KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

사람을
생각하는
사람들

정책자료 2020-04-01

사회보장정책연구 국제화 및 국제사회보장 DB 구축 사업

한국보건사회연구원 미래전략연구실

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】
정홍원 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】
김현진 한국보건사회연구원 전문연구원
김현경 한국보건사회연구원 연구위원
고혜진 한국보건사회연구원 부연구위원
류정희 한국보건사회연구원 연구위원
전진아 한국보건사회연구원 연구위원
노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원
Tae Keun Kim 아델파이대학교 교수
Xochitl Gil Camachon 요크대학교 박사 후 연구원
Christine Erhel 국립예술산업대학교(CNAM) 교수
Pierre Courtious 에덱(EDHEC) 비지니스스쿨 연구이사
Ijin Hong 중산대학교 교수
Jayeon Lindelle 룬드대학교 박사 후 연구원
Tom Christensen 오슬로대학교 교수
Goishi Norimichi 오사카시립대학교 교수
Janna Besamusca 암스테르담대학교 교수
Christina Hiessl 괴테프랑크푸르트대학교 교수

정책자료 2020-04-01

사회보장정책연구 국제화 및
국제사회보장 DB 구축 사업

발 행 일 2020년 12월
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

ⓒ 한국보건사회연구원 2020
ISBN 978-89-6827-748-1 93330

발|간|사

한국의 사회정책은 지난 20년간 매우 빠른 속도로 발전해 왔다. 하지만 여전히 현실에 주어진 많은 문제를 해결하는데 어려움을 겪고 있고, 인구고령화와 경제사회적 환경 변화 속에서 미래의 위험을 대처하는 데 많은 고민을 하고 있다. 즉, 먼저 발전된 서구 복지국가들과 다른 경제사회적 환경 속에서 제도의 성숙과 미래의 재정적 지속가능성을 함께 고민해야 하는 과제에 직면해 있다.

이것이 사회보장정책연구의 국제화사업을 추진하게 된 배경이라고 말할 수 있다. 이러한 목적에 따라 한국보건사회연구원은 2015년부터 아시아 각국의 사회보장제도에 대한 비교연구 및 협동연구를 수행하여 왔다. 지난 4년간 중국과 일본의 사회보장정책 분야의 전문연구기관 및 전문가와의 정책네트워크는 적지 않은 성과를 거두었다. 매년 1~2차례에 걸쳐 정례적으로 컨퍼런스를 개최하고 있다는 점이 이를 말해준다. 하지만 2020년은 코로나바이러스의 대유행으로 인해 물리적 이동이 사실상 불가능해진 데 반해, 대유행의 충격에 대한 사회정책적 요구는 어느 때 높았던 한 해였다. 따라서 달라진 환경에서 각국의 사회정책적 대응에 대한 다양한 사례를 영문 및 국문 자료로 수집하여 향후 현재와 같은 감염병 상황의 정책적 대응을 위한 기초자료로 삼고자 하였다. 이 자료는 각국의 현지 연구자가 집필했으며, 한국만이 아니라 다른 많은 국가들이 서로의 경험을 공유할 수 있도록 하기 위해 국문 및 영문 자료로 제공한다.

이 국제사회사업에는 한국보건사회연구원의 많은 연구자가 참여하였다. 미래전략연구실의 정홍원 연구위원, 노대명 선임연구위원, 김현경 연구위원, 김현진 전문연구원, 보건정책연구실의 전진아 연구위원, 사회서비스정책연구실의 류정희 연구위원, 소득보장정책연구실의 고혜진 부연

구위원이 참여해 많은 노력을 기울였다. 이 모든 분들의 노고에 감사드린다. 더불어 외부 집필진으로 참여하신 각국의 전문가들에게 감사의 인사를 전한다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)으로 인한 국제사회의 정책적 대응 ····· 3

제2절 국제사회보장 DB 구축 ····· 5

제2장 코로나 팬더믹 경제 위기와 미국의 정책 대응: CARES Act와 후속 논의에 대한 정치경제학적 분석 ····· 7

제1절 개요 ····· 9

제2절 연구배경 ····· 10

제3절 코로나 감염증의 확산과 CARES Act의 탄생 ····· 15

제4절 CARES Act의 구성과 핵심 정책 ····· 21

제5절 CARES Act 후속 정책에 대한 논의 ····· 32

제6절 CARES Act의 정치사회적 함의와 향후 전망 ····· 40

제3장 코로나, 사회 보장, 그리고 노동 시장의 반응: 불평등에 대한 영향 ····· 45

제1절 배경 ····· 47

제2절 사회보장 및 고용 관련 주요 도전과제와 대응 ····· 52

제3절 노동 시장 불평등 ····· 74

제4절 결론 ····· 85

제4장 코로나 위기에 직면 한 프랑스의 사회, 고용 및 경제 정책: 취약한 고용 상황에서 정책적인 우선 순위 ····· 95

제1절 서론: 사회경제적 상황과 코로나 위기의 영향 ····· 97

제2절 고용 유지: 대규모 단축근로시간제 사용 ····· 101

제3절 기업 및 가계 소득 지원 ····· 111

제4절 청년 고용 계획과 선별적 정책 ····· 116

제5절 생태적 전환에 대한 집중 등 2년 간의 글로벌 회복 계획 ····· 121

제6절 결론 ····· 124

제5장 이탈리아 내 코로나19로 인한 사회경제적인 영향 및 복지와 고용 정책 대응 ····· 125

제1절 개요 ····· 127

제2절 봉쇄 및 경제 위기 ····· 127

제3절 주요 법령: 일정 ····· 131

제4절 소득보장 ····· 135

제5절 고용 보호 ····· 139

제6절 근로 안전 및 일 가족 양립 ····· 141

제7절 사회서비스 및 지역 복지 ····· 142

제8절 주거 보호(Housing protection) ····· 145

제9절 EU의 경기회복기금 ····· 146

제10절 결론 ····· 147

제6장 코로나19 위기가 스웨덴에 미친 사회경제적 영향과 정부의 정책 대응 ····· 149

제1절 서론 ····· 151

제2절 팬데믹이 스웨덴 사회경제에 미친 영향 ····· 152

제3절 통화정책 대응 ····· 161

제4절 재정정책 대응 ····· 163

제5절 결론 ····· 174

제7장 코로나19 극복을 위한 노르웨이의 사회 정책 대응 ····· 181

제1절 서론 ····· 183

제2절 코로나19에 대한 일부 정책 대응의 근거: 몇 가지 관점 ····· 185

제3절 노르웨이의 환경 ····· 187

제4절 사회 정책 대응 ····· 195

제5절 결론 ····· 211

제6절 코로나19에 대한 사회 정책 대응의 잠재적 영향 ····· 214

제8장 일본의 코로나-19로 인한 사회, 경제적 영향과 사회 및 고용 정책 대응 ····· 217

제1절 서론 ····· 219

제2절 사회, 경제적 영향 ····· 220

제3절 코로나-19에 대한 정책 대응 ····· 237

제4절 결론 ····· 244

제9장 네덜란드의 코로나19 팬데믹 상황에서 돌봄휴가 관련 정책 발전 ····· 247

제1절 서론 ····· 249

제2절 코로나19 상황에서 부모의 유급근로 제공 능력 ····· 251

제3절 네덜란드에서 코로나19 기간 동안 일과 돌봄 ····· 255

제4절 연구방법: 정책분석 및 전문가 인터뷰 ····· 259

제5절 연구결과 ····· 260

제6절 결론 ····· 277

제10장 코로나19 위기 중 독일의 사회법 개혁과 예상되는 장기적 영향 ····· 279

제1절 서론 ····· 281

제2절 재택근무 ····· 282

제3절 산업 안전 보건 ····· 295

제4절 근무시간 ····· 300

제5절 근로시간 단축 제도 ····· 302

제6절 부모 급여 ····· 307

제7절 사회보장에 대한 접근성 ····· 309

제8절 병가 및 원격 의료 ····· 310

제9절 파견근로 ····· 311

제10절 파산 ····· 312

제11절 결론 ····· 317

참고문헌 ····· 321

표 목차

〈표 2-1〉 CARES Act의 개요 ····· 23
〈표 2-2〉 실업급여 확대정책의 조항별 정책목표와 구체안 ····· 27
〈표 2-3〉 2008년 SP와 2020년 EIP비교 ····· 30
〈표 2-4〉 CARES Act 후속 입법안 ····· 33
〈표 2-5〉 HEROES Act와 HEALS Act 주요 항목 비교 ····· 38
〈표 3-1〉 잉글랜드 코로나19 관련 사건 ····· 49
〈표 3-2〉 근로자를 위한 일자리 지원 변화 ····· 54
〈표 4-1〉 파트 타임 활동: 해당 피고용인 수, 시간 및 공공 지출 ····· 105
〈표 4-2〉 파트 타임 활동의 이유 ····· 108
〈표 5-1〉 2020년 1~3월, 4~6월 GDP 추이 ····· 129
〈표 5-2〉 2020년 3월 17일 제18 법령 CuraItalia와 2020년 5월 19일 제34 법령 Rilancio ····· 133
〈표 6-1〉 여러 산업 분야 고용에 대한 팬데믹의 영향 ····· 156
〈표 8-1〉 가계 및 개인 지원 ····· 241
〈표 8-2〉 초소형 사업 및 중소기업 지원 ····· 242

그림 목차

[그림 2-1] GDP 대비 미 정부부문 지출 추이 ····· 12
[그림 2-2] CARES Act의 정책 대상, 목표, 전략 ····· 24
[그림 3-1] CJRS의 영향 ····· 55
[그림 3-2] 재택근무 근로자 비율 변화 ····· 68
[그림 3-3] 코로나 위기 이전 근로를 했던 사람들의 인종별 고용 상태 : 2020년 5월 기준 ····· 79
[그림 3-4] 18-24 세의 고용 변화 ····· 82
[그림 4-1] 프랑스의 실업률 (2000-2019) ····· 97
[그림 4-2] 2020년 3월-7월 파트 타임 활동 사용 ····· 106
[그림 4-3] 분야별 파트 타임 활동 제도 보상 시간 ····· 107
[그림 4-4] 회사 규모별 파트 타임 활동 피고용인 수 ····· 107
[그림 4-5] 프랑스 청년 실업 ····· 117
[그림 5-1] 이탈리아 코로나 사태 일별 추이 그래프 (2020년 2월 24일~8월 30일) ····· 131
[그림 6-1] 1990년 1월-2020년 5월 고용 해지 통보를 받은 사람의 수 ····· 156
[그림 6-2] 신규 등록된 실업자 수, 16-64세, 2018-2020년 ····· 158
[그림 8-1] 일별 확진자 및 사망자 수 ····· 221
[그림 8-2] 각 현별 총 확진자 수 ····· 224
[그림 8-3] 최종 수요 요소에 의한 GDP 성장률 기여 ····· 225
[그림 8-4] 비즈니스 정서의 확산지수 ····· 227
[그림 8-5] 일반적인 소득 오분위수에 따른 소비지출 ····· 228
[그림 8-6] 월별 고용변화 ····· 229
[그림 8-7] 실직자 수 및 실업률 ····· 230
[그림 8-8] 정규직 및 비정규직의 월별 변화 ····· 231
[그림 8-9] 비경제활동 인구의 월별 변동 ····· 232
[그림 8-10] 코로나-19는 소득 및 고용에 얼만큼 많은 영향을 끼쳤는가 (연간 소득별 분류) ····· 234

[그림 8-11] 코로나-19는 소득 및 고용에 얼만큼 많은 영향을 끼쳤는가
(정규, 비정규직 기준) ····· 234
[그림 8-12] 2020년 2월 - 5월 한부모 소득 변화 ····· 235
[그림 8-13] 2월 고용 상태인 싱글맘의 무소득 비율 ····· 236
[그림 8-14] 정부 대응 엄격성 지표 (2020년 8월 28일 기준) ····· 238
[그림 8-15] 실업 수당 수혜자 ····· 243
[그림 8-16] 신청서 수 및 공공 지원금 수령 시작 ····· 244

제1장

서론

제1절 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)으로
인한 국제사회의 정책적 대응
제2절 국제사회보장 DB 구축

제 1 장 서론

제1절 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)으로 인한 국제사회의 정책적 대응

1. 사회정책적 대응

2020년은 2019년 12월 발생한 코로나바이러스 감염증19 (COVID-19)의 팬데믹(pandamic, 감염병 대유행)으로 인해 건강, 일자리, 소득, 교육 등 다양한 차원에서 사람들이 큰 변화를 겪은 한 해다. 따라서 각국의 방역체계에 대한 점검 등 의료시스템의 대응만이 아니라 팬데믹의 경제·사회적 영향에 대한 사회정책적 대응도 활발하다.

이 연구에서 각국의 사회정책적 대응에 대한 다양한 사례를 영문 및 국문 자료로 수집하여 향후 현재와 같은 감염병 상황의 정책적 대응을 위한 기초자료로 삼고자 한다. 올해와 같은 감염병으로 인한 위기, 2008년 경제위기 등은 미래에서 다시 발생할 수 있는 위기 상황으로 이에 대응하여 사회 및 경제의 복원력을 제고할 수 있는 사회정책적 대응을 준비할 필요가 커졌다. 사회정책은 위기에 대한 자동안정화 장치 기능 뿐 아니라 위기에 특히 취약한 계층이 신속히 회복할 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

코로나19에 대응하는 주요국의 정책에 대해 OECD, ILO 등 국제기구에서도 각국의 사례를 신속히 수집하고 정리하고 있으며, 국제기구의 자원을 활용해 관련해 새로운 이슈를 발굴하고 정책적 대응을 위한 연구를 활발히 하고 있다. 하지만 각국이 처한 상황과 서로 다른 제도적 환경을 고려해 어떤 정책이 고려되었고 정책의 수행에 있어서 어떤 새로운 과제

들이 생겨났는지, 이에 대해 각국은 어떤 고민을 기울이고 있는지 맥락과 함께 정책대응을 살펴볼 때 각국 대응이 서로에게, 그리고 한국에게 주는 함의는 더욱 커진다. 따라서 소득지원 및 고용안정을 위한 사회정책적 대응을 주요 정책 대상으로 하며, 각국의 정책 대응 과정과 정책 사례를 소개한다. 이 자료는 각국의 현지 연구자가 집필했으며, 한국만이 아니라 다른 많은 국가들이 서로의 경험을 공유할 수 있도록 하기 위해 국문 및 영문 자료로 제공한다.

2. 보건정책적 대응

코로나바이러스 감염증19(COVID-19)의 팬데믹 시기에 따라 국가별 보건의료시스템의 역량에 따라 환자의 수 및 사망률이 상이하다. 직접적으로 전염병 관리에 관계된 공중보건체계와 같이 ICU병상, 보건의료인력, 개인보호장비(PPEC) 등은 보건의료체계의 역량을 나타내는 주요 요인이다. 2008년 경제위기 이후 보건의료정책의 효과성의 근원과 함께 공공병원 감소와 같은 변화가 보건정책개혁에서 진행되었다.

코로나19에 따라 각국의 방역체계에 대한 점검 등 의료시스템에 대한 보건의료정책적 대응이 활발하게 진행중이다. 이 연구는 2008년 경제위기 이후 국가의 보건의료체계 이슈 및 개혁 사례를 소개하고, 코로나19에 대한 보건의료체계 대응의 주요사례를 보여준다. 또한 포스트코로나 사회에서 요구되는 보건의료정책 변화를 검토하며 이에 따라 국가의 보건의료정책적 대응에 대한 성공 및 실패사례를 소개한다. 한국 뿐만이 아닌 중국, 스페인, 이탈리아, 독일의 사례를 살펴보며 각국이 처한 상황과 상이한 제도적 배경을 고려하여 코로나19에 대응하는 자료를 살펴보고자 한다.

제2절 국제사회보장 DB 구축

1. 사회보장정책 전문가 DB 구축

가. 구축 배경

최근까지 사회보장정책 연구는 서구 선진국을 중심으로 발전되어 왔으나 아시아의 사회보장정책의 현황과 발전방향에 대한 관심이 증대되고 있어 2019년까지 연구를 통해 아시아 사회보장정책 전문가 DB를 구축하고 있었다. 아시아 지역은 기존 선진국의 바랄 역사와는 상이한 문화, 경제, 사회적 발전 역사를 가지며, 향후 사회보장정책 개발과 연구에 사회보장정책 사례에서 시사점을 얻는 것에서 나아가 아시아 국가 특수성을 반여하고자 하였다.

2019년 12월 발생한 코로나19로 인하여 기존의 지속적으로 유지하던 아시아 사회보장정책 전문가 네트워크를 위한 국제컨퍼런스를 대체하여 코로나19에 대한 사회정책적 및 보건정책적 대응을 전 세계적으로 살펴보고자 하였다.

이에 사회보장정책 전문가 DB 구축을 아시아에 집중하여 하는 것 보다 전 세계적으로 사회정책적 전문가 및 보건정책적 전문가를 통해 연구 내용을 구축하였고, 이를 기반으로 추후 사회정책전문가 및 보건정책전문가 네트워크를 지속하고자 한다.

나. 구축 내용 및 활용

코로나19에 대한 사회정책적 대응 및 보건정책적 대응에 대한 국가별 사례를 제공한 연구자가 참여하는 온라인 국제 컨퍼런스 및 공동 연구를 통하여 국별 사회정책전문가 네트워크를 구축하고 최신 연구 성과를 공유 및 축적하도록 한다.

전문가 뿐만 아니라 국제기구 및 국가별 사회보장 관련 기관의 전문가 보고서를 통해 코로나19 팬데믹에 대처하는 사회보장의 변화 내용 등을 조사하여 국가별 현지 연구자와 전문분야에 대한 정보를 축적하고자 한다.

다. DB 활용

기존에 협업 경험이 없던 현지 연구진에 정책보고서 혹은 발간지의 원고를 요청하거나 컨퍼런스 발표자로 초청하여 지속가능한 사회보장정책 전문가 DB로 활용한다. 아시아 국가 뿐만 아닌 서구 국가의 사회보장서비스 시관, 국민연금공단 등 사회보장 관련 기관의 정책연구자를 섭외하여 각국의 상세하고 최신 업데이트된 정책 현황을 파악한다.

제2장

코로나 팬더믹 경제 위기와 미국의 정책 대응: CARES Act와 후속 논의에 대한 정치경제학적 분석

제1절 개요
제2절 연구배경
제3절 코로나 감염증의 확산과 CARES Act의 탄생
제4절 CARES Act의 구성과 핵심 정책
제5절 CARES Act 후속 정책에 대한 논의
제6절 CARES Act의 정치사회적 함의와 향후 전망

제 2 장 코로나 팬더믹 경제 위기와 미국의 정책 대응: CARES Act와 후속 논의에 대한 정치경제학적 분석

제1절 개요

본 연구보고서는 코로나 팬더믹 사태와 경제 위기를 경험하며 미 연방정부가 구제방안으로 도입한 The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)에 대해 알아보고 미국 정치권에서 논의되고 있는 후속 정책안들에 대해 살펴본다. CARES Act는 2조 달러 (2,400조 원)가 넘는 예산을 수반하는 법안으로 미 역사상 가장 대규모의 현금 지원 정책을 포함하고 있다. 이 글에서는 먼저 코로나 사태의 전개가 어떻게 경제 위기를 촉발했는지 짚어보고 그러한 사회경제적 맥락 속에서 CARES Act의 도입 과정을 알아본다. 이어서 CARES Act의 구성과 특징을 파악하고 특히 개인 및 가계에 현금을 직접 지원하는 '소득지원정책'과 '실업급여 확대정책'의 내용을 분석해 본다. 아울러 CARES Act의 후속 입번안들로 현재 워싱턴에서 논의되는 정책 의제들을 살펴보고 공화-민주 양당의 대표안들을 비교해 본다. 마지막으로 CARES Act의 사회경제적 함의를 고찰해 보고 향후 도입될 추가 구제안의 모습을 예단해 본다.

제2절 연구배경

지난 6개월 간 미국은 코로나 팬더믹을 겪으며 경제사회적 대변혁을 맞이했다. 8월 중순 현재 590만 명의 확진자와 17만 명의 사망자를 기록하며[1] 공중보건 실패의 민낯을 여실없이 보여주었고, 개인의 자유를 최고의 가치로 여기는 사회에서 2달여에 걸쳐 미 전역이 봉쇄되는 초유의 사태를 경험하였다. 3월 다우산업평균지수는 40% 가까이 폭락했는데 이는 뉴욕 증권거래소가 개장한 이래 단위 기간당 최대의 하락치였다. 4월 실업율은 15%에 육박하여 2차 세계대전 후 가장 높은 수치를 기록하였으며 7월까지 4개월 연속 10%를 상회하는 실업율을 이어가고 있다. 뿐만 아니라 2/4분기 경제성장율(GDP growth rate 기준)은 마이너스 33%까지 후퇴하였는데[2] 이는 현재의 성장율 계산 방식을 도입한 1940년대 이래 가장 낮은 분기별 성장률이다. 한 국가의 경제 기초체력을 나타내는 세 지표(주가-고용-성장)가 동시에 최악의 성적을 기록하며 1930년대 대공황을 능가하는 경제적 파국의 신호들이 곳곳에서 감지되었다.

경제 기초의 급속한 붕괴는 곧바로 실물경기와 가계에 직접적인 영향을 미쳤는데 유통업, 도소매업, 의류업, 레저산업 등을 중심으로 산업 전 분야에 걸쳐 연쇄적 파산이 발생하기 시작하였으며 기업과 고용주들은 공격적으로 임금을 삭감하고 개인연금보조 등을 폐지하였다. 미 노동성 주별(weekly) 임금추이 동향보고에 따르면 4월 실질임금은 전월대비 마이너스11%로 하락하였는데 이는 노동성 통계에서 가장 큰 낙폭이다

1) 아직까지도 미국에서는 전국적 수준의 코로나 관련 통계가 정확하게 집계되고 있지 않다. 이 수치는 미 질병통제국의 8월 19일자 자료 (CDC, 2020)를 인용한 것이다.

2) 한국을 포함한 대부분의 OECD 국가들과 달리 미국은 분기별 성장율을 계산할 때 "annualized index"를 사용한다. -33%의 성장율은 OECD 표준방식으로 전환하면 대략 -8%이다. 연방준비제도이사회(Fed)가 2020년 미국 잠재 성장율을 -7% 정도로 예측하는 이유이기도 하다 (Trading Economics, 2020).

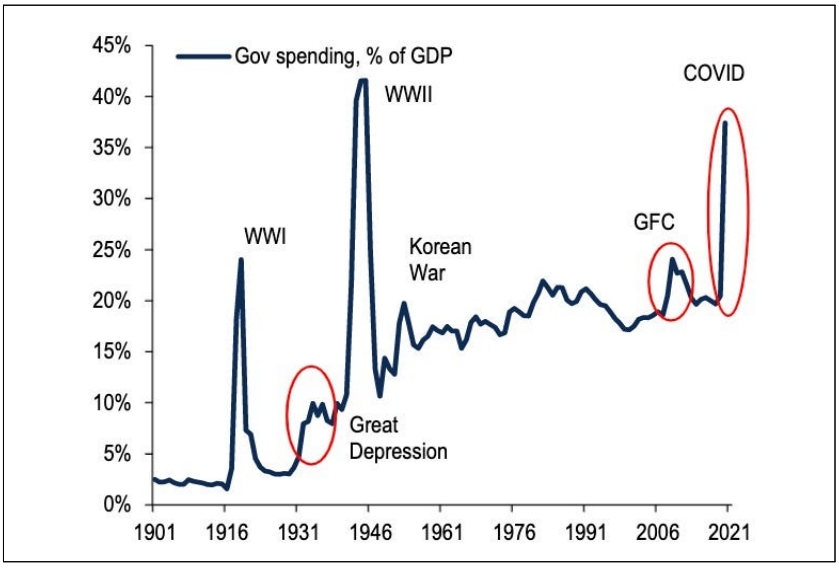
(Boesler & Pickert, 2020). 이로 인해 가계의 가처분 소득은 급감하고 대출금 상환, 렌트비 지급, 생필품 구입 등 기본적인 경제활동에 제약을 받는 가구들이 급증하였다.

미국은 전통적으로 가계의 일반 저축액이 매우 낮은 수준이다. 연방준비제도이사회(Fed: Federal Reserve Board)의 보고에 의하면 미국인의 39%가 계획되지 않은 (unplanned) $400의 비용이 발생할 경우 이를 감당하지 못하는 수준의 여유 자금을 보유하고 있는 것으로 추정된다 (Backman, 2020). 때문에 실업과 임금 하락은 곧바로 취약계층의 경제적 파산을 야기할 수 있다. 특히 가계의 대출금 지급유예 문제는 또 다른 파급효과를 가져왔는데 이미 2008년 가계의 부실 모기지(subprime mortgage) 발(發) 자금위기를 경험하였던 금융기관들은 신용 경색을 우려하여 긴축적 재무전략으로 전환하는 움직임을 보였으며 이는 가뜩이나 움츠러든 시장의 유동성을 더욱 위축하여 경제적 악순환을 증폭시키는 고리가 되었다. 이러한 경제적 불확실성은 언제 끝날지 모를 코로나 감염증 확대와 맞물려 미국 전체의 국가적 위기를 초래하였다.

이러한 위기 상황을 타개하고자 미 정치권과 연방정부는 전광석화같이 2조 달러 (2,400조 원)가 넘는 초유의 정책 처방을 내리는데 바로 CARES Act (The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)를 전격 발의하여 시행한 것이다. 주지하다시피 다른 서구 복지국가들과 달리 미국은 유독 작은 정부를 지향하며 특히 연방정부가 시장과 사회에 직접 개입하는 것에 매우 부정적이다 (Micklewait & Woodridge, 2004). CARES Act는 이러한 '미국 예외주의 (American Exceptionalism)' 전통을 깨고 연방정부가 경제/사회 문제에 가장 적극적이고 포괄적으로 개입한 정책이라 할 수 있다.

아래 〔그림 2-1〕에서 보는 바와 같이 전시체제 하에서 국가총력전을 펼쳤던 양차세계대전 (WWI, WWII) 기간을 제외하면 1950년대 이래 GDP 대비 미 정부지출의 규모는 대략 20% 선이었다. 연방정부가 시장 개입을 본격화한 1930년대 대공황 시기에 최초로 10%를 돌파하였고 코로나 사태 이전 최대 경제 위기였던 2008년 금융위기(GFC) 때 25%로 정점을 찍는다. 그런데 올해 정부지출 비율은 아직 하반기를 포함하지 않았음에도 이미 40%로 치솟아 2차 세계대전 기간에 이어 역대 두 번째로 높은 수치를 기록 중이다. 이는 CARES Act를 통한 연방정부의 재정 투입 규모가 얼마나 큰 것인지를 가늠할 수 있는 대목이다. 더군다나 CARES Act의 후속으로 논의되는 추가 정책의 규모가 작게는 1조 달러(1,200조 원)에서 많게는 3조 달러(3,600조 원) 임을 감안할 때 올 해 미 정부부문 지출 비율은 50%를 넘어 역대 최고치를 찍을 것으로 예상된다.

〔그림 2-1〕 GDP 대비 미 정부부문 지출 추이



CARES Act는 규모에서뿐만 아니라 내용면에서도 기존의 경기부양책과는 확연한 차이를 보인다. Stimulus check이라 불리는 직접적인 가계 소득지원과 파격적 실업급여를 포함하여 미국의 기존 정책들에서 좀처럼 볼 수 없었던 대규모의 직접적인 현금지급을 그 주요 골자로 하고 있다. 이런 점에서 CARES Act는 자유주의적 유산에 뿌리를 드리웠던 기존 미국의 소극적 사회정책에서 탈피하여 적극적이고 선제적으로 사회문제에 대응한 최초의 사례라 할 수 있으며, 현대 사회에서 '큰 정부 (Big Government)'의 역할과 필요성이라는 화두를 미국 사회 전반에 제기함 (Seib & McCormick, 2020)으로서 미국 사회정책사에 큰 획을 그은 정책이라 할 수 있다. 이에 본 연구보고서에는 CARES Acts를 중심으로 코로나 팬더믹으로 인한 경제 위기와 미국 연방정부의 정책 대응을 살펴보고자 한다.

일반적으로 사회정책을 분석하는 틀은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 정책의 구조와 형식에 초점을 맞추는 Product study, 둘째, 정책의 효과를 검증하는 Performance study, 셋째, 정책 형성 과정을 살펴보는 Process study이다 (Caputo, 2013). 많은 사회정책 연구들이 정책의 구조와 효과에 천착하는 반면 정책의 형성과 입안 과정에서 발생하는 다양한 정치사회적 역동성을 분석하는 Process study는 상대적으로 부족한 실정이다 (김태근, 2017). Process study는 정책 형성 과정에서 다양한 정치사회적 주체들 (정당, 행정부, 시장 등)이 어떤 선택과 상호작용을 통해 정책을 만들어 나가는지 보여준다 (Gilbert & Terrell, 2012).

미국의 경우 백악관과 의회의 정치공학을 이해하지 못하면 도저히 설명할 수 없는 사회정책 사례들이 많이 있는데 이는 현대 의회민주주의 국가에서 모든 정책이 '정치'라는 과정을 통해 수립되고 시행되기 때문이다. 가장 최근의 예로는 트럼프케어의 입안 실패를 들 수 있으면

PRWORA(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)로 대표되는 클린턴 행정부의 보수적 복지개혁(welfare reform)이라던가 오바마케어의 성립 등 미국의 굵직한 사회정책들의 성패를 설명하기 위해서는 당시 워싱턴의 정치 환경을 이해하는 것이 필수적이다. 이에 본 연구보고서에서는 Process study에 기반하여 CARES Act가 어떤 배경과 과정을 거쳐 탄생하게 되었는지 정치경제학적 접근 (political-economic approach)으로 짚어본다[3]. 또한 후속 정책과 관련하여 현재 어떠한 정치적 논의가 진행되고 있는지 살펴보고 핵심 논제들을 정리하여 향후 정책의 방향을 전망해 보고자 한다.

이를 위하여 본 연구보고서의 본문은 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저 1장에서는 2월 코로나 사태의 시작부터 3월 봉쇄령 시행 및 경제 위기의 촉발 그리고 4월 CARES Acts의 시행까지의 과정을 요약해 봄으로 CARES Act가 탄생할 수 있었던 정치경제적 여건을 살펴본다. 2장에서는 CARES Act의 주요 정책들을 요지별로 정리하여 본 법안의 특징을 파악하는데 특히 개인 및 가계에 직접적인 현금을 제공하는 '실업급여 확대 정책'과 '소득지원정책'에 초점을 맞추어 살펴본다. 3장에서는 5월 이후 미 정치권에서 논의되고 있는 후속 정책안(일명 CARES Act 2)들을 망라해 보고 민주당과 공화당의 대표안인 HEROES Act와 HEALS Act 비교하여 본다. 마지막으로 8월 현재 양당의 협의가 교착상태에 빠진 가운데 백악관에서 자체적으로 발동한 대통령 행정명령(executive order)의 주요 내용을 간략히 짚어본다. 그리고 CARES Act의 정치사회적 함의를 찾아보고 후속 정책의 모습을 예단해 본다.

3) 단 제4절에서는 CARES Act의 주요 내용을 알아보기 위하여 Product study 접근법을 사용하여 정책을 분석한다.

제3절 코로나 감염증의 확산과 CARES Act의 탄생[4)]

CARES Act는 정책의 방대한 규모와 범위에 비해 매우 빠른 기간(약 3주) 안에 발의/인준된 법안이다. 보다 자세한 비교를 위해서는 미국 의회사(史)에 대한 연구가 필요하겠지만 최소 1990년대 이래 대규모 연방예산을 수반하는 법안 중 이렇게 신속하게 입법 과정을 통과한 법안은 전무하였다. 본 장에서는 2월 코로나 사태의 서막부터 3월 말 CARES Act의 발효까지 미국에서 코로나 팬데믹과 관련하여 발생한 주요 정치/경제/사회적 사건과 중요 순간들을 시순(chronological order)으로 정리하고 CARES Act 입법과정의 내막을 자세히 들여다 본다.

1. 미국 COVID-19 팬더믹의 전개

2020년 1월 21일 미 질병통제국 (CDC: Centers for Disease Control and Prevention)은 미 본토에서 첫 번째 코로나 확진자가 발생했음을 공식적으로 확인한다 (CDC-a, 2020). 이 후 2월 중순까지 뉴욕, 캘리포니아, 워싱턴 등 해안 주 (coastal states)의 주요 도시들을 중심으로 신규 확진자가 지속적으로 증가하였지만 미 연방정부는 소극적 대응으로 일관하였다. 보건 전문가들의 회의적인 반응에도 불구하고 1월 31일에 취한 '중국 체류 및 방문자에 대한 입국금지 조치'와 선언적 수준에 지나지 않는 '공중보건비상 (Public Health Emergency)' 선포를 제외하면 연방정부 차원에서 그 외의 대응은 전무하였다 (Thielking & Fache, 2020). 2월 29일 CDC는 미국 내 코로나 관련 첫 사망 사례를 발표하고 (CDC-b, 2020), 그로부터 10여일 후 세계보건기구 (WHO:

4) 본 절은 김태근 (2020)의 내용 중 일부를 보충하여 재구성하였다.

World Health Organization)는 COVID-19 팬데믹을 선포한다 (WHO, 2020). 이와 맞물려 3월 중순을 기점으로 미국 내 확진자 수는 폭발적으로 증가하기 시작하는데, 가장 빠른 확진자 증가세를 보인 뉴욕주의 앤드류 쿠오모 주지사는 주 비상사태를 선포하고 연방정부의 강력한 개입을 촉구하였으며 안일한 방식으로 대처하던 트럼프 행정부의 대응은 변곡점을 맞게 된다.

3월 13일을 기해 트럼프 행정부는 미 전역에 걸쳐 연방 비상 사태 (State of Emergency)를 선포하고 코로나 대응을 위한500억 달러 (약 62조원)의 긴급 자금을 각 주정부에 배포한다 (NCLS: National Conference of State Legislatures, 2020). 하지만 초기 방역에 실패한 대응에는 한계가 있었고 바이러스는 겁잡을 수 없는 속도로 확산되어 나갔다 (Fox, 2020). 6개 주에 국한되던 확진 사례가 50개 전체 주로 퍼지는데 채 일주일이 걸리지 않았고, 비상 사태 선포 후 단 2주 만에 미국은 82,000명의 확진자와 1,000명의 사망자로 세계에서 가장 많은 확진/사망자 보유국이 된다 (Schumaker, 2020).

이 와중에 공공의료체계의 부재와 의료 물품 및 진단 키트의 부족은 사태를 더욱 악화 시켰으며, 급기야 3월 18일 트럼프 행정부는 군수물품법 (Defense Production Act)에 의거하여 의료 용품에 대한 강제 생산 및 동원령을 발효한다 (Else, 2020). 아울러 3월 19일 코로나 대응의 총괄 지휘권을 보건후생성 (HHS: Department of Health and Human Services)에서 연방재난청 (FEMA: Federal Emergency Management Agency)으로 이관 하는데 이는 코로나 사태를 공중보건의 위기로 국한하는 것이 아니라 국가적 재난 사태로 인정하는 것이었으며 (NCLS, 2020), 동시에 초기 대응 실패의 책임을 CDC와 HHS로 전가하는 정치적 체스쳐였다. 통제할 수 없는 바이러스의 파급력은 주 정부와 지방 정

부로 하여금 최후의 수단을 사용하도록 강제하였는데 그것은 바로 '봉쇄(Lockdown)'이었다.

2. 경제 위기의 증대와 특단적 조치에 대한 요구

3월 19일 캘리포니아 주를 필두로 각 주 정부는 일명 '자택대피령'을 발효한다. 주 별로 사용하는 용어의 차이는 있었지만[5] 법령의 핵심 내용은 "필수 사업 (essential work)을 제외한 모든 행위 및 이동을 제한"하는 실질적 '봉쇄'였다. 연방제 하에서 자택대피령의 발동 권한은 각 주정부에 귀속되어 있기 때문에 연방정부에서는 가이드라인을 제시할 뿐 구체적 발효 시기와 운영 방식은 전적으로 주 정부에서 결정한다 (Ortiz & Hauck, 2020). 특히 시행령의 핵심은 "'필수 사업'의 범위를 어디까지로 인정할 것인가?" 였는데 이 역시 각 주 마다 다른 기준을 적용하였다. 일례로 사태가 가장 심각하였던 뉴욕주의 경우, 학교, 종교시설, 건축업, 유흥업, 서비스업, 생필품을 제외한 모든 도소매업 등 광범위한 분야가 비필수 사업 (non-essential work)으로 지정돼 폐쇄(shut down)되었으며, 4월 24일까지 응급 수술 및 필수적 치료를 제외한 모든 의료 행위 마저도 제한되었다 (Guarino, 2020). 정도의 차이는 있지만 거의 대부분의 주에 걸쳐서 시행된 봉쇄령은 2월 말부터 하방 압력에 시달리던 미국 경제에 직격탄이 되었다.

경기 선행 지표인 국제 유가의 하락과 코로나발 경기 둔화에 대한 우려로 다우산업 평균지수가 2월 말부터 하락세에 접어들었고, 그나마 3월 3일과 15일 두 차례에 걸친 연방준비제도이사회 (Fed: Federal Reserve

5) 대다수의 주에서 'stay-at-home order' 또는 'shelter-in-place order'라는 용어를 사용하였다.

Board)의 공격적 금리인하가 추가 하락을 억제하는 수준이었다 (Matthews, 2020). 하지만 봉쇄령으로 인해 생산과 소비를 동시에 아우르는 실물경기의 위축은 잠재되 있던 시장 참여자들의 패닉을 폭발시켰고 3월 22일 다우 지수는 18,000대로 폭락한다[6]. 이에 더하여 역대 최고의 실업 쓰나미에 대한 경고와 마이너스 성장에 대한 우려가 언론과 관계기관들을 중심으로 쏟아져 나오기 시작했다. 미 재무장관 스티브 무느신은 상원 재정위원회에서 정부의 개입이 없을 경우 실업율이 20% 육박할 것이라 보고하였고 (Lawder, 2020), 골드만 삭스는 2사 분기 성장율이 마이너스 24%에 수렴할 것이란 암울한 전망을 내어 놓았다 (Domm, 2020). 주요 경제 지표로만 보면 이미 대공황을 뛰어 넘는 미증유의 사태를 맞이한 것이다. 이제 코로나 사태의 해법은 두 개의 트랙으로 분화하였다. 하나는 "어떻게 바이러스의 확산을 막고 의료체계을 유지할 것인가?"이고 다른 하나는 "어떻게 무너지는 경제를 지탱하고 회복시킬 것인가?"였다.

미국이 처한 현실을 고려할 때 확산의 방지를 위한 유일한 대책은 봉쇄 밖에 없었지만 봉쇄를 유지할 경우 경제 회복은 요원한 일이었다. 이 때부터 봉쇄라는 딜레마를 둘러싼 트럼프 행정부와 주정부 사이의 갈등이 시작되는데 보건 전문가들과 절대적인 여론의 지지를 업고 주지사들은 봉쇄령을 선택한다. 이제 경제 문제 해법에 대한 방적식은 단서가 하나 더 붙으며 한 층 복잡해진다. "어떻게 하면 '봉쇄를 유지한 채' 경제를 살릴 것인가?" 이 고차 방정식 앞에서 백악관이 준비해 오던 경제 구제 (bailout) 방안, 즉 사회보장세 (payroll tax)의 전면적 폐지[7]를 통한 감

6) 참고로 2월 말 다우 지수는 약 29,000대였다. 한 달이 채 안되는 기간 동안에 40%에 가까운 주가가 증발한 것이다. 이는 대공황 이후 최대의 대폭락이었다.

7) 한국의 국민연금에 해당하는 사회보장(Social Security)연금과 노령의료보험 (Medicare)의 재정을 충당하기 위한 일종의 목적세로 피고용인의 총 소득을 기준으로 고용주와 피고용인이 각각 7.5% (자영업자의 경우 본인이 15% 전액) 부담한다. 트럼프 대통령은 취

세안은 설자리를 잃게 된다. 왜냐하면 봉쇄조치로 대규모 실업이 불가피한 상황에서 고용을 전제로 한 소득세의 개편은 실효성이 없을 뿐더라 그 정도의 미미한 정책으로 대응하기엔 이미 그 파고가 너무 컸기 때문이다.

한편 3월 중순을 전후하여 학계를 중심으로 경기 부양을 위한 '헬리콥터 머니 (중앙은행의 발권력을 동원한 현금 살포)'의 필요성이 대두되기 시작한다 (Gali, 2020). 이에 화답한듯 3월 23일 제롬 파월 Fed 의장은 '무제한적 양적완화 (unlimited quantitative easing)'를 선언하고 Fed의 직접적인 채권 매입을 통해 연방 정부와 시장에 유동성을 '충분히' 공급할 것이라고 발표한다 (Matthew, 2020). 정치적 중립성을 중요시하여 현안에 대한 직접적 언급을 최소화하는 Fed의 관례에 비추어 볼 때 이번 파월의 발언은 '재정적 고려없는' 특단의 대책이 필요하다는 메시지로 해석되기에 충분하였다. 봉쇄라는 불가피한 현실적 조건, 학계와 여론의 적극적 구제안 요구, 그리고 무엇보다 Fed의 전폭적인 재정지원 약속, 이 세가지 여건이 토대가 되어 의회의 구제안 논의는 급진전한다.

3. 초당적 합의와 CARES Act의 탄생

이미 의회에서는 코로나 사태의 심각성이 고조되던 3월 초순부터 민주당 신예 알렉산드리아 오카시오 코르테즈 연방 하원의원을 중심으로 기본 소득(basic income) 도입에 대한 논의가 있어 왔다 (Relman, 2020). 한발 더 나아가 공화당 소속의 톰 코튼 연방 상원의원은 코로나로 인한 경제 위기 타개책으로 전국민을 대상으로 하는 기본 소득 (universal basic income) 구체안을 제시하였다 (Lahut, 2020). 그 외

임 이후 사회보장세의 폐지를 줄곧 주장하여 왔는데 코로나 경제 위기를 계기로 다시 한번 폐지안을 꺼내 들었다 (Schneider & Holland, 2020).

에도 워싱턴 정가에서는 현금 지급, 실업보험의 확대, 취약 산업부문에 대한 금융지원 등 다양한 구제안들이 봇물처럼 터져 나온다. 공화당과 민주당 사이에 각론의 차이는 있었지만 정부의 개입이 절실한 상황이라는 기본적 전제에 대한 동의가 있었기 때문에 의회에서 논의되던 방안들을 총 망라한 패키지 법안에 대한 합의는 순조롭게 진행되어 갔다. 앞에서 설명한 파월 의장의 성명은 입안 과정에서 가장 첨예한 부분인 예산안 논의를 쉽게 만들었는데 이는 Fed의 양적완화 조치로 연방정부의 재정적자에 대한 부담을 덜어내고 협의안을 다듬어 갈 수 있었기 때문이다. 또한 법안의 빠른 상정을 위해 공화-민주 양당은 상대 당의 요구를 빼는 것 없이 자기 당의 요구를 더해가는 방식으로 법안을 수정해 나갔다 (Hatmaker, 2020).

특히 공화당 상원 원내대표 미치 맥코넬은 민주당의 암묵적 동의 하에 운영의 묘를 발휘하여 2019년 1월에 하원을 통과하였지만 상원에서 1년 넘게 표류하던 법안 (The Middle Class Health Benefit Tax Repeal Act)을 '틀(shell)'로 하여 수정하는 방식을 채택한다. 2019년 1월에 만들어진 법안을 수정하여 2020년 코로나 구제 법안을 만들었다는 사실 때문에 미 정부가 1년 전에 이미 코로나 사태를 예측하고 있었다는 '음모론'이 일부에서 제기되었지만 이는 입법 과정의 내막을 오해한 것이다. 즉 '절차상'으로는 2019년 1월에 상정된 법안을 수정한 것이지만 '내용상'으로는 완전히 새로운 법안을 만든 것이다.

이 지점을 주목할 필요가 있는데, 연방 헌법상 세출 증가를 수반하는 모든 법안 (all bills for raising revenue)은 하원에서만 발의할 수 있고, 대신 상원은 하원에서 통과된 법안의 모든 부분을 수정 (amendment)할 수 있는 권한을 갖는다 (Constitution Annotated, nd). 이번과 같은 경우는 매우 이례적인 것으로 코로나 구제 법안과 '전혀' 상관이 없지만 일

단 1년 전에 하원을 통과해 상원에서 계류 중이던 법안을 가지고 상원에서 제목부터 내용까지 전부 고쳐서 '완전히' 새로운 법안을 만든 것이다 (Spencer, 2020). 이는 한편으로 신속한 법안 통과를 염두에 둔 조치라 할 수 있으며, 다른 한편으로 상원의 다수를 점하는 공화당에서 이번 법안을 주도하였음을 보여주는 방증이라 하겠다. 이렇게 하여 초당적 합의하에 미 역사상 가장 '비싼' 법안인 The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (이하 CARES Act)가 탄생한다. CARES Act는 3월 25일 상원을 통과하고 27일 하원을 통과[8]하여 대통령의 승인으로 정식 발효된다. 법안 수립부터 대통령 서명까지 3주가 채 걸리지 않은 일사천리였다. 의회의 표결 내용도 반대 없는 만장일치로 코로나 패데믹으로 무너진 미 정치권의 리더쉽을 복원하는 상징이 되었다.

제4절 CARES Act의 구성과 핵심 정책

CARES Act는 전대미문의 총체적 위기속에서 사회적 요구를 반영하여 미 정치권이 초당적 합의로 만든 산물이었다. 입법 과정의 신속성과 더불어 더 놀라운 사실은 본 법안의 규모인데 당초 1조 달라 (1,200조원)로 추정되던 소요예산은 양당의 협의와 수정을 거치며 2배 증액된 2.2조 달러 (2,640조원)로 확정된다. 이는 앞서 설명한 대로 수정 과정에서 양당이 제시하는 안들이 포괄적으로 수용 되었기 때문이다.[9] 2020 회계년도

8) '절자상' 상원에서 개정되어 통과된 법안이기 때문에 다시 하원에 회부되어 표결되었다.
9) 이는 패키지 법안 (Package of bills)의 특징이라 할 수 있는데 여러 이해당사자의 의견을 한 법안에 각 항목으로 담을 수 있으며 이 과정에서 법안 통과를 레버리지로 협상의 여지를 만들어 갈 수 있다. 예를 들어CARES Act 중 기업 지원을 위한 항목 (Division B-Title II)에서는 트럼프 행정부가 주창해 오던 기업의 사회보장세 (payroll tax) 유예가 결국 포함되었는데 이는 백악관의 의견도 법안에 반영되었음을 보여주는 증거이다.

미 연방정부의 수입예산이 3.9조 달러 (The Balance, nd)인 것을 감안할 때 본 법안의 규모를 짐작할 수 있다. 본 장에서는 CARES Act의 전체 구조를 살펴보고, 개인 및 가계를 직접 지원하는 두 개의 핵심 정책, 실업급여 확대정책과 소득지원정책에 대하여 자세히 설명한다.

1. CARES Act의 골자

법안의 공식 명칭 (The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)에서 알 수 있듯 CARES Act는 코로나 사태에 대응하여 연방정부가 지원하는 포괄적 정책들을 담고 있는데 크게 여섯 부분 (Division A to F)으로 구성되어 있다 (Congress.gov, nd). 아래 〈표 2-1〉에서 보는 바와 같이 본 법안의 정책 대상은 개인 및 가계, 시장 영역 (기업과 중소 비지니스), 지방 정부 그리고 비영리 부문 (공공의료와 교육)을 망라하는 공적부문 (public sector) 까지 사회의 모든 영역을 아우르고 있다. 먼저 할당 예산을 살펴 보면, 시장 영역에 투여되는 예산이 39% (20%+19%)로 가장 많으면 이어 개인 및 가계 지원을 위해 28%가 사용된다. 그리고 지방 정부와 비영리 영역에 가각 17%와 10%가 배정되었다. 예산 규모만을 기준으로 봤을 때 일단 CARES Act가 시장 친화적 법안이라는 것을 알 수 있는데 재원의 40% 정도가 비지니스 영역에 직접 투여되고 공적영역과 개인 및 가계에는 각각 30%씩 배분하는 구조이다. 주요 정책 수단들을 살펴보면 개인 및 가계를 대상으로 하는 현금 지원, 시장의 유동성 경색을 완화하고 고용을 유지하기 위한 현금 지원 및 급여 지원, 직접적으로 코로나 문제를 대응하고 있는 공공영역에 대한 지원 등 연방정부차원에서 구사할 수 있는 전략들을 최대한 동원하고 있다.

〈표 2-1〉 CARES Act의 개요

영역	정책 대상	할당 예산 (%)	주요 정책 수단
개인 및 가계 (Individuals & Households)		$5,600억 (28%)	-가계소득 지원 (Economic Impact Payment) -실업급여 지원
시장 (Market)	기업 집단 (Large Corporations)	$5,000억 (20%)	-대출 상환 지원 -위기 산업 현금 지원
	중소 비지니스 (Small businesses)	$3,770억 (19%)	-신규 대출 지원 -급여 지원 (Paycheck Protection Program)
공적부문 (Public Sector)	지방 정부 (State & Local Gov.)	$3,400억 (17%)	-코로나 대응 지원 -Block Grant 제공
	공공보건 (Public Health)	$1,540억 (8%)	-치료제/백신 개발 지원 -의료 장비 보조
	교육 및 기타 (Education and others)	$ 440억 (2%)	-교육 기관 지원 -각종 복지 프로그램 지원

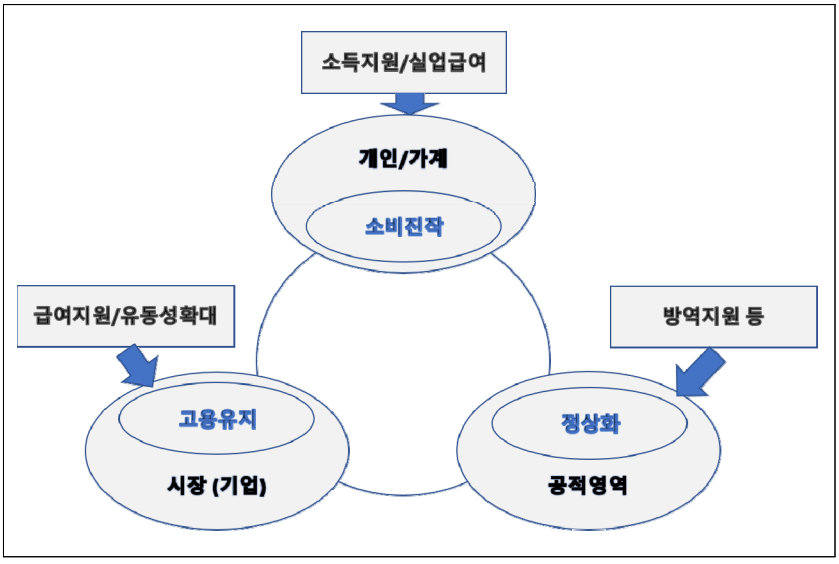
주: 운명 및 예비비는 계산에서 제외하였다
자료: 본 표는 Gellerman, 2020; Routley, 2020; Spiggle, 2020의 자료를 참조하여 작성하였다.

한편, CARES Act의 주요 정책 수단을 분석해 보면 본 법안이 지향하는 정책 목표를 좀 더 구체적으로 파악할 수 있는데 〔그림 2-2〕에서 보는 바와 같이 이는 크게 세 개의 주제로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 개인 및 가계의 가처분 소득 유지와 이로 인한 '소비 진작'이다. 이를 위해 동원되는 대표적 정책 수단은 개인 및 가계에 대한 직접적인 현금 지급 (EIP: Economic Impact Payment)[10]과 실업자에 대한 추가적 실업급여 지급이다. 둘째, 시장 영역의 재정적 스트레스를 완화하여 '고용 유지 및 확대'를 꾀하는 것이다. 대표적인 정책 수단으로 급여 지원 프로그램 (PPP: Paycheck Protection Program[11])과 기업의 각종 유동성 지원 정책을

10) 언론에서 통상 stimulus Check이라고 부르는데 정식 명칭은Economic Impact Program이다. 왜 이러한 현금 지급 정책이 stimulus check이라 불리우는지 뒤에서 설명한다.
11) PPP의 주요 골자는 500인 미만의 중소사업장을 대상으로 최대 천만 달러 (120억원)까지 '조건부' 상환 유예 대출 (loan forgiveness)을 해 주는 것이다. 즉 대출금을 기존 고용인의 임금 또는 신규 채용 비용 등 고용 유지 활동에 사용한 경우 대출금에 대한

들 수 있다. 마지막으로 공적 영역에 대한 지원을 통하여 코로나 대응의 효과성을 높이고 '정상화'를 촉진하는 것이다. 이를 위해 코로나 억제와 치료에 관련된 주체들에게 직접 재정을 지원한다. 요약해 보면 CARES Act는 '소비-고용-정상화'라는 세 개의 정책 목표를 달성하기 위하여 다양한 정책 수단을 동원하여 '개인 및 가계-시장(기업)-공적영역'을 지원하는 법안이라 할 수 있다. 이러한 거시적 맥락에서 봤을 때 실업급여 확대정책과 소득지원정책은 개인 및 가계에 현금을 직접 지급함으로서 경제적 안정을 도모하고 궁극적으로 소비의 둔화를 억제하는 정책 수단이라 할 수 있다.

[그림 2-2] CARES Act의 정책 대상, 목표, 전략



상환을 면제 받는다 (Lettieri & Lyons, 2020).

2. 실업급여 확대 정책의 개요

CARES Act에서 EIP와 더불어 개인 및 가계를 직접 지원하는 핵심 정책은 실업급여 확대정책이다. 여기서 '확대'라는 단어에 주목할 필요가 있는데 CARES Act의 실업급여 확대정책은 기존 실업급여 제도에 기반하여 급여액, 급여기간, 급여대상을 한시적으로 확장한 것이다 (Latham et al., 2020). 연방정부는 정책 관련 예산을 지원하고 정책의 운용은 주정부에서 담당하는 이원화 체계이다. 또한 기존 실업급여제도와 연계하여 시행되기 때문에 연방정부 차원에서 독립적으로 시행된 EIP에 비해 한층 복잡한 구조를 갖고 있다. 소요 예산은 2,700억 달러(324조 원)로 EIP와 비슷하지만 훨씬 큰 정치적 논쟁의 대상이 되고 있다[12]. 본 절에서는 우선 미국의 기존 실업급여제도를 간단히 짚어보고 이어서 CARES Act의 실업급여 확대정책의 골자와 주요 쟁점을 살펴본다.

미국은 '실질적으로' 연방정부 차원의 실업보험제도가 없기 때문에 각 주별로 상이한 실업급여 제도를 운영하고 있다. 따라서 실업급여의 수혜대상과 내용이 주 별로 천차만별이다. 단적인 예로 주당(weekly) 최대 실업급여액의 경우 가장 낮은 미시시피주는 235 달러인데 반해 가장 높은 메사추세츠주는 742 달러로 500달러 이상 차이를 보인다. 또한 최대 수급기간도 가장 낮은 노스캐롤라이나주의 경우 12주에 불과하지만 미네소타주나 워싱턴주 등 대부분의 주에서는 26주까지 가능하다 (World Population Review, nd). 이 외에도 수급자의 선별 방식, 최저 수급액 기준 등 많은 부분에서 주별로 큰 차이를 보이는데 이는 제도운영과 재정책임이 전적으로 주정부에 있기 때문이다. 따라서 각 주정부의 재정여력

12) 제5절에서 자세히 다루겠지만 CARES Act 후속 입법 논의과정에서 공화당과 민주당이 가장 첨예한 대립을 하고 있는 지점이 바로 실업급여 확대정책이다.

과 실업율에 따라 수급액이 조기에 소진되어 실업급여를 못 받을 수도 있고 주정부의 행정력에 따라 실업급여 신청 후 실제 수급까지 걸리는 대기시간도 주마다 다르다.

이처럼 기존 실업급여제도가 주마다 상이한 가운데 CARES Act의 실업급여 확대정책은 기존의 각 주별 실업급여제도 위에 연방정부 차원의 동일한 기준을 적용하였다. 〈표 2-2〉에서 보는 바와 같이 실업급여 확대정책은 세 개의 세부 조항(provision)으로 구성되어 있다 (Gigante et al., 2020). 먼저 실업급여 확대정책의 핵심 조항인Federal Pandemic Unemployment Compensation (FPUC)는 기존 주(state)별 실업급여액에 더하여 4월부터 7월까지 4개월 간 주당(weekly) 600달러를 추가적으로 지급한다. 예를 들어 기존 주(state) 실업급여제도 하에서 주당(weekly) 200 달러를 지급받던 경우라면 4월부터 7월까지는 주당 800달러는 수령하게 된다. 여기서 주목할 점은 추가 지급액이600달러로 정해진 이유인데 의회의 논의 과정에서 미국 전체 평균 실업급여액과 주당(weekly) 평균 임금을 참조하였다. 미국 전체의 평균 실업급여액이 약 330달러이고 주당(weekly) 평균 임금은 약 930달러임을 고려하여 이 둘의 차이를 메운다는 의미에서 600달러가 책정된 것이다 (Zeballos-Roig & Domm, 2020). 이런 점에서 FPUS는 실업급여를 통해 평균 임금의 100%를 보전해주는 매우 전향적인 조항이라 할 수 있다.

〈표 2-2〉 실업급여 확대정책의 조항별 정책목표와 구체안

조항	정책목표	구체안
Federal Pandemic Unemployment Compensation (FPUC)	실업급여액 추가 지급	기존 주별 실업급여액에 더하여 한시적으로 (4월-7월) $600 추가 지급
Pandemic Emergency Unemployment Compensation (PECU)	실업급여기간 연장	기존 주별 실업급여기간에 더하여 급여기간을 13주 연장
Pandemic Unemployment Assistance (PUA)	실업급여대상의 확대	기존 주별 실업급여제도에서 제외된 대상자들 중 코로나와 관련된 실업자들에게 한시적(12월까지)으로 수급자격 부여

두번째 조항은 Pandemic Emergency Unemployment Compensation (PECU)으로 기존 실업급여 수급기간에 더하여 13주를 연장하는 것이다. 예를 들어 어떤 주의 기존 실업급여 최장 수혜기간이 26주인 경우 39주까지 기간을 연장할 수 있다. 이 때 최초 26주에 해당하는 실업급여는 주정부의 예산에서 부담하고 이후 연장된 13주에 해당하는 부분은 CARES Act의 예산으로 감당하는 형식이다. 이는 대부분의 주들이 26주의 최장기간 기준을 가지고 있는 상황에서 13주를 더하여 실질적으로 실업급여 수급기간을 올해 말까지 연장하려는 의도로 만들어진 조항이라 할 수 있다. FPUS조항과 PECU조항은 상호연동적이므로 4월부터 7월까지는 600달러의 추가 급여가 지급되고 이후 12월까지는 기존 주별 수급액으로 회귀한다.

마지막으로 Pandemic Unemployment Assistance(PUA) 조항은 기존 실업급여제도에 포하되지 않았던 대상에게까지 수급 범위를 확대하도록 하고 있다. 주 마다 차이가 있지만 일반적으로 자영업자(self-employed), 개인 계약자(independent contractor 또는 freelancer), 노동시간 미 충족자 등은 기존 실업급여를 신청할 수 없다. PUA는 기존 제도에서 제외되었던 이러한 대상에게까지 실업급여 신청자격을 부여함으

로 실업급여정책의 범위를 확장하는 조항이다. 특히 산업구조의 재편으로 긱 이코노미 (gig economy)가 급성장한 미국의 현실을 고려할 때 중요한 부분이라 할 수 있다. 왜냐하면 긱 이코노미에 종하사는 많은 노동자들이 복지사각지대에 노출되어 있었기 때문이다. 특히 코로나 사태 속에서 Uber나 Lyft로 대표되는 운송업 분야의 긱 노동자들 (gig workers)이 큰 타격을 입었는데 실업급여 확대정책으로 이들 또한 실업급여를 수급할 수 있게 되었다[13]. 한마디로 CARES Act는 FPUS, PEUC 그리고 PUA를 통하여 실업급여의 수급액, 수급기간, 수급대상을 확대하는 효과를 거두었다.

그런데 논란은 수급액 증가와 관련되어 시작되었다. 앞서 설명한대로 CARES Act는 연방정부 단위의 정책이기 때문에 그 기준을 미국 전체 평균에 맞추었는데 여기서 '평균의 함정'이 발생한 것이다. 모든 주에 주당 (weekly) 600달러의 추가 수급액을 일괄 적용하다보니 일부 주 (특히 통상임금 수준이 낮은 주)에서는 실업급여의 소득대체율(earning-replacement rate)이 100%를 한참 상회하여 180%에 육박하기도 하였다. 뿐만 아니라 전체 수급자의 절반 이상이 기존 근로 소득보다 높은 실업급여를 받기도 하였다[14] (Keshner, 2020). 이러한 현상은 '노동유인 저해'라는 이슈와 맞물려 CARES Act의 후속 정책 협의 과정에서 핵심 쟁점으로 부상한다. 이에 대한 소개는 3장에서 다루도록 한다.

---

13) 수급 자격조건에 대한 구체적인 기준은 https://www.dol.gov/coronavirus/unemployment-insurance에 기술되어 있다.

14) 같은 $600의 추가 급여라도 통상 임금 자체가 낮은 주에서는 당연히 소득대체율이 높게 측정된다. 문제는 미국의 주별 소득 격차가 매우 크다는 것이다. 이를 단적으로 보여주는 자료가 교사들의 평균 연봉인데 동등한 이력과 동등한 노동 조건을 갖고 있는 교사집단에서 주에 따른 연봉 차이가 최대2배 (미시시피주 $45,000 vs. 뉴욕주 $86,000) 가까이 난다 (Perino et al., 2020).

3. 소득지원 정책의 개요

실업급여 확대정책이 실업이라는 상황을 전제하는 '선별적' 성격의 지원이었다면 본 절에서 소개하는 소득지원정책은 보다 '보편적' 현금지원정책이다. CARES Act에 포함된 소득지원정책의 정식 명칭 Economic Impact Program (EIP)이다. EIP의 총 예산은 2천 9백억 달러 (348조원)로 CARES Act에 포함된 20여개의 개별 정책들 중 PPP($3,500억)에 이어 두 번째로 크다 (J.P. Morgan, nd). EIP의 수급 대상은 기본적으로 납세자이다. 즉 2019 또는 2018년도에 세금 보고를 한 개인 및 가구 중에서 개인의 경우 연소득이 7만 5천 달러, 부부의 경우 15만 달러 이하인 경우 수급액의 100%를 받을 수 있다. 그리고 이 기준을 초과하여 개인의 경우 9만 9천 달러까지, 부부의 경우 19만 8천 달러까지 구간(일명 phase out 구간)에서는 연소득이 100달러 씩 증가할 때 마다 5달러 씩 수급액을 삭감하는 구조이다.

따라서 지급의 모든 절차는 연방 국세청 (IRS: Internal Revenue Service)에서 담당한다. 정상적으로 세금을 보고한 경우 별도의 신청이 필요 없으며 IRS에서 기존 세금 정보를 기초로 대상자와 수급액을 결정하여 자동으로 지급한다. 다만 은퇴자의 경우 세금보고를 하지 않았더라도 IRS의 개별적인 신청과 심사를 통하여 수급받을 수 있다. 수급액은 개인 천 2백 달러, 부부 2천 4백 달러 이고 이에 더하여 18세 미만의 자녀가 있는 경우 한 명당 5백 달러 씩 총 5명까지 받을수 있다. 예를 들어, 2명 자녀를 동반하고 2019년도 부부합산 연소득이 15만 달러 이하인 가구의 경우 3천 4백 달러 (부부 $2,400 + 자녀 $1,000)를 현금으로 수령한다.

앞 절에서 언급했듯이 EIP의 목표는 코로나 사태로 가처분 소득이 줄

어든 개인 및 가계에 현금을 지원함으로서 경제적 불안을 완화하고 궁극적으로 소비를 진작하는데 있다. 그렇기 때문에 외국인이라 할지라도 경제 활동에 참여하고 있다면 (즉 세금을 제대로 내고 있다면) 수혜 대상이 된다. 반면 미국 국민이라 할지라도 정상적인 경제 활동에 참여하고 있지 않다면 (즉 세금 보고가 없다면) 은퇴자 등 정당한 사유가 아닌 경우 수혜 대상에서 제외된다. 다시 말해서 EIP는 국민의 경제적 기본권 보장을 위한 복지 정책이라기 보다는 경제 위기 상황에서 소비 진작을 위한 경제 정책의 일환이라 보는 것이 타당하다. 그런 이유에서 이와 같은 종류의 정책을 relief 또는 assistance check이 아니라 'stimulus' check이라 부른다 (Halton, 2020).

〈표 2-3〉 2008년 SP와 2020년 EIP비교

	2008년 SP*	2020년 EIP
100% 수급 기준 (연소득 기준)	개인: $89,000 이하 부부: $178,000 이하	개인: $75,000 이하 부부: $150,000 이하
최대 수급액	개인: $715 부부: $1,420 자녀: $350	개인: $1,200 부부: $2,400 자녀: $500
법안 제정	2008년 2월 13일	2020년 3월 27일
지급 개시	2008년 5월 2일	2020년 4월 9일

주: 용이한 비교를 위해 2008년 달러를 2020년 현재 가치로 전환하였다. 이를 위해 원값(raw value)에 누적 인플레션률 19.1%를 적용하였다.

EIP와 같은 현금지원 정책이 미국에서 처음 등장한 것은 부실 주택 담보 대출 문제로 촉발된 2008년 금융위기 때로 거슬러 올라간다. 당시 경기 침체를 해소할 목적으로 부시 행정부에서는 Economic Stimulus Act (ESA)를 발효하는데 이 법안에 Stimulus Payment(SP)라 명명된 소득지원 정책이 포함되었다[15]. 한마디로 EIP는 2008년Stimulus Payment의 업그레이드 버젼이라 할 수 있다. 물론 그 사이 또 다른 현금 지원 정책이

있었는데 2009년 새로 집권한 오바마 행정부에서 시행한 정책이다. 하지만 그 규모가 2008년 SP의 1/9 수준으로 기존 SP를 보충하는 성격의 정책이었다 (Amadeo, 2020). 따라서 여기서는 2008년과 2020년 정책을 비교해 봄으로 기존 정책에 비해 EIP가 어떤 특징을 갖는지 살펴 본다.

위의 〈표 2-3〉에서 보는 바와 같이 두 정책 간에는 크게 세 꼭지에서 차이를 볼 수 있다. 먼저 수급 기준을 보면 EIP가 좀 더 선별적이다. 즉 EIP는100% 수급을 위한 소득 기준액을 SP 보다 낮춤으로서 지급 대상의 범위를 조금 축소하였다. 참고로 2020년도 소득 하위 80% 기준은 13만 3천 달러이고, 90% 기준은 18만 7천 달러이다[16]. 이를 근거로 추정해 보면 EIP의 경우 대략 소득 하위 85%까지 그리고 SP는 대략 소득 하위 89%까지를 수급 대상으로 규정한다 볼 수 있다. 다음으로 최대 수급액을 보면 EIP가 SP대비 70% 정도 증가하였다. 마지막으로 법안 제정 부터 지급 개시까지 걸린 시간을 보면 SP의 경우 약 3달 정도가 소요된 반면 EIP의 경우 단 2주밖에 걸리지 않았다. 요약해 보면 EIP는 SP와비교했을 때 지급대상의 범위를 약간 축소하는 대신 수급액을 대폭 증가시키고 매우 신속하게 집행을 하였다는 특징이 있다. SP의 효과는 그리 고무적이 않았는데 이 이유로 수급액이 충분하지 않았다는 점과 지급 시기가 너무 늦었다는 점이 지적되었다 (Amedeo, 2020). 따라서 EIP는 이를 반면교사로 삼아 과감한 증액과 신속한 전달에 방점을 둔 소득지원 정책이라 할 수 있다. 실업급여 확대정책과 달리 EIP는 큰 정치적 논쟁을 거치지 않는다. 그래서 CARES Act 후속 논의에서 공화-민주 양당뿐 아니라 백악관의 지지를 받아 입법안에 포함된다.

---

15) 이는 CARES Act에 EIP가 포함되는 것과 같은 구조이다. 이후로 부터 경제 위기 해소를 위한 소득지원 정책을 통상 'stimulus check'이라 부른다.

16) 미 통계국(U.S. Census Bureau) 의 최신 자료가 2018년도이기 때문에 원값에 2.1%의 누적 인플레션률을 적용하여 2020년치를 추정하였다. 원자료는 Semega et al. (2019) 이다.

제5절 CARES Act 후속 정책에 대한 논의

아직까지 CARES Act의 효과에 대한 체계적인 실증연구가 없고 중장기 효과를 측정하기에는 시기상조이지만 단편적인 자료들을 근거로 추정해 보면 일단 CARES Act는 소기의 목적을 달성한 것으로 보인다. 무엇보다 비록 단기성일 지라도 가계의 경제적 안정화를 통해 시장의 긴장을 완화하는데 일정 부분 역할을 한 것으로 보인다 (Randall, 2020). 또한 미시간대의 정기 소비자 기대치 조사(Consumer Expectation Survey)를 분석한 모건 스탠리에 따르면 CARES Act의 개인 및 가계 현금지원이 팬더믹으로 위축된 소비심리를 살리는데 일조한 것으로 나타났다 (Udland, 2020).

하지만 문제는 8월 부터이다. 일회성인 EIP의 효과는 당연히 사라져 가고 있으며 7월 말을 기점으로 실업급여 확대정책의 FPUC조항도 종료되었다. 즉 기존 실업급여에 더하여 지급되던 600달러의 주별(weekly) 추가 수당이 사라진 것이다. 실물경기의 위기는 생각 보다 컸다. 3월 이래 실업 급여 신청자가 4천 만명을 넘어섰고 (Tappe, 2020), 중소 사업장을 중심으로 파산이 급증하고 있다 (Peterson, 2020). CARES Act의 또 다른 기둥이라 할 수 있는 PPP의 효과가 반감할 수 있다는 전조이다. 봉쇄만 해제되면 억제되었던 경제수요가 폭발적으로 반등할 것이라던 'V자 회복'은 요원해졌다. 이 가운데 코로나 2차 확산에 대한 경고가 들리고 있다 (Andrew, 2020). 두 번째 구제안 일명 CARES Act 2에 대한 요구가 대두되는 이유이다. 워싱턴 정가에서는 이미 4월 말부터 두 번째 구제안에 대한 논의들이 시작되었다. 본 장에서는 CARES Act 후속 정책에 대한 논의들을 살펴보고 그 의미를 알아본다.

1. 5개의 정책 후보들

본 절에서는 먼저 의회에서 발의되었던 CARES Act 후속 정책과 관련되어 있는 다섯 개의 대표적 입법안들을 살펴본다. 이들 법안들은 비록 실제 법제화 되지 못했지만 각 법안의 내용들을 통하여 미 정치권에서 현실 문제를 진단하는 관점과 어떤 방식의 해결책을 선호하는지 간접적으로나마 파악할 수 있기 때문이다. 〈표 2-4〉에서 보는 바와 같이 발의자(소속), 정책 목표, 주요 내용을 중심으로 살펴본다.

〈표 2-4〉 CARES Act 후속 입법안

법안명	발의자 (소속)	정책 목표	주요 내용
Monthly Economic Crisis Support Act	버니 샌더스 (무) 캐맬라 해리스 (민) 에드 마케이 (민)	일정 소득 수준 이하의 가계에 직접적인 현금지원	- 부부기준 연소득 $200,000 이하 가구에 매달 $4,000 현금지급 - 보호자녀 1인당 추가 $2,000 지급 (최대 3인까지) - CARES Act 종료 후 3개월 간 지급
Emergency Money for the People Act	로 카나 (민) 팀 라이언 (민)	일정 소득 수준 이하의 가계에 직접적인 현금지원	- 부부기준 연소득 $260,000 이하 가구에 매달 $4,000 현금지급 - 보호자녀 1인당 추가 $500 지급 - CARES Act 종료 후 1년 간 지급
Automatic Boost to Communities Act	라쉬다 틀라입 (민) 프라밀라 제이야팔 (민)	미국 내 모든 거주민(residents)에게 직접적인 현금지원	- 1인당 $2,000, 가구 당 최대 $8,000 현금지급 - CARES Act 종료 후 1년간 간 지급
Rent and Mortgage Cancellation Act	일한 오마르 (민)	주택 임대인 및 임차인에 대한 지원	- 주택 임차인의 임대료 및 모기지 1년간 유예 - 주택 임대인 지원을 위해 연방 주택도시개발부의 공적 펀드조성
Getting America Back to Work Act	조쉬 할레이 (공)	고용주에 대한 세제 혜택	- 세금 리베이트를 통해 고용주 부담분 사회보장세의 80% 감면

첫번째 법안은 무소속의 버니 샌더스 상원의원과 민주당 소속의 캐맬라 해리스 그리고 에드 마케이 상원의원이 공동발의한 Monthly Economic Crisis Support Act이다. 5월 초 이 법안이 발의될 때만 해도 샌더스 안으로 불리웠는데 8월 중순 해리스 상원의원이 민주당 부통령 후보로 지명되며 다시 한번 주목받고 있다 (Stein, 2020). 이 법안은 CARES Act의 EIP 연장안이라 할 수 있는데 부양 자녀 보조금을 500달러에서 2,000달러로 상향 조정하였다. 또한 EIP가 1회 지원금을 지급한데 반해 여섯 달에 걸쳐 6회 지원한다 (Bernie Sanders, nd).

Emergency Money for the People Act(EMPA)는 민주당 소속 하원의원 팀 라이언과 로 카나가 공동 발의한 법안으로 역시 EIP를 기반으로 수급 대상, 수급액, 그리고 수급 기간을 대폭 확대한 것이다. 개인(가구) 연소득 13만 (26만)달러 이하의 개인 및 가구를 대상으로 매달 개인(부부)에게 2천 (4천) 달러를 향후 1년 간 지급하는 것이다. EIP와 마찬가지로 부양 자녀 1명당 5백 달러를 추가로 지급한다 (Khanna.house, nd). Automatic Boost to Communities Act(ABC Act)은 역시 두 명의 민주당 하원의원, 라쉬다 틀라입과 프라밀라 제이야팔에 의해 제안되었다. 1년간 개인 및 가계에 현금을 지원한다는 점에서 EMPA와 흡사하지만 정책 대상의 범위가 더 포괄적이다. CARES Act나 EMPA는 사회보장번호(Social Security Numbers)나 세금번호(Tax Identification Numbers)를 가지고 있는 개인을 대상으로 하는 반면 ABC Act는 미국 내에서 3개월 이상 체류 중인 모든 거주민을 대상으로 한다. 즉 복지사각지대에 놓인 불업이민자들도 현금 지원정책에 포함시키는 것이다[17]. 이에 더하여 은행 구좌가 없는 수혜자들을 위해 '디지털 달러'라는 개념을 도입하고 있다 (Brett, 2020).

17) 2010년 기준 약 1,100만 명 이상의 불법 이민자가 미국에 거주중인 것으로 추정된다. 이들은 이미 많은 산업분야에 걸쳐 두루 종사하기 때문에 미국 경제에서 이들의 역할을 무시할 수 없는 수준이다 (김태근, 2017-a).

앞서 보았던 세 개의 법안들이 '직접적인' 현금 지급을 그 정책 목표로 하고 있는 반면 이후 소개할 두 법안들은 '간접적'인 지원에 초점을 두고 있다. 먼저 Rent and Mortgage Cancellation Act(RMCA)는 민주당 소속의 일한 오마르 하원의원이 발의한 것으로 주택 문제를 핵심 의제로 삼고 있다. 코로나 사태로 인한 실업과 소득 감소는 특히 도시 서민층의 주거 불안정을 증대 시켰는데 이미 4월 부터 '임대료 저항 운동 (No rent movement)'이 나타날 정도로 심각한 문제로 부상하였다. 최근 분석에 의하면 구제방안이 없을 경우 올해말까지 약 4,000만 명의 세입자가 임대료를 감당하지 못해 퇴거위기에 처할 것으로 전망된다[18] (Yurkevich, 2020). RMCA는 이러한 문제에 대처하기 위해 CARES Act 종류 후 일년간 세입자의 임대료 지급을 유예해 주는 것이다. 이와 더불어 주택 소유자의 주택 모기지 상환도 일년간 유예한다. 더 나아가 임대인과 모기지 대출 금융권의 재정적 안정을 담보하기 위해 연방 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development) 산하에 공적 주택기금을 마련하여 이들을 지원하는 것을 골자로 한다 (Guina, 2020). 마지막으로 공화당 상원의원 조쉬 할레이가 제안한 Getting America Back to Work Act는 고용주의 사회보장세 감면을 통해 고용 확대를 꾀하는 정책으로 제4절에서 설명한 CARES Act의 백악관안을 연장한 법안이라 할 수 있다.

이들 정책안들이 단독으로 의회를 통과해 백안관의 인준을 받을 가능성은 전무하다. 수 천억달러에서 1조 달러의 예산을 수반하는 정책이 개별 의원들의 의안에서 채택되는 경우는 없었다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책안들이 중요한 이유는 미 정치권의 현재 스탠스를 가늠할 수 있는 척도가 되기 때문이다. 다섯 개의 주요 법안 가운데 3개가 직접적인 현금

18) CARES Act에 세입자 보호를 위한 '퇴거보호(protections on evictions)' 조항이 있었지만 7월부로 종료 되었다. 그래서 20여 개의 주에서는 주 자체적으로 퇴거금지령을 한시적으로 연장하였다.

지원과 관련된 정책이라는 점, 그리고 그 현금 지급 정책의 내용들이 기본소득의 개념을 상당부분 차용한다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 6개월 전만 하더라도 기본소득이라는 개념은 매우 진보적인 몇몇 정치인이나 사회운동가들 사이에서나 통용되던 정책 의제였는데 코로나 사태와 CARES Act를 거치며 미 의회의 체임버에 공공연하게 논의되는 주제로 부상한 것이다. 이는 향후 미 정치권에서 기본소득과 관련된 정책이 얼마든지 나올 수 있다는 하나의 단초를 제공한 것이라 여겨진다.

2. HEROS Act와 HEALS Act 비교

앞서 살펴본 정책안들이 현실성보다는 상징성에 더 큰 의미를 둔다면 본 절에서 다룰 두개의 법안은 공화-민주 양당의 대표안들로 실제 협상 테이블에 올려진 의안들이다. 먼저 앞절에서 본 바와 같이 다섯 개의 정책 후보들 중 네 개가 민주당에서 발의된 것으로 CARES Act 후속 정책의 논의에서 민주당이 주도권을 선점하였다는 것을 알 수 있다. 민주당은 당내 1, 2인자인 하원의장 낸시 팰로시와 상원 원내대표 척 슈머의 주도하에 이미 4월 초부터 후속 정책안을 발전시켜 왔으며 5월 초 Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solutions Act (HEROES Act)를 실질적인 민주당의 대표안으로 하원에 상정하고 5월 12일 이를 통과시킨다[19]. HEROS Act는 한마디로 CARES Act의 확장판이라 할 수 있다. CARES의 Act의 기본 골격을 유지하며 확대 실업 급여를 2021년 1월까지 연장하고 EIP와 마찬가지로 개인 및 가계를 대상으로 일회성 현금 지원 (개인 $1,200, 부부 $2,400)을 하되 부양 자녀 1

19) 현재 연방하원 의석수는 민주 232석, 공화 198석으로 민주당 단독 법안 통과가 가능하다.

명 당 추가 지급액을 1,200 달러로 상향하는 것이다 (Congress.gov-b, nd). 이 외에도 지방 정부와 공공부문을 위한 직접 지원을 대폭 확대하는 내용을 포함하고 있다.

이 기간 공화당과 백악관의 행보는 다소 혼란스러웠는데 공화당과 백악관 사이에서 그리고 공화당 내에서 조차 이견이 표출되었다. 우선 HEROES Act가 하원을 통과한 직후 공화당의 즉각적인 반응은 더 이상 개인 및 가계에 대한 현금 지원 (stimulus check)은 없다는 것이었다 (Nova, 2020). 이는 민주당 안에 EIP와 실업급여 확대정책의 연장이 포함된 것을 비판한 것이다 (Friedman, 2020). 이에 공화당 상원 원내대표 미치 맥코넬은 HEROES Act의 상원 통과가 불가하다[20]는 의견을 민주당에 전달하지만 정작 공화당의 대안이 무엇인지에 대한 언급은 전혀 없었다. 오히려 5월 말 국가경제위회 (National Economic Council) 래리 커들러 의장이 'Back-to-Work Cash Bonus'를 언급하며 다음 구제안에 실업급여 수급자들의 일터 복귀를 위한 '노동유인' 정책이 포함되야 한다는 백악관의 의중을 드러냈다 (Zeballos-Roig, 2020). 이는 CARES Act가 개인 및 가계에 지내친 현금 지원을 함으로써 노동자들의 근로 동기를 감소시켰다는 보수 진영의 비판 (Onwuka, 2020)을 수용한 것이다. 두 달여에 걸쳐 공화당과 백안관 사이의 조율이 이어지고 마침내 7월 27일 민주당HEROES Act의 대응안으로 공화당 대표안인 Health, Economic Assistance, Liability Protection, and Schools (HEALS) Act가 소개된다.

20) 현재 연방상원 의석수는 공화 53석, 민주 47석 (민주 성향의 무소속 2석 포함)으로 공화당 단독으로 하원에서 처리된 법안을 부결시킬 수 있다.

〈표 2-5〉 HEROES Act와 HEALS Act 주요 항목 비교

주요 항목	HEROES Act (민주당 안)	HEALS Act (공화당 안)
총 소요 예산	$3조	$1조
주정부 지원	- 재정 스트레스 완화를 위해 주 정부 지원 ($1조)	N/A
주택 보조 (Housing relief)	- 압류(Foreclosure) 방지를 위한 주택 대출 상환 지원금 ($1,000억) - 퇴거(Eviction) 방지를 위한 임대료 지원금 ($750억)	N/A
위험 수당 (Hazard pay)	- 필수 영역 노동자(essential workers)의 위험 수당 보조 ($2,000억)	N/A
책임 보호 (Liability Protection)	N/A	- 고용주 (기업)의 코로나 문제와 관련 법적 소송 제한
소득지원 (EIP)	- CARES Act의 EIP와 동일 단, 부양자녀 1인당 (최대 3인까지) 지원금을 $1,200으로 인상	- CARES Act의 EIP와 동일 단, 부양자녀의 나이 제한 폐지
실업급여	- FPUC 조항을 2020년 12월까지 연장 - PUA 조항을 2021년 3월까지 연장	- 9월까지 추가 실업급여 $200 (주당) 지원 - 9월 이후 $200 추가 급여 폐지 후 이전 득의 70%의 실업급여 지원 (단, 최대한도 주당 $500)

위의 〈표 2-5〉에서 보는 바와 같이 HEROES Act와 HEALS Act의 가장 두드러지는 차이는 연방정부의 지출 규모이다. HEROES Act는 법안의 명칭 'Omnibus Emergency Solutions'에서 알 수 있듯 포괄적인 구제안을 담다보니 추정 예산이 3조 달러 (3,600 조원)에 달한다. 반면 HEALS Act는 그 3분의 1수준인 1조 달러 (1,200 조원)에 그쳐 보다 보수적인 재정운영에 방점을 두고 있다. 예산안에서 가장 큰 이견을 보이는 부분은 주정부에 대한 직접 지원 항목이다. HEROES Act는 코로나 사태의 정상화를 위해 주정부에 1조 달러 (1,200조원)의 보조금 (grant)을 지원하는 내용을 담고 있지만 HEALS Act에서는 주정부 지원 항목이 아예 없다. 이 외에도 HEROES Act에는 주택 임대료 보조, 필수 노동자들의 위험 수당 보조 등 개인 및 가계를 직접 지원하는 내용들이 다수 포함되

어 있다. 반면 HEALS Act는 '책임 보호(Liability Protection)' 등의 조항을 통해 고용주나 기업이 코로나 문제와 관련하여 법적 소송에 휘말리는 것을 방지하는 내용과 같이 고용주나 기업의 권리를 보호하는 항목을 두고 있다 (Spang, 2020).

여기서 주목할 지점은 두 법안 모두 개인 및 가계에 대한 직접적인 소득지원(EIP)을 포함한다는 것이다. 5월 중순만 하더라도 더 이상의 stimulus check은 없다고 강조하던 공화당의 반응을 고려할 때 HEALS Act에 EIP가 포함된 것은 공화당 입장에서 상당히 전향적인 변화이다. 더군다나 두 법안 모두 CARES Act의 EIP를 약간씩 확대하는 정책을 제안하고 있다. HEROES Act 의 경우 CARES Act에서 500달러이던 부양자녀에 대한 지원금을 1,200달러로 상향하고 있으며, HEALS Act의 경우 기존 500달러를 유지하는 대신 CARE Act에서 17세로 제한하던 부양자녀의 나이 제한을 폐지하고 있다. 즉 공화-민주 모두 CARES Act 의 EIP가 효과적인 정책이었음을 인정하는 대목이라 할 수 있다.

이와 달리 실업급여 확대정책에 있어서는 두 법안에 유의미한 차이가 있다. 먼저 HEROES Act를 보면 CARES Act의 FPUC 조항을 2020년 12월까지 연장할 것을 제안하고 있다. 앞서 설명한 대로 FPUC 조항은 기존의 주(state)별 실업급여에 주당(weekly) 600달러의 추가 급여를 지원하는 항목으로 7월 31일부로 그 기간이 종료되었다. HEROES Act는 이 기간을 올 해말까지 연장함으로 600달러의 추가 실업급여를 12월까지 지원하는 것을 골자로 한다. 또한 CARES Act의 PUA조항도 2021년 3월까지 연장하는 것을 제안하고 있는데 PUA는 올 해 12월에 종료된다. PUA 연장을 통해 기존 실업급여제도의 혜택을 받지 못했던 집단, 예를 들어 긱 노동자 (gig workers)나 자영업자들도 내년 3월까지 실업급여를 수급할 수 있도록 하고 있다. 반면 HEALS Act는 FPUC 조항을 올 해 9

월까지 연장하고 추가 실업급여액도 600달러에서 200달러로 삭감하고 있다. 또한 10월 부터는 일괄적인 추가 실업급여를 지원하는 것이 아니라 각 개인의 이전 임금을 기준으로 임금대비 70%의 실업급여를 제공하며 단 주당 (weekly) 실업급여 최대 한도를 500달러 제한하고 있다[21]. 한마디로 민주당 안은 CARES Act의 실업급여 확대정책을 '확대'하는 입장하고 공화당 안은 이를 '축소'하는 입장이다. 이 둘의 차이는 결과적으로 양당의 합의가 불발되는데 결정적인 역할을 한다.

제6절 CARES Act의 정치사회적 함의와 향후 전망

CARES Act가 초당적 합의로 통과 되었던 것과 달리, 물밑 접촉을 포함해 2주간 진행된 양당의 8월 협상은 불발된다. 낸시 팰로시와 척 슈머의 당 장악력을 바탕으로 조직적으로 움직인 민주당은 좀처럼 양보의 기미를 보이지 않았고 (Zanona, 2020) 민주당과의 협상은 물론 백악관과의 이견도 조율해야 했던 공화당의 원내지도부는 정치력을 발휘하는데 한계를 보였다. 협상이 교착에 빠진 가운데 트럼프 대통령은 구제안 관련 4개의 행정명령을 발동한다. 첫째, 연소득 십만 달러 이하 노동자의 사회보장세금 유예, 둘째, 추가 실업급여 지원, 셋째, 퇴거 금지 연장, 넷째, 학자금 대출 상환 유예이다 (Long, 2020).

이 중에서 두번째 행정명령이 논란의 중심이 되었는데 이는 연방정부의 대규모 재정 투입을 요구하기 때문에 의회의 승인이 필수적이기 때문이다 (Megerian et al., 2020). 즉 의회의 승인이 없으면 사실상 효력이

21) 예를 들어 기존 주당 (weekly) 임금이 $700의 경우 $490의 실업수당을 받는다. 그러나 기존 임금이 $1000인 경우 $700을 받는 것이 아니라 최대 한도인 $500을 받는다.

없는 행정명령이다. 트럼프의 실업급여 지원안을 보다 구체적으로 보면 올 12월까지 주당(weekly) 400달러의 추가 실업급여를 지원하되 이 중 300달러는 연방 예산에서 부담하고 100달러는 주정부 예산에서 지원하는 것으로 하고 있다. 일단 추가 지원금의 액수로만 보면 민주당 안 ($600)과 공화당 안 ($200)의 절충지점이라 할 수 있다. 이런 면에서 이번 행정명령은 실제 집행을 목적으로 한 것이 아니라 협상의 여지를 만들고 추가 실업 급여 지원에 대한 백악관의 의지를 홍보하는데 더 큰 목적이 있는 것으로 보인다.

이런 가운데 공화-민주 양당의 CARES Act 후속안 재협상이 9월 초에 시작될 것으로 알려졌다. 11월 초 대통령 선거와 상하원 선거가 있는 정치일정을 고려할 때 이번 협상에서 어떤 식으로든 반드시 결과가 나올 것으로 예상된다. 왜냐하면 CARES Act 종료 후 경제적 어려움에 직면한 가계가 많고 이를 방치하는 것은 선거를 앞둔 정치권의 입장에서 큰 부담이기 때문이다 (Rodems & Cooney, 2020). 우선 양당의 이견이 거의 없다는 점에서 소득지원정책 (EIP)는 현재 CARES Act에서 약간 수정/보완되어 전체 지원액이 증가하는 수준에서 무난히 포함될 것으로 보인다.

문제는 두 가지 핵심 쟁점, 주정부 지원안과 실업급여 확대정책이다. 주정부 지원안의 경우 양당이 제시한 양보안의 경우에도 예산 차이가 8천억 달러 (1,000조 원)에 가깝기 때문에 어떤 식으로 합의점 찾을지 아직 미지수이다 (Carney, 2020). 특히 코로나 사태를 겪으며 많은 주정부들이 트럼프 행정부와 각을 세워왔다는 점을 고려하면 공화당이 얼만큼 백악관을 설득하느냐가 관건일 것으로 보인다. 하지만 실업급여 확대정책의 경우 최근의 행정명령에서 보듯 양당간 절충점에서 결정될 것으로 보인다. 즉 CARES Ac보다 지원액과 지원 범위를 다소 축소하는 수준에서 최종안에 포함될 것으로 예상된다. 실업급여 확대정책이 노동유인을

감소시켜서 수급자들이 일터로 복귀하는 것을 방해한다는 비판이 보수진영을 중심으로 꾸준히 제기되어 왔지만 최근의 경험적 연구들에 따르면 실업급여가 노동유인 감소에 미치는 영향이 거의 없는 것으로 나타났다 (Rampell, 2020). 이같은 결과들은 공화당내의 실업급여 비판론자들의 입지를 약화시킬 것으로 보인다.

코로나 사태를 겪으며 미 정치권이 합의한 CARES Act와 후속 정책 논의들을 볼 때 중요한 함의를 발견할 수 있다. 경기위기 상황에서 사회정책의 초점은 결국 가계의 소득유지와 실업자 지원으로 수렴한다는 것이며 선제적인 현금 지원이 매우 효율적인 방법이라는 것이다. 이미 미 의회예산국(Congressional Budget Office)은 일련의 정부 지원 조치들이 고용과 소비를 안정시켜 코로나 사태로 인한 경제 악영향을 부분적으로 완화할 수 있을 것이란 전망을 내놓았다 (Cox, 2020). 또한 최근의 조사에 따르면 경제 위기 상황에서 현금 지원이 높은 수준의 적재성과 효능성을 보이는 것으로 나타났다. 가장 대표적인 자료는 미 통계국(U.S. Census Bureau)의 Household Pulse Survey이다. 현금지원금의 사용처를 조사한 자료(항목별 중복 응답 가능)에 의하며 응답자의 80%가 음식 및 생필품 구입, 78%가 렌트비 또는 주택 모기지 상환 등 매우 필수적인 부분에 지원금을 사용한 것으로 나타났다 (U.S. Census Bureau, 2020). 즉 지원된 돈이 목적에 맞게 가계의 필수적 경제 활동을 위해 사용되었다는 것이다. 이는 매우 중요한 대목인데 가계에 직접 현금을 지원할 경우 투자/예금 등 비필수적 분야의 유동성만 증대시킬 것이라는 비판론자들의 주장을 반박하는 결과이기 때문이다.

문제는 재정이다. CARES Act에 투여된 2조 달러의 예산은 고스란히 연방정부의 적자로 남는다. 후속 구제안의 규모가 어느 정도의 수준에서 합의 될지 아직 불확실하지만 공화-민주 양당의 중간값을 가정하더라도

추가적으로 2조 달러가 더 소요될 것이다. 올 한해에만 코로나 관련 정책으로 4조 달러 (4,800조원)를 지출하는 셈이다. 이는 2020년 미 연방정부의 총 세수 예산인 3.9조 달러를 넘는 수치이다. 아무리 미국이 기축통화 발행국이고 재정 적자에 익숙한 사회라고 하지만 한 해에 이 정도로 막대한 적자를 감내하는 경우는 없었다. 그럼에도 불구하고 정치권 뿐만 아니라 학계, Fed 심지어 시장에서조차 구제안에 대한 요구가 대두되는 것은 '미래'의 재정 적자를 걱정하기에 '지금'의 상황이 그만큼 녹록지 않다는 것을 말해준다. 특히 소득지원과 실업급여 확대 등 가계를 대상으로 하는 현금 지급 정책이 가계의 경제 상황을 안정시킬 뿐만 아니라 경제 전반에 긍정적 효과를 가져온다는 것을 방증한다 하겠다.

아울러 코로나 사태를 겪으며 적극적 사회정책이 뉴노멀로 자리 잡은 이 시기에 현대통화이론(Modern Monetary Theory)에 근거해 '재정적자'를 새롭게 개념화하려는 시도를 주목할 필요가 있다. 현대통화이론의 대표 학자 중 하나인 스테파니 켈튼이 강조하듯 (Constant, 2020) "정부의 적자 (deficit)는 경제 주체 중 누군가에게는 이득 (surplus)이 발생했다는 것을 의미한다. 재정적자 그 자체가 문제가 아니라 돈을 어디에 어떻게 쓰느냐가 문제이다. 같은 돈이라도 이미 충분히 부유한 기업 등에 지원되는 대신 수많은 일반인들에게 지원될 때 그 효과가 극대화되는 것은 자명하다." 이런 관점에서 CARES Act는 '사회적 투자'로서의 소득지원정책의 효과를 가늠해 볼 수 있는 정책 예시라 하겠다.

제3장

코로나, 사회 보장, 그리고 노동 시장의 반응: 불평등에 대한 영향

제1절 배경
제2절 사회보장 및 고용 관련 주요 도전과제와 대응
제3절 노동 시장 불평등
제4절 결론

제3장 코로나, 사회 보장, 그리고 노동 시장의 반응: 불평등에 대한 영향

제1절 배경

코로나19 팬데믹은 전례 없는 경제 및 사회적 도전과제를 야기했다. 전세계 확진자 수가 5천만 명에 가까워지고 있고 백만 명 이상이 목숨을 잃으면서 각국 정부는 코로나로 인한 어려움과 혼란을 해결하기 위해 고군분투하고 있다 (WHO, 2020). 영국에서는 코로나로 인한 사망자 수가 6만 명을 넘어섰으며 백만 명 이상이 확진 판정을 받았다 (Gov.uk, 2020a). 11월 초 기준 영국은 전세계에서 코로나 사망자 수가 5번째로 많은 국가다 (BBC News, 2020a). 바이러스의 급격한 확산으로 의료 시스템이 압박을 받고 있으며 병원들은 환자 치료에 다시 집중하고 중환자 시설을 늘리려 하고 있다.

영국 정부는 2020년 2월부터 점진적으로 규정을 강화해오고 있지만, 영국 전체, 잉글랜드, 스코틀랜드, 그리고 웨일즈 모두에서 신규 확진자 및 사망자 수가 증가하면서 3월 23일부터 의무적인 봉쇄령이 내려졌다. 텔레비전으로 방송된 '대국민 담화'에서 팬데믹 대응 기간 동안 한 가지 어려운 점은 영국이 사실상 네 개의 국가라는 사실이 언급되었다: 영국이 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 그리고 북아일랜드로 구성되어 있기 때문이다. 행정 권력이 위임되어 있고 각 국가가 의료, 사회 서비스 및 교육과 훈련 등 위임된 문제에 대해 지역의 상황을 고려하여 각자 결정을 내리는 반면 사회 보장이나 연금과 같은 분야는 의회의 문제로 분리되어 있다 (영국 내각사무처 외 (Cabinet Office et al., 2013). 이러한 위임의 이

점은 지역의 상황에 맞는 정책이 나올 수 있다는 점이다.[22] 하지만 국가에 따른 차이는 정부 메시지에 대한 대중의 이해와 커뮤니케이션을 복잡하게 만들 수 있다. 영국 보건 장관은 잉글랜드의 보건 서비스와 영국 보건부(UK Department of Health)를 관장한다. 보건 정책은 위임된 문제이며 감염의 확산을 해결하기 위한 긴급 권한은 네 국가에서 각각 다른 입법에 명시되어 있다. 위임을 받은 각 행정부에는 최고 의료 책임자(CMO)와 최고 과학 자문관이 있으며 제재 해제에 대해 각자 다른 접근방식을 취하며 검사 및 추적에도 각자 책임을 진다 (영국 정부연구소(Institute for Government), 2020). 네 국가는 각각 다른 봉쇄 단계를 수립하고 차별화된 단계의 봉쇄 제재를 적용했다. 예를 들어 잉글랜드가 10월 초 3단계 시스템을 도입한 반면 스코틀랜드에는 5단계 시스템이 있다. 국가들은 타인과의 만남, 공공 및 사회적 모임과 행사, 서비스 및 레저 장소 운영에 대한 제한이 서로 다르며 국가 내에서도 제재 단계를 차별화하는데 예를 들어 스코틀랜드 지역은 5단계 경보 시스템의 1,2, 또는 3단계를 지역별로 다양하게 시행한다.

팬데믹 경험은 영국의 준비성에 관한 심각한 질문을 불러 일으켰다. 2016년 주요 독감 유행병 시뮬레이션인 시그너스 훈련(Exercise Cygnus)이 실행되어 집중 치료 병상 부족과 수술 수용력 및 격리 계획 문제가 강조되었다 (잉글랜드 공중보건국(Public Health England), 2017). 시그너스 보고서는 다음과 같은 결론을 내렸다: “계획, 정책 및 역량 측면에서 영국의 준비 및 대응은 현재 모든 부문에 걸쳐 전국적인 영향을 줄 심각한 팬데믹의 극단적인 요구에 대처하기에 불충분하다.” 이와 같은 시뮬레

22) 2019년 중반 ONS 인구 추정치를 보면 영국 전체 인구는 6,700만 명에 조금 못 미치며, 잉글랜드 5,620만 명, 웨일즈 320만 명, 스코틀랜드 550만 명, 북아일랜드는 190만 명이다.

이션의 냉혹한 결과에 대응하지 않았던 것과 요양원 및 휴교의 잠재적 영향에 대한 관심 부족이 주로 비판을 받았다 (Lambert, 2020).

정부는 계속해서 사태에 사후 반응적이었고 문제의 규모가 의료 및 경제 전반에 걸쳐 명확해지면서 전시 상황과 같은 대응으로 바뀌었다. 신속 대응에 대한 필요성 때문에 토론 및 심의가 영향을 받았으며, 자유를 제한하는 데 사용되는 비상 권한이 적절한 민주적 감시를 받지 못하고 있고 경제적 지원 조치가 제대로 고려되지 못해 일부 보호받지 못하는 사람들이 생겨나고 있다는 비판으로 이어졌다. 이러한 정부 대응을 '시간 끌기 전략'으로 보는지 아니면 '혼돈상태'로 보는지에 관계없이 선행적 정책 결정이 부족한 상황이다 (Mazet and Richardson. 2020).

이 보고서에서 우리는 가능한 한 잉글랜드의 정책 및 데이터에 초점을 맞추고 필요할 경우 영국 전체를 대상으로 할 것이다.

잉글랜드 내 제제는 사람들 간 사회적 거리 유지를 조건으로 초여름에 단계적으로 해제되었지만 확진자 급증으로 인해 일부 분야에서 (예: 접객 서비스 분야) 지역적 제재가 강화되었고 결국 11 월 잉글랜드 전역에 대해 4주 간 2차 봉쇄가 실행되었다. (내각사무처(Cabinet Office), 2020). 〈표 3-1〉은 주요 사건을 표시한 연대표이다.

〈표 3-1〉 잉글랜드 코로나19 관련 사건

19년 12월 31일	중국에서 원인불명 질병 첫 보고
20년 1월 31일	잉글랜드에서 첫 코로나19 확진자 알려짐
20년 3월 5일	영국 내 첫 사망자 보고
20년 3월 11일	WHO가 코로나19 팬데믹 선언
20년 3월 18일	3월 20일부터 휴교 발표
20년 3월 20일	영국 전역 엔터테인먼트, 서비스, 실내 레저 시설 폐쇄
20년 3월 23일	봉쇄령 발표

20년 5월 10일	봉쇄령 해제 절차 개요 발표 제재 완화 첫 단계 (재택근무 어려울 시 출근 장려) 도입
20년 6월 15일	제재 완화 두 번째 단계 (필수적이지 않은 상점 및 중고등학교 휴교 해제) 도입
20년 7월 4일	제재 완화 세 번째 단계 (접객 서비스 산업 재개 포함) 도입
20년 9월 9일	사교 모임을 제한하는 '6가지 규칙' 발표
20년 9월 22일	9월 24일부터 접객 서비스 업계 (술집 및 식당) 밤 10시 통금 발표
20년 10월 12일	지역 코로나19 3단계 경보 시스템 발표 (중간, 높음, 매우 높음)
20년 10월 31일	11월 6일부터 12월 2일까지 전국 봉쇄령 발표

자료: 영국 건강재단 (Health Foundation, 2020a, 2020b), 내각사무처 (2020).

영국 정부는 팬데믹의 부정적인 영향을 줄이기 위해 여러 조치를 취했다. 정부는 코로나 바이러스 일자리 유지 제도(Coronavirus Job Retention Scheme)와 자영업자 소득 지원 제도(Self-Employed Income Support Scheme)의 시행을 통해 봉쇄령이 적용된 분야의 피고용인을 보호했다. 마찬가지로 취약한 사업체(운송 및 접객 서비스업 포함)들은 재정 지원을 받았으며 다른 업체들은 경제 활동 지원을 위한 보증 및 자금지원을 받았다. 접객 서비스 분야는 또한 VAT 유예, VAT 인하 및 납세 제도 등을 통해 지원을 받았다. 주력 조치인 영국 정부의 외식 장려 프로그램(Eat Out to Help Out Scheme)은 식당업계에 대한 것으로 8월에 레스토랑에서 식사할 경우 이에 대한 정부 보조금을 지급하는 것이었다. 영국 정부는 코로나 없는 일터 관련 지침으로 모든 근로자들을 안심시키고 이들의 안전을 보장하는 데 관여하기도 했다.

봉쇄조치는 사람들의 일상 및 업무를 크게 변화시켰다. 휴교와 함께 재택근무로 인해 새로운 문제들이 나타났고, 일과 일상 간 균형 및 양육의 질, 아동 교육에 영향을 미쳤다.

경제적으로도 극적인 영향을 미쳤다. 2020년 2월부터 4월까지 영국 GDP는 26% 하락했으며 (HC, 2020b, p. 10) 2월에서 7월까지는 11.7% 하락했다 (ONS, 2020a). 경제 회복은 더딜 것이며 일부 분야(고급 소매,

문화 및 접객 서비스 분야 포함)의 변화는 아마 영구적일 것이다 (지방정부협의회(Local Government Association), 2020; 옥스포드 이코노믹스(Oxford Economics), 2020). 영국 전역에서 팬데믹의 영향은 아직 전혀 끝난 것이 아니며 경제 성장 회복은 아직 갈 길이 멀다 (HC, 2020b, p. 10).

팬데믹은 또한 여성, 소수인종(BAME), 청년층, 장애인 등 특정 인구 집단이 직면하는 불평등을 더욱 공고히 했다. 봉쇄로 인해 크게 영향을 받은 일부 주요 노동 시장 분야 (예 : 접객 서비스업 및 소매업)의 경우 불안정한 근로자 비율이 높다; 일시해고자 중에는 청년 근로자 비율이 상당히 높으며 (Gustafsson, 2020), 많은 장애인이 정리해고 대상이 되었고 (영국시민상담소(Citizens Advice), 2020), 소수인종 인구는 전체 인구 대비 더 많은 실직을 경험하거나 노동 시간이 단축되었다 (Francis-Devine et al, 2020).

코로나19의 직접적인 영향과 즉각적인 정부 대응 외에도 코로나19로 인한 장기적 태도 및 행동 변화에 대해 아직 해결되지 못한 여러 과제가 남아있다; 영국 사회 보장 제도의 회복력; 사회적 결속과 불평등에 대한 함의; 그리고 코로나가 미래의 정치 감수성을 어떻게 형성할 것인지에 대한 과제다. 지역주의에 대한 논쟁을 포함하여 제도 및 정책 구조의 균열도 나타났다. 재정적 비용을 비롯하여 정치적, 사회적 균열은 가까운 미래에 국가 대차 대조표에 그대로 반영되게 될 것이다.

제2절 사회보장 및 고용 관련 주요 도전과제와 대응

1. 근로자를 위한 일자리 지원

코로나19는 고용된 근로자와 고용주에게 새로운 문제를 야기한다; 감염이 의심되는 경우 자가격리 및 필수가 아닌 서비스 분야의 강제 폐쇄다. 전자의 경우 근로자 또는 근로자 가족이 코로나19 증상이 있어 자가격리를 권고 받았다면 기존 법정 병가 수당 (SSP)의 적용을 받는다. 후자의 경우 영국 정부는 재정 안정성을 보장하기 위해 코로나 바이러스 일자리 유지 제도 (Coronavirus Job Retention Scheme, CJRS)를 통해 근로자의 소득 손실분을 보상했다.

CJRS는 코로나19로 관련 제재 때문에 영업 활동이 감소하여 고용주와 일시해고 상태에 동의한 근로자에게 정부가 지급하는 것이다. 3월 20일에 발표된 1차 CJRS제도는 "'구제'단계" (Tetlow, 2020)였으며 같은 날 발표된 접객 서비스 산업 지원 임시 조치와 함께 실행되었다. 고용주에 대한 근로자들의 고용을 유지하여 제재가 해제되면 근로자들이 더 쉽게 직장으로 돌아갈 수 있도록 하기 한 것이며, 이를 통해 "... 대규모 해고 및 이에 따라 수많은 실업자들이 재취업을 해야 하는 문제" [방지]를 목표로 한다 (Mayhew 와 Anand, 2020, p. 3). 피고용인 소득의 80% (2019-20 과세 연도 기준)를 월 최대 £ 2,500까지 보상한다. 고용주는 추가로 임금을 지불할 수 있지만 필수는 아니다. 일시해고를 하고 나면 고용주는 업무를 맡을 수 없다. 첫 번째 단계는 2020년 3월 1일부터 6월 30일까지 실행되었으며 첫 번째 소득 지원이 4월 20일에 지급되었다.

5월 12일에 발표된 두 번째 CJRS 단계는 '회복'단계 (Tetlow, 2020)로, 봉쇄 완화 적응 및 경제 재개로의 전환이었다. 이 제도는 10월 말까지 연장되었으며 대상 근로자는 3월과 6월 간 최소 3주 연속 일시해고 상태

에 놓였던 근로자로 제한되었다. 일시해고 근로자는 시간제 근무를 할 수 있게 되었으며 7월 1일부터 CJRS가 근무하지 못한 시간에 대한 소득을 보장하고 고용주가 지불해야하는 비율은 증가하여 정부 부담금은 9월에 70% (최대 £ 2,187.50), 10월에는 60% (최대 £1,875)로 감소했다. 고용주는 정부 혜택과 근로자 임금의 80% 간 부족분을 지불해야 하고 이에 더해 근로 시간에 대한 임금을 지급해야 한다.

7월 31일에 발표된 세 번째 단계는 봉쇄가 추가적으로 완화되고 사람들이 업무에 복귀함에 따라 지속적인 지원을 보장하는 것을 목표로 한다 (영국 재무부(HM Treasury), 2020a). 이 단계에서는 일자리 유지 보너스 (Job Retention Bonus) 제도를 통해 2021년 1월 말까지 고용상태에 있으면서 월 최소 £520 (2020년 11월부터 2021년 1월까지의 평균)를 버는 모든 일시해고 근로자들에게 일회성으로 £1,000를 지급한다.

여름철에 제재가 완화되면서 경제가 강화되기 시작했다. 그러나 신규 확진자 급증으로 인해 9월 22일부터 정부 제재가 추가되었으며 이는 향후 6개월 동안 지속될 수도 있다 (다우닝가 10번지 영국 총리 관저 및 보리스 존슨 영국 총리, 2020a). 후속 조치로 정부는 일시해고 제도 종료 후 추가 고용 지원인 일자리 지원 제도(Job Support Scheme, JSS)를 도입하기로 했는데 침체된 수요를 인지하고 "근로자들이 고용을 유지하도록 도와주기 위한" 것이다. 이 제도는 사업시설을 운영하고 있는 기업을 위한 'JSS 영업(JSS Open)', 법적인 제재로 문을 닫아야 하는 기업에 대한 'JSS 영업중단(JSS Closed)'으로 업데이트되었다 (영국 국세관세청(HM Revenue & Customs), 2020a 및 b). 접객 서비스 산업에 대한 법적 제한을 포함하는 잉글랜드의 지역별 코로나 경보 3단계 시스템 도입에 맞게 제도를 조정한 것이다 (다우닝가 10번지 영국 총리 관저 및 보리스 존슨 영국 총리, 2020b).

잉글랜드 전체 2차 봉쇄와 함께 정부는 CJRS를 연장하여 봉쇄기간 동안 제재 완화 기간의 제도보다 더 관대한 지원을 제공했다. 이와 같은 지원은 2021년 3월 말까지 연장되었다 (영국 재무부 및 리시 수낙(Rishi Sunak) 재무 장관, 2020a; 영국 국세관세청, 2020c). 2차 국가 봉쇄 기간(4 주)보다 긴 기간이며 “겨울 동안 기업에 안정성을 제공”하는 것을 목표로 한다 (BBC News, 2020b).

제도의 변화는 〈표 3-2〉에서 볼 수 있다.

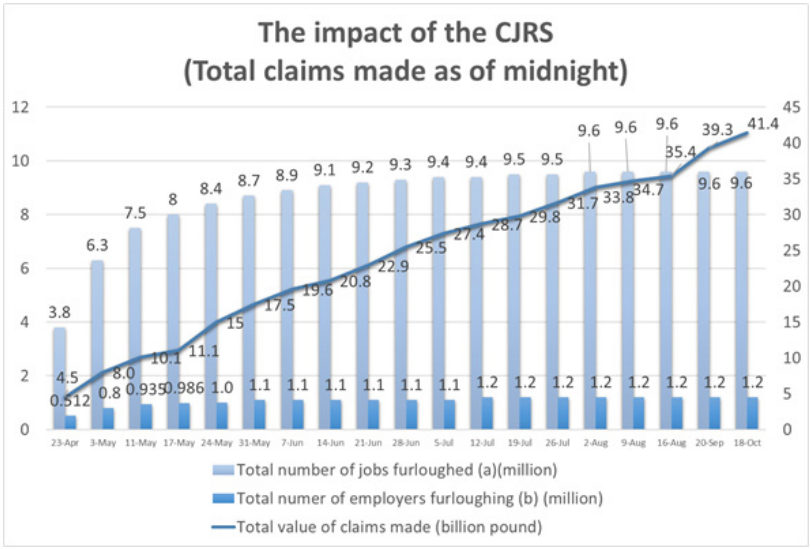
〈표 3-2〉 근로자를 위한 일자리 지원 변화

정책	코로나 바이러스 일자리 유지 제도 (CJRS)						일자리 지원 제도(JSS)		일자리 유지 보너스
							영업 Open	영업 중단 Closed	
기간	3월-6월	7월	8월	9월	10월	11월-1월1일	12월 (CJRS 종료 후) – 2021년 4월		11월-2021년 1월
정부 기여금 (임금)	최대 £2,500 까지 80%	최대 £2,500 까지 80%	최대 £2,500 까지 80%	최대 £2,187.50 까지 70%	최대 £1,875 까지 60%	최대 £2,500 까지 80%	최대 £1,541.75 까지61.67%	최대 £2,083.44 까지 66.67 %	£1000 (일회성)
일시해고/적격 고용주 기여금 (임금)	의무 아님	근로 시간	근로 시간	근로 시간 + 최대 £312,50까지 10%	근로 시간 + 최대 £625 까지20 %	국가 보험 및 고용연금 납입금	최대 £125 까지 근무 외 시간에 대한 비용의 5%	국가 보험 및 고용 연금 납입금	평균 월 £520 이상
일시해고/적격 피고용인 근무	금지	허용	허용	허용	허용	허용	필수	허용	필수

주: CJRS는 2021년 3월까지 지속되지만 2021년 1월에 해당 정책에 대한 평가가 있을 예정이다.
자료: 영국 국세관세청 (2020a, b and d) 및 영국 재무부 (2020b)

일시해고 피고용인 수는 4월 23일 380만 명, 5월 31일 870만 명에 이르렀다. 6월 이후 일시해고 피고용인 증가세는 둔화됐다. 10월까지 120만 명 이상의 고용주가 이 제도를 사용했으며, 10월 18일까지 국가 재정에서 총 £414 억의 비용이 사용되었다 (〔그림 3-1〕 참고).

〔그림 3-1〕 CJRS의 영향



a: 각 원천징수(PAYE) 제도별로 청구된 최대 일시해고 피고용인 수의 총합을 계산
b: 개별 원천징수(PAYE) 제도로 청구된 건수 계산
4월 23일 및 5월 3일 수치는 영국 국세관세청(HMRC) 트위터에 먼저 발표되었다.

자료: 영국 국세관세청(HM Revenue & Customs (2020e))

고용 근로자를 위한 이러한 지원 제도와 함께 정부는 £2억 3,700만의 예산으로 일자리 진입 목표 지원(Job Entry Targeted Support, JETS)를 통한 구직자 지원을 발표했다 (영국 근로연금부(Department for Work and Pensions), 2020). 이 지원에는 전문가의 조언 및 코칭과 구직자의 역량 구축을 위한 동료 지원(peer support)이 포함된다 (영국 근

로연금부, 2020).

영국통계청(ONS, 2020c)은 1차 봉쇄기간 동안 고용주가 정리해고보다는 일시해고를 선택하고 있다고 설명한다. CJRS는 단기 실업률을 억제했는데 4~6월 실업률이 3.9%로 전 분기 및 전년대비 변화없이 유지되었다 (ONS, 2020b). 영구 정리해고 비율은 노동력의 1% 미만으로 팬데믹 이전 정리해고 비율과 상대적으로 비슷했다 (ONS, 2020c). 제도의 조기 발표, 다양한 부문 및 고용주에 대한 광범위한 적용, 온라인 청구 절차는 CJRS 이용을 뒷받침했다.

실업률 (실업상태, 적극적 구직상태, 근무 시작 가능 상태로 정의됨)은 4~6월 사이에 증가하지 않았지만, 실직 중이지만 적극적으로 구직을 하지 않는 사람의 수는 4월부터 6월까지 103만 명에서 213만 명으로 증가했다 (ONS, 2020b). 급여를 받는 피고용인의 수도 3월부터 7월까지 약 73만 명 감소했다 (ONS, 2020d).

근무 시간과 월 평균 소득도 영향을 받았다. 영국에서 1971년 추정치를 산출하기 시작한 이래 분기별 총 실제 주당 근무 시간이 가장 크게 감소하여 2분기까지 18.4% 감소했다 (ONS, 2020d). 평균 월 급여는 지난 5년 동안 지속적으로 증가했지만 2020년 3월, 4월, 5월은 전년 동기 대비 하락한 후 6 월부터는 작년 동기 월 급여를 초과했다 (ONS, 2020e 및 f). 이러한 변화는 복지혜택 청구자의 증가로 이어질 수 있다. 유니버설 크레딧(Universal Credit) 및 구직자 수당을 청구하는 사람 수는 7월에 270만 명에 달하여 2020년 3월 대비 116.8% 또는 140만 명 증가했다 (ONS, 2020g).

일시해고는 부문별로 차별화된 영향을 미쳤다. 도소매, 숙박 및 음식 서비스, 예술, 엔터테인먼트 및 레크리에이션, 봉쇄로 인해 특히 영향을 받는 기업 등의 근로자일 경우 CJRS의 혜택을 받는 피고용인이 추가 급

여를 지급받을 확률은 낮았다 (Kempson and Evans, 2020).

일시해고의 요건 준수는 불균등하게 나타났다. 이 제도가 3월부터 6월까지 피고용인이 고용주를 위해 일하는 것을 금지했음에도 불구하고, 피고용인의 63%, 특히 고용주가 추가 급여를 지불하는 피고용인의 경우 일시해고기간 동안 일부 근로에 참여했다 (Adams-Prassl et al., 2020). 국세관세청은 8월 7일 기준 CJRS와 관련된 잠재적 사기에 대해 7,791건의 신고를 받은 것으로 알려졌다 (Chaplain, 2020).

2. 자영업 소득 지원 제도/자영업

팬데믹 기간 동안 자영업 근로자를 소득 보호 제도에 포함시키는 것은 큰 도전과제였으며 최근 경제 변화의 특징 때문에 이 문제는 더욱 어려워졌다. 영국의 자영업자 비율은 2001년 노동 인구의 12.0%(330만 명) (영국 통계청, 2018)에서 2019년 말 15.3%(500만 명)으로 꾸준히 증가해 왔다 (영국 통계청, 2020h). 그러나 이 헤드라인 수치에는 다양한 유형의 자영업이 포함된다. 이 범주에 해당하는 대다수의 사람들은 혼자 일하지만 (68%), 약 5명 중 1명은 사업을 운영하고 있으며, 10명 중 1명 이상은 자신이 소유한 유한 사업체의 단독 이사이고 10명 중 1명 이상은 사업 파트너다. 이러한 복잡성을 반영하여 자영업자의 소득 패턴을 분류하기는 것이 쉽지는 않다. 예를 들어 주로 혼자 일하는 사람들은 어떤 조직에서는 프리랜서일 수도 있고 다른 조직에서는 하청 업자로 간주될 수 있다.

이처럼 복잡한 자영업 패턴은 자영업 근로자를 위한 코로나 바이러스 관련 소득 보호 제도 설계에 어려움을 주었다. 영국 정부는 초기 단계에서 피고용인들에 크게 초점을 맞추었으며 자영업자에 대한 지원 대비 피고용인들에게 제공되는 비교적 관대한 지원 간 불일치가 초기 논쟁의 초

점이었다 (Buchan, 2020): 피고용인의 임금은 3월 20일 발표된 코로나 바이러스 일자리 보호 제도로 대부분 보호되었지만, 자영업자들의 경우 이 단계에서 계획되었던 주요 조치로 인해 자체 평가 세금 납부 및 모든 근로자를 위한 지원책에 대한 접근이 지연되었다. 이 지원책에는 모기지 상환 유예 등의 신규 정책과 기존 사회보장 수당이 포함되어 있다 (BBC News, 2020c).

정당을 막론하고 주요 정치 인사들이 자영업자를 지원하는 조치가 없을 경우 심각한 어려움이 초래될 것이라고 경고했으며 노동조합 총회 (Trade Union Congress)는, "피고용인들은 정부로부터 많은 도움을 받는 반면 자영업자들에 대한 적절한 소득 지원이 없다는 것은 옳지 않다"고 주장했지만 (Webber, 2020), 정부의 초기 답변은 자영업자의 소득을 보호하기가 "운영상" 어렵다는 것이었다 (BBC News, 2020c). 특히 많은 자영업자의 소득이 비정기적임을 감안할 때 과다 지불 또는 사기 가능성에 대한 우려가 컸다.

하지만 3월 26일에 발표된 자영업 소득 지원 제도(Self-Employment Income Support Scheme, SEISS)와 함께 이 입장은 곧 바뀌게 되었다. SEISS는 다음 주요 조건을 포함하여 여러 기준을 충족하는 모든 자영업 근로자들을 위한 것이었다 (Seely 와 Hirst, 2020):

- ○ 최소 영업 기간 (2018-2019 과세 연도 및 2019-20 과세 연도 영업 요건과 2020-21 과세 연도에 영업할 의향);
- ○ 코로나 바이러스로 운영 능력에 부정적인 영향을 받은 경우 (예: 격리, 병가 등으로 인해);
- ○ 코로나 바이러스로 영업이 단축 또는 중단되는 경우 (예 : 공급 업체 또는 고객에 대한 영향으로)

○ 영업이익이 £50,000 이하이며 사업으로 인한 소득이 비거래소득(non-trading income)과 최소 동일할 때.

조건을 충족하는 이들에 대해 이 제도는 지난 3년 (2016-19년) 동안의 평균 영업이익을 기반으로 과세 보조금을 제공했는데 해당 보조금은 월 평균 영업이익의 80%를 보장하고 최대 한도는 £7,500로 3개월 영업분에 대해 일괄 지급된다. 6월에 정부는 SEISS를 3개월 더 연장하여 평균 영업이익의 최대 70%를 총 £6,570까지 보장했다.

10월 22일 리시 수낙(Rishi Sunak) 재무장관은 두 개의 보조금을 통해 SEISS를 확대하여 최대 £3,750 한도로 자영업 수익의 20%에서 40%까지 보장하겠다고 발표했다 (영국 재무부 및 리시 수낙 재무장관, 2020b; 영국 재무부, 2020c). 하지만 2차 봉쇄와 함께 더욱 관대한 지원을 제공하는 CJRS 제도 확대를 고려하여 SEISS는 11월에 대해서도 추가 지원을 제공한다 (영국 재무부, 2020c). 따라서 2020년 11월부터 2021년 1월까지를 보장하는 첫 번째 보조금은 11월 영업이익의 40%에서 80% 보장으로 확대되었고, 12월과 1월은 40% 보장이 유지되었다. 이는 3개월 간 £5,160 한도로 자영업자 영업이익의 55%가 보장된다는 의미다. 두 번째 지원금 (2021년 2월부터 2021년 4월까지 가능)은 아직 결정되지 않았다 (국세관세청, 2020f; 영국 재무부, 2020c).

영국 OBR (예산책임처, 2020)는 첫 번째 SEISS 지원금에 £81억, 두 번째 지원금에는 £71억의 예산이 들 것으로 예측했지만, 이 중 약 20%가 이후 다시 세금납부를 통해 환수될 예정이다. 국세관세청 통계에 따르면 340만 명의 사람들이 SEISS의 잠재적 수혜자로 확인되었으며 7월 중순까지 신청건수는 270만이었다 (Seely 와 Hirst, 2020). 즉, 적격 자영업 근로자의 대다수 (4분의 3 이상)는 1차 시기에 SEISS를 신청했다는 의미

다. 확대된 SEISS의 1차 지급분에는 £45억이 할당될 것이다 (영국 재무부, 2020c).

SEISS는 규모가 크고 자영업자들에게 동등한 지원을 제공하는 목적으로 고안되었지만, 이 제도로 보장을 받지 못하는 자영업자도 많다. 영국 재정연구소 (IFS) (Adam et al, 2020)는 영국의 자영업 근로자들에 대해 다음과 같이 추정했다:

- ○ 자영업자 중 4분의 1은 자영업에서 오는 소득이 전체 소득의 절반 이하이기 때문에 부적격했으며 이는 이들이 피고용인이기도 하며 상당액의 연금을 수령한다는 사실을 반영한다.
- ○ 20명 중 1명은 자영업 수익이 연간 £ 50,000 이상으로 부적격했다.
- ○ 10명 중 1명 이상이 작년에 자영업을 시작했기 때문에 부적격했다.

IFS는 이러한 그룹 간 중복을 감안하면 자영업자의 약 38% (약 2 백만 명)이 해당 제도의 보장을 받았음을 의미한다고 설명했다.

SEISS의 또 다른 중요한 공백은 회사 소유주-관리자 (즉, 자기소유 회사를 운영하는 자영업자)는 보장 대상이 되지 않는다는 것이다. 해당 자영업자들은 일자리 유지 제도 지원을 받을 수 있었지만, 이 제도는 소득의 급여 부분만을 보장했다. 이와 같은 자영업자들에게 가장 일반적인 (그리고 조세 효율적인) 모델은 자신에게 아주 적은 급여를 지급하고 소득의 대부분은 배당금으로 받는 것임을 감안하면 이들은 실제로 소득을 거의 보호받지 못했다는 뜻이다. 영국 하원 집행위원회(House of Commons Treasury Committee, 2020) 보고서는 이와 같은 공백은 회사 소유주가 받은 배당금이 임금을 대신하는지, 아니면 자본 이익 또는

투자 이익과 같은 다른 이유로 받은 것인지를 명확하게 식별할 수 있는 방법이 없다는 정부의 입장을 반영한다고 지적했다. 해당 자영업자의 경우 다른 정부 지원을 통해 사업체에 자금을 투입하여 어느 정도 지원을 받았을 수 있지만 – 코로나 바이러스 사업 중단 대출 제도(Coronavirus Business Interruption Loan Scheme) (Adam et al, 2020)와 영세기업을 위한 지역 당국 재량 보조금 기금(Local Authority Discretionary Grants Fund) 등 지방 의회가 관리하는 일련의 보조금 등 포함 (Ogden and Phillips, 2020) – 독립 전문가 및 자영업자 협회 (Association of Independent Professionals and the Self-Employed, IPSE)는 약 71만 명이 재정 지원을 거의 받지 못했다고 밝혔는데 이는 회사 소유주 관리자가 총 약 2 백만 명임을 감안하면 매우 큰 비율이다 (하원 집행위원회 (House of Commons Treasury Committee), 2020).

3. 주거 대책

잉글랜드와 웨일즈에서 주택 소유주가 집에 대한 소유권을 회수하려 할 때 세입자에 대한 통지 기간이 9월 30일까지 통지를 받는 사람들에 대해 최소 3개월로 연장되었다. 주택 압류가 중단되었으며 압류 명령을 신청하는 청구인에 대해 2021년 3월까지 새로운 요구 사항이 적용되었다 (Wilson 과 Cromarty, 2020).

광역 임대 시장 지역(Broad Rental Market Area) 내 시장 임대료를 최소 30% 보장하기 위해 지역주택수당(Local Housing Allowance)이 인상되었다 (이 수당은 과거 4년 동안 동결되었다) (Wilson 과 Cromarty, 2020). 해당 수당은 자산 검사를 통해 개인 임대 주택에 거주하는 저소득 가구를 지원한다. 지역주택수당 요율은 개인 주택을 임대하

는 수혜자가 받을 수 있는 주거비 지원의 최대 금액을 결정한다 (Mackley et al., 2020).

지역 당국은 £5억 규모의 재난 기금(Hardship Fund)를 통해 세입자가 계속 주택에 거주할 수 있도록 지원할 수 있다. 이 기금으로 위험에 처한 근로 연령층의 2020/21년 지방세액을 줄이고 지역 복지 제도 및 이니셔티브를 통해 취약계층에게 자체적인 지원을 제공할 수 있다.

금융행위감독청(Financial Conduct Authority)에서 발행한 지침은 모기지 대출기관에 3개월간 상환 유예 기간을 제공하도록 권고했으며 이후 권고 유예 기간을 6개월로 연장 했다 (영국 재무부, 2020a). UK 파이낸스(UK Finance)는 4월 8일까지 대출기관들이 120만 명에게 상환 유예를 제공했으며 (UK 파이낸스, 2020) 6월 말까지 190만 명에게 유예를 제공했다고 제공했다. 또한 11월 2일 영국 정부는 코로나로 영향을 받은 사람들 중 아직 이 혜택을 받지 못한 경우 6개월 상환 유예를 지원받을 수 있으며 이미 이 지원을 받는 대출자는 최대 6개월까지 유예를 지속할 수 있다고 발표했다 (Gov.uk 2020b).

정부는 코로나19 팬데믹 기간 동안 영국의 지방 당국에 긴급 자금을 제공하여 거리생활자 및 기타 취약한 노숙자를 지원했으며 15,000명의 취약계층 사람들이 긴급 숙박 시설을 제공받았다 (주거, 지역, 지자체부 (Ministry of Housing, Communities & Local Government), 2020a). 정부는 노숙자들이 거리로 돌아가는 것을 방지하기 위해 노숙자 숙박 태스크포스와 다음 단계 숙박 프로그램 (Next Steps Accommodation Program)을 설립했다. (주거, 지역, 지자체부, 2020b)

4. 기업 지원

2020년 예산에서 재무장관은 경제가 혼란한 가운데 공공 부문, 개인 및 기업을 지원하기 위해 £120억 규모의 "시의 적절한 임시 선별 조치" 패키지에 대한 초기 계획을 설명했다. 이후 곧 (3월 17일) 재무장관은 "이 위기 기간 동안 우리 경제를 지원하기 위해 필요한 모든 것을 할 것"(리시 수낙 재무장관, 2020a)을 약속하면서 £3,300억에 달하는 추가 재정 조치를 공개했다. 위에 언급된 개인 급여 및 임금 지원을 위한 피고용인 지원 조치에 더하여, 직원 수가 250명 이하인 기업의 경우 코로나 바이러스 법정 병가 수당 환급 제도(Coronavirus Statutory Sick Pay Rebate Scheme)를 통해 고용주가 직원의 코로나 바이러스 관련 법정 병가 수당(SSP)에 대해 최대 2주 분의 SSP를 청구할 수 있게 되었다. (Gov.uk, 2020c, 2020d; Browning 과 Page, 2020).

기업들은 2020년 6월 말까지 VAT 납부가 유예되었으며, 접객 서비스 분야 (식당, 술집, 바, 카페) 사업체 및 고용 지원을 위해 술 제외 식음료에 대한 VAT가 일시적으로 5%로 인하되었다 (2020년 7월 15일부터 2021년 1월 12일까지). 국세관세청 지급 시기(Time To Pay) 서비스가 확대되어 납세 의무에 대해 할부납입 및 분납이 가능해졌다. 소매업, 접객 서비스업, 레저 분야 및 유치원을 위해 사업세 납부 면제도 도입되었다.

직접적인 보조금도 제공되었다. 중소기업 보조금(Small Business Grant Fund, SBGF)은 잉글랜드 중소기업을 대상으로 사업 비용을 지원했으며, 소매, 접객 서비스 및 레저 분야 보조금 (Retail, Hospitality and Leisure Grant Fund, RHLGF)은 소매, 접객 서비스 및 레저 분야 기업을 지원했다. (영국 사업, 기업 및 산업 전략부 (Department for

Business, Enterprise and Industrial Strategy DBEIS), 2020a). 잉글랜드의 약 1백만 개 업체가 2020/21년 SBGF 및 RHLGF 보조금을 받을 수 있다 (Hutton 과 Keep, 2020). 지역 당국 재량 보조금 기금(Local Authority Discretionary Grants Fund)은 다른 보조금 적격요건을 충족하지 못하는 기타 영세 및 소규모 업체를 지원한다.

보조금 지원 외에도 코로나 기업 피해 대출 제도(Coronavirus Business Interruption Loan Scheme, CBILS)는 최대 £500만까지 대출 및 기타 자금에 접근할 수 있도록 중소기업에 재정 지원을 제공한다. 정부가 대출 기관에게 자금의 80%를 보증하고 6개월 동안 이자 비용을 부담한다 (Gov.uk, 2020c, 2020d; Browning 과 Page, 2020).

미래기금(Future Fund)는 자기자본 투자에 의존하면서 다른 정부 지원에 접근할 수 없는 기업을 대상으로 (예: 매출발생 전 또는 수익발생 전) 영국 내 위치한 기업에 정부대출을 제공하며 민간 투자자의 자금조달도 수반된다.

회복지원 대출 제도(Bounce Back Loan Scheme, BBLS)는 중소기업이 보다 신속하게 자금조달을 할 수 있도록 하고 중소기업이 매출액의 최대 25% (최대 £50,000까지)를 대출받을 수 있도록 지원하는 정부 보증 대출이다 (리시 수낙 재무장관, 2020b; Hutton 과 Keep, 2020).

코로나 바이러스 대기업 피해 대출 제도(CLBILS)는 정부가 자금의 80%를 보장하여 대기업이 최대 £2억까지 자금 대출을 받을 수 있도록 지원한다. 코로나19 기업 자금조달 기구(COVID-19 Corporate Financing Facility)는 단기 부채 매입을 통해 대기업을 지원한다. 이 제도는 영란은행(Bank of England)이 지원하는 상업 대출 기관을 통해 제공된다. 2020년 6월 30일까지 3개월 간 임대료 미납으로 인한 임대물 몰수 보호 제도도 있다.

7월 8일 재무장관은 일자리 계획(Plan for Jobs)에 일자리 창출에 초점을 맞춘 광범위한 조치를 도입했다 (영국 재무부, 2020d). 여기에는 기업이 일시해고 근로자 고용을 유지하도록 장려하기 위해 £1,000의 일회성 지원금을 제공하는 새로운 일자리 유지 보너스(Job Retention Bonus)가 포함되었다. 영국을 위한 킥 스타트 제도(Kickstart Scheme for Great Britain)는 유니버설 크레딧을 받고 장기 실업 위험에 처한 16~24세 연령층을 대상으로 6개월 간의 일자리를 창출하는 제도다. 또한 고용 지원 제도, 훈련 및 견습제도를 확대하기 위한 투자도 있다. 이 외에도 보다 광범위한 회복 계획에는 인프라 투자, 공공 부문 자금조달, 사회 주택 투자, 그린 홈 보조금(Green Home Grant) 및 인지세 토지세 임시 삭감 등이 있다.

특히 봉쇄령으로 크게 타격을 받은 식당 분야에 대한 선별적 지원이 있었다. 법인세 지원 외에도 외식 장려 캠페인(Eat Out to Help Out) 계획은 2020년 8월 한 달 동안 캠페인에 참여하는 레스토랑, 카페 또는 펍에서 식사 시 할인을 제공하고 정부가 해당 업체에 대해 식사 비용의 최대 50%까지 지원했다. (영국 재무부, 2020d)

이러한 기금 중 일부의 경우 환급이 더디거나 업체들이 환급을 거부당하고 대체 물품을 제공받는 경우가 있어 비판의 대상이 되었으며 정부의 대출 지원을 늘려야 한다는 요구도 있었다. 영국 하원 재무위원회(Treasury Select Committee) 멜 스트라이드(Mel Stride) 의장은 신속한 지원 (그리고 기업이 이러한 지원을 인지하는 것); 지원 규모; 그리고 지원의 목표–경기 침체가 특정 부문에 영향을 미치고 있다는 인식 – 이 중요하다고 강조했다 (영국 하원 재무위원회, 2020).

2020년 8월 2일 기준 회복지원 대출 제도(BBLS), 코로나 바이러스 기업 피해 대출 제도(CBILS), 코로나 바이러스 대기업 피해 대출 제도

(CLBILS); 미래 기금 이 네 가지 제도에 대해 총 £512.2억의 대출이 승인되었다 (Hutton 과 Keep, 2020). 7월 27일 기준으로 중소기업 보조금(SBGF) 및 소매, 접객 서비스 및 레저 분야 보조금(RHLGF) 제도에 따라 879,700개 이상의 업체에 대해 £108 억이 지급되었다.

영국 정부는 팬데믹 두 번째 단계에 대응하기 위해 코로나로 영향을 받은 기업들을 계속 지원하고 있다. 9월 24일, 지역 봉쇄 제재로 인해 일시적으로 문을 닫아야 하는 사업체를 지원하기 위해 지역 제재 지원 보조금(Local Restrictions Support Grant, LRSG)이 발표되었다(DBEIS, 2020b). 마찬가지로 10월 22일 재무장관은 코로나19 지역 3단계 경보 시스템에 따라 높은 경보 수준의 지역에 있는 기업을 대상으로 하는 새로운 현금 보조금 제도 (월 최대 £2,100)를 발표했는데 주로 접객 서비스, 숙박 및 레저 부문 기업을 대상으로 한다; 지역 당국이 현지 필요에 따라 보조금을 할당할 예정이다 (재무부 및 리시 수낙 재무장관, 2020b). 마지막으로 11월 2일 영국 총리는 2차 국가 봉쇄령으로 인해 문을 닫아야 하는 60만 개 이상의 사업체가 4 주당 최대 £3,000를 받게 될 것이라고 발표했다; 또한 대출 보증 제도인 BBLS, CBILS 및 CLBILS는 2개월 (2020년 12월 및 2020년 1월) 동안 연장되며, BBLS를 통해 최대 대출금을 대출받지 않은 기업은 최대 금액까지 대출을 받을 수 있다 (Gov.uk, 2020b).

5. 코로나 상황에서 사회보장 운영 및 제공

코로나19는 기존의 사회 보장 혜택 제공에 영향을 미쳤는데, 정부는 청구인과 직원에 대한 감염 위험을 줄이고 수요가 전례 없이 높아진 시기에 핵심적인 서비스가 제공될 수 있도록 노력했다.

공중 보건 지침에 따라 정기적인 수혜 평가를 위한 대면 요건을 어떻게 관리해야 하는 지에 대한 문제가 생겨났는데 예를 들면 일상 생활 활동을 수행하는 능력 등 개인 자립 수당(Personal Independence Payment)의 적격요건을 확인하는 것 등이다. 이와 같은 평가는 전화 또는 서면 평가로 대체되었으며, 처음에는 3개월 동안 시행된 후 추가로 연장되었다. 유니버설 크레딧과 고용지원수당(Employment and Support Allowance)의 직무 관련 활동을 위해 일자리센터의 대면 회의에 참석해야 하는 조건과 조건 미충족 시 부과되는 제재가 일시적으로 중단되었다.

처리해야 할 청구건수의 증가로 인해 수당 운영의 변경이 필요하게 되었다. 3월 중순부터 4월 말까지 유니버설 크레딧 청구는180만 건, 구직자 수당 청구는 25만 건 이상, 고용지원 수당 청구는 2만 건 이상이었다. 몇 주 동안 일반적인 수준에 비해 신규 청구 규모가 10배 증가하기도 했다 (HC, 2020d).

영국 근로연금부(DWP)는 높은 업무량을 수반하는 일부 사회보장 운영 프로세스를 중단하기도 했다. 신규 청구건 처리를 위해 기존 직원 및 업무 코치가 재배치되었고 신규 직원 모집과 함께 다른 부서 직원들이 파견되었다. 또한 유니버설 크레딧 온라인 청구를 더 신속하고 쉽게 할 수 있도록 디지털 프로세스가 변경되었다.

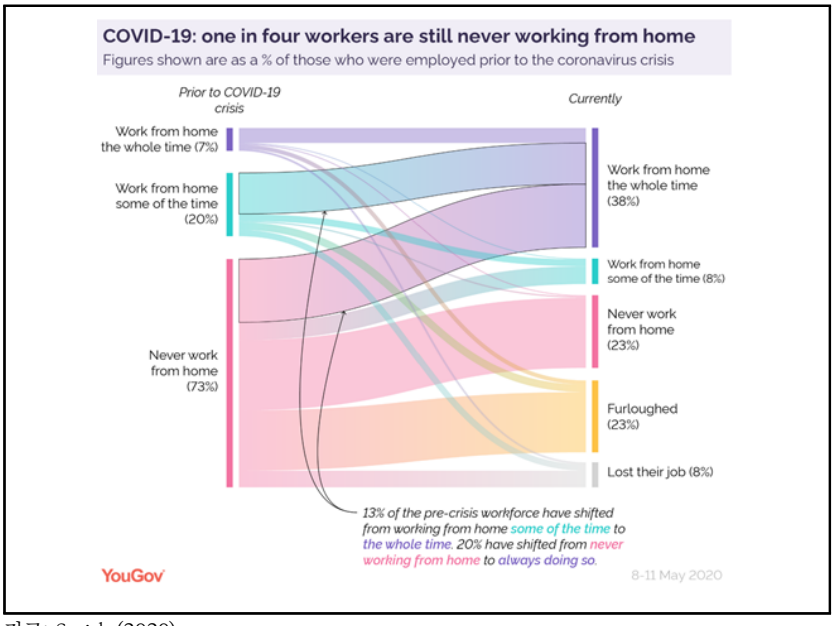
봉쇄가 완화됨에 따라 예외적인 조치가 점진적으로 철회되고 일부 지원이 시행되었다. 일자리센터 플러스(Jobcentre Plus)는 7월부터 다시 문을 열었으며 “사람들이 재고용에 준비할 수 있도록 돕기 위해” 추가 업무 코치를 고용했다 (HC, 2020e). 7월 1일부터 조건이나 제재가 재도입되었지만, 신규 수급자의 의무요건은 기존 노동 시장 상황과 제약에 맞게 조정되었다; 인터뷰는 전화로 진행되며 개인의 상황에 맞도록 맞춤형 지원이 제공된다.

6. 가족 및 가구

3월 봉쇄가 시작될 때 바이러스 확산 위험을 줄이기 위해 필수 근로자 외에는 자택에 머물러야 했다. 이와 같은 상황은 여성화된 직업군 및 산업, 그리고 가정과 육아 책임에 대한 성별 규범으로 인해 성별에 따라 다른 영향을 미쳤다.

전반적으로는 팬데믹으로 인해 재택 근무자 수가 증가했다. 팬데믹 이전에는 전체 근무시간 동안 재택근무를 하는 근로자는 7%, 부분적으로 재택근무를 하는 근로자는 20%였다. 해당 비율은 각각 38%와 8%로 바뀌었으며, 코로나 위기 기간동안 약 2명 중 1명이 어느 정도는 재택 근무를 하고 있다 (Smith, 2020) ([그림 3-2] 참고).

[그림 3-2] 재택근무 근로자 비율 변화



자료: Smith (2020)

여성은 영업을 중단해야 하는 업계의 직업군 (소매 및 접대 서비스 부문) (Joyce 와 Xu, 2020), 팬데믹 관리 부문 (의료, 공공 서비스 및 보안) (Hupkau 와 Petrongolo, 2020), 남성에 비해 감염 위험이 더 높은 최전방 직업군에 더 비율이 높게 나타났다 (여성예산그룹(Women's Budget Group), 2020). 여성 근로자가 많은 분야는 남성이 주도하는 부문 (건설, 수리, 제조업) 대비 고용주가 집에서 일하는 것을 허용하는 경향이 있다 (Norman, 2020). 영국 여성의 약 48%는 재택 근무가 가능한 직업에 종사하고 있으며 남성의 경우 이 비율은 39%다 (Hupkau 와 Petrongolo, 2020).

코로나로 인한 이와 같은 영향은 남성 근로자가 주로 많은 산업 (금융, 건설 및 제조업)이 가장 큰 타격을 입어 남성이 더 심각한 영향을 받았던 이전 경기침체때와는 다르다 (Bell et al., 2020). 더욱이 휴교 인해 여성이 가정과 직장 사이 균형을 맞추기가 더 어려워졌다 (Bell et al., 2020).

7. 휴교의 영향

팬데믹으로 3월 말 학교 및 유치원이 문을 닫았고 취약아동과 핵심 근로자들의 자녀만 6월까지 현장 교육 및 보육을 받았다. 많은 일하는 부모들이 재택근무의 어려움에 더해 훨씬 더 어려운 양육과 홈스쿨링 책임까지 감당해야 했다.

많은 가정이 자녀가 집에 머무르는 데에 따른 공과금 및 식비 등 생활비 증가에 더해 일시해고 또는 노동 시간 감축으로 인한 소득 감소에 직면하게 되었다 (아동협회(Children's Society), 2020). 영국 정부는 무료 학교 급식의 대안으로 자격조건을 충족하는 어린이에게 주당 £15 상당의 쇼핑 상품권을 발행했다. 하지만 이 상품권은 초기에 불균등하게 제

공되었으며 (Loopstra, 2020) 추가적인 비용 대비 훨씬 부족하다는 이유로 비판을 받았다.

가정에서 자녀를 돌봐야 하는 부담은 재택 근무 생산성에 영향을 미쳤으며, 부모들은 정규 교육이나 보육시설이 문을 닫은 상태에서 하루 최소 6 시간 이상의 탁아가 필요했지만 (Andrew et al., 2020a) 다른 가정의 가족, 특히 조부모에게 보육을 부탁할 수 있는 기회가 없었다 (아동협회, 2020). 어머니와 부양 자녀가 있는 한부모 가정은 20.3%, 아버지와 부양 자녀가 있는 한부모 가정은 3.3%였으며 이들은 특히 어려움을 겪었다 (Norman, 2020). Andrew et al., (2020b)은 육아가 일하는 부모의 업무 중단 시간의 90%를 차지하며 특히 근무 시간 중 여러가지 일을 해야 하는 문제를 야기한다고 지적한다.

코로나 바이러스로 인한 아동의 위험은 낮은 것으로 평가되며 이에 더해 건강에 대한 부정적인 영향 및 학교를 갈 수 없는 데에 따른 경제적 파급 효과로 인해 전 연령대를 대상으로 학교 수업 재개 계획이 세워졌다 (영국 교육부(Department for Education), 2020; 델브 이니셔티브 (DELVE Initiative), 2020). 1차 봉쇄 이후 9월 초에 휴교를 해제하는 것은 논쟁의 여지가 있었고 일부 학부모, 교직원 및 교직원이 우려를 표명했다. 입소스 모리(IPSOS Mori) (2020)의 설문 조사에 따르면 부모의 절반 이상 (54%)이 9 월 학교 수업 재개는 적절한시기라고 생각했으며 3분의 1 (32%)은 너무 이르다고 답했고 7%만이 너무 늦었다고 답했다. Andrew et al (2020a)은 부유한 부모의 자녀들의 경우 다시 등교했을 가능성이 더 높고 (학교가 여름 학기에 다시 문을 열었을 경우) 이러한 부모들은 향후 자녀를 다시 등교시킬 의사가 더 크다는 점을 발견했는데, 이는 아이들이 다시 등교할 경우의 상대적인 위험과 혜택에 대해 서로 인식이 다르다는 사실을 보여준다.

8. 양육 책임

휴교는 또한 남성과 여성 간 양육 책임 관련 기존의 불평등을 심화했다. Hupkau와 Petrongolo(2020)는 보육과 홈스쿨링에 아버지와 어머니가 소요하는 시간 간 불균형이 증가했다고 지적했다 (Adams-Prassl et al., 2020, p.43 참고)

일반적으로 육아는 아버지보다 어머니가 할 가능성이 더 높다. 분석에 따르면 양부모 가정에서는 아버지가 유급 노동에 더 집중하고 어머니가 집에서 무급 노동에 더 많은 책임을 지는 성별에 따른 젠더 특성화 (gender specialisation)가 계속되거나 심화되고 있다 (Andrew et al., 2020b).

이 젠더 특성화와 함께, 봉쇄 기간 동안 아버지의 양육 시간은 재택근무 기회 때문에 5년 전에 비해 두 배로 늘어났으며 남성은 집에서 일하는 경우 그렇지 않은 경우보다 양육에 추가적으로 2시간 더 참여할 가능성이 높았다 (Andrew et al. 2020b).

하지만 아버지가 가정의 주요 소득원이 아니더라도 여전히 어머니보다 육아에 덜 참여하며 유급 노동에 방해를 덜 받았다 (Andrew et al. 2020b). 아버지가 상근직으로 근무하지 않을 때에도 어머니보다 육아에 대한 책임이 적었다 (Andrew et al. 2020b).

어머니는 봉쇄 기간 동안 아버지보다 사직, 해고 또는 일시해고 가능성이 더 높았다 (Andrew et al., 2020b). 일시해고에 대한 결정은 여성의 육아 책임이 크게 작용했을 수 있으며 이로 인해 성별에 따른 팬데믹의 영향에 연쇄 반응이 일어났다 (Adams-Prassl et al. 2020).

가족에 대한 책임은 가구를 넘어서까지 확대되며, 이른바 이중돌봄자 (sandwich carer) 들은 자녀와 연로한 친척 모두를 돌봐야 하는 책임에

직면한다. 봉쇄는 이중돌봄자들의 부담을 가중시켰는데 45%는 기존에 돌보던 사람들에게 제공해야 하는 도움이 늘어났으며 35%는 이전에 돌보지 않았던 새로운 사람들을 돌보아야 했다 (ONS, 2020i). 이중돌봄자의 거의 3분의 2가 여성이며 이 중 85%가 고용상태에 있다 (ONS, 2020i).

9. 코로나 없는 안전한 직장

산업 보건, 안전 및 복지를 담당하는 영국 정부 기관인 안전보건청(Health and Safety Executive, HSE)(2020)은 재택 근무, 직장 복귀 및 취약한 근로자 지원에 대한 지침을 발표했다. 안전하지 않은 직장에 피고용인을 강제로 복귀시킬 수 없다 (산업의학협회(Society of Occupational Medicine), 2020). 고용주는 직원과 협의하여야 하며 직장 복귀와 관련하여 직원 및 보건안전 담당자의 견해를 고려하고 사회적 거리두기 및 손 씻기 절차 등 직장 내 코로나 바이러스의 위험을 관리하기 위한 맞춤형 조치를 취해야한다. 공식 노조가 있는 경우 직원과의 협의는 법적 요건이다 (ACAS, 2020; HSE, 2020; Clark et al, 2020; 산업의학협회, 2020).

10. 격리자 및 장기적으로 건강에 영향을 받는 사람들

3월 23일 봉쇄 발표에서 임상적으로 극도로 취약한 것으로 간주되는 사람 (예: 호흡기 질환, 암, 이식수술을 받은 환자)는 집에서 격리하고 모든 대면 접촉을 피하도록 권고 받았다. 이 권고는 6월 30일까지 유지되었으며 이후 점차 완화되었다.

8월 1일부터 피고용인들은 더 이상 정부의 초기 격리 권고를 근거로 법정 병가 수당을 받을 수 없게 되었다 (PHE 2020b). 기존에 격리되었던 피고용인들은 직장이 코로나로부터 안전할 경우 복귀할 수 있지만, 가능하면 재택근무를 하라는 것이 정부의 지침이었다 (PHE, 2020b). 재택 근무가 불가능한 경우 고용주는 위험으로부터 피고용인을 보호하기 위해 '합리적으로 실행 가능한' 모든 조치를 취해야한다. 이러한 지침은 임상적으로 극도로 취약한 사람과 함께 거주하는 근로자에게도 적용된다 (PHE, 2020b). 고용주는 또한 장애인 직원을 위해 합리적으로 근무를 조정할 책임을 고려해야 하며 여기에는 극도로 취약한 직원 보호책이 포함될 가능성이 높은데 업무 교대, 대중 교통 사용을 피하기 위한 추가 주차장, 혼잡한 시간대 출퇴근을 피하기 위한 임시 근무시간 변경 등이다 (Clark et al., 2020; ACAS, 2020). 업무 복귀 시 이와 같은 보호책의 특성 때문에 해당 피고용인에게 불이익이 가지 않도록 주의해야한다 (산업의학협회, 2020). 피고용인은 또한 간접적인 차별에 주의해야 하며 이처럼 특정 보호를 받는 가진 사람들을 위험에 빠뜨리는 포괄적인 정책은 객관적으로 정당화될 수 있어야 한다.

직장으로의 복귀를 원하지 않는 사람들은 휴가 또는 무급 휴가를 사용하는 것에 대해 협상할 수 있다. 정당한 이유 없이 출근을 거부하는 경우에 대한 징계 조치 가능성은 유지된다 (ACAS, 2020).

제3절 노동 시장 불평등

1. 비즈니스/일자리/기술의 종류

팬데믹이 노동 시장에 미치는 차별적인 영향에 대한 가장 명확한 정보 중 하나는 일시해고 제도에서 경제 분야가 차지하는 비율 관련 데이터에서 찾을 수 있다. 국세관세청 (2020g) 수치에 따르면 가장 많은 영향을 받은 부문은 다음과 같다: 숙박 및 식품 서비스는 적격 일자리의 77%가 일시해고 처리되었다 (적격 고용주의 87%가 해당 제도 사용); 예술, 엔터테인먼트, 레크리에이션 및 기타 서비스 (적격 일자리의 70%가 일시해고); 그리고 건설 분야에서는 적격 일자리 60%가 일시해고 상태가 되었다. 이와는 대조적으로, 금융 및 보험 분야 일자리 중 일시해고 비율은 7%에 불과했으며 공공 행정 및 국방 (2%), 교육 (8%), 보건 (10%) 등 역사적으로 공공 부문이 주도하는 분야에서는 일시해고 비율이 매우 낮았다.

경제의 하위 분야(SIC2007 분류상 3자리)를 살펴보면 이러한 차이를 훨씬 더 명확하게 확인할 수 있다. 일시해고에 대한 비율은 통화 중개 분야는 0%, 병원 활동은 1%, 수자원 수집, 처리 및 공급과 위성 통신 활동은 2%로 매우 낮았다. 하지만 음료 서빙 활동의 경우 85%, 호텔 및 유사 숙박 시설의 경우 82%, 캠핑장, 레저용 차량 공원과 트레일러 공원 및 자동차 판매 모두 일시해고 비율이 80%에 이른다. 각 분야별 또는 하위 분야별 데이터를 살펴보면 상당히 분명한 패턴이 나타난다. 사회적 거리두기와 양립할 수 없는 여가 및 엔터테인먼트 분야는 큰 타격을 입은 반면, 팬데믹과의 투쟁 또는 국가의 주요 인프라 유지에 필수적인 분야는 영향을 덜 받았다는 것이다.

이와 같은 분야별 일시해고 비율의 차이는 코로나19의 영향 관련 불평등을 이해하는 데 중요한 노동 시장의 다른 여러 세분화와 중복된다. 첫 번째는 경제의 다양한 분야에 따라 기술 및 학력이 다르다는 것이다. 맥킨지 & 컴퍼니(McKinsey & Co) (Allas et al, 2020)의 분석에 따르면 영국 경제에서 일시해고 비율이 가장 높은 부문은 저임금 근로자 비율이 가장 높고 등 교육을 받은 근로자 비율이 가장 낮은 분야다. 두 번째는 일시해고의 위험이 고용주의 규모와 관련이 있다는 것이다 (HMRC, 2020g); 직원 수가 250명 이상인 고용주의 경우 일시해고 비율이 21%, 100 ~ 249명인 고용주의 경우 33%에 불과했지만, 직원이 10 ~ 19명 (54%), 5 ~ 9명 (57%), 2 ~ 4명 (56%)있는 고용주의 경우 2명 중 1명 이상으로 증가했다.

2. 자영업자

하지만 앞서 언급했듯이 자영업자의 경우 활용할 수 있는 보호장치에 상당한 격차가 있었는데 일시해고 제도가 주로 피고용인을 대상으로 하기 때문이다. 실제로 일자리 유지 제도를 통해 일시해고에 적격한 소수 자영업자들 조차도 많은 경우 일시해고를 선택하지 않기로 결정했다. 예를 들어 해당 제도에 적격한 직원이 한 명 뿐인 회사의 경우 43%만이 이 제도를 사용했다 (HMRC, 2020g). 자영업자들이 해당 보호제도의 필요성을 느끼지 않았기 때문이 아니라 장단기적으로 해당 제도의 구조가 소득 대비 제한적인 보호만을 제공했기 때문일 것이다.

사실 자영업자들이 팬데믹의 영향을 더 많이 받았다는 증거는 명확하다. 2020년 4월 3일과 5월 10일 사이에 실시된 팬데믹이 개인의 경제적 웰빙에 미치는 영향에 대한 ONS 설문 조사에 따르면 자영업자의 경우

50%가 소득 감소를 경험했고 약 5명 중 1명이 생활비 충당을 위해 저축액을 사용했지만 피고용인의 경우 해당 비율이 20%에 불과했고 약 20명 중 한명만이 생활비를 충당하기 위해 저축액을 사용했다 (ONS, 2020m). 또한 일반적으로 예측하기 어려운 자영업자의 소득 특성을 고려할 때 자영업자는 현재의 경제 상황 때문에 향후 1년 동안 저축이 가능하다고 판단할 가능성이 훨씬 적다. 실제 1년 내 저축이 가능하다고 답한 자영업자는 28%였으며 피고용인의 경우 47%였다(ONS, 2020m).

3. 지역

영국의 노동 시장은 OECD에서 가장 지역적으로 불균형한 경제 중 하나로 지역적 불평등이 상당하다 (McCann, 2020). 지역별 1인당 GDP 격차, 분야별 산업 구성 및 근로자의 자격조건 등을 포함하는 이러한 근본적인 불평등은 영국 전역의 노동 시장에 대한 코로나의 충격에 영향을 주었고 지역적으로 큰 격차가 명백히 드러난다.

이러한 차이는 위에 언급된 일부 주요 동향이 영국 전역에서 다르게 나타났음을 의미한다. 예를 들어 팬데믹이 일상적인 업무 패턴에 미치는 영향이 지역적으로 크게 다르게 나타났다. ONS 설문 조사 데이터(ONS, 2020j)는 코로나 팬데믹으로 재택근무하는 사람들의 비율을 추정하였는데 런던에서는 60.6%로 높았고 중동부 지역에서는 32.6%로 낮았다. 이러한 차이를 설명하는 유일한 주요 요인은 아니지만, 노동력 추정치(ONS, 2020k)를 보면 런던은 서비스 부문에 고용된 근로자 비율 (91.3%)이 현재까지 가장 높게 나타나고 생산 부문에 고용된 근로자 비율(3.2%)은 가장 낮다는 것을 알 수 있다 (ONS, 2020k). 반대로 중동부 지역의 경우 수치가 반대로 나타나는데 생산에 고용된 근로자 비율이 현재까지 가장 높으며

(13.2%) 서비스 고용 근로자 비율이 가장 낮았다 (79.5%). 그러나 팬데믹 영향에 대한 지역적 격차가 항상 분명한 것은 아니라는 점에 유의해야 하는데 영국의 각 국가 및 지역 (일반적으로 수백만 명이 거주)의 매우 광범위한 규모와 노동 시장의 다양한 특성을 반영하기 때문이다. 실제로 지역별로 일시해고 상태가 된 적격 일자리 비율에 대한 데이터를 보면 거의 차이가 없었는데 중서부 지역이 34%로 가장 높았으며 동부 및 남동부 지역이 30%로 가장 낮았다 (Francis-Devine et al, 2020).

하지만 소규모 지역 단위별로는 좀 더 유의미한 분석이 드러난다. 예를 들어, 의회 선거구에 따른 일시해고 데이터를 조사한 결과 웨스트모어랜드(Westmorland) 및 론즈데일(Lonsdale) 선거구는 45%, 런던 및 웨스트민스터(Westminster) 선거구는 22%로 차이가 큰 것으로 나타났다 (Francis-Devine et al, 2020; HMRC, 2020g). 여기에서 경제의 특정 하위 부문에 대한 지역적 집중은 코로나가 지역 노동 시장에 미치는 영향을 심화하는 데 중요한 역할을 했다. 예를 들어, IFS 보고서 (Davenport et al, 2020)는 관광 및 접객 서비스 분야가 주요 고용주 역할을 하는 해안가 마을의 상황을 강조했다. 두 분야 모두 팬데믹에 의해 심각한 영향을 받았다.[23] 하지만 지역 노동과 지역 시장에는 팬데믹과 상호 작용하는 각각의 고유한 상황이 있다는 사실에 유의해야 한다; 예를 들어, 건설업의 경우 스코틀랜드에서는 73%가 일시해고 된 반면, 런던에서는 이 비율이 57%에 불과했다 (Francis-Devine et al, 2020). 마찬가지로 중서부 지역 제조업 일자리의 52%가 일시해고 되었지만 남동부에서는 36%에 불과했다 (HMRC, 2020g).

---

23) 해당 보고서는 또한 이러한 마을의 대다수가 노년층 주민 비율이 높으며 (해안가로 은퇴하는 사람들 때문에) 이로 인해 봉쇄 제재 완화와 함께 경기 회복이 상대적으로 더딜 가능성이 높다고 지적했는데, 인구의 높은 비율이 개인의 건강 취약성에 대한 지속적인 우려 때문에 봉쇄 이전 라이프스타일로 돌아가는 것을 조심스러워 할 가능성이 높기 때문이다.

4. 흑인, 아시아인, 소수인종 인구(BAME)

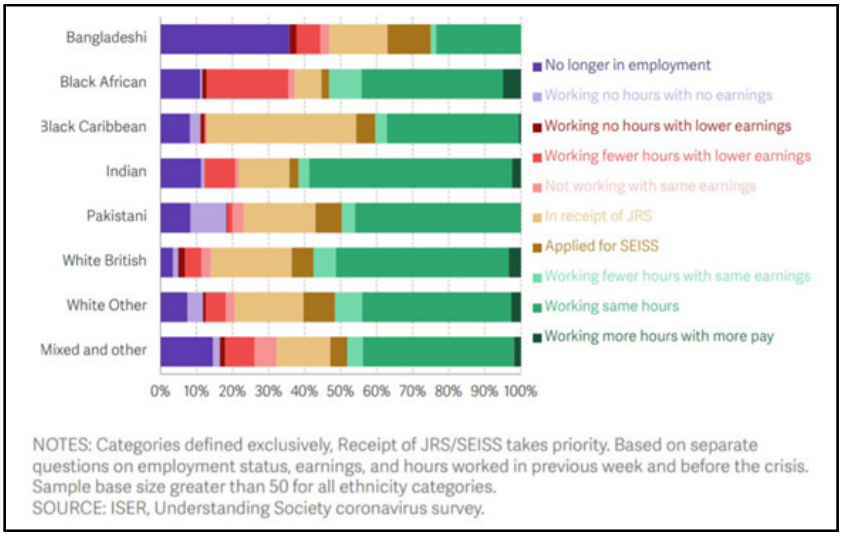
흑인, 아시아, 소수인종(BAME)은 팬데믹 기간 동안 문을 닫아야 할 위험이 높은 분야에서 비율이 높게 나타났으며 (Francis-Devine et al, 2020) 임금 능력이 영향을 받은 자영업에서도 비율이 높았다 (Hu, 2020; Platt과 Warwick, 2020). Platt과 Warwick(2020, p. 4, 19, 23)은 잉글랜드와 웨일즈에 집중되어 있는 식당 일을 하는 방글라데시 남성 근로자와 택시 운전을 하는 파키스탄 남성이 백인 영국 남성에 비해 근로를 중단해야 할 가능성이 각각 4배 및 3배 높았다고 보고했다. 마찬가지로 흑인 남성 근로자 (아프리카 및 카리브해 출신)는 백인 영국 남성보다 직장에서 휴업에 직면할 가능성이 50% 더 높았다. 자영업의 경우 파키스탄인과 방글라데시인은 자영업을 하는 백인 영국인보다 임금 감소(각각 약 70% 및 30% 더 높음)에 더욱 취약하다.

인디펜던트지(The Independent)의 BMG 여론 조사에 따르면 4월 초 영국 BAME 인구의 15%가 팬데믹으로 인해 일자리를 잃었으며 백인 영국인의 경우 이 비율이 8%에 불과했다. BAME 인구의 거의 절반(46%)이 가구소득이 낮은 편이었으며 백인 영국인은 28%였다 (Francis-Devine et al, 2020, p. 13). 6월에 실시된 ICM 및 러니메드 트러스트(Runnymede Trust) 설문 조사에 따르면 방글라데시인의 43%, 아프리카계 흑인의 38%, 중국인의 34%, 파키스탄인의 32%가 소득 감소에 직면했지만 백인 영국인의 경우 22%에 불과했다 (Francis-Devine et al, 2020, p. 12-3; Becares et al, 2020, p. 11).

고용 상태의 변경과 관련하여 영국의 데이터는 BAME 중 방글라데시인은 실직의 영향을 더 많이 받았고 아프리카계 흑인은 근무 시간 단축으로 인해 소득이 낮아졌음을 보여준다. 백인 영국인은 JRS를 통해 그리고

근무 시간을 유지함으로써 혜택을 받을 가능성이 더 높았다 (Francis-Devine et al, 2020). [그림 3-3]를 보면 이를 잘 알 수 있다.

[그림 3-3] 코로나 위기 이전 근로를 했던 사람들의 인종별 고용 상태 : 2020년 5월 기준



자료: Francis-Devine et al, 2020, p. 12.

각 그룹이 수행하는 활동의 유형도 중요하다. 잉글랜드와 웨일즈의 아프리카계 흑인 및 카리브해 출신 근로자들은 핵심 근로자 비율이 높게 나타나기 때문에 소득을 어느 정도 보호할 수 있었다: 이들 소득의 각 45%, 35% 이상이 핵심 근로자 분야에서 발생하지만 이에 따른 건강에 대한 위험이 수반되며 휴업해야 했던 분야에서 창출되는 이들의 소득은 10%에서 15%에 불과하다. 백인 영국인은 수입의 25% 이상을 핵심 분야 근로에서 얻고, 10%만이 휴업 분야에서 창출된다; 따라서 백인들의 경우 건강에 대한 위험 및 임금 감소에 덜 노출된다 (Platt 과 Warwick, 2020, p. 23-4).

파키스탄인, 방글라데시인, 아프리카계 흑인 및 카리브해 출신 흑인 가족의 42%에서 50%는 1인 소득자 가구다. 백인 영국 가정의 경우 1인 소득자 가구는 30%다 (Platt 과 Warwick, 2020, p. 17). 방글라데시인과 파키스탄인의 노동 연령 남성의 경우 부부가 함께 거주하면서 (대부분 부양 자녀와 함께) 휴업 분야에 종사하고 있을 가능성은 약 90%였지만 백인 영국인은 이 수치가 70%에 불과했다. 러니메드 트러스트(Runnymede Trust)와 ICM 설문 조사에 따르면 영국에서는 BAME 인구의 15%가 공과금이나 임대료 지불에 평소보다 더 많은 어려움을 겪었고 (백인 그룹의 경우 8%[24]) 경제적인 어려움으로 인해 BAME 인구의 7%가 식료품에 대한 소비를 일부 줄여야 했다 (영국 백인의 경우 2%) (Becares et al, 2020, p. 11).

저축은 일시적인 소득 감소를 위한 완충 장치다. 하지만 영국의 통계에 따르면 방글라데시인, 아프리카계 흑인 및 카리브해 출신 흑인의 노동 연령 중 단 10%만이 3개월 소득에 해당하는 저축을 가지고 있다. 전체 노동 연령 인구의 경우 60%, 백인 영국인의 경우 약 40%, 인도 근로자의 경우 약 50%가 이와 같은 저축을 보유하고 있었다 (Platt 과 Warwick, 2020, p. 25).

Hu (2020)가 강조한 것처럼 이민자 출신 BAME은 노동 시장에서 심각한 불이익에 직면해 있다. 백인 비이민자는 실업 대비 일시해고 상태에 놓일 가능성이 5.7배 더 높지만 BAME 이주자의 경우 이 수치는 1.4배다. 마찬가지로 영국에서 태어난 백인 영국인은 영국 출생의 BAME보다 일시해고가 될 가능성이1.7배 더 높다 (Hu, 2020, p. 2-3).

24) "British, Irish, and from any other white background". (Becares et al, 2020, p. 11).

5. 청년 근로자에 대한 영향

코로나 팬데믹은 노동 시장의 젊은이들에게 특히 문제가 되고 있다 (국제노동기구(ILO), 2020). Francis-Devine 등 (2020, p. 14)은 영국에서 영업중단을 경험하는 인력의 약 50%가 35세 미만이라고 보고한다.

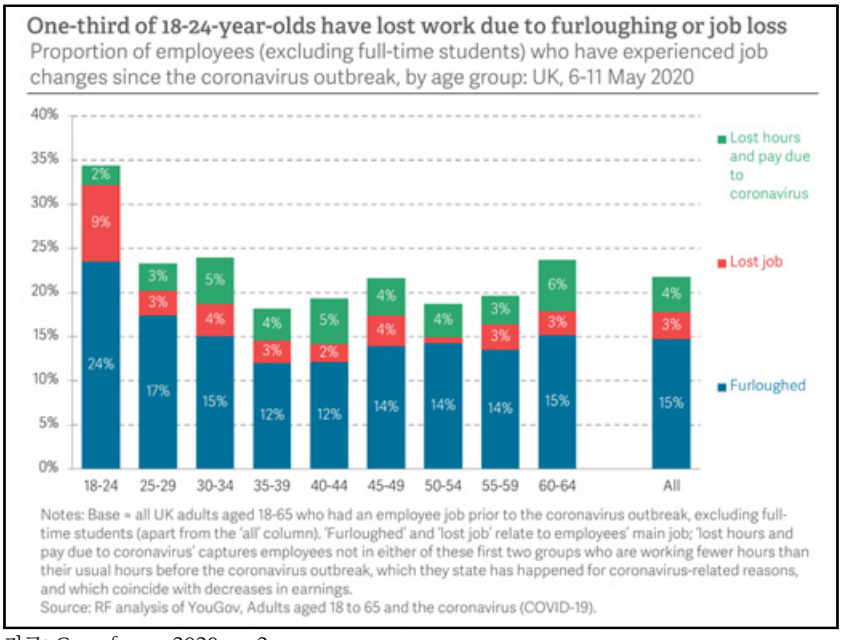
젊은 층에 대한 피해는 장기적인 고통을 불러올 수 있다 (Blanchflower와 Bell, 2020; Gustafsson, 2020; Francis-Devine et al, 2020). 봉쇄령은 숙박 및 식품 서비스 등 피해를 입은 업종을 통해 노동 시장에 진입할 수 있는 청년층의 기회에 방해가 된다 (2019년 해당 분야는 신규 근로자의 9%에게 고용을 제공했다) (Costa Dias et al, 2020, p. 2-3). 청년 근로자들은 해당 분야에서 비율이 높게 나타나지만 상대적으로 기술이 낮기 때문에 노동 이동성이 제한되어 있어 오랫동안 실업 상태가 될 위험이 있다 (재무부, 2020d). 교육, 고용 또는 훈련 (NEET) 경험이 없는 약 75만 명의 청년들이 비슷한 상황에 직면해 있으며 이들은 일자리를 찾는데 어려움을 겪고 장기적인 재정상태가 부정적인 영향을 받을 것이다 (영국 하원, 2020f, p. 89; 노동연금위원회(Work and Pensions Committee), 2020, p.6).

또한 근로 중단이나 직장 업무중단은 청년층의 직급 승진을 방해하고 소득 증가를 제한하여 피해를 준다. 자료에 따르면 1980년대에 출생한 근로자들의 경우 경력의 첫 5년 동안 임금 상승의 50% 이상이 커리어 발전과 연관되어 있다 (Costa Dias et al, 2020, p. 2-3, 5, 7). Blanchflower와 Bell (2020)은 코로나 위기의 부정적인 영향으로 인해 청년층의 고용 상황이 중년까지 이어질 수 있다고 경고한다.

또한 18-24세 사이의 젊은 근로자 (학생 제외)들이 팬데믹 상황에서 가장 큰 어려움을 겪고 있다 (Gustafsson, 2020; ILO, 2020). 영국에서는

해당 연령대 근로자 중 높은 비율(24%)이 일시해고 되었으며 9%는 일자리를 잃었다–전체 근로 연령 성인의 비율 대비 3배 이상이다. 마찬가지로 18-24세 근로자의 35%가 펜데믹 기간 동안 임금이 감소한 반면 25-49세 근로자 중 임금이 감소한 경우는 23%에 불과했다 (Gustafsson, 2020, p. 2-4). ([그림 3-4] 참고).

[그림 3-4] 18-24 세의 고용 변화



자료: Gustafsson, 2020, p. 2.

청년층은 또한 비전형적인 일을 하는 경향이 있기 때문에 고용이 취약한 편이다[25]; 이러한 유형의 고용은 특히 셧다운으로 피해를 입는다:

25) "Atypical work includes part-time work, temporary work, fixed-term work, casual and seasonal work, self-employed people, independent workers and homeworkers" (European Observatory of Working Life, 2017).

20-39세 근로자의 거의 40%가 일시해고, 실직, 또는 근무시간 단축에 직면하고 있는 반면, 전형적인 업무를 수행하는 동일한 연령 그룹의 경우 이 비율이 20%에 불과하다 (Gustafsson, 2020, p.3).

영국의 많은 청년층은 근로의 종류 때문에 재택근무에도 어려움을 겪었다: 18-24세 중 57%만이 재택근무를 할 수 있었는데 소매 및 접객 서비스업 부문에 집중되어 있었기 때문일 것이다. 이에 비해 25 ~ 39세 근로자의 경우 약 70%가 재택근무를 할 수 있다 (Gustafsson, 2020, p. 5).

이러한 도전과제에도 불구하고 일시해고 제도는 청년층을 포함하여 근로자들을 보호했다 (Gustafsson, 2020). 마찬가지로 청년들의 경우 고용 상태가 가장 취약하지만 생활 방식으로 인해 소득 감소 영향이 완화되었다. 근로 중단을 경험한 25세 미만의 30% 이상이 부모와 함께 살고 있으며, 이들의 소득은 전체 가구 소득의 16%에 불과하다 (Joyce 와 Xu, 2020, p. 2).

6. 장애인[26)]

팬데믹과 봉쇄 상황에서 장애인은 자신들의 건강과 웰빙 상태에 대해 특히 우려할 수 있다. 2020년 7월 여론 및 생활방식 조사(Opinions and Lifestyle Survey)에 따르면 영국의 장애인은 비장애인보다 혼자 지내고

26) Disabled people may utilise specific services, such as care and medical attention, and to face higher costs of life than non-disabled people, however, at the same time they tend to live in poor households (House of Commons, 2020f, p. 22, 39). 6.8 million people living in poverty - 48% of the poor in the UK - have a disabled person in their family (Social Metrics Commission, 2019, p. 28). Disabled people face barriers to enter and remain in the labour market, and have lower wages than the non-disabled population (Leonard Cheshire, 2020b).

불안하며 정신건강 문제에 직면할 가능성이 더 높다. 또한 음식, 의약품, 의료 및 치료 서비스를 받는 데 어려움을 겪는 경향이 있으며, 집 밖으로 나가는 것이 안전하지 않다고 느끼거나 격리 위험 때문에 실내에 머무를 가능성이 더 높다 (ONS, 2020l).

장애가 있는 피고용인과 장기적으로 건강 상의 문제가 있는 사람들은 팬데믹 기간 동안 출근을 할 경우 취약한 상황에 놓일 수 있다. 그러나 특정한 환경이나 장비가 필요한 경우 재택근무가 더 어려울 수 있다 (장애인단체 DPAC (Disabled People Against Cuts), 2020). 이러한 상황으로 인해 장애인의 고용 유지가 더 어려워졌다: 봉쇄기간 장애인이나 장기적인 질병이 있는 사람들은 정리해고에 더 취약하다[27]: 7월까지 영국 근로자의 17%가 정리해고에 직면했으며 장애인의 경우 이 비율이 27%였고 장애가 일상 활동에 실질적으로 영향을 미치는 피고용인의 경우 정리해고 비율은 37%였다 (시민상담소(Citizens Advice), 2020, p. 9).

소매 서비스와 같이 팬데믹의 영향을 많이 받는 분야에서 장애인이 고용 비율이 높게 나타난다 (영국에서 장애인은 비장애인보다 소매 서비스 분야에서 일할 가능성이 17% 더 높다) (시민상담소, 2020, p. 11). 또한 자영업 (Leonard Cheshire, 2020a) 또는 아르바이트 (Leonard Cheshire, 2020b)에서도 장애인의 비율이 높다. 장애인 근로자는 또한 차별에 직면하고 있으며 이는 팬데믹 상황에서 악화될 수 있다. 고용주가 장애인은 일할 수 있는 능력이 떨어지고 일을 수행할 때 더 많은 근로 요건 및 비용이 드는 것으로 인식해서 여전히 비장애 근로자 고용을 선호할 수 있다 (Leonard Cheshire, 2020b).

27) Workers that have been made redundant, are in the process of redundancy or in discussions about redundancy.

장애인이 (의학적 질환으로 인해) 일시해고 되거나 격리되는 경우, 이들의 직장 복귀를 위해 고용주는 안전을 유지하거나 다른 활동에 재배치하기 위한 추가 조치를 도입해야 할 수도 있다. 그러나 일부 고용주는 이러한 절차를 기피하기 때문에 장애가 있는 피고용인이 비장애 피고용인보다 정리해고 되는 비율이 더 높다 (정리해고에 직면한 사람들의 51%가 장애가 있거나 장기적인 질병이 있다). 또한 장애인 피고용인이 업무 환경이 안전하지 않다고 판단할 경우 스스로를 보호하기 위해 퇴직을 결정할 수도 있다 (시민상담소, 2020, p. 10, 18).

종합하면, 팬데믹은 노동 시장에서 장기적으로 불리한 장애인의 위치를 악화시키고 있고 장애인의 고용률은 훨씬 낮으며, 실업률과 경제적 비활동율은 비장애인 보다 훨씬 높다 (Powell, 2020a, p. 3). -4).

제4절 결론

이 보고서는 영국에서 팬데믹의 주요 영향을 개괄하고 이를 완화하기 위한 공공분야의 개입 – 고용 및 사회 보장 – 을 요약한다.

팬데믹은 보건, 교육 및 노동 시장에 광범위하게 영향을 미치는 전례 없는 비상 사태다. 우리는 일시해고, 자영업자 지원 및 사업체를 대상으로 하는 조치를 포함하여 여러 공공 개입에 대해 설명했다. 정부의 팬데믹 대응 초기에 보리스 존슨 영국 총리는 '모든 근로자를 끌어안겠다'고 맹세했다. 그러한 약속에는 엄청난 직접 재정 비용이 수반되었다. 개인 및 사업체를 지원하기 위해 2020년 예산에 £300억이 포함되었고 "영국 GDP의 15%에 해당하는" 국가 보증 대출로 £3,300억이 제공되었다 (리시 수낙 재무장관, 2020a). 신규 수당자들에 대한 정부 지원 비용과 코로

나로 인해 발생하는 지속적인 보건 및 사회적 비용 역시 최종 비용 산출에 포함되어야 한다. 재무장관은 모든 일자리를 구제할 수는 없으며 현재까지 정부 지원을 받았고 실업 명부에서 제외된 일부 그룹의 경우 장기적으로 취약하다는 점을 분명히 밝혔다.

일부 분야는 팬데믹으로 인해 새로운 고객 서비스 접근방식을 혁신하거나 개발하고 (Kraaijenbrink, 2020) 회복력을 개선할 (Fan과 Xiao, 2020) 기회를 얻었는데, 예를 들면 온라인 활동을 통해서다 (Dalgleish, 2020). 업무 관행의 변화 측면에서 재택근무를 장려 받는 피고용인은 긍정적인 결과를 가져올 수도 있고 향후 업무 유연성에 대한 선례가 될 수 있다 (Leonard Cheshire, 2020a, p. 3). 재택근무는 또한 장기적으로 더 큰 경쟁을 가져오고 일부 분야에 대해서는 비용을 줄여줄 수 있다 (Fan과 Xiao, 2020).

고용에 대한 영향은 특히 런던과 중동부 지역 등 지역 간 불균형을 보여준다. 런던에서는 서비스 근로자의 비율이 높고 전문적인 배경을 가진 사람들이 많았기 때문에 대다수는 재택근무를 할 수 있고 일시해고 제도에 대한 의존도가 낮았다. 생산 중심 지역은 재택근무 전환 기회가 적었으며 이와 같은 단기적인 변화가 더욱 공고해지면 전국적으로 격차가 더욱 심화될 수 있다.

가정 내 양육 및 가사의 성별에 따른 배분, 성 불평등에 미치는 영향 등 코로나로 인한 일시적인 변화가 새로운 규범과 장기적인 사회 변화를 가져올지 여부를 예측하기는 어렵다 (Adams-Prassl et al. 2020; Andrew et al. 2020b). 재택근무를 경험하는 근로자는 적어도 휴교 상황을 제외하고는 긍정적인 결과를 얻을 수 있으며 유연한 근무 환경에 대한 관심이 증가하면 여성과 장애인에게 일부 혜택이 있을 수 있다.

팬데믹은 기존 사회 보장 제도 조정을 포함하여 소득 보호 정책의 상당한 변화를 요구했다. 여러 비평가들은 이로 인해 장기적으로 사회 보장에 대한 대중의 태도가 바뀔지 질문을 제기했다(Butler, 2020). 실제로 일부 정치인들은 이번 위기가 공공 서비스에 대한 대중 담론 전환의 기회를 제공할 수 있다고 공개적으로 주장했다; 예를 들어, 야당의 주요 인사인 케이트 그린(Kate Green) 국회의원은 노동당 활동가들에게 (나중에 사과해야 했던 발언에서) "우리는 이 기회를 이용해야 한다고 생각합니다. 좋은 위기를 낭비하지 말아야합니다. 우리는 이제 학교 자원이 부족할 때, 가족과 지역사회의 자원이 부족할 때 어떤 일이 일어나는지 잘 알게 되었습니다. 그리고 저는 특히 노동당이 이제 이번 위기로 무엇이 드러났는지에 대해 논의해야 한다고 생각합니다"라고 말했다 (Ferguson, 2020; Roberts, 2020).

위에서 기록된 것처럼, 과거 안정적이고 보장된 고용 상태에 있던 영국 인구의 상당수가 경제적 불안정성을 경험했으며 상상하지 못했던 방식으로 정부의 소득 지원을 요구했음을 분명히 알 수 있다. 여기에는 유니버설 크레딧의 혜택을 받는 사람들의 수가 극적으로 증가한 것도 포함된다 (Butler, 2020). 우리는 복지 연구에 대한 태도를 통해 복지 혜택 청구 경험이 복지에 대한 태도에 영향을 미친다는 것을 알고 있기 때문에 현재 상황이 사회 보장 보호 지출 증가에 대한 공감 및 필요성과 관련하여 대중의 이해를 높일 것으로 기대할 수 있다.

하지만 Hudson et al. (2020)은 팬데믹이 영국의 복지 국가에 대한 새로운 '베버리지(Beveridge)' 순간이 될 것이라고 추측하지 말라고 촉구한다 – (제2차 세계대전 이후 상황처럼) 바이러스의 충격에 대한 보건, 경제 및 사회의 공동 대응으로 근본적인 사회 개혁에 대해 새로운 분위기가 만들어지는 순간 말이다. 먼저 팬데믹의 초기 단계에서 사람들이 받은 많

은 지원이 비전형적이며 일반적으로 운영되는 유니버설 크레딧 같은 기존 혜택의 경우에도 팬데믹 기간 동안 약간의 조정을 거치는 등 더 관대하고 거의 조건 없는 혜택이 제공되었으며 이로 인해 현재 시스템의 현실에 대한 잘못된 이해를 조장할 수 있다고 지적한다. 또한 사회적 태도의 장기적인 패턴이 팬데믹 상황에 의해 더욱 강화될 수 있다고 주장하는데, 특히 소득 보호 지출 보다는 의료 지출에 치우친 대중의 편향적 태도가 심화될 수 있다는 것이다; 팬데믹은 영국 국가보건의료 서비스(NHS)가 직면한 자원에 대한 큰 압박과 NHS 근로자에 대한 대중의 지원을 매우 잘 보여줬다. 여기에는 팬데믹 초기 단계 당시 매주 목요일 저녁 수백만 명이 집 앞에서 의료 종사자들을 위해 박수를 치는 캠페인 등이 포함된다. 마지막으로 Hudson et al. (2020)은 특히 경제가 상대적으로 빠르게 회복되고 코로나 관련 지원이 모두에게 도움을 주기 위한 예외적 단기 정책으로 보이게 될 경우, 소득 지원 혜택을 받는 것이 '마땅한지' '마땅하지 않은지'에 대한 대중의 공통적인 태도 차이가 팬데믹의 영향을 받지 않을 수 있음을 지적한다.

코로나로 인해 영국의 거버넌스 및 정책 결정 (중앙, 위임 및 지역적 결정)이 주목을 받았다. 영국 정부와 정부의 위임을 받은 영국 각국 행정부는 팬데믹을 해결하기 위해 협력해 왔지만, 봉쇄령 해제 전략은 상당한 정책 차이 및 대중들 간 혼란을 야기했다. 위임된 권력을 가진 영국 장관들은 단순히 영국 전국적인 접근 방식을 요구할 수 없으며 '영국 전역에 걸친 전략은 영국 정부 전략과 일치하지 않았다' (Paun et al., 2020) '집에 있어라'라는 추가적인 메시지 또는 영업 재개에 대한 여러 다른 접근 방식 등 큰 결정에 대한 정책차이로 불평등하다는 느낌을 야기하거나 규정 준수에 영향을 미치지 않도록 주의해야 한다 (Paun et al., 2020).

코로나는 코로나로 인해 악화된 불평등을 해결하려면 보건에 대한 권력 이양이 필요하다는 주장을 포함하여 영국의 분권화 관련 논의를 강화했다 (Hope 과 Barwick, 2020). 중앙 정부가 코로나 정책을 결정해 왔지만 정책 전달 및 실행을 위해 지역으로 이전되는 자원의 수준은 여전히 논쟁의 여지가 있다. 국가적 봉쇄를 보다 지역화 된 제재로 만들기 위해 보다 큰 지역적 의사 결정에 대한 요구가 있었다.

정책 결정 과정, 특히 과학과 정책의 관계는 논쟁의 핵심이 되었다. 정책이 '과학'에 의해 주도된다는 일관된 주장 가운데 증거 기반 정책이 중심이 되면서 과학자들이 정부 결정에 대해 비난을 받고 있다는 우려가 있다. 영국 왕립학회(Royal Society) 회장인 벤키 라마크리슈난(Venki Ramakrishnan) (2020)은 대중의 신뢰가 약화될 위험에 대해 다음과 같이 언급했다: "긴급 상황에서는 결정을 내리기 위한 데이터가 불확실하거나 불완전하거나 또는 누락될 수도 있습니다. 그럼에도 불구하고 신속한 결정이 내려져야 합니다. 과학적 조언은 이것의 한 측면 일 뿐입니다. 장관들은 또한 경제학, 실행 방식, 사회에 미치는 광범위한 결과를 고려해야 하며 대중을 설득해야 할 필요가 있습니다."

본 보고서를 작성하는 시점에서 유일한 확실성은 불확실성 뿐이다. 우리는 2020년 3월과 9월 사이에 도입된 조치를 강조하면서 정부의 1단계 대응에 대해 보고했다. 9월 말에 도입된 겨울 경제 계획(Winter Economy Plan)에는 2021년까지 지속될 일자리 지원 제도 및 자영업자 지원이 포함되었다. 향후 6개월 동안 사회적 거리두기 조치가 유지될 것이라는 사실도 알려졌다: 정부 대응에 대한 우리의 논평은 불가피하게도 현재 계속 변화하는 상황의 스냅샷일 뿐이다.

1. 추신: 2차 확산

보고서의 최종안이 완성되고 인쇄될 때까지 짧은 기간 동안 바이러스의 2차 확산이 현실화됨에 따라 영국 상황에 큰 변화가 발생했다. 꾸준한 감염자 증가가 기존 코로나 금융 지원을 종료하거나 축소하려는 정부 정책 기간과 겹쳐지면서 지원을 연장해야 하는 지에 대한 의문이 제기되었다. 영국이 2차 확산을 피하지 못했다는 것이 분명 해지자 기업 신뢰지수가 떨어지기 시작했고 1차 확산 당시의 특징이었던 여러 중요한 정치적 휴전이 깨지기 시작했다. 결과적으로 초기 정책 대응의 공백과 약점이 더 명확해지기 시작했다.

영국에서 감염률(R-rate)이 다시 상승하기 시작하면서 중앙 정부는 처음에는 전국적인 봉쇄에 대한 대안으로 지역단위 단계별 제재를 통해 바이러스 확산을 억제하고자 했다. 하지만 정부가 그레이터 맨체스터(Greater Manchester) 지역 제재를 최고 수준인 3단계(Tier 3)로 높이도록 압력을 가하면서 정치적 긴장이 고조되었다. 3단계가 시행되면 해당 지역에서는 사회적 교류가 크게 제한되며 대부분의 접객 서비스 및 레저 부문 업체가 문을 닫아야 한다; 해당 지역 시장인 앤디 번햄(Andy Burnham)은 지원 수준이 너무 낮다고 주장하면서 정부가 제공하는 재정 보상 패키지를 거부했다. 그는 이 보상 패키지를 전국 봉쇄 기간 동안 제공되었던 훨씬 관대한 패키지와 비교했으며 그레이터 맨체스터 지역 주민들은 감축된 지원 수준 때문에 “심각한 고난의 겨울”에 직면하게 되었다고 주장했다; 영국 정부는 물러나지 않았고 협상 결렬을 번햄 시장의 탓으로 돌리면서 그레이터 맨체스터(Greater Manchester)에 3단계를 실행했다 (Stewart, Halliday 그리고 Walker, 2020). 이 때문에 심각한 정치적 논쟁이 벌어졌는데, 맨체스터 지역 정치인들은 번햄의 입장을 지

지하며 광범위하게 연합했지만 논쟁의 양측이 정치 노선에 따라 균형적으로 나뉘어지지는 않았다. 특히 중요한 것은 지역적 부당함이 있다는 번햄의 주장이었는데, 팬데믹 집중 지역이 3월 런던과 잉글랜드 남부 지역이었을 때에 비해 10월 잉글랜드 북부 도시일 때 지원 패키지가 훨씬 축소되었다는 것이다.

같은 시기에 야당인 노동당은 감염률 상승을 막기 위해 영국 정부에 2주간 전국적으로 단기 '회로 차단용' 봉쇄를 도입하라고 압력을 가하기 시작했다; 이는 노동당이 국가위기 시 대중의 혼란을 피하기 위해 정부의 사회적 거리두기 조치에 직접적으로 도전하는 것을 자제했던 '건설적 야당'의 종결을 의미한다. 정부의 팬데믹 대응에 대한 중요한 정치적 휴전의 종결이었다(BBC News, 2020d). 보리스 존슨 총리는 하원에 "또 한 번의 고통스러운 전국 봉쇄령을 피하고 싶다"고 말하면서 이 요청을 거부했으며 그는 "제대로 실행된다면 코로나를 억제할 수 있고 반드시 억제하게 될 지역적 접근 방식을 추진할 것"이라고 말했다 (Ashton 과 Morales, 2020).

하지만 정치적 합의를 깨뜨리는 추가적인 신호로 영국의 다른 지역 역시 곧 매우 다른 방향으로 움직이기 시작했다. 특히 보리스 존슨 총리가 영국에서 단기적인 '회로 차단용' 봉쇄는 없을 것이라고 알린 지 며칠 후 웨일스 정부는 10월 23일부터 11월 9일까지 웨일즈 내에서 단기적인 '방화 차단용' 봉쇄가 있을 것이라고 발표했다 (BBC News, 2020e). 그레이터 맨체스터의 상황과 유사하게 재정 지원 패키지에 대해 영국 정부와의 논쟁이 있었으며 웨일즈 정부는 봉쇄 기간 동안 일시해고 제도를 개선해달라는 요청이 "즉각 거부되었다"고 보고했다 (Payne et al, 2020).

영국 정부가 10월 30일 잉글랜드가 11월 5일부터 4주간 전국적인 봉쇄에 들어갈 것이라고 발표하면서 국가 봉쇄에 문제에 대해 유턴을 하자

10월 말 자금지원에 대한 전국 및 지역적 편향을 둘러싼 논쟁이 더욱 심화되었다 (Busby 와 Blackall, 2020). 보리스 존슨 총리는 동시에 해당 기간 동안 일시해고 계획이 강화될 것이라고 발표했다. 특히 논쟁의 여지가 있는 것은 존슨 정부가 맨체스터와 웨일즈에서 해당 지역 당국이 요청한 80% 대신 임금의 67%만을 지원하는 일시해고 제도를 시행했지만 잉글랜드가 봉쇄에 들어갔을 때는 80%를 재도입했다는 점이다. 파이낸셜 타임즈(Financial Times)는 이로 인해 "몇 주 동안 엄격한 제재가 있었지만 이처럼 관대한 지원은 없었던 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 및 잉글랜드 북부 일부 지역에서 정치인 및 사업가들이 분노했다"고 보도했으며, 심지어 웨일즈 독립 캠페인 단체에 대한 지원이 급증하기까지 했다 (Payne et al, 2020).

2차 봉쇄 기간에 대한 더딘 움직임과 1차 확산으로 인한 피해를 신속하게 회복하고자 했던 희망이 사라지면서 장기적인 경제 문제도 뚜렷하게 드러났다. 번화가의 소매업체들 사이에서는 이미 팬데믹 피해로 기록적인 속도의 폐점이 일어나고 있었지만 (Simpson, 2020), 잉글랜드의 2차 봉쇄 시기는 타격이 두 배로 컸는데 바쁜 크리스마스 쇼핑 기간까지 상점을 닫아야 했기 때문이며 이로 인해 영국 소매 협회(British Retail Consortium)는 2차 봉쇄로 "번화가가 막대한 피해를 입고 [...] 수많은 일자리가 사라질 것이며 보다 광범위한 경제 회복이 영구적으로 피해를 입을 것"이라고 경고하기까지 했다 (Thomas와 Hancock, 2020; Strauss 와 Giles, 2020).

실제로 본래 일시해고 제도가 축소되었던 10월 중순 잉글랜드 2차 봉쇄가 발표되기 전 실업 수치는 팬데믹이 고용에 미치는 영향을 보다 분명하게 보여주기 시작했다. 10월 발표된 영국 통계청(ONS) 데이터는 기록이 시작된 이래로 가장 빠른 정리해고율 상승과 글로벌 금융 위기 이후

가장 높은 실업률을 드러냈다 (Partington과 Elliott, 2020). 특히 주목할 점은 16-24세 고용자 수가 급감한 것인데, 코로나 위기의 영향이 불균등하게 나타났음을 반영하는 것이다 (ibid.).

코로나 바이러스 지원 패키지를 점진적으로 철회하려던 영국 정부의 시도는 캠페인 활동가들이 지속적인 어려움에도 불구하고 팬데믹 초기 단계 보호 장치가 제공되지 않았던 계층에 대한 불평등을 강조하면서 흔들리게 되었다. 특히 맨체스터 유나이티드와 잉글랜드 국가 대표 축구 선수인 마커스 래시포드(Marcus Rashford)는 정부가 10월 학기 중 방학 기간 동안 저소득 가정 아이들에게 무료 급식을 제공할 것을 촉구하는 캠페인을 주도했다; 백만 명이 넘는 사람들이 그가 설정한 청원에 서명하면서 해당 주제에 대해 의회가 논의해야 했고 팬데믹 초기 단계를 특징지었던 정치적 합의는 또 다시 분열되었다 (BBC News, 2020f). 이 사건은 정부가 팬데믹이 시작될 때 도입한 유니버설 크레딧을 일시적으로 확대해야 하는지에 대해 보다 광범위한 논쟁을 불러 일으켰고 파이낸셜 타임스는 "약 600만 가구가 복지 혜택에 의존해서 공과금을 내야만 하는 겨울을 앞두고 정부의 일시해고 제도가 종료되면서 정부는 영국의 낡은 복지 안전망을 고쳐야만 한다는 엄청난 압박을 받고 있다"고 설명했다 (Strauss, 2020).

현재 이 추신 글을 쓰는 시점에도 정부는 다시 한 번 후퇴할 준비를 하고 있다. 영국 경제를 정상으로 되돌리기 위해 사업체에 대한 여러가지 코로나 바이러스 재정 지원을 철회할 '겨울 경제 계획'을 수립한 지 겨우 6주 만에 리시 수낙(Rishi Sunak) 재무장관은 의회에 자신의 본래 계획을 취소하고 이를 기존 일시해고 제도의 4개월 연장, 자영업자에 대한 추가 지원, £1,500억 규모의 국채 매입을 포함하는 영란은행의 대규모 부양 패키지 등 대규모 추가 재정 지원으로 대체할 것이라고 확실히 밝혔다

(Parker, Payne 및 Dickie, 2020).

팬데믹에 대한 정부 대응이 점점 더 의문을 사고 있는 상황에서 정부의 또 다른 중요한 유턴이었다. 실제로 유고브(YouGov)의 여론 조사 데이터에 따르면 팬데믹 기간 동안 정부에 대한 국민의 지지가 줄어들었으며 2020년 3월 23일 52%가 현재까지 정부의 성과를 지지한다고 답한 반면, 2020년 11월 2일에는 이 비율이 26%까지 떨어졌다; 반대율은 27%에서 56%로 증가했다 (YouGov, 2020).

제4장

코로나 위기에 직면 한 프랑스의 사회, 고용 및 경제 정책: 취약한 고용 상황에서 정책적인 우선 순위

제1절 서론: 사회경제적 상황과 코로나 위기의 영향
제2절 고용 유지: 대규모 단축근로시간제 사용
제3절 기업 및 가계 소득 지원
제4절 청년 고용 계획과 선별적 정책
제5절 생태적 전환에 대한 집중 등 2년 간의 글로벌 회복 계획
제6절 결론

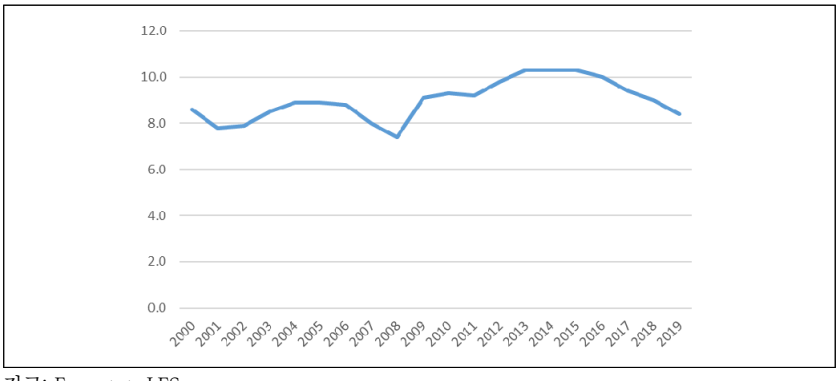
제 4 장 코로나 위기에 직면 한 프랑스의 사회, 고용 및 경제 정책: 취약한 고용 상황에서 정책적인 우선 순위

제1절 서론: 사회경제적 상황과 코로나 위기의 영향

1. 코로나 위기 이전 상황: 경제 성장 증가 및 실업 감소, 일부 사회적 분쟁

프랑스에서 코로나 위기는 지속적으로 높은 수준의 실업률에도 불구하고 사회적, 경제적 상황이 개선되고 있을 때 찾아왔다. 실제로 2018년 225,000개, 2019년에는 359,000개의 일자리가 창출되었다 (2019년 말 기준 총 고용은 2,850만 명). 활발한 일자리 창출은 적절한 경제 성장과 관련이 있었으며 (2019년 GDP 성장률 1.3%, 유로 지역 평균보다 높음) 실업률을 낮추는 데 도움이 되었다 (2019년 평균은 8.4%로 2015년보다 1.9%p 낮지만 2008년 최저 수준보다는 높음, 〔그림 4-1〕 참조).

〔그림 4-1〕 프랑스의 실업률 (2000-2019)



자료: Eurostat, LFS.

하지만 이처럼 긍정적인 추세에도 불구하고 몇 가지 특정한 문제가 아직 남아있었다: 저숙련자 (학위나 전문 자격증이 없는 개인의 경우 15.5%) 및 청년 (19.6%) 실업률이 여전히 높았고, 낮은 수준의 자격을 갖춘 근로자의 임금 및 구매력은 정체되어 있었다 (최저임금 수준). 이로 인해 2018년 "노란 조끼"와 같은 일부 사회 운동이 일어나기도 했다. 2019년 말과 2020년 초에도 연금 산정에 전체 경력을 고려하고 장기 근로에 대한 인센티브를 강화하는 연금 개혁 프로젝트에 대항하여 중대한 파업 및 시위가 있었다.

2. 코로나 위기와 그 결과

3월 코로나19 확진자 수가 통제불가한 수준으로 증가하자 프랑스 정부는 3월 14일부터 5월 11일까지 필수적이지 않은 사업체 및 대중들에게 개방되는 기타 장소들(소매점, 쇼핑 센터, 식당, 문화 활동 등)의 강제 셧다운을 시행했다. 이러한 사업체들에 대해서는 온라인 활동이나 관련 배송만이 허용되었다. 셧다운은 식료품점, 약국, 은행, 주유소 등 "프랑스의 생활에 필수적인 것"으로 간주되는 사업체에는 영향을 미치지 않았다. 프랑스 정부는 또한 3월 16일에서 5월 11일까지 봉쇄령을 시행해서 인구의 이동을 제한하고 원격으로 가능한 모든 활동(훈련 및 교육 포함)에 대해서는 재택 근무를 하도록 했다. 하지만 재택 근무가 불가능할 경우에는 출근이 허용되었다. 이동에 대한 제재는 6월 초까지 유지되었으며, 기업들은 엄격한 위생 규칙을 준수하는 한 사무실에서 근무를 하게 할 수 있었지만 당국은 여름과 9월에는 여전히 원격 근무를 장려했다. 일부 기업, 특히 문화 및 엔터테인먼트 활동을 제공하는 기업들은 여전히 제재 대상이 되었다: 나이트클럽은 문을 닫았고, 술집에서는 무도가 금지되었으며 영화관이나 극장은 평소처럼 많은 수의 관객을 받을 수 없었다.

또한 프랑스에서는 아직 위기가 끝나지 않았으며 코로나 2차 확산에 직면하여 지역 차원에서 몇 가지 새로운 제재 (최대 집한 인원 수 제한, 술집이나 식당 영업 시간 제한, 실내 체육시설 폐쇄 등)이 시행되었다. 정부의 담론이 마스크, 검사, 안전 수칙 및 제재를 통한 2차 확산 억제에 초점을 맞추고는 있지만 또 한 차례의 셧다운 역시 완전히 배제되지는 않았다. 필요한 경우 전국적인 조치보다는 일부 지역적 셧다운의 상황이 있을 수도 있다.

코로나 위기의 사회 및 경제적 영향은 두 가지 주요 요인과 관련이 있다: 첫째, 일부 수출 기업에 대한 수요를 잔인할 정도로 감소시킨 국제 환경의 변화; 둘째, 사업 활동 중단 또는 업무 조직 변경(재택 근무 도입 또는 근로자 보호를 위한 안전 규칙 변경)을 야기한 셧다운의 영향이다. 뿐만 아니라 상점 폐쇄와 일부 가구의 소득 감소 (실업, 근로 시간 단축 및 대부분 단축근로시간제로 인해 보상을 받았음에도 불구하고 체감 임금이 감소한 것과 관련) 때문에 가계소비가 크게 줄어들었다.

실제로 GDP는 2020년 1분기에 5.9%, 2분기에 13.9% 감소했다. 경제 활동은 5월 이후 점진적으로 회복되었지만 3분기 수치는 아직 확인할 수 없다. 프랑스 국가 통계청(INSEE)은 3분기 GDP 성장률은 17%, 2020년 연간 성장률은 9%이 될 것으로 예상하고 있다.[28] 실업률은 지금까지는 증가하지 않았으며 노동력 설문조사(Labour Force Survey)가 측정한 ILO 실업률은 심지어 봉쇄 기간 동안 감소했는데, 해당 기간 동안 많은 실업자들이 적극적으로 구직을 할 수 없었기 때문이다: 2분기 말 실업률은 7.1% (2019년 6월 수준보다 1.3%p 낮음)였다.[29] 프랑스 국가

28) https://insee.fr/fr/statistiques/4653862?sommaire=4473296
29) https://www.insee.fr/fr/statistiques/4641598#:~:text=Au%20deuxi%C3%A8me%20trimestre%202020%2C%20le,3%20point%20le%20trimestre%20pr%C3%A9c%C3%A9dent.

고용청(National Employment Agency)이 측정한 수치는 비록 등록된 전일제 실업자(full-time unemployed)수가 2월 3,595,480명에서 7월 3,944,760명으로 증가하기는 했지만 3월 이후 등록된 구직자 수(시간제 근무 중인 구직자 포함 650만 명)가 상대적으로 안정적임을 보여주고 있다.[30] 하지만 통계청(INSEE)은 올해 하반기 실업률이 증가할 것으로 예측하고 있는데 연말 실업률이 9.5%에 이르고 2021년에도 계속 증가 할 수 있다.

노동 시장의 충격은 실업 보험, 건강 보험 또는 사회 혜택을 통한 기존 보호 장치에 더해 매우 신속하게 대응한 노동 시장 및 사회 정책에 의해 대부분 흡수되었다.

3. 위기에 대한 경제, 사회 및 고용 정책: 주요 대책

실제로 프랑스 정부는 봉쇄 초기인 3월 23일 비상법 (Emergency Law) 및 동시에 채택된 비상 예산안을 바탕으로 여러 긴급 대책을 시행했다. 이러한 조치는 고용을 유지하고 정리해고를 피하며 (단축근로시간제 이용을 통해), 기업의 재정 상황과 가구의 소득을 지원하기 위한 것이었다 (특히 상당히 관대한 프랑스의 사회 보호 및 사회 정책이 제대로 보장하지 않는 경우에 대해). 뿐만 아니라 업무 현장의 위생 규칙을 변경하여 근로자를 보호하기 위한 조치였다. 3월에 채택된 첫 번째 비상 계획은 450억 유로 규모였으며, 4월과 7월 두 번의 2020년 예산 수정안을 통해 보완되었다.

이러한 조치들은 이후 상황에 맞게 조정되었지만 새로운 정책이 추가되기도 했다. 첫째, 정부는 7월 23일 청년 고용과 노동 시장 통합 유지를

30) 출처: Pôle Emploi, https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?ff=A&ss=1

위한 구체적인 계획을 발표했다. 둘째, 9월 3일 정부는 1,000억 유로 규모의 회복 계획(Recovery Plan of 100 Billion Euros)을 출범했는데 세 가지 목표가 포함되어 있었다: 녹색경제 가속화 및 생태적 전환 지원, 기술 개발 및 사회적 화합 개선, 프랑스의 경쟁력 및 경제 회복력 강화였다. 이 두 가지 정책은 코로나 위기 이후를 위한 중기적 목표를 포함한다는 점에서 이전 비상 조치들과 차별화된다.

이어지는 장에서는 프랑스 정부가 코로나 위기의 경제 및 사회적 영향을 제한하고 생산 및 경제 활동을 재개하기 위해 사용한 주요 정책 도구에 대해 설명할 것이다. 가장 발전적이고 독창적인 정책 도구는 대규모 단축근로시간제 사용(2절)이며, 공급 및 수요 측면 (기업과 가구) 모두에 대한 재정 및 소득 지원(3절)이 이를 보완한다. 청년 고용 계획 (4절)과 회복 계획 (5절)은 역량 유지 및 개발, 경쟁력 강화와 녹색 경제로의 전환을 촉진하는 것에 대한 중기적인 관점을 제공한다.

제2절 고용 유지: 대규모 단축근로시간제 사용

1. 기존 제도의 보장 수준 및 범위 확대

단축근로시간제는 3월부터 프랑스 코로나 위기의 노동 시장 영향에 대한 주요 정책 대응 중 하나였다. 이는 기존 제도(*activité partielle*, "파트 타임 활동")을 기반으로 하며, 이전에는 보장되지 않았던 일부 분야와 근로자까지 포함하여 그 범위와 보장 수준이 매우 빠르게 확대되었다.

실제로 "파트 타임 활동"은 일시적으로 어려움에 처한 기업들이 피고용인에 대한 근로 계약을 유지하면서 근로 시간을 단축하거나 근로 활동

을 중단할 수 있도록 해주는 것을 목적으로 한다. 고용 유지를 촉진하고 경제적인 이유의 정리해고를 피하기 위한 내부적 유연성 장치인 것이다. 피고용인은 근무하지 않은 시간에 대해 보상을 받는데, 고용주와 공적 보조금 (국가 보조금 및 실업 보험 기금인 UNEDIC (*Union Nationale pour l' Emploi dans l' Industrie et le Commerce*))이 자금을 지원한다. 오래된 제도지만 (1951년까지 거슬러 올라간다) 정부는 보상 가능한 시간을 늘리고 피고용인에 대한 보상금과 공공 자금조달 수준을 높여 제도를 강화하기로 결정했다. 2008년 불황 이후 (2009년과 2013년) 실시했던 개혁과 일치하는 것이다. 실제로 독일은 2008년 경기침체에 대응하여 단축근로시간제를 집중적으로 활용했는데 신속한 경기 회복은 물론 고용 유지 측면에서 성공적인 정책이었으며 프랑스 정부가 따라야 할 사례로 평가받았다. 하지만 파트 타임 활동 제도 사용은 2009년에서 2019년 사이 매우 제한적이었으며 2009년 2분기에 최대 273,000명의 근로자들이 보장을 받았다.

코로나 위기는 단축근로시간제 적용이 적절할 수 있는 전형적인 상황으로 보인다. 실제로 많은 기업들이 셧다운 기간 동안 (3월 ~ 5월), 또는 그 이후에도 바이러스 확산 방지를 위한 제재로 인해 문을 닫거나 활동을 제한해야 했다 (술집, 식당, 문화 행사 등). 그러나 이러한 상황은 일시적인 것으로 간주되었으며 따라서 단축근로시간제는 상황이 나아질 때까지 기다리면서 고용을 유지하기 위한 방법이 되었다. 이러한 맥락에서 정부는 2009년과 2013년 당시 개혁을 넘어서서 단축근로시간제의 매력도를 높이고 목표 대상을 확대하기로 결정했다. 단축근로시간제는 민간 부문의 모든 피고용인을 대상으로 한다. 3월 코로나 위기에 대처하기 위해 채택된 새로운 조항 (긴급 대책, 3월 28일)에 따라, 국가가 회사에 지급하는 파트 타임 활동 수당 – 국가와 실업 보험 시스템(Unedic)[31]이 공동으로

자금조달 – 은 더 이상 일괄지불이 아니라 파트 타임 활동과 관련된 피고용인의 보수에 비례하여 지급된다. 피고용인에 대한 보상은 위기 상황 이전 총 보수의 최소 70%, 즉 순 급여의 약 84%를 보장한다. 고용주가 피고용인에게 지급해야하는 보수 금액은 보수가 총 최저 임금의 4.5배 (시간당 € 45.68 또는 월 € 6,927.39) 미만인 모든 피고용인에 대해서는 0이다. 고용주가 원할 경우, 또는 집단 및 회사 차원의 합의에 따라 고용주는 이보다 높은 수준의 보수를 제공할 수 있다 (총 급여의 70% 초과). 모든 경우에 대해 시간당 최소 € 8.03이 적용된다. 2013년 시행된 규정과 비교해서 코로나 위기로 인한 이 새로운 규정들은 고용인을 위한 파트타임 활동 제도를 더욱 관대하게 만드는데, 최소 임금의 4.5배 이하의 보수를 받는 모든 피고용인에 대한 비용을 전부 보장하기 때문이다.

"긴급 대책"은 또한 특정 피고용인 (시간제 근로자, 견습생 및 전문 교육 계약을 맺은 개인)에 대한 보상 방식 관련 규칙을 수정하고 일반적으로 보상에서 제외되는 그룹 (공공 기업, 재택 근무자, 청소부, 보육 보조교사 등)에게도 제도를 개방한다. 또한 단축근로시간제 기간 동안 교육을 받는 피고용인에 대한 규정도 수정한다.

새로운 정책은 시간제 근로자에게도 정규직 근로자와 동일하게 최소 월 급여에 대한 권리를 보장한다. 전문 교육 계약을 맺은 견습생 및 피고용인은 평소 보수의 100%를 보상받는다. 단축근로시간제 기간 동안 교육 과정을 이수하는 피고용인은 일반적으로 고용주로부터 보수의 100%를 보상받는다.

중대형 기업의 경우 단축근로시간제를 피고용인에게 처음 적용하기 전 근로자 협의회와 논의를 거쳐야 한다. 하지만 예외적인 상황 (코로나 위기의 경우 전형적인 예외 상황이다)의 경우 단축근로시간제가 시작된 후

31) 수당의 67% 는 정부가, 33%는 UNEDIC이 지원.

2개월 내에 근로자 협의회가 공공 기관(프랑스 노동청(DIRECCTE))에 권고사항을 송부할 수 있다.

근로 시간 단축이나 영업중단에 노출된 근로자 이외에도 파트 타임 활동 수당 제도는 5월 1일부터 전염병으로 인해 근무할 수 없는 일부 피고용인들에게도 적용되었다: 재택 근무를 하는 피고용인, 휴교로 인해 또는 자녀가 코로나에 감염되어서 (또는 감염된 것으로 의심되어) 자녀를 돌봐야 하는 피고용인, 취약한 그룹 (코로나로 심각한 증상을 보일 가능성이 높거나 취약한 사람과 거주하는 경우) 등이다. 3월과 4월에 이러한 피고용인들은 사회 보장이 자금을 지원하는 병가 수당의 보장을 받았지만 병가 수당은 30일이 지나고 나면 파트 타임 활동 수당보다 보장 수준이 낮아진다.

이러한 예외적 조치는 당초 9월 종료 예정이었지만 최근에 연장되었다: 순 임금의 84% 보상은 10월까지 유지될 예정이며, 특히 위기에 크게 노출된 일부 분야 (호텔, 식당, 문화 분야 등)의 경우 12월까지 유지된다. 휴교 또는 자녀가 코로나에 감염되어 집에 머물러야 하는 피고용인의 파트 타임 활동 사용 역시 재승인되었다.

일반적인 "파트 타임 활동"에 더해 정부는 "장기적인 파트 타임 활동 (long term partial activity)" 이라는 새로운 제도를 도입했다 (2020년 7월 28일 법령). 이를 통해 기업 활동이 감소한 회사들이 고용 유지를 일부 약속하는 대신 근로 시간을 단축할 수 있다. 장기적인 파트 타임 활동은 단체 협약 (회사 또는 업계 차원에서 합의)를 바탕으로 해야만 한다. 총 36개월의 기간 동안 최대 24개월 사용할 수 있으며, 장기적인 파트 타임 활동 제도의 근로 시간은 총 기간에 대한 피고용인 근로 시간의 40% 미만으로 유지되어야 한다. 피고용인은 일반적인 파트 타임 활동과 동일한 수준의 보상을 받으며 (즉, 최저 임금의 4.5배 미만에 대해 총 임금의

70%, 순 임금의 84%) 고용주는 인건비의 56% (10월 1일 전 협약에 합의하는 경우에는 60%)를 받는다.

2. 3월 이후 단축근로시간제의 활용

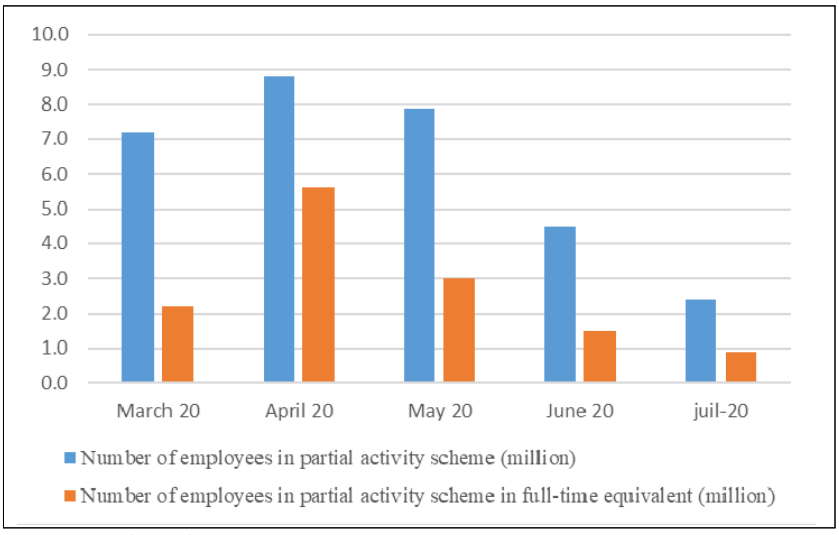
〔그림 4-2〕와 〈표 4-1〉에서 볼 수 있듯이 3월 이후 파트 타임 활동 사용은 매우 중요한 역할을 했다. 파트 타임 활동을 이용하는 피고용인 수는 4월 (셧다운 기간 중) 거의 9백만 명으로 정점을 찍었고 7월에도 여전히 240만 명에 달했다 (사용가능한 가장 최근 수치). 이에 상응하는 근로시간은 각각 8억 4,300만 시간과 1억 2,800만 시간이었다. 프랑스 노동시장 정책 역사상 전례 없는 수준이다: 2009년에는 25만 명의 피고용인이 2,600만 시간을 사용하는 데 그쳤다. 이에 따른 결과로 3월부터 7월까지 총 예산 지출액이 210억 유로에 달했다.

〈표 4-1〉 파트 타임 활동: 해당 피고용인 수, 시간 및 공공 지출

	2020 3월	2020 4월	2020 5월	2020 6월	2020 7월
파트 타임 활동 제도를 사용하는 피고용인 수 (백만)	7.2	8.8	7.9	4.5	2.4
파트 타임 활동 제도 활용 피고용인의 전일제 등가값 (백만)	2.2	5.6	3.0	1.5	0.9
파트 타임 활동 시간 (백만)	329	843	456	222	128
파트 타임 활동에 대한 공공 지출 (10억 유로)	3.3	8.9	5.0	2.4	1.4

자료: ASP-DGEFP-Dares, 8월 21일 추정치, DARES (2020a).

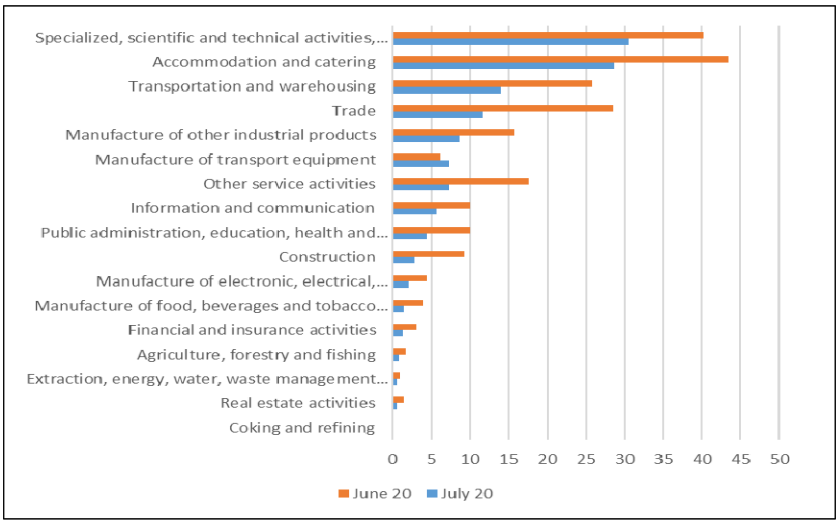
〔그림 4-2〕 2020년 3월-7월 파트 타임 활동 사용



자료: DARES (2020a), 저자.

분야별 파트 타임 활동 사용은 이전 위기 대비 변화가 있었다. 전통적으로 단축근로시간제는 주로 제조업 기업과 관련된다 (제조업은 2009년 단축근로시간제 사용 시간의 84%를 차지했다). 2020년 해당 제도를 가장 많이 사용한 분야는 과학 및 기술 활동, 관리 및 지원 활동, 무역 및 수리, 운송, 호텔 및 식당 분야이며, 승인 받은 파트 타임 활동 시간에서 제조업의 비중은 18%에 불과하다 (〔그림 4-3〕). 물론 이 분야별 사용량은 이번 위기의 성격 및 셧다운의 영향와 관련이 있다.

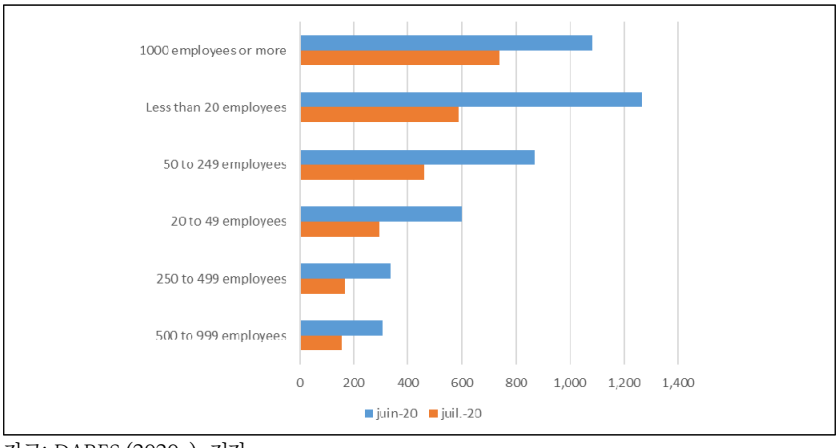
[그림 4-3] 분야별 파트 타임 활동 제도 보상 시간



자료: DARES (2020a), 저자.

2008-2009년에 비해 파트 타임 활동에서 소규모 기업의 비율 역시 증가했는데 해당 피고용인의 24%를 차지한다 ([그림 4-4]).

[그림 4-4] 회사 규모별 파트 타임 활동 피고용인 수



자료: DARES (2020a), 저자.

마지막으로 단축근로시간제는 일부 지역, 특히 Ile-de-France (파리 근교, 승인받은 단축근로시간제 시간의 35.5%) 및 Auvergne-Rhône-Alpes (승인받은 시간의 10.9%)에 집중되어 있다. 프랑스 노동부의 구체적인 설문조사(ACEMO-COVID)를 보면 단축근로시간제를 사용하는 이유에 대해 알 수 있다. 기업들은 수요 감소를 주된 이유로 언급했으며 그 뒤를 일부 제재와 관련된 강제 셧다운이 차지했다. 몇몇 기업들은 피고용인의 안전을 보장할 수 없음을 이유로 들었다. 이러한 이유는 시간이 지남에 따라 다양하게 나타나는데, 5월과 6월 제재로 인한 셧다운을 이유로 든 기업 수는 감소했고 (셧다운 종료로 인해), 피고용인의 안전을 유지할 수 없다고 답한 기업의 비율도 감소했다. 일부 피고용인이 (어린 자녀를 돌보거나 코로나에 대한 취약성 때문에 집에 머물러야 할 필요가 있는 경우) 병가 수당에서 파트 타임 활동으로 전환한 후, 6월에 기업의 38.4%가 해당 이유로 파트 타임 활동을 사용한다고 답했다. 파트 타임 활동 사용에 대한 이와 같은 이유는 물론 제재의 정도와 업무 내용에 따라 분야별로 다르게 나타난다: 호텔과 식당 분야의 경우 파트 타임 활동의 주된 이유는 시기에 관계 없이 제재에 따른 영업중지인 반면, 교육 또는 부동산 분야의 경우 6월에 파트 타임 활동을 사용하는 주된 이유는 피고용인의 상황 (육아 또는 취약성)과 관련이 있다.

〈표 4-2〉 파트 타임 활동의 이유

	수요 부족	제재에 따른 강제 폐쇄	근로자 안전 보장 불가	자녀 또는 코로나에 취약한 사람들을 돌보는 근로자	기타 이유
6월	39.5	11.9	3.3	38.4	6.8
5월	41.6	23.8	6.7		27.9
4월	45.1	35.4	12.7		6.8
3월	45.1	30.9	17.5		6.5

자료: DARES (2020b), ACEMO COVID.

3. 효율성

프랑스 사례에 대한 기존 평가는 이전의 경기침체 기간 동안 (특히 2008-2009년) 단축근로시간제의 효과가 제한적임을 시사한다. 기업별 실증 분석은 단축근로시간제가 고용 추세에 긍정적인 영향을 미친다는 증거를 찾지 못했다 (Calavrezo, Zilloniz, 2016). Nevoux (2018)는 이론적 모델과 기업 데이터에 대한 일부 추정치를 사용하여 수익이 크게 감소한 회사의 경우 단축근로시간제가 고용에 긍정적인 영향을 주었음을 발견했다 (그러나 횡재 효과(windfall effect)가 지배적인 다른 기업의 경우에는 그렇지 않았다). 기업의 생존율에 미치는 영향에 대한 증거는 발견되지 않았다. 오래된 데이터에 초점을 맞춘 연구를 포함하여 모든 연구 (Calavrezo et al, 2010) 결과는 또한 단축근로시간제가 주로 제조업 분야의 일부 (대형) 기업에서 집중적으로 사용되었음을 지적하고 있다.

하지만 파트 타임 활동 제도를 이용하는 기업들의 변화를 감안할 때 코로나 위기 기간동안 단축근로시간제로 인한 잠재적인 결과를 예측하는 것은 매우 어려운 일이다. 또한 단축근로시간제와 단축근로시간제의 중대한 변경이 (특히 셧다운 기간 동안) 짧은 기간에 어떤 영향을 주었는지 평가하는 것은 상당히 어렵다.

파트 타임 활동 제도의 광범위한 이용은 확실히 코로나 위기의 단기적 고용 영향을 축소하는 데 기여했다. 3월에서 7월 사이 해고는 제한적이었으며 해당 기간 동안 실업률[32]이 눈에 띄게 증가하지도 않았다.

하지만 그렇다고 해서 짧은 기간 해당 정책의 효율성에 한계가 전혀 없었던 것은 아니다. 첫째, 일부 횡재 효과가 있을 수 있다: 일부 기업은 어떤 방식으로든 고용을 유지했을 수도 있으며 (근로시간계좌제(working

32) ILO 정의에 따라 측정, 서론 참고.

time accounts)나 근로 시간 일부 단축 등 다른 근로시간 유연성 제도 사용) 이 경우 공적 자금 조달은 고용에 아무런 영향을 미치지 않은 단순 재정 지원에 불과했을 것이다. 이와 같은 효과에 대한 추정치는 없다. 둘째, 기업이 파트 타임 활동 제도를 이용하면서 피고용인들에게는 계속 근무할 것을 요청하는 사기가 발생할 수 있다. 이와 같은 사기는 파트 타임 활동이 집약적으로 이루어지는 상황에서 발생할 가능성이 높은데 행정 서비스로 통제하기가 더 어렵기 때문이다. 또한 파트 타임 활동제도 이용을 통보해야 하는 피고용인 대표 또는 노조 대표가 없는 소규모 회사에서 발생빈도가 높을 수 있다. 2020년 9월에 발견된 사기 건수의 금액은 2억 2,500만 유로로 총 지출의 1% 미만이었다.

단축근로시간제의 장기적 효율성은 고용 구조에 미치는 영향에 달려있다. 기업이 수익성 있는 활동의 일자리와 역량을 유지하는 데 도움이 된다면 단축근로시간제의 효과는 긍정적이다. 더 이상 생산적이지 않거나 수익성이 없는 일부 활동 (또는 기업)을 인위적으로 유지하여 필요한 구조 조정이 발생하지 않도록 하는 경우는 단축근로시간제의 효과가 부정적일 수 있다.

단축근로시간제가 원칙적으로는 모든 범주의 근로에 대해 적용되지만, 고용주가 임시 계약 (고용 해지 비용이 덜 드는) 보다 영구 계약 피고용인에 대해 단축근로시간제를 사용하는 경우 인센티브가 더 크기 때문에 노동 시장 불평등과 이원성이 증가할 수도 있다.

이와 같은 모든 효과는 향후 몇 년 후 평가될 수 있는데, 합리적인 기간에 대해 필요한 데이터를 확보할 수 있게 될 것이기 때문이다.

제3절 기업 및 가계 소득 지원

1. 가계 소득 지원

프랑스에서는 현재 실업에 대한 가계 소득 지원에 국가 실업 보험과 최저 소득이 포함된다. 가계 소득을 지원하기 위한 코로나 위기 주요 대책은 이 두 제도와 관련이 있다. 하지만 특정 집단을 대상으로 하는 몇몇 대책도 있었다: 이와 같은 일반적인 제도의 보장을 아예 받지 못하거나 제대로 보장받지 못하는 근로자들을 위한 대책이다 (자영업자, 문화계 종사자, 아픈 자녀가 있는 부모).

프랑스에서 실업 보험은 1958년에 설립된 UNEDIC 내부의 사회적 파트너들이 관리한다. 실업 보험은 직업, 노동 계약의 유형 또는 산업 분야에 관계없이 민간 부문의 모든 피고용인을 대상으로 하며 분야간 연대 원칙을 바탕으로 한다. 현재 프랑스 국가 실업 보험 제도는 소위 사회적 파트너들, 즉 고용주 조직과 노동 조합 간의 합의에서 비롯된다. 이 합의의 이행을 위해서는 정부 승인이 필요하다. 따라서 프랑스 정부는 실업 합의 발효에 매우 중요한 역할을 한다. 사회적 파트너간 공식적인 합의가 없는 경우 국가는 이전 합의를 갱신할 수 있다. 또한 국가가 실업 보험 자금조달에 참여함으로써 협상에 영향을 미칠 수도 있는데, 예를 들어 국가가 일부 산업 분야 또는 일부 피고용인 범주에 대한 사회적 파트너의 기여금을 대신하는 방식이 있다. 사회 및 경제적 상황이 개선되고 있었던 상황에서[33], 2020년에는 피고용인의 보장에 불리한 새로운 합의가 적용될 예정이었다. 코로나 위기로 인해 정부는 새로운 실업 합의 적용을 연기하고 현재 합의의 일부 조건을 수정했다.

---

33) 서론 참고.

현재 실업 급여 (‘고용 급여로의 복귀’ – ARE)를 받으려면 청구인이 구직자여야 한다. 청구인은 또한 직전 24개월의 기간 동안 6개월 간[34] 근무했어야 한다 – 24개월이라는 조건은 53세 이상의 청구인에 대해서는 36개월로 연장된다. 코로나 위기에 대응하기 위해 정부는 보장 급여 기준 기간을 3개월 늘렸다. 즉 구직자의 연령에 따라 27개월 또는 39개월로 늘린 것이다. 또한 2020년 8월 1일부터 2020년 12월 31일까지 실직한 근로자에 대한 보장을 확대하기 위해 실업 급여를 받기 위해 필요한 의무 근로 기간을 6개월에서 4개월로 단축하였다.[35] 실업 급여율은 기준 임금을 바탕으로 계산되는데, 즉 마지막 유급 근로일로부터 이전 12개월 동안 실업 보험 기여금 대상이 되는 총 임금을 기준으로 계산된다. 실업 급여 지급 기간은 ‘근무일은 보상일과 같다’는 원칙을 기반으로 한다. 이 원칙에 따라 최대 지급 기간은 24개월이다[36] – 53세 이상에게는 특별 규칙이 적용된다: 연령 및 경력에 따라 최대 36개월까지 지급 가능하다. 2020년에 적용되는 새로운 실업 보험 합의에 따라 실업 급여 혜택이 퇴보하여 실업 수당 지급 7개월 차 이후부터 실업 급여가 30% 감소한다[37]. 코로나로 인해 이 급여 감소는 2021년까지 유예되었다.

실업 보험 합의에는 문화분야 직업에 대한 일부 특정 규칙도 포함되어 있다 (*Intermittent du spectacles*). 부록 8 및 10에 포함된 이와 같은 특정 규칙은 각각 1964년과 1967년에 도입되었다. 해당 규칙은 실업 급여 자격 근로 시간이 지난 12개월 간 1,000시간에서 520시간으로 단축되면서 여러 문화계 종사자들이 실업 보험에 접근할 수 있게 되었던 1979년에 발효되었다. 이러한 특정 규칙들은 고용 보험과 관련된 협상

34) 130일 또는 910시간.
35) 88일 또는 610시간.
36) 730일.
37) 하지만 실업급여는 일일 €84.67 이하로는 축소될 수 없다.

과정에서 사회적 파트너들에 의해 도입되었지만 이에 대해 의견이 일치한 적은 없었으며 이를 둘러싼 갈등이 1986년 이후 계속해서 지속되어 왔다. 특히 2014년과 2016년 사이 갈등이 더욱 커졌다 (자세한 내용은 Courtioux, Erhel, 2018참고). 하지만 코로나 위기와 문화 행사 관련 활동을 크게 강타한 셧다운 이후 정부는 긴급 프로그램을 시행했으며 이에 대해서는 대체로 의견이 일치하는 듯하다. 문화분야 직업을 가진 근로자들의 주요 위험은 근무일 감소 및 특수한 지위와 관련된 고용 혜택에 대한 권리 소멸 두 가지 모두였다. 이러한 위험을 완화하기 위해 정부는 고용 혜택에 대한 권리를 산정하면서 잃어버린 1년 (année blanche)을 도입했다: 문화분야 근로자는 2021년 9월까지 그 지위를 상실할 수 없다는 것이다: 또한 해당 기간 동안 이들에 대한 혜택 수준은 변경되지 않을 것이다.

자영업자는 전통적으로는 실업 보험 – UNEDIC – 의 보장을 받지 않지만 2019년 실업 개혁으로 인해 특정한 조건에 대한 일부 수당이 도입되었다. 셧다운/봉쇄 기간 동안 자영업자들의 활동이 축소되었다. 정부와 지방은 두 단계의 자영업자 급여를 지급하기 위해 연대 기금을 실행했다. 첫 번째 단계는 2020년 3월부터 9월까지의 기간 동안 월 매출 손실 보상을 위한 것이다. 보상금액은 1,500유로를 초과할 수 없다. 두 번째 보상 단계는 가장 불안정한 상황에 있는 자영업자를 위한 것으로 보상금액은 2,000유로에서 10,000유로이다. 이 두 번째 단계 보상은 지역차원에서 500유로에서 3,000유로까지 추가 보상이 가능하다. 자영업자들이 직면한 또 한가지 문제는 현재 매출을 예상하여 다양한 사회 기여금을 납부해야 하고 연말에 재정 행정의 정규화를 통해서만 혜택을 받을 수 있다는 점이다. 이러한 분담금 납부를 원활하게 하기 위해 정부는 3월부터 9월까지 납입을 유예했고, 재정 행정은 자영업자들의 새로운 소득 신고를 바탕

으로 새로운 납부세율표를 산출했다. 의무 연금 제도에 분담금을 납부하는 자영업자를 지원하기 위해 추가적인 보상이 실행되었다[38] - 연금은 자영업자와 자영업자의 배우자를 보장한다. 해당 보상은 1,250유로를 초과할 수 없다.

최저 소득 (Revenu de Solidarité Active -RSA)은 25 세 이상의 사람들에게 적용된다.[39] 노동 시장 소득이 없는 가구의 경우 가족 구성에 따라 일률적인 금액의 최저 소득이 보장되며 해당 금액은 자녀 수에 따라 증가한다 (예: 1인 559.74유로, 두 자녀가 있는 커플은 1,175.45유로). 다른 수입원 (실업 수당, 주택 수당 등)의 혜택을 받는 가구의 경우 이와 같은 기타 소득과 기본 소득 지원간 차액이 RSA로 지급된다.[40] 코로나 확산과 봉쇄 이후 정부는 현재 최저 소득에 더해 최빈곤층을 대상으로 하는 프로그램을 실행했다. 이 프로그램에 따른 기본 지원은 가구당 150유로 및 어린이당 100유로였다.

봉쇄 기간 동안 공공 학생 기숙사에 거주하는 일부 학생들은 가족과 격리되었지만 가족들에게 돌아갈 기회가 있는 학생들도 있었다. 가장 최근에 정부는 퇴거 통지에 해당하는 달 (4월)의 월세를 보장했다. 또한 정부는 가족들에게 돌아간 학생들이 이후 기숙사에 다시 거주할 수 있다는 보증을 제공했다. 해외에서 온 학생들 및 일자리 또는 유급 인턴십을 잃은 학생들을 위해 정부는 200유로의 특별 혜택을 제공했다. 또한 불안정한 환경에서 생활하는 학생들의 긴급 지원을 위해 1천만 유로가 할당되었다.

---

38) *Régime Complémentaire des Indépendants.*

39) 해당 연령 이하 (18에서 24세)는 구체적인 조건을 충족할 경우 소득 지원 혜택을 받을 수 있다 (젊은 부모, 특정 근로 기간).

40) 근로에서 창출되는 소득에는 특혜가 있다: 근로를 장려하기 위해 근로 소득에 더해 기본 지원이 지급되는 경우도 있다.

2. 기업을 위한 금융 지원

정부의 주 목표는 기업의 파산을 막는 것이었다. 이를 위한 주요 조치는 2020년 3월과 12월 사이 은행 및 금융 기관이 기업에 제공하는 대출의 최대 90%를 3,000억 유로까지 정부가 보증하는 것이었다. 9월 초에 60만 개의 기업이 1,500억 유로가 넘는 대출을 받았다 (출처: 프랑스 경제부(Ministry of Economy).

기업의 현금난을 방지하기 위한 여러 다른 조치도 있었다.

첫째, 3월과 4월에 납부해야 하는 각종 세금 (사회 기여금, 재산세, 숙박세) 납부가 유예되었다. 상황이 매우 어려운 경우에 한해 프랑스 세무당국은 직접 세금 환급 제공을 결정할 수 있다.

둘째, 소규모 기업은 이미 자영업자에게 제공된 연대 기금의 다양한 혜택을 받을 자격이 주어진다. 또한 연대 기금을 받을 자격이 있는 소규모 기업을 보호하기 위해 일련의 조치가 취해졌다: 가스 전기 및 수도 서비스에 대한 청구서 납입을 분납할 수 있다. 또한 임대료 미납의 경우 (3월부터 비상사태 종료 후 2개월까지) 부동산 소유자로부터 보호받을 수 있다 (해지 조항). 연대 기금 혜택을 받을 수 있는 회사가 아닌 경우에도, 계약상의 불이익 또는 해지 조항 집행을 일시 중지하는 혜택을 받을 수 있다. 프랑스 경제부에 따르면 9월 초 약 170만개의 기업이 이 연대 기금으로 56억 유로의 혜택을 받았다.

경제부는 또한 배당금을 분배하면서 정부 원조를 요청하는 회사는 이 원조를 상환해야 하며 벌금 부과 대상이 될 것이라고 밝혔다.

봉쇄 종료 후 5월과 6월에는 가장 큰 타격을 받은 분야 (항공 우주 산업, 자동차 산업, 건설, 관광, 도서 분야, 소매, 공예 및 독립 근로자, 기술 산업 기업)에 대한 일부 지원책이 시행되기도 했다. 단축근로시간제와 단기 재정 지원 이외에도 추가적으로 생태적 제품에 대한 디지털화 및 투자

를 유지하기 위한 구체적인 대책들이 계획되었다. 이러한 대책은 9월에 출범된 보다 광범위한 회복 계획과도 일치한다.

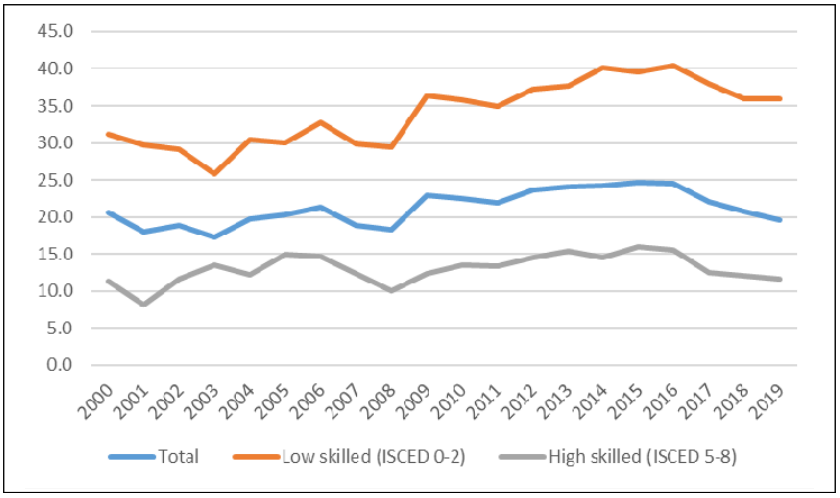
제4절 청년 고용 계획과 선별적 정책

세부적인 통계 자료는 아직 나오지 않았지만 코로나 위기가 특히 청년층과 청년들의 노동 시장 상황에 영향을 미쳤다는 것은 분명하다. 첫째, 청년층은 경제 셧다운 기간 동안 빈번하게 사라지는 임시직 (기간제 계약 및 임시 파견 근로)에 더 빈번하게 종사하기 때문에 일자리 소멸에 더욱 취약하다. 또한 청년 근로자들은 호텔이나 식당 등 코로나 위기로 크게 타격을 받은 일부 서비스 활동에서 비율이 높게 나타난다. 둘째, 학생들의 경우 5월과 6월 셧다운 및 수업이나 직무 훈련 제한 등으로 수업 및 학기에 지장을 받았다. 일부 학생들은 몇몇 학위 취득에 필수인 수습과정에 참여할 수 없었다. 올해는 특히 훈련의 품질이 낮을 가능성이 크며 (2020-2021년에도 마찬가지일 것이다), 이는 노동 시장 통합 및 역량에 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 2020년에 노동 시장에 진입하는 사람들의 경우 "잃어버린 세대"에 대한 위험이 매우 높은데, (고용과 임금 측면에서) 노동 시장 통합에서 직면하는 악조건이 지속되는 것이다. 과거 미국에 대한 연구결과를 보면 이와 같은 경기침체가 청년들의 노동 시장 상황에 지속적인 영향을 끼쳤음을 알 수 있다 (Schwandt & von Wachter, 2019).

이러한 문제들은 프랑스에만 국한되는 것은 아니지만 (전세계적인 증거는 ILO, 2020a 참조), 프랑스에서 젊은층의 노동 시장 상황은 상당히 어렵다: 실업률은 높으며 경기침체 기간 동안 증가세를 보이는데 특히 저숙련 청년층의 경우 더욱 그렇다 (2019년 실업률 35%, 〔그림 4-5〕 참

조). 고용 상태인 청년의 대다수는 임시 계약직이다 (2019년 15 ~ 24세의 56%, 15 ~ 64세 고용 인구의 경우 16.3%[41]). 이러한 초기 상황은 경기 침체에 대한 청년층의 취약성을 높이고 문제를 더욱 고착화하는 경향이 있다.

[그림 4-5] 프랑스 청년 실업



자료: Eurostat, LFS.

이런 상황에서 정부는 7월 말 구체적인 대책들을 발표했으며 이 대책들은 9월에 발표된 회복 계획에 통합되었다. 청년층을 대상으로 하는 총 예산은 65억 유로에 이른다.

정부의 포부는 각 청년들에게 한 가지씩 해결책을 제시하는 것이다 (*"1 jeune, 1 solution"*)[42]. 정책적 기본틀에는 세 가지 주요 목표가 포함된

41) 출처: Eurostat, LFS.

42) https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/emploi-des-jeunes-presentation-du-plan-1-jeune-1-solution 이와 같은 대책 및 정량적 목표 (참여자, 지출 등) 역시 9월 회복 계획에서 제안되었다 (5절 참고).

다: 첫째, 노동 시장 통합 촉진; 둘째, 미래 일자리를 창출할 특정 분야에 대해 청년층을 훈련시키고 지도하는 것; 셋째, 선별적 노동 시장 정책을 통해 고용이 어려운 청년들을 지원하는 것이다.

노동 시장 통합과 관련된 프로그램의 경우 거의 보조금에 의존한다. 견습 훈련 및 실무 교육 제도 보조금 (18세 미만 채용 보조금 5,000유로, 18세 이상은 8,000유로)에 더해 정부는 26세 이하 근로자를 최소 3개월 동안 고용하는 기업을 대상으로 일반 채용 보조금을 도입했다 (예상 비용 11억 유로). 비영리 분야에서 경험을 쌓고 싶어 하는 청년들을 위해 시민 서비스 분야에서100,000명의 청년 채용이 있을 것이다.

교육 프로그램은 20만 명의 청년들에게 역동적인 분야의 미래 일자리에 대한 교육을 제공하는 것을 목표로 한다. 저숙련 청년 또는 고등교육 중퇴자들에게 10만 개의 자격증 교육 기회가 제공된다. 또한 간호사 및 간병인 추가 채용을 위해 보건 분야를 대상으로 16,000명에 대한 교육이 제공될 것이다. 디지털 기본 기술이 부족한 저숙련 청년층을 위해 35,000개의 디지털 교육 프로그램도 제공된다. 26,500명의 학생들이 추가로 단기 (2년) 고등교육 과정에 통합될 수 있게 된다. 마지막으로 학교 중퇴자 (16세에서 18세 사이)들의 경우 직업 프로젝트를 개발하고 교육에 참여할 수 있도록 지원을 제공받을 것이다.

구직이 어렵고 불리한 상황에 처한 청년들을 위해 정부가 새로운 조치를 발표하지는 않았지만 선별적 통합 프로그램이 강화될 예정이다. 프랑스에서 이러한 프로그램은 일반적으로 구직 그리고/또는 민간 및 공공 분야에서의 업무 경험을 수반하는 사회적 지원이 결합된 형태다. 가장 혁신적인 제도인 청년 보장(Youth Guarantee)은 다른 사회 급여를 받지 못하는 청년들에게 특수 수당을 제공한다. 이러한 유형의 통합 프로그램을 통해 혜택을 받는 청년 수는 30만 명에 달할 것으로 예상된다.

이 청년 고용 계획은 이와 관련된 개인의 수를 감안하면 상당히 야심찬 것으로 보인다: 계획 이름에서 알 수 있듯이 (“청년 한 명당 하나의 솔루션”), 정부의 포부는 2020년에 노동 시장으로 통합되는 각 청년들에게 (약 70 만 명) 실업을 피할 수 있는 해결책을 한 가지씩 제공하는 것이다. 하지만 예상 효과와 관련해서는 여러 가지 측면이 논의될 수 있다.

첫째, 일자리 창출이 정체되거나 셧다운이 다시 실행될 경우 범위가 너무 제한적일 수 있다.

둘째, 이와 같은 정책 조합은 민간 부문에 대한 보조금 (견습, 채용 보조금 등)의 중요도를 높인다. 하지만 이러한 보조금은 기업이 높은 수준의 수요에 직면하여 채용이 필요한 경우에만 효율적일 수 있다. 뿐만 아니라 해당 정책들은 단기 고용을 촉진한다: 기업들은 3개월 (또는 그 이상)의 계약을 여러 번 체결하여 채용 보조금을 여러 번 받을 수 있다. 지속성 있는 일자리를 창출할 장려책이 없으므로 새로 채용된 인력에 투자할 이유도 없다. 이로 인해 청년층의 높은 이직률과 직업 불안정이 발생할 위험이 있다. 또한 기업들이 인재에 투자하지 않기 때문에 중기적으로 생산성이 악영향을 받을 수 있다. 견습직의 경우, 기업이 견습생을 고용하는 것이 견습생 프로그램의 효율성을 높이는 것으로 평가되었다 (Brebion, 2019): 코로나 위기에 대응하기 위해 도입된 새로운 보조금은 견습생 고용을 장려하지 않는다. 마지막으로 평가 연구에 따르면 무조건적인 보조금은 사중효과나 대체효과라는 중대한 위험을 유발하여 (기업이 동일한 프로필을 가진 피고용인이든 아니든 어쨌든 채용은 했을 것임) 고용 수준에 미치는 영향을 감소시키는 것으로 나타났다 (일부 프랑스 연구를 포함하여 전세계 사례 검토, ILO, 2017 참고). 특정 대상을 표적으로 하는 것은 이와 같은 사중 및 대체효과를 방지하는 데 중요하지만, 대상 인구에 대한 낙인 효과나 저수급률로 이어질 가능성도 있다. 이와 관

련된 논쟁은 기업에 대한 무조건적 재정 정책에 대한 일반적인 논의와도 관련이 있을 수 있다 (3절 참조).

셋째, 과거 경험에 따르면 취약층 청년의 경우 개인에 대한 후속 조치의 품질이 성공에 중요 할뿐만 아니라 모든 유형의 고용 장벽 (건강, 사회문제 등) 해결 능력과 일자리 경험 제공 역량도 중요하다. 이 모든 조건이 결합된 것이 2013년에 도입된 청년 보장(Youth Guarantee)의 원칙으로, 평가에 따르면 참가자의 고용과 임금 전망에 긍정적인 영향을 미쳤다 (Gaini et al, 2018). 청년 보장의 참가자 수는 50% 증가할 예정이지만, 다른 종류의 프로그램 역시 이 제도의 특징이 얼마나 중요한지를 고려해야 한다.

마지막으로 경기 침체 기간 동안 훈련의 효율성에 대해 경제 연구마다 의견이 일치한다 (Forslund, 2011). 훈련은 인적 자본의 감가 상각을 방지하고 경제가 다시 성장세를 보이기 시작할 때의 미래 경제 활동을 위해 노동력을 준비시킬 수 있다. 따라서 이상적으로는 직업 보조금 또는 직접적인 일자리 창출 프로그램을 통해 고용된 청년을 포함하여 모든 노동 시장 정책 참여자들에게 훈련이 제공되어야 한다. 각 근로자가 개인 훈련 계좌(individual training account)를 통해 교육 받을 권리가 있음에도 훈련의 이러한 측면은 이번 프랑스 정책에는 체계적으로 포함되지 않았다. 또한 청소년 대상 훈련 프로그램의 경우에는 미래에 유용하며 역동적인 직업 및 역량을 지향하도록 촉진하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중기적으로 일자리의 전망 및 필요 역량에 대한 양질의 정보가 필요하다. 이러한 요소들이 회복 계획의 일반적인 목표인 생태적 전환과 코로나 위기를 통해 드러난 사회적 필요(보건 직종, 노인 돌봄 등)에 더욱 밀접하게 연결되어 명시되어야 한다.

제5절 생태적 전환에 대한 집중 등 2년 간의 글로벌 회복 계획

봉쇄 조치로 심각한 타격을 입은 프랑스 경제를 지원하기 위해 프랑스 정부는 2020년 9월 3일 회복 계획을 발표했다. 회복 계획은 3월 이후 시행된 긴급 조치보다 좀 더 포괄적이지만, 9월 이전에 이미 발표되었던 특정 대책들 (단축근로시간제를 통한 고용 유지 지원, 청년 고용 지원 – 섹션 3 참조, 훈련 등)을 포함하고 있다. 2년 동안 최대 1,000억 유로 (유럽 기금에서 조달하는 400억 유로 포함) 규모 계획이며, 2019년 수준의 GDP를 2022년까지 회복하는 것이 거시적인 경제 목표다.

회복 계획의 목표는 이전 조치보다 더 포괄적인데, 생태적 전환을 가속화하는 것이다: 생태적 전환은 프랑스 경제를 보다 친환경적으로 만들고 일자리 창출을 지원하는 것을 목적으로 한다. 또한 성장 잠재력을 유지하고 프랑스 기업 및 산업의 경쟁력을 강화하는 동시에 혁신을 육성하기 위해 기술에 투자한다. 좀 더 구체적으로 이 계획은 세 가지 축으로 구성되어 있다.[43]

첫 번째 축은 "녹색 전환"이다. 여기에는 민간 및 사회 주택, 그리고 공공 건물을 위한 에너지 효율성 혁신 투자가 포함된다 (67억 유로). 또한 산업 탈탄소화를 위한 투자 및 운영비 (12억 유로), 일상적 친환경 모빌리티 (자전거 및 대중 교통) 개발을 위한 투자 (12억 유로), 철도 운송 – 사람 및 화물 – 개발 지원 (47억 유로), 녹색 수소 개발 지출 (10년 동안 70억 유로) 등도 포함된다.

두 번째 축은 "프랑스 경제의 경쟁력 및 회복성 강화"다. 해당 기간 동안 200 유로의 사업세가 감면될 예정이다. 또한 프랑스로 산업 생산을 이

43) 세부사항은 https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance 참고.

전하도록 지원하기 위해 10억 유로가 할당될 것이다. 이 정책은 코로나 위기 초기에 해외에서 생산되는 마스크 및 검사도구 부족으로 인해 프랑스에서 재고가 모자르게 되자 정부가 비판을 받은 것에 대한 대응으로 볼 수 있다. 이에 더해 미래를 위한 투자 프로그램 (*PIA-Programme d' investissements d' avenir*)을 통해 핵심 기술에 대한 투자에 110억 유로가 사용될 예정이다. PIA는 새로운 프로그램이 아니다: 2010년 이후 2008년 위기의 경제적 여파를 해결하기 위해 PIA가 몇 차례 시행되었다. 예를 들어 PIA1, PIA2 및 PIA3는 고등교육 및 연구 인프라, 혁신, 하이테크 산업 또는 지속가능한 성장에 대한 투자를 지원했다. 또한 중소기업과 영세기업, 그리고 중견 기업의 자기 자본을 강화하기 위해 30억 유로가 사용될 예정이다.

세 번째 축은 "기술, 사회 및 지역 통합"이다. 특히 청년 및 취약한 근로자의 일자리를 보호하고 고용 가능성과 생산성을 증진하기 위해 기술에 투자하는 것을 목표로 한다. 의료 인프라 투자 (60억 유로), 전략적이고 역동적인 분야에 대한 청년층 훈련 (18억 유로), 청년 및 장애인 인건비 감소 (32억 유로), 디지털화를 통한 평생 학습 및 평생 훈련의 변혁 (현대화) (10억 유로), 장시간 및 단축근로시간제와 관련 훈련을 통한 고용 유지 대책 (76억 유로), 공공 투자 – 녹색 전환을 위한 투자 및 가장 취약한 계층과 가족을 지원하기 위한 대책 포함 – 의 대부분을 차지하는 지역 당국에 대한 지원 (50억 유로) 등이 포함된다.

프랑스의 경제 및 사회 정책의 관점에서 첫 번째 축은 상당히 새로운 것으로 2017년 이후 정부가 제시한 목표 중 눈에 띄는 변화다. 이는 코로나 위기에 대한 직접적인 대응이라기 보다는 위기에 따른 경제적 영향으로 프랑스 경제 성장을 위한 새로운 목표를 추진할 수 있는 기회로 보인다. 두 번째 및 세 번째 축은 코로나 위기 기간 동안 프랑스가 직면한 문제

들에 대한 직접적인 대응으로 풀이될 수 있는 일부 새로운 대책들을 결합한 것이지만 (재배치 대책, 의료 인프라에 대한 투자), 이전 정부의 회복 계획, 특히 2008년 위기 이후 사용했던 경기 회복을 위한 도구 및 제도들 (PIA, 세금 및 회사가 납부하는 사회 기여금 감면) 또는 추가적인 (진행중인) 구조 개혁을 위한 대책들 (프랑스 교육 시스템의 개혁 및 디지털화)도 포함되어 있다.

이 회복 계획에 대한 비판은 주로 두 가지 문제에 초점을 맞춘다: 첫째, 해당 계획은 거의 공급측에 치우쳐 있으며 수요를 대상으로 한 대책은 포함하지 않는다 (VAT 감면을 포함하는 독일의 계획과 대조적이다): 둘째, 대규모 감세 또는 선별적 보조금 (예를 들어 이전 장에서 언급된 청년 고용에 유리한 보조금 등)이 포함되어 있어 민간 기업에 대한 거의 무조건적인 대규모 재정 지원을 수반한다는 것이다. 개혁주의자들을 포함한 노동 조합은 이러한 무조건적인 대규모 재정 지원을 비판하면서 감세와 자금 사용을 통제할 필요가 있음을 강조한다.[44] 일자리 창출 (또는 최소한 고용 유지)에 대한 세금 감면 그리고/또는 보조금에 영향을 미치는 것이 매우 어려운 일처럼 보이기는 하지만, 사회 및 경제 위원회 (피고용인 대표 포함)은 최소한 공적 자금 사용 그리고/ 또는 기업의 고용 관리에 대해 인지하고 지배력을 행사해야만 한다. 최근 몇 년 동안 막대한 보조금을 받은 기업들이 (프랑스 북부의 브리지 스톤(Bridgestone) 등) 정리해고 계획을 발표한 상황에서 이에 대한 논의는 더욱 중요해졌다.

과거 인건비 절감 제도에 대한 기존 연구에서도 이와 같은 제도의 긍정적인 효과는 제한적임이 드러난다. 실제로 2012년과 2013년 올랑드 (Hollande) 전 프랑스 대통령은 감세 및 노동 기여금 삭감을 통해 기업의 경

44) 개혁주의 노조인 CFDT의 반응 참고: https://cfdt.fr/portail/actualites/emploi-/-formation/relance-l-executif-devoile-son-plan-srv2_1131269

쟁력과 투자를 지원하는 대책을 시행했다 (Crédit Impôt Compétitivité Emploi -CICE- 및 Pacte de Compétitivité). 이러한 제도에 대한 평가는 매우 미지근하다. 다소 낙관적인 평가에 따르면 CICE (연간 200억 유로 규모)는 10만 개의 일자리를 창출하고 임금을 소폭 인상했지만, 투자, R&D 지출, 수출에는 효과가 전혀 없었다 (France Stratégie, 2018; Ducoudré, Yol, 2018). 프랑스 내 일반적인 경험에 따르면 광범위한 프로그램보다는 저임금 대상 보조금 또는 세금/기여금 감면이 일자리 창출에 더 효율적이다 (L' Horty et al, 2019).

제6절 결론

셧다운과 봉쇄의 상황에서 경제 활동에 대한 일부 제재 및 수요 감소로 큰 경제 위기에 직면하여 프랑스의 사회 및 고용 정책은 다소 관대한 실업 보험 제도 및 전례없는 수준의 기업 생존, 고용 유지 지원과 관련된 여러 자동 안정화 대책을 사용했다. 이와 같은 긴급 대책들의 효율성을 평가하기에 너무 이르기는 하지만, 여름이 끝날 무렵까지는 충격의 여파를 완화할 수 있었던 것으로 보인다. 9월에 시행된 회복 계획 역시 대규모 예산 투입을 시사하며 일부 전략적 활동의 생태적 전환 및 재배치를 우선시하는 몇몇 혁신적인 대책이 포함되어 있다. 하지만 위생의 위기와 전염병은 끝나지 않았으며, 청년 노동 시장 통합이나 경제 구조조정과 관련된 근로자들을 위한 노동 시장 전환이라는 측면에서 향후 2년간 중요한 도전과제들이 남아있다. 미시적 수준에서 기업의 경쟁력은 인적 자본 유지 및 투자와 혁신에 대한 역량에 달려있다. 기업의 전략과 정책적 장려책 이외에도 사회적 대화 역시 이와 같은 선순환을 만드는 데 중요한 역할을 할 것이며 이는 사회적 갈등의 상황에서는 도전과제가 될 수 있다.

제5장

이탈리아 내 코로나19로 인한 사회경제적인 영향 및 복지와 고용 정책 대응

제1절 개요
제2절 봉쇄 및 경제 위기
제3절 주요 법령: 일정
제4절 소득보장
제5절 고용 보호
제6절 근로 안전 및 일 가족 양립
제7절 사회서비스 및 지역 복지
제8절 주거 보호 Housing protection
제9절 EU의 경기회복기금
제10절 결론

제 5 장 이탈리아 내 코로나19로 인한 사회경제적 영향 및 복지와 고용 정책 대응

제1절 개요

본 보고서는 코로나 사태에 대한 이탈리아 정부의 대응에 관해 집중적으로 다룬다. 적극적인 입법 활동으로 고충을 겪는 가계와 기업의 소득 보호와 유동성 공급 및 정리 해고를 최대한 막는데 집중했으며 그 외에도 사회 복지, 주택 등의 다른 유형의 지원도 있었다. 보고서에서는 2020년 3월 17일자 제18법령 꾸라이탈리아 (CureItaly (CuraItalia))와 2020년 5월 19일자 법령 제34법령 리란치 오 (Relaunch (Rilancio)) 이렇게 두 가지 주요 법령을 중점적으로 분석한다. 지난 여름 발효된 법령과 EU의 구제 자금과 더불어 이탈리아 경제는 엄청난 자원의 유입을 목도하고 있다. 코로나 이후의 사회 및 경제를 위해 새로운 전환점을 맞이하기 위해 해당 자금은 현명하게 투자되어야 마땅하다 하겠다.

제2절 봉쇄 및 경제 위기

코로나 사태로 인한 공중 보건의 위협에 대응하기 위해 지난 2020년 3월 ~ 5월 사이 봉쇄와 사회적 거리두기를 의무화하는 일련의 법령이 제정되었다. 코로나의 여파가 가장 심각했던 이탈리아 북부에서 2월 말부터 처음 봉쇄가 시작되었다. 이후 3월 9일 국가적 차원의 이오레스토아까사 (IStayHome: 가정내 체류 (IoRestoaCasa)) 법령이 발효되었다. 이로 인해 꼭 필요한 이유 (건강 또는 응급 사태 등)를 제외하고는 이탈리아 국

민의 이동이 제한되었다. 봉쇄 조치로 인한 제한은 도시간, 지역간 이동을 금지하는 등 보다 강화되었고 봉쇄는 5월 4일까지 추가로 연장되었다. 제2단계(이탈리아에서만 언급됨) 하에서의 점진적인 상업 활동은 5월 4일부터 재개되었다.

이탈리아에서의 이 같은 봉쇄는 우한이 코로나 사태로 봉쇄된 이래로 세계적으로 처음 있는 강도높은 조처였고 저항과 불이행의 문제가 있었지만 코로나 사망자 와 집중 치료가 필요한 입원 환자가 증가하지 않았다는 면에서 긍정적으로 받아들여진다. (Rettore, 2020).

하지만, 봉쇄 조치가 이탈리아의 경제 및 노동시장에 미친 영향은 극적이라고 밖에 할 수 없다. 우선 코로나 초반에 가장 고통이 심했던 롬바르디아(Lombardia) 및 베네토 (Veneto) 주를 합산하면 이탈리아의 국가 GDP 중 1/3을 점유한다. 따라서 국가적 차원에서 법적으로 강행한 가혹한 봉쇄조치는 상당한 균열을 야기하며 특히 순응적이지 못한 롬바르디아 주에서 특히 중앙정부와 주정부간 충돌을 빚어냈다. 결국 계절적인 차이와 인플레이션 수위 차를 감안하면 이탈리아 경제는 전반적인 유럽 경제 침체와 더불어 2020년 첫 3개월간 GDP가 5.4% 하락했고 하반기에는 12.4% 감소했다. 2020년 상반기 (〈표 5-1〉 참조) 미국 및 중국 경제 대비 경제적인 타격이 심각하다고 볼 수 있다 (Daveri, 2020). 다른 나라와 마찬가지로 이탈리아 경제도 일부 산업이 보다 큰 타격을 입었다. 코로나 사태로 석유 시장이 침체를 겪으면서 일례로 이탈리아의 다국적 석유 기업인 ENI (Ente Nazionale Idrocarburi)는 2019년 상반기 15.16억 유로의 이익을 기록한데 반해 2020년 상반기 73.4억 유로의 순손실을 기록했다. (Corriere della Sera, 2020).

〈표 5-1〉 2020년 1~3월, 4~6월 GDP 추이

	2020년 1~3월 (%)	2020년 4~6월 (%)	2020년 4~6월 말 GDP 수준 (2019년 10~12월 = 100)
유로존	-3.6	-12.1	84.1
독일	-2.0	-10.1	88.1
이탈리아	-5.4	-12.4	82.9
프랑스	-5.9	-13.8	81.1
스페인	-5.2	-18.5	77.3
영국	-2.2	-20*	78.2
미국	-1.2	-9.5	90.7
중국	-10.0	+11.5	100.3

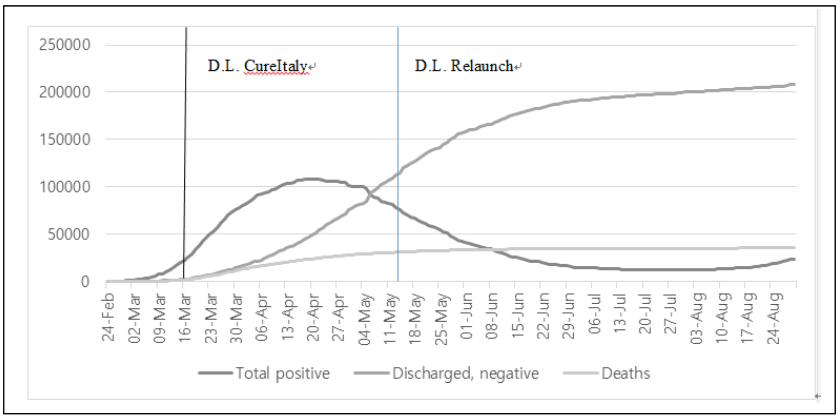
주: Trading Economics 추정
자료: Daveri (2020).

노동 시장 상황도 그리 전망이 밝지 않다. 2020년 7월 기준의 최신 자료에 따르면 이탈리아의 실업률은 9.7%로 증가했으며 특히 청년 실업률은 놀랍게도 31.1%로 올랐다. 2019년 7월 기준 실업률과 비교시 556,000개의 일자리가 사라졌다 (Istat, 2020). 정리해고를 제한하는 보조금과 규제가 실행되었지만 (아래 참조) 실업문제에 대한 완충작용밖에 할 수 없었으며 연말 코로나 위기의 영향에 대한 보다 정확한 평가를 하게 되면 그 결과는 예상보다 극적일 수도 있다. 사실, 대부분의 EU 회원국들은 최대한 정리해고를 지양하고 있지만 근무 시간 및 임시 해고를 고려하면 유로존의 실업률은 공식 통계에서 보고된 바에 비해 훨씬 심각할 수도 있다. 문제는 국가 경제 및 국민 건강 위기에 대응해 몇몇 유럽 국가들이 도입한 임시직 근로자 해고 방지 및 고용 지원을 목표로 한 몇몇 노동시장 정책으로 인해 실업 증가 통계에 코로나 사태의 부정적인 영향이 온전히 반영하지 못했다는 못하고 왜곡되었다는 사실이다. 유럽 중앙 은행 (ECB)은 은행 고시에 가계별 가처분 소득 자료를 관련 변수로 해서 실질적인 소득 손실을 보다 잘 설명하고 있다. 국가적인 규제 및 각국 중앙

은행의 자료를 바탕으로 ECB의 전문가들은 참여자 수에 따른 보상대체율을 결합해 추정치를 만들었고 코로나 기간 중 도입한 특별 소득 보호 정책을 감안해 해당 기간 중 근무 시간 감소가 가계 가처분 소득에 미치는 영향을 산출했다. 이탈리아, 독일, 및 스페인의 경우 시간 기준으로 근무시간이 50% 감소할 경우 순 실질 소득은 약 25% 감소하며 근무를 중단할 경우 순 실질 소득은 50% 감소하는 것으로 추정되었다. (Banca Centrale Europea, 2020: 82-83)

요약하자면, 코로나 19가 야기한 긴급 상황은 2가지 면을 봐야한다. 공중 보건의 긴급 상황은 봉쇄와 사회적 거리두기 및 보건 시스템으로 대응하였고 경제 위기는 몇가지 긴급 법령으로 대처했다. 이중 가장 중요한 입법 법령은 3월 17일자 제18법령인 “CureItaly (CuraItalia)” 및 후속 법령인 5월 19일자 제34법령 “Relaunch (Rilancio)” 법안이다. 전자의 법령이 코로나 사태의 시작점에서 일련의 긴급 방안의 모음이었다면, 후자의 법령은 코로나 사태가 정점을 지난 이후의 국가 경제의 효과적인 재건을 위해 구조적인 개혁을 추구한다. (아래 〔그림 5-1〕 참조). 아래 본 보고서에서는 코로나 19 극복을 위해 첫째 어떠한 입법 활동들이 일어났는지에 대한 전망을 제시하고 둘째 꾸라이탈리아 및 리란치오 법령으로 확립된 주요 사회, 경제적인 정책에 집중하는 등 사회, 경제적인 종합적인 정책에 대한 개요를 제공하려 한다.

〔그림 5-1〕 이탈리아 코로나 사태 일별 추이 그래프 (2020년 2월 24일~8월 30일)



자료: 보건부 자료 인용: http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1

제3절 주요 법령: 일정

코로나 19의 사회, 경제적인 결과를 해결하기 위한 입법 활동들은 다양하고도 풍부하다. 지난 2020년 2월 28일 쥐세페 콘테 (*Giuseppe Conte*) 이탈리아 총리 및 로베르토 구알티에리 (*Roberto Gualtieri*) 경제/재무장관은 각료 회의에서 승인한 첫 법령은 "코로나 19 와 연관된 가족, 근로자, 및 기업에 대한 긴급 지원 방안 (2020년 3월 2일 법령 제9법령)"을 도입해 재정적으로 유동성에 어려움을 겪는 시민과 기업들을 위한 즉각적인 경제 지원을 처음으로 약속했다.

후속 법령은 중장기적으로 코로나 사태로 인한 긴급 사회 경제적인 필요가 해소되야 하므로 이를 위해 사회 경제 회복을 주도하기 위한 취지로 도입되었으므로 보다 파급력이 컸고 그 대표적인 법령은 지난 3월 16일, 제 37회 각료회의(Council of Ministers) 에서 통과된 CureItaly 법령

(2020년 3월 17일자 법령) 이 있다. 여러 조항 중 법령에는 국민 건강 증진 방안, 시민 보호 및 안전, 공공 및 민간 업무 및 가계 및 기업 지원, 법무, 교통, 농업, 스포츠, 엔터테인먼트, 문화, 교육 및 대학 부문 관련 조항, 납세 및 기부금 정기 납부에 대한 조항 유예 등이 있다.

4월 6일 내각은 신용 거래, 유동성 지원, 기업 수출 지원 및 추가적인 회계 및 재정을 위해 긴급 방안을 도입하는 유동성 법령 2020년 4월 9일 제23법령을 통과시켰다.

가장 구조적인 법령은 제45회 각료회의에서 5월 13일 승인한 "Relaunch (Rilancio)" 법령 2020년 5월 13일 제34법령. 이전의 CureItaly 법령과 비교해 Rilancio 법령은 기업, 가계 및 다양한 유형의 근로자를 위해 보다 종합적인 구조 개혁의 기반을 마련하고자 한다.

후속 작업으로는 정리 해고를 막기 위해 고용주를 대상으로 임금 통합 기금을 추가하는 2020년 6월 16일 제52법령이 있으며 특히 취약한 지역에 중점을 두고 경제 활성화를 도모하기 위해 추가로 250억 유로를 배정했다. 본 법령을 포함 긴급 상황의 해소를 위해 총 1,000억 유로가 배정되었는데 이는 이탈리아 총 GDP의 6%에 달한다. (Governo italiano, 2020a).

Rilancio 법안은 2020년 7월 17일 의회 논의를 위한 시간이 부족해 추가적인 개정의 가능성을 배재하고 공식 신임투표를 통해 제77법이 입법화 되었다. 2020년 8월 후속 법령인 제104법령 (8월 법령) 은 중소기업 및 남부 지역에 초점을 맞추고 관광 등 특정 분야를 위해 정부 재정 축소로 고용 및 가계 소득을 지원하는 방안을 포함한다. 보고서 작성 중에도(2020년 8~9월) 입법 활동이 활발히 일었는데 현재 보고서는 2020년 3월 17일자 법령 제18 CuraItalia와 2020년 5월 19일자 법령 제34법령 Rilancio에 집중하고 있다.

아래의 〈표 5-2〉에서 CuraItalia와 Rilancio가 다루는 많은 분야에 대해 전체적으로 보여준다. 두가지 법령 모두 가계 소득, 근로자 및 기업의 손실의 문제를 해결하고자 하지만 Rilancio 법령은 서로 다른 유형의 근로자들에게 지원금을 제공하고, 정책적인 면에서 사회 복지가 부족한 제 3섹터과 지방 시도의 문제를 해결하려는 등 정부 개입의 범위를 확장하고자 한다.

〈표 5-2〉 2020년 3월 17일 제18 법령 CuraItalia와 2020년 5월 19일 제34 법령 Rilancio

L.D. CuraItalia	L.D. Rilancio
근로자 보호 및 일과 가정의 균형 보장	
생애 첫 주택 구입시 주택담보대출 상환 유예	
600 € 수당	소득 지원 수당 (제 75, 78, 84, 85, 98조)
	긴급 소득(REM) (Art. 82)
수입 보충 기금 , 실업 수당, 특별 보충 기금; NASPI, DIS-COLL 및 농업 실업. INPS 웹 서비스 접속*	수입 보충 기금, 특별 수입 보충 기금, CISOA, NASPI, DIS-COLL (Artt. 68, 69, 70, 71, 76, 87, 92, 93)
	계약 갱신, 정리 해고 규정 (Artt. 80, 94)
	지하 경제 일자리 공식화(Art. 103)
	질병, 건강 보호와 법의 활성화104 (Artt. 74 e 83)
육아 휴직 및 법안 104/1992, 베이비시팅 수당	육아휴직, 베이비시팅 수당, 유연근무 (Artt. 72, 73 90)
기업 및 경제 방안	
	비상환성 보조금 (Art. 25)
세금 및 사회보험료 유예	IRAP 납부 면제 (Art. 24)
기업 대상 추가 신용 공여 및 유동성 공급	중견 기업 대상 세액 공제 및 자본 강화 (art. 26)
	공동 출자 회사를 위한 기금 (제26, 27조)
	임대료 세액 공제 (Art. 28)
	법안 (Art. 29)
	혁신적인 스타트업 기업 (Art. 38)
	기술 이전 기금 (Art. 42)

L.D. CuraItalia	L.D. Rilancio
	고속도로 유류 제공하는 중소기업 지원 (Art. 40)
	에너지 효율 인증 도입 연기 (Art. 41)
	고용 수준 및 기업 활동 지속 보장 기금 (Art. 43)
의료 및 개인 보호 장비 생산 기업 대상 인센티브 제공	직장내 감염 위험 감소를 위한 지원 방안 (Art. 95)
제 3 섹터	
	제 3섹터을 위한 조치안 (Artt. 77, 244)
세제 혜택, 인센티브 및 재정 정책	
	에너지 효율, 지진 내진 설계 세액 공제, 태양광 및 전기차 충전소 등을 대상으로 인센티브 제공 (Articles 119, 121)
	세액 공제 (Artt. 120, 122, 125. 150, 151)
	코로나 억제 및 관리에 필요한 용품 대상 부가세 감축 (Art. 124)
	조항 발효일 연장, 유예, 분할 및 연기 (Artt. 126, 127, 133, 140, 141, 143, 149, 152, 153, 154, 157,163)
	80 € 보너스
	에너지 제품 품목 대상의 소비세 조항 (Artt. 129, 130, 131)
	실질 경제 투자를 위한 인센티브 (Art. 136)
분야별 정책	
	관광 및 문화 (Artt. 176, 177, 180, 181, 182, 183, 184, 185)
	출판 (Artt. 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 195)
	기간 산업 및 교통 (Artt. 197, 200, 215)
	스포츠 (Artt. 216)
	농, 어업(Artt. 222, 223, 224, 225, 226)
	환경 (Artt. 227, 229)
	교육, 대학, 연구 (Artt. 233, 236)
	국민 화합 (Artt. 244, 245)
	간소화 (Art. 264)

주: * 디지털 신원확인 간소화: "Cura Italia" 법령은 긴급 수당 신청자의 신원확인을 간소화하기 위해 디지털 주민번호를 제공해 이 절차를 간소화 한다. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a).

자료: Governo italiano (2020b, 2020c)에서 상술.

고용 및 소득 보호를 목적으로 이탈리아 정부에서 CuraItalia 법령에 100억 유로, Rilancio 법령에 250억 유로를 각각 배정했다. Rilancio 법령은 특히 가족 간병인 등 이탈리아의 사회보장 제도에서 소외된 근로자를 위해 그리고 모든 기업과 자영업을 대상으로 이전 소득보장 및 고용 보호 정책 연장을 목표로 했다 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a). 법령의 구체적인 개입 방안은 아래에 부문별로 요약한다.

제4절 소득보장

코로나 19 응급 사태에 대응한 소득보장 조치는 우선 일정 분야의 근로자와 이후 이탈리아의 대부분의 근로자들에게 일회성 수당을 지급한다. 대부분의 수당은 직종 및 소득수준 등 조건부로 지급되는데 기존 정책 때문이거나 이탈리아의 사회보장 분야의 조합주의가 고도로 분산되어 있기 때문이다. 반면 정책결정 행위자들은 고도로 분산된 조합주의적인 이탈리아 사회보장 제도에 불구하고 최대한 많은 시민들을 커버하고자 했다.

CuraItalia (D.L. 18/2020) 제27조~제30조 및 제38조는 코로나 비상 사태로 업무가 줄었거나 타격을 받은 특정 분야의 근로자들을 대상으로 2020년 3월 **600유로 보상금 *(indennità)*** 제공을 명문화했다. 자영업 전문가 (VAT 번호 보유자)로서 국가 사회보장청 (INPS) 내 별도 사회보장 기금에 등록된 근로자[45](제27조); 장인, 상인 및 유통을 없이 직접 판

45) "별도의 사회보장 기금"이라 함은 1995년 제335 법("Dini Reform")에 따라 이전의 누적된 근로자를 포함하기 위해 INPS 가 조성한 추가 기금을 의미한다. 1995년 연금 개혁으로 특정 전문 기금이 없는 프리랜서, 기간제 계약근로자, 영업직 등 이전에 제외되었던 범주의 근로자들이 별도의 기금에 포함되었다. 2000년대의 후속 법안에서는 이전에 제외되었던 임시 근로자, 자원 봉사자, 비정규 계약 연구원 등이 포함되었다. (Inps, 2020).

매하는 농부 (direct farming), 소작농, 정착민 및 전문 농업 사업가 (제28조) 등 INPS의 특별 관리에 등록된 자영업 근로자; 관광 및 스파 분야의 계절 근로자 (제29조); 기간제 농업근로자 (제30조); 엔터테인먼트업계 근로자 (제38조) (Camera dei Deputati, 2020) 가 이에 해당되며 수혜자 수는 약 6백만 명이 된다. Rilancio 법령으로 관광업계 종사자 외에 계절 근로자, 일용직 근로자를 포함해 늦게 신청하는 경우에도 3월에 제공된 보상금이 4월까지 지급되었다.

600유로 보상 대상에서 제외된 모든 사람들에 대해 CuraItalia법령은 2020년 50만 명의 수혜자 집단을 대상으로 3백만 유로의 기부금을 제공함으로써 최후의 보루인 소득원이 되어준다. 이 50만 명에는 코로나 19로 인해 고용 중단 또는 축소 또는 고용 관계나 근로 활동이 정지된 고용인 또는 자영업자 등이 포함된다. (법령 18, 제44조/2020) (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a).

Rilancio법령은 (D.L. 34/2020) 추가적인 소득 보호 조처를 바탕으로 상호 양립할 수는 없어도 소득 보조를 받을 수 있는 수혜자의 범주를 확대했다.

선별적 조처 중에 자영업자 및 기타 범주의 근로자가 포함되어 있는데 여기에는 이탈리아의 사회 보장의 조합주의적인 성격이 반영된다. 전자의 범주에서 보조금은 전년 대비 수익이 상대적으로 떨어진 고용주를 대상으로 하고 있다. 보조금 신청 자격을 갖추려면, 신청자는 2019년 동기 대비 2020년 첫 2개월간 33% 의 수입이 감소하였음을 입증해야 한다. 보조금 신청서는 자가인증을 통해 INPS에 신청한다. INPS의신청서와 국세청(Agenzia delle Entrate) 자료를 검증해 유자격 지원자를 판별한다 (Fatto Quotidiano, 2020).

○ 5월 기준 1,000 유로 제공: 이 수당은 VAT 번호를 보유한 프리랜서 중 2019년 3~4월 대비 2020년 3~4월에 소득이 33% 이상 감소된 자를 대상으로 한다 (신청 시점에 은퇴하지 않고, 다른 의무 사회 보장제도에 등록되지 않은 자여야 한다). 해당 법령이 발효되었을 당시 고용 관계가 종료된 기간제 계약 근로자 (Co.Co.Co 계약) 도 신청할 수 있다

○ 장인, 상인 및 직접 판매 농부: 5월부터 발효된 Rilancio 법령으로 장인, 상인 및 직판 농부 분류의 근로자들은 구성원 기업이자 국세청의 과세 기준이 되는데 국세청은 수입이 33% 이상 감소한 기업 대상으로 최소 1,000 유로이상의 비상환 보상금을 제공한다(Camera dei Deputati, 2020).

5월 법령으로 전문 근로자 및 가정 간병인 또한 수혜를 입었다.

○ 협회 내의 전문가 Professionals organized in associations: 이탈리아에서는 전문직은 협회(Ordini) 소속이 되고 협회는 전통적으로 사회 보장을 목적으로 기금 조성을 한다. 이 같은 전문가 기금은 지난 4~5월 CuraItalia 정부 리파이낸싱 조처의 도움을 받으며 (art. 44) 이 최후의 보루인 기금은 11.5억 유로 규모에 달했다.

○ 가사 노동자 및 간병인. Rilancio 법령으로, 2020년 2월 23일 기준 하나 또는 그 이상의 고용 계약으로 주당 10시간 이상 근무하는 가사 노동자 및 간병인은 2달간 분할래서 매월 500 유로의 수당이 지급되었다. 이 수당을 위해 약 5억 유로의 자금이 배정되었다. 고용주와 주거를 같이하는 가사 노동자 및 긴급 소득 (REM) 또는 시민 소득 (citizenship income)을 받는 근로자는

이 수당에서 제외된다. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a)

Rilancio 법령 중에서 가장 많이 알려진 정책은 긴급 소득(REM) (art. 82)이다. 2020년 9713억 유로의 기금이 배정되면서 REM은 D.L. 34/2020에 따라 이전 CuraItalia 법령에서 소외되었지만 경제적으로 필요한 가정을 대상으로 새로운 소득수당을 지원하게 되었다. REM 은 가족 구성원 수 및 장애인 또는 장기요양이 필요한 구성원 수에 따라 400~800유로를 최대 840유로까지 2번 분할 지급받는다. REM 은 최근 도입된 공공 지원 정책인 시민 소득 "Citizenship Income (RdC)" (2019년 제4 법령 제2조 제4항 산출 방법과 동일한 계산법을 적용한다. (Camera dei Deputati, 2020). 잠재적인 수혜자는 1백만 가구이며 자격 요건은 이탈리아 거주하며 4월 한달 수입이 지원금 금액보다 낮고 2019년 가구 자산이 10,000유로 미만 (가구 단위에 따라 최대 25,000까지 가능하다) 이며 INPS가 산출한 소득과 자산의 합산 가치 (ISEE)가 15,000유로 미만인 경우이다. REM 은 정부의 다른 코로나 긴급 보상과 중복 지급되지 않으며 연금 수급자나 공적 부조 수령인 및 총 급여가 REM 수당보다 많은 경우에는 지급하지 않음으로써(Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020), 공적 부조 정책의 성격을 보여준다. 2020년 6월 30일 기준, 455,000 가구가 REM 비상 소득을 신청했다. REM은 RdC 와 유사한 추이를 보이는 가운데 REM 소득 지원 정책으로 가장 수혜를 입은 지역은 깜빠니아 (18.4%) 와 시칠리아 (16.1%) 등 대부분 이탈리아의 남부에 집중되어 있다 (전체 수급자의 48%). 다음으로 북부 이탈리아의 가구들은 전체 수령인 중 33%을 차지하고 중앙 이탈리아 지역은 19%를 차지한다. (Camera dei Deputati, 2020).

제5절 고용 보호

긴급 소득 보호 조처 외에 이탈리아 정부에게 또 하나의 우선순위는 기존의 실업 보상을 집행하고 해고를 최소화 하는 것이다.

특별 수입 추가 기탁금 Special earnings top-up fund (CIG). 이탈리아의 사회보장 시스템은 사업 생산이 중단되더라도 일시적으로 임금을 지급할 수 있게 고용주가 납입하는 별도의 기금을 운영하게 한다 (cassa integrazione guadagni, 또는 수입 추가 기금). CureItaly 법령은 모든 고용인 및 생산 분야가 지원받을 수 있도록 정부 예산 중 총 40억을 배당해 신청 자격을 전국민으로 확대했다. 5인 미만의 사업장 포함 모든 고용주 기업은 코로나로 사업이 중단 또는 축소되었을 경우 최장 9주간 해고 없이 해당 소득 보조금을 받을 수 있다. Rilancio 법령으로는 해당 기금에 160억 유로를 추가로 배정함으로써 근로자의 해고를 막았다. 특히 CureItaly 법령을 근거 하는 수입 추가 지원금은 2020년 8월 31일까지 연장되었으며 2020년 9월 1일부터 10월 31일까지 4주간 늘어났다. 특별 CIG의 경우 2020년 10월 31일까지 이용할 수 있도록 18주간 연장되었다.

특별 수입 지원 기금 지급방법 변경 Change in payment method for the special earnings top-up fund (CIG). CIG 지급이 지연되는 것을 막기 위해 Rilancio 법령은 5인미만 사업장의 경우 INPS에 직접 신청할 수 있도록 허용한다. INPS는 신청서를 처리하고 15일내에 근로 시간의 40%에 해당하는 보조금을 선입금한다. 고용주가 정확한 서류를 모두 제공하면 INPS는 남은 보조금을 지급한다.

급여 보충 기금. 원래 중견 기업만 신청 자격이 주어졌지만 이탈리아 은행 협회 (ABI), INPS 및 노동조합들간 합의에 의해 소기업으로까지 확

대되었다. ABI는 INPS 및 노조와 코로나 사태로 인해 타격을 입은 근로자들이 보충기금 (CIG일반 및 특별 기금)으로부터 1,400유로의 선급금을 받을 수 있는 합의서를 작성했다. 이전의 관료주의적 절차는 은행과 우체국을 통해 신청서와 인증서를 처리했어야 했다면 새로이 도입된 방법은 컴퓨터 시스템을 통해 신원을 확인한다.

실업수당. 해고건은, 주요 실업 수당 체계는 일반 수당(NASPI) 과 기간제 업무 계약을 체결하는 것이다(DISCOLL). Rilancio 법령으로 원래는 2020년 3월 1일부터 4월 30일 사이에 지급이 끝나지만 CuraItalia와 Rilancio 법령을 근거로 한 600유로의 보상과 같은 다른 보조금이 없다면 추가로 2달 연장이 가능하다. 8월 법령과 같은 후속 법령으로 위의 보조금 이 보다 연장, 확대되었다.

해고 절차의 유예 법령 발표 이후 2020년 2월 23일 이후 개정한 모든 계류된 항소 기각 절차가 2달간 중단되었다. 이는 모든 개인 및 집단 차원에서 객관적인 근거가 있는 해고 건이 법적으로 전면 금지되었으며 모든 계류중인 건들은 진행 중지되었다. Relaunch 법령으로 해고 중지는 5달로 연장되었다. 긴급법령이 채택한 모든 정책 중 Relaunch 법령이 가장 관련이 깊었고, 경제 전반에 걸쳐 근로자의 사회보장을 위한 반향이 컸다.

정리해고 방지를 위한 임금 보조금 위에서 언급한 모든 수입 보호 및 급여 보상 조처에 추가해 Rilancio 법령은 유럽에서 새로이 규정된 'Temporary Framework'에 따라 코로나 위기 상황하에서 지방 정부에 기부금 포함 급여 비용에 대한 구호 조처를 제공해 기업과 자영업자들의 정리해고 방지에 사용케 한다. 보조금은 12개월간 지급되고, 월 총급여의 80%를 초과할 수 없으며 보조금을 받지 않으면 실직될 직원이 그 대상이 된다. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a).

제6절 근로 안전 및 일 가족 양립

유연 근무제. 코로나 19로 인한 국가 비상사태 종료시까지 민간 분야에서 14세 미만 자녀가 한명이라도 있는 직장인 부모는 양쪽 부모 모두 일을 하고 고용이 중지 또는 종료되어 소득 지원을 못 받을 경우 고용주와 개별적으로 합의하지 않았다고 해도 재택근무를 할 권리를 갖는다. 공공 부문 고용주는 국가 응급 사태의 종식 및 2020년 12월 31일까지 유연 근무를 도입할 수 있다. CuraItalia 법령은 공공 행정 부문에 원격 근무 시 공무원들에게 필요한 IT 장비 (컴퓨터, 태블릿 등)을 보장한다.

유급병가. 공공 및 민간 부문 모두, 코로나19에 감염되었거나, 공공 시설 또는 자택에서 자가격리는 병가처리 한다.

사무실 위생 관리 및 안전을 위한 인센티브. CuraItalia 법령으로 기업들은 사무실 위생 및 안전 강화시 세액 공제 및 산재 보험 공단 (INAIL: National Institute Insurance against Work Accidents)이 조성한 임시 기금으로부터 보조금 등을 받게 되었다. 추가로 지방 정부의 전용 기금을 통한 보조금도 지원받게 되었다. Rilancio 법령은 대중이 이용할 상점을 재개점하는데 2020년 발생한 비용 중 60%에 대한 세금 공제를 제공했으며 이를 위해 20억 유로의 예산을 배정해서 수혜자 매점/사업당 80,000유로를 지급받을 수 있게 했다. Rilancio 법령은 사무실 위생처리 및 전문적 또는 예술 활동, 협회, 재단 및 제3섹터를 포함한 기타 민간 기업 내 개인 보호 장비 및 업무 이용자들의 건강 보장을 위해 각 수혜자 사업당 최대 € 60,000를 도입했다.

미신고 고용의 합법화 전환. 코로나 사태 가운데 개인 및 단체 건강 보호를 위해 Rilancio 법령은 고용주가 이탈리아 내의 외국인과의 고용 계약을 명시하거나 현재 진행중인 불법 고용 관계가 있다면 이를 신고할 수

있도록 허용한다. 이와 동시에 2019년 10월 만료된 거주증을 지닌 외국인은 이탈리아 내에서만 유효한 6개월 임시 거주증을 신청할 수 있다. 임시 거주증의 만료될 무렵, 해당 외국인이 업무를 입증할 수 있는 안전 보장 또는 급여 관련 종속 고용 계약을 입증할 수 있다면 임시 거주증은 고용 거주증으로 전환 가능하다. 본 규정은 농업, 가축, 어업, 장애인 가족 또는 가족 간병 및 가사지원업 등에 적용된다. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020a).

제7절 사회서비스 및 지역 복지

이탈리아의 복지는 의료를 제외하고는 현물 수당 보다 현금 수당에 기반한다. (Ferrera, 1996). 결과적으로 문헌을 통해 보면 EU 국가들 대비 이탈리아는 사회적 투자를 많이 하지 않았음이 드러난다. (Ascoli et al, 2015). 장기케어의 경우 2006년 제296법의 제정으로 장기요양 계획과 복지를 위한 중앙 예산을 해당 지방정부에 위임하게 되었다. 전국적으로 중증 장애 또는 일상생활이 어려운 노년층이 기관을 반복적으로 이용하지 않고 자택에서 기본적인 필요를 충족할 수 있게 하기 위해 이 기금이 조성되었다. (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020). 2016년 제112법에 의해 이탈리아 시 협회(ANCI: National Association of Italian Municipalities)의 책임하에 "우리 다음(Us)" 기금의 이름을 따 조성된 또 다른 기금은 가족의 도움을 받을 수 없는 중증 장애인을 지원한다(ANCI, 2020). 두가지 기금 모두 코로나 사태에 대응해 확장되어 제 3섹터의 활동을 지원하기 위해 추가적인 재정을 확보했다.

장기요양 펀드와 "우리 다음(Us)" 펀드 홈케어 지원과 장애인 및 일상

생활에 어려움을 겪고 있는 노년층과 노년층을 돌보는 사람들을 위해 Rilancio 법령의 제104조는 자급자족이 안되는 시민을 위한 기금을 9천만 유로 늘렸고 2천만 유로는 독립적인 삶을 위한 프로젝트를 위해 배정했다. 2020년 예산법을 통해 6.21억이 기금으로 배정됨에 따라 배정 금액은 7.11억 유로에 달했다. 또한 혁신적인 주거 솔루션을 찾기 위해 "우리 다음(After Us, Dopo di noi)" 기금은 2천만 유로가 추가되어 2020년에는 78.1천만 유로가 되었다.

제3섹터. 자원봉사 단체, 사회적 문제에 대처하기 위한 비영리 협회 및 코로나 사태에 의한 사회적 긴급 돌봄이 필요한 제3섹터재단 등의 제3섹터의 지원을 위해 1억 유로의 추가 예산이 배분되었다(Rilancio 법령 제67조). 회계연도 2019년 ~ 2020년 사이 제3섹터에 예정되었던 세금 0.5%가 앞당겨 지불되었으며(제156조), 코로나 사태로 타격을 입은 가장 취약한 계층을 보호하기 위해 2020 ~2021년 1.2억 유로의 보조금 등 이탈리아 남부 지방의 제3섹터에 대한 구체적인 지원책으로 제3섹터 단체의 재정적인 여력이 강화되었다. 아브루쪼(Abruzzo), 바실리카타(Basilicata), 칼라브리아(Calabria), 깜빠니아(Campania), 몰리세(Molise), 풀리아(Puglia), 살디니아(Sardinia) 및 시칠리아(Sicily) 등이 처음 지원 대상이었지만 코로나 사태로 특히 타격을 입은 롬바르디아(Lombardia)와 베니토(Veneto) 등으로 지원 대상 범위를 확대했다.

가족정책 기금 Rilancio 법령 제105조에 따라 2020년 가족정책 자금 1.5억 유로 증대를 통해 민간 분야와 협력해 시정부가 0~16세 어린이를 위한 지역의 사회 및 교육 서비스 및 교육 및 여가 활동 프로그램을 제공하는 여름계절학교 등을 강화할 수 있도록 했다.

자택 돌봄. 기관 등의 시설의 돌봄이 안전 기준에 못 미칠 경우 가정에서 복지 등의 돌봄을 제공할 수 있도록 법령에 명문화했다 (Rilancio 법

령 제 48조), 지방 정부는 제정된 규약에 따라 안전 기준에 따라 가정 방문, 온라인 상담, 돌봄 센터 등의 돌봄이 제공되는 장소에 따라 돌봄 제공 방법을 기획해야 하며 사회적 거리 두기 또는 위생 등 안전 기준에 따라 관련 기관과 협력해 돌봄을 실행할 수 있는 절차에 준수해야 했다. 이탈리아 민방위 기구(Protezione Civile)의 개입을 통해 지역 및 보건, 사회복지, 제3섹터, 통신 등 다양한 분야에서 직접 논의를 통해 의사 결정 및 운영부문의 협력이 이루어지고 있다. 시 운영 센터 (COC: Centro Operativo Comunale)는 시의 차원에서 업무를 구성하고 시장에게 보고한다 (법 225/1992 - 제15조) (Camera dei Deputati, 2020).

개발 및 화합 기금 및 유럽 구조투자기금(Europan Structural and Investment Funds). 개발 및 화합 기금 (FSC: Fondo Sviluppo e Coesione) (이전에는 충분히 활용되지 않은 분야를 위한 기금및 구조투자기금은 이탈리아 내에서 경제 및 사회적인 불평등을 해소하고자 지역 개발 정책을 통한 주요 재정 조치를 시사한다. (이탈리아 헌법 제119조 5항 및 적절한 EU의 작용을 위한 조약 제174조) (Governo Italiano, 2020d). Rilancio 법령은 코로나 사태로 인한 모든 지역, 지방, 국가적인 차원의 건강, 경제 사회적인 문제에 두 기금이 개입할 수 있도록 자금력을 가동했다. 관련 프로그램은 영토적인 제약에 따른 자원 배분에 따라 재편성되어 남부에 80%, 중앙 - 북부에 20% 분포된다(Camera dei Deputati, 2020).

의료서비스를 위한 기부. 2020년 3월 17일 법령 제18법령 CureItalia 법령)은 코로나의 영향이 가장 큰 의료진 및 지방 병원 소생 병동 종사자 등을 지원하기 위해 기부자들의 세금 감면을 명문화했다. CureItaly는 또한 시민 보호 부처(Civil Protection Department)가 코로나 응급 사태 및 식품 연대 기금 등을 위해 하나 이상의 전용 은행계좌를 개설해

자유롭게 기부금을 수령하고 사용할 수 있게 인가했다. (Camera dei Deputati, 2020).

제8절 주거 보호(Housing protection)

경제 재무부는 법 no. 244/2007에 따라 생의 첫 주택 구입 자금을 위한 연대 기금 (가스파리니 기금(Fondo Gasparrini)이 조성되었다. 이 법은 주택담보대출자들이 일시적인 어려움을 겪을 경우 생의 첫 주택 구입인 경우 최대 250,000유로까지 분납 상환금 유예를 신청할 수 있으며 이때 기금은 유예 기간동안 발생 이자의 50%를 부담한다.

아래의 경우가 일시적인 난관에 해당된다.

○ 고용 관계의 종료 (단, 상호 합의에 의한 고용 종료, 연금 수급자가 되면서 은퇴로 인한 고용관계의 종료, 정당한 해고, 정당한 근거 없는 퇴사는 예외임)

○ 이례적인 고용 관계의 종료 (단, 상호 합의에 의한 고용 종료, 정당한 이유로 고용주로부터 철수, 정당한 근거 없는 퇴사는 예외임) ;

○ 주택담보 대출자의 사망 또는 심각한 장애로 80% 이상 거동 불가인 경우 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020b).

코로나 사태로 인한 경제적인 타격이 증가함에 따라 정부는 약 4억 유로의 연대 기금을 재융자 했으며 (CuraItalia 법령 제 54조) 잠재적인 수혜자도 아래와 같이 확대되었다.

○ 30일 이상 근로 중단 또는 근로 시간 감소를 겪는 근로자

○ 폐업 또는 코로나 긴급 사태로 인한 영업 감소로 청구서 기준 2019년 4사분기 대비 2020년 2월 21일 이후 3개월간 수입이 33% 이상 감소한 장인 및 소규모 소매업자를 포함한 자영업자 및 프리랜서

○ 최대 400,000 유로의 주택담보 대출자 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020b)

제9절 EU의 경기회복기금

EU 회원국들간 재분배를 주장하는 방안이 제기되었는데 코로나 응급 사태의 도래로 재분배가 실제로 실현되었다. 유럽 이사회는 4일간 열띤 토론을 벌인 뒤 코로나 회복 지원을 위해 차세대 EU (Next Generation Eu) 라는 7500억 유로의 기금에 합의했다. 이탈리아와 스페인처럼 코로나의 타격이 컸던 국가들도 있었지만 오스트리아와 네덜란드 등 소위 "근검" 국가들의 반대에 부딪쳐 총 기금 금액은 원래 계획과 동일하지만 보조금 금액은 € 5000억에서 € 3900억으로 줄었고, 대출이 € 2500억에서 € 3600억으로 늘어나는 등의 구성비가 원래 계획과 달라졌다. 확실한 기금의 재분배가 일정 부분 있었고 이탈리아와 스페인이 각각 800억, 780억의 보조금을 받으며 주된 수혜자가 되었다. 본 협약은 EU 차원의 상당한 부채에 대한 반대와, 일시적이라고 해도 국가간 명백한 재정 재분배에 대한 반대라는 유럽통합의 두가지 역사적인 금기를 마침내 극복함으로써 EU의 역할이 진일보한 상징적인 의미를 지닌다고 평가된다. 경제

회복 기금은 유럽 중앙은행 (ECB)에도 정치적인 당사자를 지정함으로써 EU의 자체적인 자원 증대를 위한 논의를 가능케 했다 (Merler, 2020).

제10절 결론

본 보고서는 코로나19 사태에 대응한 이탈리아 정부의 대응에 관해 집중적으로 다루고 있으며 특히 2020년 3월 17일자 법령 제18법령 "CureItaly (CuraItalia)"와 2020년 5월 19일자 법령 no.34 "Relaunch (Rilancio) 이 두가지 법령을 분석한다. 열정적인 입법 활동은 코로나 응급사태로 인한 상당한 손실을 입은 가계 및 기업의 소득 보호와 유동성 제공을 골자로 한다. 특히 600유로 보상 정책 등의 긴급 소득 보호 정책 (CureItaly) 및 긴급 소득(Rilancio) 정책은 몇몇 부문별 보상금과 함께 가계를 위한 구호책을 마련함과 동시에 정리해고를 최대한 방지하는 것도 정부의 책무이다. 전반적으로 Rilancio 법령은 제3섹터을 지원하고 미신고 업무의 합법화 및 기업과 혁신적인 스타트업을 지원하는 등 전반적으로 구조적인 개혁을 추구함으로써 보다 종합적인 개혁 방안의 시초가 되었다.

지난 3월부터 여름까지 몇몇 긴급 법령이 이미 제정되어 코로나19 로 인한 긴급 사태에 대응했으며 학교는 보고서를 작성중일 때는 (9월 14일) 한학기 동안 강제 적으로 폐쇄 후 정상적으로 등교중이었다. 국가 차원에서 지속적인 투자와 EU의 구제 기금 등의 엄청난 자원이 이탈리아 경제로 유입되었다. 정책결정자들은 자금을 임시 경제 구호를 위해 사용하는 대신에 이 기회를 코로나 이후의 이탈리아 경제 및 사회의 미래를 계획하기 위한 전환점으로 삼아야 한다.

제6장

코로나19 위기가 스웨덴에 미친 사회경제적 영향과 정부의 정책 대응

제1절 서론
제2절 팬데믹이 스웨덴 사회경제에 미친 영향
제3절 통화정책 대응
제4절 재정정책 대응
제5절 결론

제6장 코로나19 위기가 스웨덴에 미친 사회경제적 영향과 정부의 정책 대응

제1절 서론

2020년 봄, 코로나19 바이러스를 억제하기 위해 스웨덴이 독특한 길을 택하면서 전세계의 관심이 스웨덴에 쏠렸다. 전국적인 봉쇄령이 시행된 다른 국가와 달리 스웨덴 공공보건 당국은 국민의 이동성을 제한하는 규제 실행에 좀 더 조심스럽게 접근할 것을 주장했다. 대신 스웨덴 정부의 개입은 일반적인 권고의 형태를 띠면서 공공 행사에 몇 가지 법적 제한을 두는 데 그쳤다 (Pierre, 2020).

팬데믹 기간 동안 글로벌 매체가 스웨덴에 대해 묘사한 것과는 다르게 (Irwin, 2020), 스웨덴 국민의 일상생활은 사실 크게 변화했으며 여러 재화 및 서비스에 대한 내수가 급감하면서 다양한 경제 활동이 둔화되었다. 스웨덴 경제는 수출 의존도가 높아 전세계 공급망 붕괴와 글로벌 수요 감소는 많은 산업에 큰 타격을 주었다. 실업률 상승과 사상 최고치의 폐업은 팬데믹이 스웨덴 경제에 미친 영향을 구체적으로 보여주는 것이다. 일상적으로 행해진 물리적 거리두기로 인해 여러 취약 계층이 매우 어려운 상황에 놓이게 되었다. 고령층 및 다른 위험 계층의 고립으로 인한 문제가 악화되었으며 특정 취약계층에 서비스 및 만남의 장소를 제공하는 많은 시민사회단체들이 평상시처럼 활동을 유지할 수 없게 되었다.

이 보고서의 구성은 다음과 같다. 섹션2는 거시경제 지수와 다양한 사회 반응 및 변화에 대한 대중매체 보도를 통해 스웨덴 사회에 팬데믹이 미친 영향을 분석한다. 섹션3은 스웨덴에서 실행된 통화정책을 간단하게 소개한다. 이 보고서의 핵심인 2020년 3월부터 9월 중순까지 제안 및 실

행된 다양한 재정 정책은 섹션4에서 소개될 것이다. 이 보고서에 제시된 정책의 주요 데이터 출처는 영국 리즈 대학교 (Leeds University) 연구원들을 주축으로 한 국제 협력 프로젝트 웰빙 경제학 코로나19 정책 분석 (Wellbeing Economics COVID-19 Policy Analysis)의 일환으로 2020년 3월에서 8월까지 저자가 직접 수집한 것이다. 전반적으로 국민, 특히 취약계층을 위해 실행된 정책 뿐 아니라 근로자와 사업주의 고용 보장 및 임금 보호에 직접적인 영향을 준 정책에 초점을 맞추었다. 섹션5는 스웨덴 정부의 정책대응에 대한 전반적인 논평이다. 마지막 섹션은 주요 내용의 요약이다.

제2절 팬데믹이 스웨덴 사회경제에 미친 영향

스웨덴에서는 전국적인 봉쇄가 실행되지 않았기 때문에 대부분의 국민들이 강제로 자택에 머무르고 학교와 직장이 문을 닫아야 했던 국가들에 비해 스웨덴 사회경제에 대한 팬데믹의 영향은 상대적으로 미약할 것이라고 일반적으로 예상되었다 (스웨덴 국립 경제 연구소(National Institute of Economic Research) [NIER] [46], 2020a, p. 5). 스웨덴에서는 몇몇 법적 구속력 있는 제재만이 실행되었다. 예를 들어 50명 이상이 참석하는 공공 행사 및 모임이 금지되었다. 식당은 테이블에 앉은 손님에게만 서비스를 제공할 수 있었다. 요양원 방문은 금지되었다. 이와 같은 제재들은 전염병법(2004:168)과 스웨덴 공공질서법 (1993:1617) 등 기존 법 체제에 의해, 그리고 기존 법 체제를 통해 실행된 것이다.

46) 스웨덴어로 *Konjunkturinstitutet*. NIER는 재무부 산하 정부기관이다.

재택근무, 사회적인 접촉 및 지역간 이동 자제, 직장, 공공장소, 행사 등에서 엄격한 위생 절차, 고등학교 및 대학 교육기관의 원격 교육 등 코로나19 바이러스 확산을 막기 위한 다른 모든 정책들은 공중보건청 (Public Health Agency)[47]의 '권고' 형태로 실행되었으며 공중보건청은 3월부터 6월까지 매일 기자회견을 열었다 (여름에는 일주일에 두 번). 이와 같은 공공 권고는 정부 기자회견을 통해 방송된 스웨덴 총리와 보건사회부 장관 등 주요 정치인들의 국민에 대한 호소를 통해 더욱 강화되었다.

스웨덴에서 보육 시설과 초등학교 및 중학교가 문을 닫지 않았다는 사실 역시 자녀들이 집에 머물러야 했던 다른 국가의 부모들과는 다르게 스웨덴의 부모들은 결근할 필요가 없었음을 의미한다. 이는 사실 팬데믹에 대응하는 스웨덴 전략의 매우 긍정적인 효과 중 하나로 스웨덴 매체가 자주 강조했던 부분이다: 스웨덴 국민들은 아이들의 일상에 큰 변화가 없었기에 정상적인 생활이 대부분 유지되었다는 사실에 감사하는 듯 했다.

전국적인 봉쇄령이 내려진 다른 국가들에 비해 스웨덴에서는 거의 정상적인 일상이 유지되기는 했지만 그렇다고 해서 스웨덴 국민들의 생활 패턴이 전혀 바뀌지 않았다는 뜻은 아니다. 스웨덴 재난안전 관련 정부기관 (Swedish Civil Contingencies Agency)[48]이 반복적으로 실시한 여론 조사에 따르면 스웨덴 인구의 절대다수가 타인과의 물리적 접촉을 줄이기 위해 일상 행동을 바꾼 것으로 나타났다 (MSB, 2020a). 예를 들어 4월에는 재택근무가 가능했던 근로자 중 무려 32%가 전 시간 재택근무를 선택한 것으로 보고되었는데 같은 해 2월 2%에 불과했던 것과 대조된다 (Tele2, 2020). 3월에서 4월 도시 내 및 지역 간 이동은 45%나 감소했다 (Telia, 2020).

---

47) *Folkhälsomyndigheten.*

48) *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB). MSB는 스웨덴 사회가 긴급위기상황에 대비할 수 있도록 하는 국가기관이다.

1. 경제활동 감소

스웨덴 통계청(Statistics Sweden)[49]의 최근 보고에 따르면 작년 대비 2020년 2분기 GDP가 8.3% 하락했다고 한다. 정부가 예상했던 최악의 시나리오보다는 낮지만 40년만의 최대 하락으로 경기 침체 측면에서는 여전히 역사적으로 기록적인 수준이다. GDP 하락에는 여러 원인이 있었지만 가장 중요한 요인은 수출 18.2% 감소와 시장 생산 9.8% 하락이었다. 소매점, 상점, 또는 술집의 강제 셧다운은 없었지만 가계소비는 다른 국가들과 비슷하게 감소했다 (7.7% 감소) (SCB, 2020a). 국립 경제연구소(NIER, 2020b)는 경기 침체가 2021년에도 지속될 것으로 예상하고 있다. 2020년 하반기 GDP가 소폭 상승하고 정부의 지원 패키지로 스웨덴 실업률이 완화될 것이라는 전망에도 불구하고 나온 예상치다.

고용주를 대변하는 이익 단체인 스웨덴 기업총연맹(Confederation of Swedish Enterprises)[50]은 3월 24일 공영방송을 통해 코로나19 확산으로 타격을 받은 경제활동의 급감을 반영하여 전국의 여러 사업주들의 심각한 상황에 대해 보고했으며 2,000억 스웨덴 크로나(SEK) 규모의 정부 지원을 요청했다 (SVT, 2020a). 기업 지원책에 대한 주요 논거는 실업률 증가 위험이었으며 이는 다음 섹션에서 중점적으로 다뤄질 것이다.

2. 고용에 대한 영향

스웨덴 공공 고용청(Public Employment Service)이 전망한 연평균 실업률은 2020년 9.4%, 2021년 11% 였다 (Arbetsförmedlingen, 2020,

49) *Statistiska Centralbyrån* (SCB). SCB는 재무부 산하 국가 기관이다. 해당 수치는 지난 분기 대비 계절에 따라 조정된 규모의 변화를 의미한다

50) *Svenskt Näringsliv.*

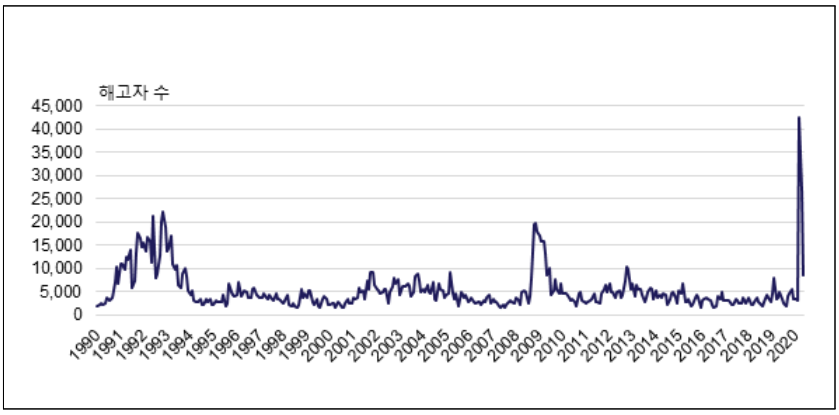
p. 3). 해당 국립 기관은 고용률이 2019년 78.4%에서 2021년 72.8%로 하락할 것으로 예측하면서 등록된 실업자 수가 2021년 초까지 계속 증가하여 60만 명에게 영향을 줄 것으로 전망했다. 각각 다른 근로자 집단에 대한 예상은 계속해서 다양하게 나오고 있는데, 스웨덴 출신 근로자들의 실업률은 2019년 4.3%에서 2021년 7.6%로 상승하고 해외 출신 근로자들의 경우 15.3%에서 20% 이상까지 상승할 것으로 예측된다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 29).

팬데믹으로 인한 경기 침체로 호텔, 식당, 소매점 등 임시 고용, 젊은층 및 해외 출신 근로자 비율이 높은 일부 분야가 불균형적으로 타격을 받았다. 스웨덴 공공 고용청은 노동 시장 내 많은 신입 일자리가 부정적인 영향을 받으면서 장기실업이라는 이미 어려운 문제가 이번 위기로 인해 더욱 악화될 것으로 전망하고 있다. 또한 인턴십이나 감독 하에 국가 보조금을 받는 일자리 등 업무 현장에 기반한 적극적인 노동 시장 프로그램이 추가적인 어려움을 겪고 있다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 5).

팬데믹 확산으로 해고된 사람의 숫자가 스웨덴 노동 시장 내 역사적인 수준에 이르렀다. 2020년 3월에서 5월 사이 거의 7만 8천 명 (2019년 기준 16-64세의 모든 근로자의 약 1.8%)이 고용 해지 통보를 받았다. 지난 5년 동안 해고 통지를 받은 근로자 수는 연간 4만 명이었다. 참고로 세계경제위기 당시 2008년 11월 최고점에 이르렀던 해고자 숫자는 전체 근로자의 0.5%였다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 11).

〔그림 6-1〕은 코로나19로 인한 해고 수준이 얼마나 높은 지 강조하기 위해1990년에서 2020년까지 장기간 동안 해고 통지를 받은 사람들의 숫자를 나타낸 것이다.

〔그림 6-1〕 1990년 1월-2020년 5월 고용 해지 통보를 받은 사람의 수



자료: 스웨덴 공공 고용청. 배경 데이터는 Arbetsförmedlingen (2020).

2020년 4월 해고 통지를 받은 사람의 숫자는 4만 2천 명으로 최고치였는데 스웨덴 전체 근로자의 0.9%에 해당한다. 처음에는 해고 당한 근로자의 대부분이 민간 분야였다: 호텔과 식당, 채용 업체, 여행사, 운수 및 소매업 등이다. 공업분야는 이후 다른 국가의 봉쇄조치로 인한 전세계 공급망과 수요 붕괴의 영향을 받았다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 11).

〈표 6-1〉 여러 산업 분야 고용에 대한 팬데믹의 영향

분야	2019년 고용자 수	해고된 근로자 비율(%)	단기 근로 프로그램 지원을 받은 근로자 비율(%)
농업, 임업 및 어업	29,000	0.1	2.1
공업	539,000	2.0	29.0
건축	278,000	1.2	4.5
소매	501,000	1.6	19.4
운수	213,000	4.4	14.3
호텔과 식당, 개인 및 문화 서비스	328,000	7.4	25.3

분야	2019년 고용자 수	해고된 근로자 비율(%)	단기 근로 프로그램 지원을 받은 근로자 비율(%)
정보통신	216,000	1.9	12.5
금융기업서비스	703,000	2.7	11.8
교육, 요양 및 기타 사회 서비스	1,640,000	0.1	1.3
총	4,453,000	1.8	11.6

주: 단기 근로 프로그램 지원을 받은 고용인중 동시에 해고 통지를 받은 경우는 두 번 계산됨.
자료: Arbetsförmedlingen (2020, p. 18) 자료 재구성. 해당 수치들은 스웨덴 통계청, 스웨덴 경제 지역 성장청, 공공 고용청의 데이터를 기반으로 함.

〈표 6-1〉은 해고 통지를 받거나 단기 근로 프로그램을 통해 지원을 받은 근로자의 수 측면에서 팬데믹이 각각 다른 산업 분야에 미친 영향을 보여준다 (단기 근로 프로그램에 대한 세부사항은 제4절 1.가. 참고).

해고된 모든 고용인이 실제 실업자가 된 것은 아니다. 이는 두 가지 측면으로 설명할 수 있다. 스웨덴 법에 따라 해고 통지 시점부터 실제 해고가 효력을 발휘하기 까지 특정 기간이 요구되며 (예를 들어 1-3개월 등) 일부 일자리는 정부지원 단기 근로 프로그램을 통해 유지되기도 했다. 세 번째 설명은 근로자들이 구직을 통해 다른 고용처를 찾은 경우다.

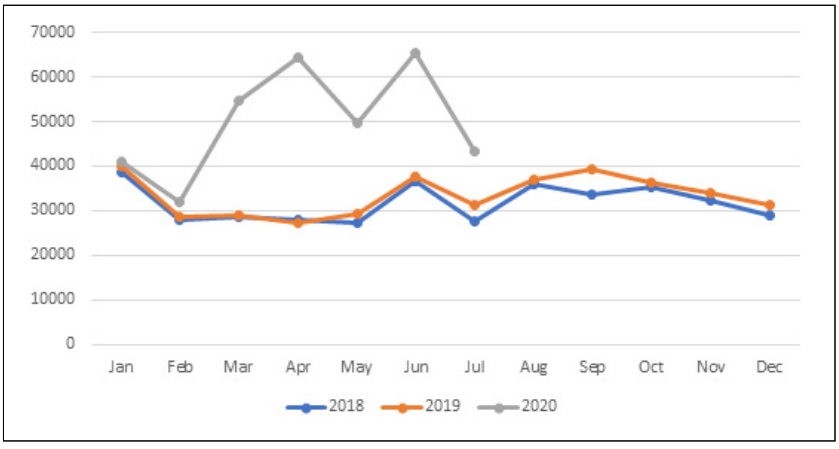
3. 실업률 증가

몇 년 간의 경제 호황을 거친 이후 2019년 하반기 이미 경제가 둔화되기 시작한 상황에서 2019년 같은 기간 대비 두 배나 많은 16만 9천 명이 스웨덴 공공 고용청에 실직자로 등록되었다. 5월 말 실업자로 등록된 사람의 수는 작년 동기 대비 10만 명 증가했다. 공공 고용청은 등록된 실업자 수가 2021년 초까지 60만 명 이상으로 증가한 후 천천히 감소할 것으로 전망한다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 30). 팬데믹 기간 동안 상

대적으로 많은 수의 스웨덴 출신 근로자들이 새롭게 실업자로 등록되면서 해외 출신 실업자가 스웨덴 출신 실업자의 수를 뛰어넘는 2016년부터 지속되어 온 동향이 바뀔 것으로 예상된다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 31). [그림 6-2]는 2018-2020년 사이 공공 고용청에 등록된 실업자 수를 보여준다.

공공 고용청에 따른 2020년 봄 일자리 수는 농림업을 제외하고 거의 모든 분야에 걸쳐 감소했다. 2019년 5월 대비 2020년 5월 발표된 전체 일자리 수는 절반에 불과했다. 해당 기간 동안 구할 수 있었던 일자리는 대부분 보건, 요양 및 교육 분야였다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 10).

[그림 6-2] 신규 등록된 실업자 수, 16-64세, 2018-2020년



자료: 스웨덴 공공 고용청, 월간 통계.

4. 공공 분야에 대한 압박

스웨덴 국민에 대한 제재 및 권고, 그리고 소비자 행동 패턴의 변화로 민간 서비스 분야 수요는 급감한 반면 170만 명(스웨덴 전체 고용의 1/3)을 고용하는 공공 서비스 분야 노동력 수요는 증가하여 채용 문제를 겪을 것으로 예상된다. 팬데믹 기간 동안 인력 수요가 크게 증가했는데, 부분적으로는 보건 및 요양 서비스 수요 증가 때문이지만 코로나 바이러스 감염 관련 증상이 있는 인력의 결근 탓이기도 하다. 고용 감소와 실업 증가로 인해 공공 분야, 특히 지자체의 세수가 감소할 것으로 예상되면서 공공 서비스 분야 채용 상황이 악화될 가능성이 크다 (Arbetsförmedlingen, 2020, pp. 22-23).

스웨덴 지방자치단체 연합 (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SKR)[51] 는 실업률 증가로 인해 사회 지원 프로그램 수혜자의 숫자가 2020년 15-20%, 2021년 5-10% 증가할 가능성이 크다고 예측했다 (Arbetsförmedlingen, 2020, p. 23).

5. 취약계층 서비스 제공 기관에 대한 영향

실업자 수 증가로 직접적인 어려움을 겪는 지방 정부에 더해, 시민사회 단체 역시 팬데믹으로 인해 여러 영향을 받았다. 시민사회 단체는 약 20만 명을 고용하며 (SCB, 2019) 스웨덴 사회에 다양한 서비스를 제공한다. 스웨덴 청소년 및 시민사회문제청(Swedish Agency for Youth and Civil Society) [MUCF][52]이 최근 발간한 보고서에 따르면 코로나 위기

51) *Sveriges kommuner och regioner* (SKR). 스웨덴 지방자치단체 연합은 지자체들의 고용주로서의 이해관계를 대변하는 단체이다.

52) *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).*

로 스웨덴 내 시민사회 단체의 여건이 급격하게 악화되었다. 대부분의 단체들이 재무 상황이나 다른 기타 여건 등 운영에 영향을 미치는 중요한 문제에 직면해 있다. 많은 단체들이 임대료와 급여 지급에 어려움을 겪고 있는데, 물리적 접촉 및 모임을 수반하는 활동을 통해 창출되는 수익이 팬데믹 기간 동안 감소했기 때문이다. 사회 경제적으로 취약한 계층(노숙자 등)은 시민사회 단체와 이러한 단체들의 서비스에 의존하는데, 시민사회 단체들이 제공하는 여러 서비스를 디지털 영역으로 이전하는 것이 그야말로 불가능하기 때문에 부정적인 영향을 받는다 (MUCF, 2020). 공익 기부에 대부분 의존하는 단체들 역시 수익 감소를 겪고 있는 것으로 보고되었다. 이는 시민들의 기부가 감소하고 일반적인 기금 모집 활동이 평상시처럼 진행되지 못한 것에 일부 기인한다 (Giva Sverige, 2020).

6. 노인요양시설의 높은 사망률

스웨덴 주요 정치인들과 공중보건청이 동의하는 한 가지 두드러진 실패 영역은 스웨덴 노인요양시설에서 발생한 코로나19 환자들의 높은 사망률이다 (DN, 2020a; SvD, 2020a). 스웨덴에서 코로나19로 인한 사망자의 90%가 70세 이상이었는데, 이 중 거의 절반이 노인요양시설에 거주했으며 1/4이 자택 요양 서비스를 받았다 (Socialstyrelsen, 2020a). 전문가와 비평가들은 스웨덴 노인요양시설에서 팬데믹으로 인한 문제들이 부적절하게 관리된 이유로 노인요양 자금조달에 영향을 미친 수 십 년 간의 긴축정책과 이웃 북유럽 국가들 대비 상대적으로 높은 임시 고용 근로자 비율을 지적했다 (ETC, 2020; SU, 2020).

제3절 통화정책 대응

다른 많은 국가들과 마찬가지로 스웨덴 중앙은행[53]은 팬데믹으로 인한 경기 침체에 맞서 양적완화를 목적으로 하는 일련의 정책들을 시행했다. 국제통화기구(IMF)가 제공하는 정책 추적에 따르면 스웨덴에서 시행된 통화 정책은 다음과 같다 (IMF, 2020):

- ○ 익일 대출 금리 0.2%로 55bps인하 후 다시 0.1%로 인하 (레포 금리는 0%로 동결);
- ○ 은행을 통해 최대 5,000억 SEK[54]까지 기업대출;
- ○ 은행이 3개월, 6개월 만기로 무제한 대출을 받을 수 있는 (적절한 담보 필요) 신규 대출기구 도입;
- ○ 올해 및 내년 최대 5,000억 SEK 규모로 자산매입 확대 (매입 가능 자산에는 국채 및 지방채, 커버드 본드, 비금융기업이 발행한 증권 포함) ;
- ○ 스웨덴 중앙은행과 미 연준 간 600억 미 달러 규모의 스와프 기구 설립 (상호 통화 계약);
- ○ 최대 600억 미 달러 규모 담보에 대해 은행의 미 달러 대출 가능 ;
- ○ 커버드 본드의 담보 사용 관련 규제 완화; 그리고
- ○ 스웨덴 FSA 감독 하에 있는 모든 신용 기관을 임시적으로 거래 상대방으로 인정하여 신규 대출기구에 대한 접근성 부여.

---

53) *Riksbanken.*
54) 2020년 9월 기준 100 SEK는 9.62 유로.

위 정책의 기술적인 측면은 이 보고서에서 자세히 설명하지 않겠지만 대출 및 차입 관련 규제를 임시로 완화하는 것의 주 목적은 2007-8년 세계금융위기 당시와 같은 신용 위기를 방지하기 위해 금융 시장에 자금을 투입하는 데 있다. 이와 같은 정책들은 수요 급감으로 재무적인 어려움을 겪고있는 기업들의 신용 흐름이 막히지 않도록 하기 위한 중앙은행의 필수적인 대응책이다 (Sveriges Riksbank, 2020a).

양적완화를 목적으로 하는 위 통화정책 대응이 사업주와 고용인들을 지원하기 위한 간접적인 대책이었다면, 스웨덴 금융감독청(Financial Supervisory Authority) [FI][55] 역시 2021년 8월 31일까지 모든 가계에 대한 대출 상환 요건의 유예를 발표했다 (Finansinspektionen, 2020a). 이는 모기지 대출액 증가를 제어하기 위해 새롭게 도입된 규제 (2018)가 임시 보류된다는 의미다. FI는 또한 은행과 신용 기관이 배당금 지급을 삼가할 것을 권고했다 (Finansinspektionen, 2020b). 공식적인 제재는 아니지만 이 정책은 정치적 및 분배의 우려에 의한 입장을 반영하는데, 즉 양적완화를 목적으로 하는 정부 대응책으로 인해 위기상황에서 은행과 기업이 위험부담으로 인한 손실을 내부적으로 책임 질 필요 없이 구제 받는 것에 대한 비판이 나온 것이다.

55) *Finansinspektionen (FI).*

제4절 재정정책 대응

스웨덴 정부는 전례 없는 경기 침체와 이후 고용 위기를 맞아 역사적으로 많은 숫자의 재정 정책을 실행했다. 기업 및 개인을 포함한 잠재적 수혜자에게 책정되는 다양한 지원 정책 정도에 따라 스웨덴 정부가 발표한 확장 재정 패키지는 5,640-8,520억(2019년 GDP의 11.2-17%) 규모에 달한다 (IMF, 2020). 이와 같은 재정 대책은 정부 예산에 대한 여러가지 추가경정예산안을 통해 발표되었으며 (2020년 3월에서 9월 사이 11번 변경) 이후 국회에서 신속하게 통과되었다. NIER는 이러한 재정 대책으로 스웨덴 공공분야 총 부채(Masstricht debt)[56]가 올해 및 내년 GDP의 44-46% 증가할 것으로 예상하는데, 2019년 대비 10% 이상 높은 것이다 (NIER, 2020a, p. 6).

2020년 4월 중순 정부 지출 한도가 3,500억 SEK 인상되었는데 경기 부양, 근로자 보호, 팬데믹으로 인한 미래 지출 대응을 위한 것이었다 (SVT, 2020b). 이번 봄 공영 방송에 자주 모습을 드러낸 스웨덴 재무부 장관은 "꽉 채워진 곳간"이라는 은유적인 표현을 사용하면서, 지난 몇 년 동안의 신중한 재정 정책으로 전례 없는 세계적 위기상황에 대응하기 위한 스웨덴 정부의 지출 여력이 생겼음을 강조했다 (SVT, 2020c).

스웨덴 정부가 실행한 재정 대응은 크게 세 가지 카테고리로 나눌 수 있다: 1) 자금 유동성과 고용유지 측면에서 사업주 지원을 목적으로 하는 정책, 2) 개인에 대한 직접지원을 목적으로 하는 정책, 그리고 3) 특히 어려움에 직면한 특정 공공분야 기관과 산업 분야를 대상으로 하는 정책이다.

---

56) EU의 마스트리흐트 조약(Masstricht Treaty, 1992)에 따른 기준.

1. 사업주 지원

가. 단기 근로 프로그램 보조금

스웨덴 정부가 지금까지 약속한 가장 확장적인 정책 지출은 단기 근로 프로그램에 등록한 근로자를 위한 임금 보조금 관련 지출이다. 임시 해고 상태에 있는 근로자들의 급여에 대한 정부 보조금을 기존 법의 50%에서 75%로 인상하였다. 실제로 근로자들은 임금의 90%를 받는다. 이처럼 인상된 수준의 정부 보조금을 받는 회사들은 주주들에게 이익을 배당할 수 없다 (Regeringskansliet, 2020a). 해당 정책에 최대 950억 SEK의 비용이 들 것으로 예상되는데 2020년 9월 기준 해당 보조금 예산의 약 30% (280억 SEK)가 57만 5천 명의 개인 근로자들을 위해 지급되었다 (Tillväxtverket[57], 2020).

나. 매출 손실 보조금

단기 근로 프로그램에 대한 정부 보조금이 고용 상실 위험에 처한 근로자 지원으로도 보일 수 있는 반면, 이보다 더 논란이 되었던 스웨덴 정부가 사업주들을 위해 실행한 최대 규모 예산 집행(390억 SEK) 중 하나는 회사의 매출 손실에 대한 직접적인 금전적 보상이었다. 2020년 3월에서 7월까지 매출 손실에 직면한 사업주들은 매출 손실 비율에 비례하여 최대 1억 5천만 SEK까지 받을 수 있다. 해당 사업주가 보상을 요청하는 기간에 따라 보조금을 신청하는 사업주는 2019년 동기 대비 40%-50%의

57) 스웨덴 경제 지역 성장청(Swedish Agency for Economic and Regional Growth). *Tillväxtverket*은 팬데믹 기간 동안 단기 근로 정부 보조금 관리를 담당한 국가 기관이다.

매출 감소를 증명해야 한다 (Regeringskansliet, 2020b). 팬데믹으로 인해 수요가 감소한 가운데 사업 운영을 위한 고정 비용 지출에 대해 사업주를 지원하는 일반적인 지원책이다. 이 보조금은 특정 분야를 대상으로 하지는 않지만 조세피난처에 등록된 회사는 신청할 수 없다 (DN, 2020b).

스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency)[58] 최근 보고서는 이와 같은 종류의 국가 보조금이 호텔과 식당 분야에 가장 많이 지급되었으며 운수, 소매, 자동차 제조업이 그 뒤를 이었음을 보여준다 (Skatteverket, 2020a). 현재까지 13억 SEK만이 지급 완료되었지만, 2020년 8월 마지막 주에 국세청에 많은 신청서가 접수된 것을 고려하면 지급될 보조금액이 크게 증가할 것으로 예상된다 (Skatteverket, 2020b).

정부가 발표한 가장 최근의 재정 정책은 자영업자인 사업주들에 대한 직접 지원에 관한 것이다. 자영업자 사업주들은 2020년 3-7월 간 2019년 동기 대비 매출 손실의 75%를 받을 수 있다. 회사 당 최대 보조금액은 12만 SEK이다. 이와 같은 별도 정책이 마련된 것은 자영업자 사업주들이 이전에 발표된 다른 정부지원 제도를 이용할 수 없었기 때문이다 (SVT, 2020d).

다. 임대료 할인

스웨덴 정부는 또한 사업주들의 특수 고정 비용인 월 임대료를 지원하기 위해 사업주들에 대한 임시 임대료 보조금을 실행했다. 이 대책은 특히 소매, 식당, 호텔, 컨퍼런스 및 박람회 준비업체, 치과의사, 미용실 등 크게 타격을 받은 분야를 대상으로 했다. 건물주들만 보조금 신청을 할

58) *Skatteverket.*

수 있기 때문에 사업주들에 대한 직접 지원은 아니며, 임대료 임시 할인을 제공하는 건물주들에게 정부 보조금을 지원하는 형태로 임대료 할인 장려책에 가깝다 (Regeringskansliet, 2020c).

라. 납세 유예 & 근로소득세 인하

사업주들에 대한 팬데믹의 부정적 영향을 완화하는 것을 목적으로 하는 재정 정책은 세금 규제 분야에서도 시행되었다. 먼저, 고용주에 대한 여러 근로소득세가 2020년 3월에서 6월까지 임시 폐지되었다. 즉 해당 기간 동안 고용주들은 고용인의 연금 분담금 (고용인 1인 실수령 급여의 10.21%)만 납부하면 되며 고용인 1인 실수령 급여의 약 20%를 차지하는 다른 세금은 내지 않아도 되었다는 의미다. 근로소득세 임시 인하는 회사당 직원 30명, 매달 최대 2만 3천 SEK까지 허용된다. 자영업자 사업주들은 2020년 최대 10만 SEK 규모 소득에 대해 이와 같은 근로소득세 할인을 받을 수 있다 (Regeringskansliet, 2020d). 뿐만 아니라 스웨덴 정부는 자영업자를 포함한 사업주들에게 1년 동안 근로소득세 및 부가가치세 (VATs) 납부 유예를 결정했다 (Regeringskansliet, 2020e).

마. 고용주의 질병 수당 비용 부담

사업주를 위한 추가 재정 지원으로 스웨덴 정부는 2020년 4월에서 7월까지 질병으로 인한 고용인의 병가 기간 첫 2주 동안 일반적으로 고용주가 지불해야하는 비용[59] 전체를 부담했다. 2020년 8월에도 정부는 계속해서 고용주가 지불하는 질병 수당의 일반적인 비율 이상의 비용을 지불했다. 이

59) 질병 첫 2주 동안 고용인들이 받는 보상금은 스웨덴어로 *"sjuklöneperiod"*라고 불린다.

정책은 약 70억 SEK의 비용이 들 것으로 예상된다 (Regeringskansliet, 2020f).

바. 대출 및 신용에 대한 정부 보증

마지막으로 정부는 여러가지 대책을 통해 국영 신용 기관을 활용하여 즉각적인 자금 유동성 문제에 직면한 사업주들을 지원했다. 예를 들어 정부는 중소기업에 대출 및 신용여신을 제공하는 국영 기업[60]에 30억 SEK를 할당했다 (Regeringskansliet, 2020g). 스웨덴 정부는 수출 산업 기업에 대한 정부 보증 최대 대출금액을 기존 1,250억 SEK에서 2,000억 SEK로 확대했다. 이를 통해 국가와 상업 기관이 각각 일부 보증하는 대출금액 상한이 인상되었으며 해당 정책은 국영 신용기관인 스웨덴 수출신용공사(Swedish Export Credit Corporation)[61]를 통해 시행되었다 (750억 SEK 규모). 수출신용기관(Export Credit Agency)[62]에 대한 신용 보증 프레임워크는 5,000억 SEK로 인상되었으며 원활한 신용 흐름을 위해 은행의 대출 위험을 낮췄다. (Regeringskansliet, 2020h).

스웨덴 정부가 실행한 사업주를 위한 재정 정책들에 대해 주목할 만한 점은 정부 발표와 이 발표를 지원하는 의회 결정이 이미 2020년 3월 중순 및 4월 초에 있었다는 사실이다. 즉 정부가 매우 신속한 결정을 내렸다는 것이다. 대부분의 정책들은 3월 초부터 소급적용 가능했으며 첫 기간(3-4월)에서 2020년 여름까지 적용되도록 연장되었다. 하지만 자영업자 사업주들을 대상으로 한 일부 정책들은 상대적으로 늦게 실행되었다.

---

60) *Almi företagspartner AB*
61) *Svensk Exportkredit (SEK)*
62) *Exportkreditnämnden (EKN)*

2. 개인 지원

가. 실업 보험 프로그램 임시 변경

단기 근로 프로그램에 대한 정부 보조금은 회사들의 고용 유지 여력에 큰 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 그림 2(섹션 2.3.)에서 알 수 있듯이 2020년 3월 이후 실업자 수는 급격하게 증가했다. 정부는 실업 보험 프로그램에 대한 적격 요건 기준과 혜택 수준을 신속하게 임시 조정하여 이와 같은 실업 위기에 대응했다.

실업 급여 한도를 30% 늘리는 것 외에도 소득 관련 실업 급여를 받기 위해 실업자가 충족해야 하는 여러 조건들이 완화되었다 (가입 기준 및 최소 근로 시간 기준 등). 실업 급여를 받기 전 6일 간의 대기기간도 임시 폐지되었다.

이 정책들은 3월 말/4월 초에서 2021년 1월 초까지의 기간에 대해 실행되었으며 53억 SEK의 비용이 예상된다 (Regeringskansliet, 2020i). 이에 더해 정부는 급격하게 증가하는 실업 급여 신청 건수 관련 재정 지원을 제공하기 위해 실업 보험 기금[63]에 1억 SEK를 할당했다 (Regeringskansliet, 2020j). 개인 자영업자의 실업 급여 수령에 대한 규제에도 몇 가지 임시 조정이 있었다. 이와 같은 임시 규정 덕분에 개인 자영업자들은 사업 내 특정 활동이 운영되고 있더라도 수당을 받을 수 있게 되었다 (Regeringskansliet, 2020k).

63) 스웨덴의 실업 보험 기금은 공공 기관이 아닌 독립적인 민간 비영리 기관이다.

나. 교육을 포함한 적극적 노동 시장 대책 확대

정부는 공공 고용청이 운영하는 적극적인 노동 시장 프로그램 예산을 26억 SEK 확대했다. 이로 인해 정부가 보조금을 지원하는 실업자 고용 기간이 추가로 1년 연장되었다. 또한 정부는 실업자 수가 증가하면서 기존 프로그램이 좀 더 유연하게 활용될 수 있도록 했다 (Regeringskansliet, 2020lm). 또한 스웨덴 산림청(Swedish Forest Agency)[64]과 협력하여 노동시장에서 특히 취약한 위치에 있는 개인들을 위해 자연 및 산림 보존 분야 고용 창출을 목적으로 1억 5천만 SEK의 선별적 예산을 발표했다 (Regeringskansliet, 2020n). 여름에 실업 상태에 놓인 청년들의 고용을 촉진하기 위해 지자체에 2억 8천만 SEK가 지원되었으며 해당 프로그램을 2020년 가을까지 유지하기 위해 추가로 1억 SEK가 지원되었다 (Regeringskansliet, 2020o).

팬데믹으로 인해 앞으로 몇 년 동안 고용 상황이 악화될 것으로 예상되면서 스웨덴 정부는 교육 분야에 대해서도 다양한 대책을 실행했다. 예를 들어 대학교육 기관, 직업교육 기관, 성인교육 기관 및 성인 교육 프로그램을 운영하는 지자체에 대한 국가 보조금으로 19억 SEK가 배정되었다. 더 많은 사람들이 학비 보조금 및 학자금의 지원을 받아 공부할 수 있게 되었다는 의미다 (Regeringskansliet, 2020p). 스웨덴의 대학 교육은 학비가 없으며 교육 기관에 대한 국가 보조금 확대는 실업률이 높은 상황에서 더 많은 사람들이 공부할 수 있게 되었다는 뜻이다. 이 대책에는 스웨덴 학생 재무위원회(Swedish Board of Student Finance)[65]가 관리하는 학비 보조금 및 학자금 예산 확대도 포함된다.

---

64) *Skogsstyrelsen.*
65) *Centrala Studiestödsnämnden (CSN).*

실업 보험 프로그램의 일시적인 변경, 적극적인 노동시장 프로그램, 교육 기회의 증가는 모두 팬데믹으로 인한 현재 경제 위기로 타격을 받은 개인을 지원하는 다양한 방법으로 볼 수 있다. 이와 같은 대책에 더해 정부는 자녀가 있는 가족들을 위한 주택 수당을 임시적으로 25% 확대하기 위해 추가 예산(5억6천만 SEK)을 발표했다 (Regeringskansliet, 2020q).

다. 질병 보험 프로그램 임시 변경

질병 수당 첫 2주 간 고용주의 분담금을 대신 지불하는 것에 더해 (제4절 1. 마. 참고) 정부는 또한 증상이 있는 개인이 출근하지 않고 자택에 머무르도록 장려하기 위해 질병 보험 프로그램을 일시적으로 변경했다. 예를 들어 병가 첫 날에 대한 질병 수당 공제와 8일째부터 의사 처방전을 제출해야 하는 요건이 임시 폐지되었다. 보육시설이나 학교는 전국적으로 문을 닫지는 않았지만, 코로나19로 인해 문을 닫아야 할 경우 부모가 아이들과 함께 집에 머무르면서 보상을 받을 수 있도록 육아 휴직 제도가 임시로 변경되었다. 이와 같은 임시 변경사항들은 처음 4-5월 실행된 후 9월까지 연장되었고 최근에는 2020년 말까지로 연장되었다 (Regeringskansliet, 2020r).

정부는 또한 질병 보험 프로그램 내 포함된 제재를 임시로 변경했다. 예를 들어 질병 보험 수당을 받은 개인들은 질병 발생 이후 180일부터 구직 활동을 시작해야 하는 의무를 임시로 면제받았는데 코로나19 상황으로 보건 및 재활 서비스 이용에 부정적인 영향이 있을 경우를 감안해서다 (Regeringskansliet, 2020s).

라. 위험군을 위한 신규 수당 제도

위 언급된 정책들이 기존 사회 보험 프로그램과 기타 현금 지급 제도를 활용하는 것이었다면, 팬데믹에 대한 대응으로 완전히 새롭게 고안 및 실행된 프로그램이 하나 있다. 이 신규 수당은 주요 위험군과 그들의 직접적인 간병인들이 직장에 나오지 않고 자택에 머무를 수 있도록 해주고 (원격근무가 불가할 때만) 90일까지 매일 804 SEK의 현금 수당을 받을 수 있게 해주는 것이다 (Regeringskansliet, 2020t).

2020년 봄 스웨덴 보건 분야가 감당해야 했던 엄청난 압박을 고려하여, 정부는 코로나19 때문에 치료를 받을 수 없는 위험군이 일반적으로 1년 내 유효기간이 종료되는 정부 치아 치료 보조금을 연장하여 사용할 수 있도록 했다 (Regeringskansliet, 2020u).

3. 정부 기관, 지방 정부, 특정 분야에 대한 지원

스웨덴 정부가 실시한 확대 재정 정책의 또 한가지 중요한 부분은 국가기관, 지역 정부, 그리고 특히 큰 타격을 받은 것으로 간주되는 몇몇 특정 산업분야에 대한 다양한 지원 패키지로 설명될 수 있다.

가. 지방정부에 대한 추가 예산

스웨덴 정부는 이미 2020년 3월 11일 코로나19 확산으로 지자체와 지방 정부를 지원하기 위해 추가 예산 계획을 발표했다 (200억 SEK). 스웨덴 지자체들은 노인요양 서비스를 담당하며 지방 정부들은 보건의료 서비스 제공을 맡고 있다. 따라서 지방 정부는 많은 수의 공공분야 근로자

들을 고용한다. 중앙 정부는 팬데믹 초기 기간에 팬데믹으로 인한 지방 정부의 추가 비용을 국가가 보상하겠다고 발표했다 (Regeringskansliet, 2020v).

또한 스웨덴 정부는 2021년 지방 정부에 200억 SEK를 추가로 투입하여 팬데믹이 지속적으로 미치는 영향을 상쇄하겠다고 발표했다. 이 예산 중 약 100억 SEK는 지방 정부가 담당하는 노인요양 서비스에 할당되었는데, 코로나 19로 많은 고령층이 사망하여 스웨덴 정부와 공공 보건 당국이 팬데믹 관리가 가장 크게 실패한 영역이라고 생각하기 때문이다. 노인요양 시설 근로자들의 역량 증진을 위한 노력의 일환으로, 정부는 역량 증진 대책을 위한 특별 보조금 프로그램을 실행하여 지자체 노인요양 시설에 고용된 근로자들이 임금을 받으면서 교육과 견습을 지속할 수 있도록 했다 (4억 6,200만 SEK 규모)[66]. 정부의 이와 같은 재정 지원은 스웨덴 지방자치단체 연합(Swedish Association of Local Authorities and Regions, SKR)과 코뮤날(Kommunal, 지자체 근로자 노동조합) 간 합의로 보완되었는데 해당 합의에서 두 기관은 임금을 받으면서 고령층을 위한 간병인이나 보조 간호사 자격증을 위해 공부할 수 있는 1만 명의 상근 근로자를 고용하기로 했다[67].

지방 정부에 대한 국가 보조금을 확대한 이유는 팬데믹 기간 동안 늘어난 소위 '보건 서비스 대기자' 때문이었다. 즉 정부가 코로나19 위기 상황 동안 치료를 받을 수 없었던 많은 환자들이 앞으로 몇 년 동안 보건 분야에 더욱 큰 압박을 줄 것이라 예상한 것이다 (SVT, 2020e).

---

66) *Äldreomsorgslyft*
67) *Vårdbiträde, undersköterska*

나. 국가 기관에 대한 추가 예산

마찬가지로 코로나19 확산 초기에 정부는 팬데믹 관련 업무를 담당하는 여러 국가 기관에 대해 추가 자금을 편성하는 재정 정책을 발표했다. 공중보건청(Public Health Agency)[68], 보건복지위원회 (National Board of Health and Welfare)[69], 스웨덴 의약품청(Swedish Medical Products Agency)[70]을 비롯하여 여러 기관이 정부 추가 자금을 받았다 (6,100만 SEK) (Regeringskansliet, 2020w).

다. 미디어, 관광, 운수 분야 지원

4절 1.에서 언급된 사업주들을 위한 일반적인 지원에 더해 스웨덴 정부는 특히 팬데믹으로 가장 큰 타격을 받은 일부 분야를 위한 선별적 지원 패키지를 실행했다. 예를 들어 코로나19 위기로 수익이 급감한 미디어 분야는 2억 SEK의 지원금을 받았고 (SVT, 2020f), 관광서비스 분야는 7천만 SEK를 지원받았다 (Regeringskansliet, 2020x).

하지만 위 산업분야들에 대한 정부 지원은 운수 분야에 대한 지원 규모와는 비교 불가하다. 대중교통 회사들이 30억 SEK에 달하는 추가 자원을 받은 것에 더해 (Regeringskansliet, 2020y), 공항(*Swedavia*)을 운영하는 국영 기업들이 추가 지원금 (32억 SEK)을 받았다. 또한 항공사들은 대규모 신용 보증 (50억 SEK) 형태의 정부 지원을 받았다. 스웨덴 정부가 최대주주로 있는 스칸디나비아 항공(SAS)은 최대 규모의 신용 보증을 받았다 (15억 SEK) (Regeringskansliet, 2020z).

---

68) *Folkhälsomyndigheten*
69) *Socialstyrelsen*
70) *Läkemedelsverket*

라. 문화, 스포츠, 취약계층을 위한 지원

또 다른 정부 재정 지원 패키지는 특정 문제 및 사회 취약계층을 다루는 시민사회 단체를 위한 것이었다. 예를 들어 문화 스포츠 분야는 10억 SEK의 자금을 지원 받았으며 코로나19 확산 초기 단계에 여러 지역 단위의 단체에 분배되었다. 문화 스포츠 활동은 모임에 대한 제재 및 자택에 머무르라는 국민에 대한 권고로 인해 큰 타격을 받았다. 스웨덴 정부는 또한 2021년 추가로 13억 SEK를 지원하기로 결정했다 (Regeringskanliset, 2020å).

동시에 아동, 여성, 그리고 고령층 등 기타 사회 경제적 취약계층 문제를 다루는 시민사회 단체는 2억 SEK를 지원받았다 (Regeringskansliet, 2020äö). 이 정책의 이유는 팬데믹 기간 동안 집에 머무르는 일부 아동과 여성들이 가정폭력 및 기타 위험에 노출될 확률이 커졌기 때문이며, 취약계층에게 서비스나 사회 지원을 제공하기 위한 시민사회 단체의 여러 활동들이 팬데믹 기간동안 어려움에 직면했기 때문이다.

제5절 결론

1. 사업주 지원에 초점을 맞춘 광범위한 정책

재정 확대 및 다양한 통화정책 수단을 통한 팬데믹 관련 정부 지출이 사업주들이 경기 침체를 이겨내고 고용을 유지하게 하는 데 가장 많이 사용되었음은 분명하다. 예를 들어 단기 근로 프로그램과 매출 손실을 겪은 사업주에 대한 재정 보상에 이용된 재정 부양 패키지의 비율이 가장 높았

다. 코로나19 확산 2주 만에 중앙은행이 실행한 전례 없는 규모와 범위의 통화정책과 함께 정부의 가장 신속한 정책 대응은 사업주가 직면한 유동성 문제를 완화하고 금융 시장 붕괴 및 끔찍한 신용 위기 가능성을 예방하는 데 눈에 띄게 집중되어 있었다. 팬데믹이 발표되고 거의 직후에 스웨덴 정부는 2008-9년 금융위기 당시 실행했던 것과 비슷한 정책 도구들을 동원한 것이다 (금융위기 기간 동안 실행된 통화정책 개요는 Sveriges Riksbank, 2020b 참고).

2. 개인 지원을 위한 기존 사회보장 프로그램 임시 변경

기존 사회보장 프로그램의 임시 변경은 팬데믹으로 인해 다양하게 영향을 받은 개인 근로자를 보호하기 위해 스웨덴 정부가 신속하게 내놓은 주요 정책 대응 수단이다. 실업 보험 수당 적격기준을 임시로 완화하고 수당 수준을 높여 더 많은 사람들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 했다. 질병 수당도 접근성이 더 높아졌으며 고용주와 개인이 일반적으로 부담하는 비용이 임시로 국가에게 이전되었다. 이처럼 처음 임시로 실행된 변경사항들은 2020년 말까지 연장되었지만, 많은 사람들은 이를 다시 철회하기는 어려울 것으로 보고 있다.

팬데믹 기간 동안 중요한 역할을 한 또 다른 보조금 지급 프로그램은 아픈 자녀를 돌보기 위해 집에 머무르는 근로자들에게 제공되는 혜택인데, 12세까지의 아동에 대해 연간 최대 120일의 보상을 제공한다. 이 기존 프로그램은 임시 변경 없이도 국민들에게 사소한 증상이라도 있는 경우 직장이나 학교에 나오지 말고 집에 머무르도록 권고되는 상황에서 국민들에게 보다 큰 자유재량권을 제공했다. 해당 수당 제도는 기존 사회보장 시스템이지만 팬데믹 기간 동안 수혜자의 수가 크게 늘어나면서 평소

보다 훨씬 큰 수준의 지출이 발생한 예가 된다. 최근 스웨덴 사회보험청(Swedish Social Insurance Agency)이 발표한 보고서는 봄과 여름방학 이후인 9월 아픈 아이들을 돌보기 위해 자택에 머무르는 부모의 수가 급격하게 증가했다고 보고했는데 작년 동기 대비 66% 증가한 수준이었다 (SVT, 2020g).

신규 도입된 유일한 수당 제도는 코로나19 때문에 심각한 질병에 걸릴 수 있는 위험군을 위한 임시 수당이었다. 즉 팬데믹으로 인한 전례 없는 경제 위기에 직면하여 스웨덴의 기존 사회보장 프로그램이 임시적인 변경만을 통해 효과적으로 사용될 수 있었던 것으로 보인다. 여러 긴급 현금 일괄 지급 프로그램이 실행된 다른 나라들과는 반대로 스웨덴에서 "긴급" 현금 수당 제도를 도입하는 것에 대한 대중적 또는 정치적 논의가 거의 없었던 점은 흥미롭다 (ISSA, 2020).

기존 사회보장 시스템의 임시 변경이 현재 경제 및 고용 위기의 결과로 사람들이 빈곤에 처하는 것을 방지하는 데 성공적이었는지 판단하기는 아직 이르다는 점을 명심해야 한다. 앞으로 1년 동안 지자체가 관리하는 공공부조 프로그램의 신청자 수 변화를 면밀하게 추적 하는 것이 중요할 것이다.

3. 분권화 된 보건 및 노인요양 거버넌스 시스템의 문제

중앙 집권적으로 실행된 사회 보장 프로그램과는 달리 노인요양, 보건, 취약계층 지원 분야에 대한 정부 대응은 지역정부나 시민사회 단체 등 담당 기관에 대한 일련의 추가 자금지원 형태로 간접적 지원 수준에 머물렀다. 노인요양 시설에 대해서는 궁극적으로 지자체가 담당하고 있기는 하지만 국가보건복지 위원회가 보건 및 위기 관리 계획에 대한 가용자원을 조정하는 데 큰 역할을 한다 (Socialstyrelsen, 2020b). 이와 같은 분권

화 된 거버넌스 시스템은 코로나19 위기 상황에서 가용자원을 조정하고 바이러스를 억제하기 위한 가이드라인 및 새로운 통상적 조치들을 실행하는 데 큰 문제에 직면했다 (DN, 2020ac).

고령층의 높은 사망률 및 노인요양시설의 실패 이유는 열띤 토론의 주제로 정부의 요양 분야 투자 계획에도 일부 반영되고 있다 (섹션 2.6. & 4.3.1. 참고). 최근 보건 사회 복지 감독청(Health and Social Care Inspectorate, IVO)[71]이 실시한 1,700개 노인요양원에 대한 조사에 따르면, 노인요양원 전체 사망자의 70%가 40개의 기초자치단체에서 발생했다 (스웨덴 내 총 기초자치단체는 290개). 즉 대부분의 기초자치단체는 팬데믹 기간 동안 이동 돌보미 팀에 대한 접근성을 높이고 의사 및 지역 보건시설 연락망을 향상시켜서 어려운 상황을 성공적으로 잘 다루었다. 해당 조사는 코로나19 확산으로 상대적으로 큰 타격을 입은 모든 기초자치단체가 고령층 보호에 실패한 것은 아니며 따라서 특히 타격이 컸던 특정 시설에 대한 체계적인 조사가 필요하다고 지적했다. 2020년 가을에 90개의 특정 노인요양시설에 대한 심층 조사가 계속될 예정이다. 이 절차에는 코로나19 바이러스에 감염되었던 전체 요양원 환자의 진료 차트 및 2020년 2월에서 6월 사이 코로나 감염으로 사망한 환자들의 진료 차트 검토가 포함된다 (IVO 2020).

4. 정치적 불화 또는 갈등 부재

스웨덴 정부의 정책 대응이 실행되었던 정치적인 상황은 주목할 만 하다. 현재 스웨덴 정부는 2018년 가을 선거 이후 장기간에 걸쳐 정부가 구

71) 스웨덴어로 *Inspektionen för vård och omsorg*. IVO는 보건 사회 복지, 보건 사회 복지 근로자, 사회 서비스 및 활동의 감독을 담당하는 국가 기관이다.

성되어 2019년 1월 21일 출범했다. 정부는 현재 사회민주당 (SAP)과 녹색당 간 중도좌파 연정으로 구성되어 있다. 하지만 현재 정부 구성이 가능했던 유일한 이유는 '1월 협정' 때문이다. 해당 협정에는 정부와 두 개의 중도우파당(자유당 및 중도당) 간 73개의 합의사항 포함되어 있다 (Sveriges Radio [SR], 2020). 이는 정부 정책, 특히 다양한 사회 경제 문제 관련 정책들이 여러 이데올로기가 절충되어 병합된 모습으로 나타났다는 뜻이다.

이와 같은 안정적이지 못한 정치 환경에서도 팬데믹 초기 단계에는 높은 수준의 정치적 단결을 보였는데 스웨덴 총리와 SAP는 기록적으로 높은 국민 지지율을 받았다 (SCB, 2020b). 의회 내에서 또는 정부와 야당 간 눈에 띄는 갈등은 없었다. 팬데믹에 대한 대응으로 발표되고 이 보고서에 요약된 대부분의 추가 예산 대책은 정부(SAP와 녹색당)와 자유당 및 중도당(때때로 좌파당과 함께) 간 동의에 기반한 것이었다. 2020년 초여름 이후가 되어서야 온건당, 기독교민주당, 스웨덴 민주당 등의 야당이 정부에 대해 정치적으로 반대하는 목소리를 내기 시작했다. 이들은 기업 분야에 대한 지원 부족, 정부의 코로나19 바이러스 억제에 대한 소극적 관리 대책, 범죄 조직에 의한 범죄 증가 등의 문제를 제기했다. 이러한 야당들은 또한 2020년 봄에서 여름 사이 잃은 정치 지지율을 일부 되찾아오는 것을 목적으로 하고 있다 (SvD, 2020b).

즉 코로나19 위기의 중요한 기간 동안 스웨덴에서 심각한 정치적 분열이나 갈등은 없었으며 팬데믹의 결과에 대처해 온 정부와 국가 기관들이 예외적으로 높은 국민 지지율을 유지했다는 뜻이다 (MSB, 2020b). 당국이 실행한 비강제적 대책이 권고안을 따르려는 국민들의 시민적 의무감에 호소했다고 설명할 수 있을 것이다. 이는 제재와 함께 공식적인 법을 강제하는 것과 상반되며, 대중들이 스스로 자신들의 상황을 통제하고 있

다고 느끼게 하여 분열과 공개적인 갈등이 아닌 정치적 단합으로 이끌었다. 하지만 2020년 가을 정치적 갈등의 새로운 국면을 보여주는 변화가 있었기에 추가적인 분석이 필요한데, 이 갈등은 주로 논란이 되는 스웨덴 노동법 개혁안으로 인한 것이며 (SOU 2020:30) 잠재적인 정부 위기를 형성하고 있다(SVT, 2020i).

5. 팬데믹 이후 '녹색' 회복에 대한 공허한 약속

많은 비평 전문가 및 국제 단체들이 팬데믹으로 인한 경제 위기를 맞아 이 위기를 탈탄소화 당면과제에 맞춰 현재의 경제, 사회, 고용 체제를 완전히 재구축할 수 있는 기회로 바꾸기 위해 '더 나은 재건' 아젠다를 주장하고 있다 (Bailey, 2020; Büchs et al., 2020; Steinberger, 2020; The Foundational Economy Collective, 2020). 저탄소 경제로의 전환을 지지하는 것으로 잘 알려진 스웨덴 역시 코로나19 이후 회복 단계에서 녹색 산업 전환 과제를 주장해왔다. 예를 들어 부총리이자 환경기후장관인 이사벨라 뢰빈(Isabella Lövin) 은 다른 유럽국가들과 연합하여 팬데믹 이후의 녹색 회복을 지지했다 (Stockholm Environment Institute [SEI], 2020).

하지만 경제 및 사회시스템의 탈탄소 당면과제에 대한 팬데믹 이후 정책 대응 조정이 절실한 상황에서 팬데믹 기간 동안 스웨덴 정부의 정책 대응은 비판의 대상이 될 수 있다. 가장 눈에 띄는 것은 대규모 자금 투입의 형태로 항공산업에 제공된 일부 정부 지원 패키지로, 녹색 전환에 대한 스웨덴의 야심에 비추어 비판을 받았다. 항공산업에 대한 지원은 보다 지속가능한 대체 연료원으로의 전환을 촉진하는 구체적인 노력에 대한 조건이 전혀 붙지 않았다 (Forbes, 2020; see also Financial Times,

2020). 제4절 1.에서 설명한 사업주 대상 정부 지원 패키지에는 산업 구조조정을 촉진하거나 이끌어내는 정책이 전혀 포함되어 있지 않았는데, 예를 들면 정부 지원책에 대한 접근성과 관련하여 타 산업/기업 모델에 비해 좀 더 지속가능한 방식으로 운영되는 특정 산업/기업 모델에 특혜를 주는 것 등이다. 직설적으로 말하자면 팬데믹 이전의 산업 구조와 경제 질서를 유지 또는 복원하는 것을 목적으로 하는 스웨덴 정부의 정책 대응은 여러 연구자들이 기후위기 해결에 불충분하다고 대부분 규탄해 온 '비지니스 애즈 유쥬얼' 전략을 강화한다는 비판을 받을 수 있다 (Haberl et al. 2020; Hickel & Kallis 2020; Perrique et al. 2020).

2020년 9월 중순이 되어서야 스웨덴 정부는 지속가능한 운수 분야에 주로 초점을 맞춘 100억 SEK 규모의 재정 패키지를 실행한다고 발표했다(SVT, 2020h). 이번 정부 투자 계획에 팬데믹은 명시적으로는 일부만 연관되어 있는데 예를 들면 새로운 디지털 업무 시대에 대중교통 시스템을 개편할 필요성이 언급되었다. 그럼에도 불구하고 '녹색 회복'에 대한 정치적 수사가 완전히 공허한 약속이 되지 않게 하는 환영할 만한 추가 정책이다.

제7장

코로나19 극복을 위한 노르웨이의 사회 정책 대응

제1절 서론
제2절 코로나19에 대한 일부 정책 대응의 근거: 몇 가지 관점
제3절 노르웨이의 환경
제4절 사회 정책 대응
제5절 결론
제5절 코로나19에 대한 사회 정책 대응의 잠재적 영향

제 7 장 코로나19 극복을 위한 노르웨이의 사회 정책 대응

제1절 서론

코로나19 전염병은 전 세계 사람들의 삶에 직간접적으로 깊은 영향을 미쳤다. 직접적으로는 사람들이 바이러스에 감염되어 심각한 증세로 발병하거나, 또는 당국의 많은 엄격한 조치들로 인해 사람들의 자유와 일상생활이 제한을 받으면서(Capano et al., 2020; Hale et al., 2020), 간접적으로는 이 질병이 초래한 영향 및 정부 규제의 영향 때문에 그러했다. 전 세계의 정부는 적어도 다음 세 가지 영역의 문제들을 고려해야 했다 (Christensen and Lægreid, 2020a). 첫째, 세계 전역에서 가장 중요한 원칙으로 사용된 '예방 원칙'과 관련이 있는 보건에 대한 우려이다. 둘째는 경제적 우려인데, 이는 보통 덜 강조되며 보건 문제 대처를 위해 필요한 '희생'으로 간주되는 경우가 많았다 (Baldwin and Mauro, 2020). 셋째는 사회적·심리적 우려인데 자주 논의되긴 하지만 다른 두 가지 영역보다는 관심이 덜한 편이다. 우려와 실제 영향 간의 균형은 전 세계 국가들을 특징 짓는 여러 요인과 관련이 있다. 중요한 요인 중 하나는 *거버넌스 역량*과 *거버넌스 정당성*이다 (Christensen, Lægreid and Rykkja, 2016). 그 외에도 기후, 국가 인구 밀도, 인구의 교육 수준 등 언급할 수 있는 다른 요인들이 있다.

위기 관리는 상당히 광범위한 연구 분야이다. 코로나19 발생과 관련하여 흔히 다뤄지는 역학(epidemiology)에서부터 사회학(social sciences)에 이르기까지 다양한 학문 영역을 넘나들기 때문이다. 본 보고서는 공공 행정 및 정책과 관련된 위기 관리 분야를 다루지만, 특히 사회 정책

방안에 초점을 맞춘다. 관련된 연구 분야에서는 이미 언급된 두 가지 핵심 개념이 중요성을 띤다. 정부(혹은 거버넌스) 역량이란, 정부가 얼마나 많은 자원을 관할하는지에 대한 것인데, 특히 코로나 팬데믹 상황에서는 보건 자원을 가리킨다 (Boin et al., 2013). 보건 자원은 의료 인력 및 장비의 품질과 관련이 있다. 또한, 역량이라 함은 정부가 팬데믹에 얼마나 잘 대비되어 있는지, 자원이 얼마나 잘 조직되어 있는지, 훌륭한 지도자들이 이번 위기를 얼마나 잘 이해하고 있는지 등을 가리킨다 (Boin and van Eeten, 2013). 정부(혹은 거버넌스) 정당성은 위기에 대한 국민들의 전반적인 대응과 관련 있으며 특히 정부 정책에 대한 대응을 가리킨다 (Christensen, Lægreid and Rykkja, 2016). 국민들은 정부에 협조적이고 잘 훈련되어 있는가? 아니면 코로나 과정에서 일부 국가에서 관찰된 것처럼 부정적이고 분노에 차 있으며 지침을 준수하지 않는 편인가? Easton (1965)에 따르면 국민의 지지 또는 신뢰는 확산형(diffuse) 즉 일반적으로 정치 행정 제도와 지도자들을 지원하거나, 선택형(specific) 즉 특정 기관, 지도자 및 정책들만 지원하는 경우로 나뉘어진다.

거버넌스 역량과 정당성은 상호 동적인 관계를 가지고 있다. 정부 역량이 높거나 강하면, 정당성도 흔히 높은 편이라 정부 지도자들에게 더 많은 재량권이 주어져 잠재적으로 역량을 더욱 강화할 수 있다. 정당성이 낮으면 정부 지도자들은 종종 역량 발휘에 어려움을 겪을 수 있다. 지도자들은 위기가 아닌 다른 문제들에 신경을 쓰게 되고 위기 조치의 효과는 강력한 지지가 뒷받침될 때에 비해 약할 것이다.

본 보고서는 노르웨이 정부가 기본적으로 소득 지원 및 고용 안정과 관련된 사회 정책 대응 및 조치를 통해 코로나19 위기에 어떻게 대처했는지를 다룰 것이다. 정부가 시행한 정책 조치를 설명하고 그러한 조치들의 추진 동력을 살펴보려 한다. 관련된 질문들은 다음과 같다:

○ 코로나19에 대해 노르웨이가 시행한 사회 정책 대응은 전체적으로 어떤 것인가?

○ 소득 지원 및 고용 안정과 관련된 사회 정책 대응은 구체적으로 어떤 것들이 주로 추진되었는가?

○ 사회 정책 조치의 잠재적 결과에는 어떤 것이 있는가?

○ 조직 이론의 관점에서 노르웨이의 대응 조치를 어떻게 설명할 수 있는가?

이 보고서는 먼저 관련 이론을 간략하게 다룬 후, 다음 장에서는 노르웨이의 정치 행정 제도 및 현재까지의 코로나 상황에 대해 설명할 것이다. 이어서 노르웨이의 코로나19에 대한 사회 정책 대응에 대한 전반적인 설명을 할 것인데, 여기에는 정부에서 토론된 내용의 일부 특징 및 시행된 실제 조치가 포함될 것이다. 그런 다음 이에 대한 저자의 분석이 이어질 것이다. 또한 사회 정책 대응의 일부 잠재적 결과를 지적할 것이지만, 이에 대한 확고한 근거를 확보하기에는 아직 이른 편이다. 마지막에는 결론으로 본 보고서의 끝을 맺는다.

제2절 코로나19에 대한 일부 정책 대응의 근거: 몇 가지 관점

조직 이론은 노르웨이 정부를 비롯한 일부 정부들이 코로나19 대처를 위해 왜 특정한 규정과 조치를 선택하여 조합하는지에 대한 이유와 팬데믹에 대한 사회 정책 대응을 좀 더 구체적으로 이해할 수 있도록 도움을

주는 몇 가지 관점을 제공한다 (Christensen, Lægreid 및 Røvik, 2020). 먼저 *수단·구조적 관점(instrumental-structural perspective)*에서는, 코로나 팬데믹 같은 위기에 대처하기 위한 조치를 선택하는 데 중요한 것은 중앙 정치 및 행정 행위자라고 주장한다. 이들은 어떠한 조치를 취해야 하는지에 대한 명확한 수단-목표 분석을 근거로 합리적인 계산에 뛰어날 뿐 아니라 의사 결정 과정에 대한 통제권을 가지고 있다(비교: Dahl and Lindblom, 1954). 이 관점은 두 가지 버전이 있는데 (March and Olsen 1983) 리더십이 동질적이라고 주장하는 계층적 (hierarchical) 관점이 있고, 문제 정의 및 해결책에서는 리더십이 이질적이며 협상과 타협을 통해 의사 결정이 이뤄진다고 주장하는 협상적 (negotiational) 관점이 있다. 이 관점을 기반으로, 본 보고서는 노르웨이가 시행한 대응책의 두 가지 측면, 즉 목표와 문제와 해결책이 어떻게 정의되었는지에 대한 '정의' 측면과 여러 결정 단계에서 누가 참여했는지에 대한 '활성화' 측면에 초점을 맞출 것이다 (비교: March and Olsen, 1976).

둘째, *문화·제도적 관점(cultural-institutional perspective)*은 공공 조직이 경로 의존적 과정을 통해 특정한 비공식적 문화 규범과 가치를 점진적으로 발전시켜 나간다는 점에 초점을 맞춘다(Selznick, 1957, Krasner, 1988). 이러한 문화적 전통은 나중의 결정에 영향을 미치게 되는데 다시 말하면 현재 상황에서 과거가 과도하게 반영된다고 볼 수 있다. 어떤 연구에서는 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 대해 다루며 의사 결정은 현재의 관심사와 규범이 역사적으로 형성된 공공 기관의 정체성과 어떻게 조화를 이루는지에 달려 있다고 설명한다 (March, 1994). 예를 들어 개혁에 대한 비교 연구에 따르면, 국가 간 문화 차이가 개혁에 대해 서로 다른 방식으로 반응하는 이유를 설명할 수 있음을 보여

준다 (Pollitt and Bouckaert, 2017). 본 보고서에서는 노르웨이의 코로나19 대응이 이 국가가 가진 정치 행정 문화에 영향을 준 어떤 일반적인 문화적 특징으로 인한 것인지, 또한 좀 더 구체적으로는 사회 정책 분야와 관련하여 노르웨이에 특정한 문화적 특징이 존재하는지에 대해 논의할 것이다.

세 번째는 *신제도적* 또는 *상징적 관점(neo-institutional or symbolic perspective)*으로, 조직에는 두 종류의 환경, 즉 도구적 프로세스를 암시하는 '기술적 환경'과 공공 지도자가 의사 결정과 관련된 신화나 상징을 흔히 사용한다는 사실을 가리키는 '제도적 환경'이 있다는 주장이다 (Meyer and Rowan, 1977). 이렇게 주장하는 이유는 지도자들이 도구적 행위 및 상징의 사용 사이에서 균형을 맞추는 데 더 많은 유연성을 갖기 원하기 때문이다 (Brunsson, 1989). 상징의 사용과 관련된 합리성과 현대성을 주장하는 것은 공공 지도자의 정당성을 높여 줄 수 있다. 코로나19 상황에 대처하는 과정, 특히 그에 대한 사회 정책 대응과 관련하여 이 세 번째 관점을 활용하면, 정치 행정 지도자들이 도구적 행위를 뒷받침하거나 도구적 행위를 대체하기 위해 상징을 어떻게 사용했는지 조사해 볼 수 있을 것이다 (Carpenter, 2010).

제3절 노르웨이의 환경

군주제 국가인 노르웨이는 광활한 영토에 흩어져 있는 인구가 537만 명에 불과하다. 북유럽 복지국가 중 하나로서 잘 정비된 민주주의와 석유 부국으로도 유명하며, 노르웨이 국부펀드(Norwegian Sovereign Wealth Fund)라 불리는 대형 연기금은 세계 최대 규모를 자랑한다. 노

르웨이 정부는 복수의 정당이 존재하는 중앙 집중형 제도를 갖추고 있으며, 지난 30년 동안 대부분 소수 연립 정부(minority-coalition government) 형태로 운영되었다. 현 정부도 집권 보수당(Conservative Party)에 더해 기독민주당(Christian Democratic Party) 및 자유당(Liberal Party)으로 구성되어 있다. 노르웨이는 정부, 고용주, 근로자 단체 간의 협력을 포함하여 3자 합의 시스템이 매우 큰 중요성을 띤다(Christensen, 2003). 또한 이러한 합의 시스템 덕분에 이 나라는 높은 고용 안정성과 관대한 사회 서비스 혜택을 보장하는 법과 조치들을 갖추게 되었다.

노르웨이 국민은 교육 수준이 높은 편이며 정치 참여에도 적극적이고 전반적으로 법을 잘 준수하는데, 이는 위기 상황에서 엄격한 조치들이 시행될 때 특히 중요하다. 노르웨이는 풍부한 자원을 갖춘 전 국민 의료 보장 제도가 운영되고 있으며, 이는 배경이나 자원에 관계없이 누구나 좋은 의료 서비스를 받을 수 있음을 의미한다. 또한 대부분의 병원은 공립이므로 위기 상황에서 자원에 대한 더 많은 통제권을 행사할 수 있다. 노인의 비율은 다른 유럽 국가에 비해 낮은 편이다.

노르웨이의 복지 행정은 보편적이거나 자산 조사를 통해 제공되는, 다소 관대한 일련의 복지 조치를 갖추고 있다. 2005년 개혁을 통해 연금과 고용 행정이 통합되었으며, 이 행정부는 각 지역에서 사회 서비스와 같은 곳에 위치하여 협력하고 있다 (Lægreid and Rykkja, 2015; Røysum, 2013). 개혁을 단행한 이유는 주로 다중 서비스 사용자들을 위함이었다.

국민 연금 제도는 일반 세금과 보험료의 조합을 기반으로 한다. 고용주가 내는 고용주세는 14.1%이며 일부 지역에서는 다소 낮은 편인 반면, 개인 소득에서 내는 소위 사회 보장 기여금(social security contribution)은 8.2%, 자영업자의 경우 11.4%이다. 여러 종류의 질병으로

인해 일을 못하고 있는 사람의 경우, 집단별로 다른 혜택이 적용된다. 공공 및 민간 부문 종사자의 경우 질병 수당은 첫 해에 100%이며, 근로자가 수당을 받기 전까지 기다려야 하는 처음 16일 간의 대부분은 고용주가 보장한다. 자영업자는 80% 보장이 되며 일반적으로 수당을 받기 위해 16일을 기다려야 하지만 더 나은 혜택을 받기 위해 추가 비용을 지불할 수 있다. 1년이 지나면 '근로 평가 수당'(work assessment allowance)이라는 혜택을 받을 수 있는데 이를 위해 취업을 하겠다는 약속 및 계획을 가지고 있어야 한다.

영구적으로 해고된 사람은 이전 소득의 62.4%에 해당하는 실업 수당을 2년 동안 받을 수 있으며, 일시적으로 해고된 사람은 반 년 동안 수당을 받을 수 있다. 이것은 민간 보험에 가입해야 하는 자영업자에게는 해당되지 않는다. 공공 부문이든 민간 부문이든 고용주는 산업재해법에 의거하여 고용인을 위해 보험에 가입할 의무가 있으나, 자영업자는 보험 혜택을 받기 위해 스스로 보험료를 지불해야 한다. 부상시 받게 되는 수당은 보험사와 정부에서 부분적으로 부담하며, 예를 들어 추가 의료 비용에 대한 보장은 부상 유형이나 민간 보험 유형 및 정부의 보장 규칙에 따라 달라진다.

복지 행정의 주무 관청인 NAV(The Norwegian Labour and Welfare Administration)는 업무 범위가 방대한데, 그중 일부는 다음과 같이 코로나19에 대한 사회 정책 대응과 관련이 있는 업무도 있다. 첫째, 구직자들과 완전 해고 또는 영구 해고를 당한 실직자들을 지원한다. 둘째, 병가 수당을 지급하며 직장으로의 복귀를 돕는다. 셋째는 처음 두 가지 서비스를 결합한 것으로, 병가 수당수령자가 취업할 수 있도록 '구직자금'이라는 경제적 지원을 제공하는 것이다. 넷째, 가족의 질병과 관련된 경제적 지원을 제공한다. 다섯째, 주거 및 식품, 또는 경제적 자문이나

부채와 관련된 지원 등 다양한 필요와 관련된 경제 사회적 지원을 제공한다. 여섯째, 이러한 혜택에 더해 한부모 가정을 포함한 여성의 자녀 출산 및 양육을 위한 다양한 혜택과 신체 장애와 관련된 연금 급여 및 자원 등도 제공한다.

노르웨이 보건의료서비스부(MH)는 노르웨이에서 감염병의 유행 및 세계적 유행에 대처하는 중앙 위기 관리 부처이며, 주요 전문 기관은 하위 기관인 노르웨이 건강국(NDH) 및 노르웨이 공중보건연구소(NIPH)이다 (Christensen and Lægreid, 2020a). 감염병 유행이 시작되었을 때는 MH가 주무 부처였지만 위기가 다른 정책 분야로 확대됨에 따라 노르웨이 법무공안부(MJ)가 주무 부처로 지정되었다. 또한 현 정부는 소수 연립 정부이기 때문에 국무 총리와 내각 역시 의회와 협력하여 중심적인 역할을 한다. 노동 시장 정책, 근로 환경, 연금, 복지 정책을 담당하는 노동사회부(Ministry of Labour and Social Affairs)의 경우, 팬데믹 대처 과정에서 전면에 나서는 일은 거의 없었는데, 위기 상황에서 중앙 집중화가 심화되면서 노동사회부는 노동 시장 이슈에 한해서만 역할을 했기 때문이다. 이는 노르웨이 정부가 팬데믹 처음 3개월 동안 매일 기자 회견을 열었을 때 보건 및 법무부 장관, 역학 전문가들이 기자 회견을 주도했으며 관대한 경제 패키지와 같은 긴급 조치 발표시에 국무 총리가 자리를 함께 하여 준 것을 보면 알 수 있다 (Christensen and Lægreid, 2020b).

노르웨이 정부가 첫 번째 강력한 제한 조치를 도입한 지 3주 후인 2020년 4월 6일에 보건부 장관은 노르웨이에서 코로나 유행이 통제되고 있다고 발표했다. 그는 당시 감염 재생산 지수(R)가 0.7이며(즉, 평균적으로 1명의 감염자가 0.7명을 감염시킴), 5~6 주 전에 코로나 감염병 유행이 처음 발생했을 때의 지수는 약 2.5였다고 발표했다 (NIPH 2020). 노르웨이에서 코로나19 초기 사례는 북부 이탈리아와 오스트리아에서 스

키 휴가를 마치고 돌아온 노르웨이 국민들 사이에서 발생했다. 최초 확진자는 2월 26일에 등록되었다. 또한 이 감염병은 사회적 지위나 휴가 패턴의 차이, 인구 밀도 등으로 인해 노르웨이 내에서도 매우 비균일적인 지리적 분포를 보였다. 수도인 오슬로는 전체 기간 내내 1인당 확진자 수가 가장 많았다. 확진자 및 입원 환자 수는 3월 28일까지 급격히 증가했지만 그 후 한동안 안정을 유지하다가 크게 감소했다.

8월 18일 기준으로 팬데믹 기간 동안 10,089명이 감염되었으며 그중 약 95%는 완치되었다. 총 262명이 사망했으며 사망자의 평균 연령은 82세였다. 코로나19 진단 검사를 받은 사람은 564,549명이고 이는 다른 국가에 비해 매우 높은 비율로 검사 결과 약 4-5%가 양성 반응을 보였다. 8월 18일 현재, 코로나 19로 인한 입원자는 12명에 불과했고, 그중 인공호흡기를 사용한 중증 환자는 1명이었다. 지난 달에는 젊은이들의 파티, 크루즈선, 해외 유입 등으로 인한 사례가 소폭 증가했지만 현재 2차 확산에 대해 언급할 수 없다. 비교적인 관점으로 볼 때 노르웨이는 미국, 스페인, 벨기에, 영국, 이탈리아와 같이 많은 수의 확진자를 기록하고 있는 국가보다는 훨씬 낮은 수를 기록하고 있으나, 뉴질랜드, 한국, 일본, 중국보다는 다소 높은 확진자를 기록하고 있다. 다른 북유럽 국가와 비교할 때, 노르웨이는 매우 다른 전략을 취하고 있는 스웨덴에 비해 훨씬 확진자 수가 적고 덴마크보다도 적은 편이며 핀란드와는 동일하게 낮은 수준을 기록하고 있다.

노르웨이 정부는 3월 12일까지는 감염병 유행에 대해 관망적인 접근을 취하면서 행동을 개시하지 않았으며 특히 NDH 국장은 국민을 진정시키려는 노력을 기울였다. 그러나 3월 12일에 강력한 규정이 내려졌으며, 3월 24일에 이 규정은 4월 13일까지로 연장되었다. 그 후, 사회 정책에 중대한 영향을 미치는 네 차례의 경제적 보상 패키지가 발표되었고, 의회

에서 정부의 초기 제안을 상당히 약화시킨 “예외법”에 대한 결정이 내려졌다 (Christensen and Lægreid, 2020a). 규제 완화 및 개방 조치는 4월 말에 시작되었으나, 7월 말부터 해외 입국자에 대해 격리가 의무화되는 대상국 수를 늘리고 지역적 보건 조치를 강화하는 등 일부 재규제 조치가 취해졌다.

코로나19 발생 이후 첫 달 동안 감염병과 관련해 중앙 정부에서 내린 제한 조치 중 가장 중요한 것들은 다음과 같다 (NOGOV 2020a):

○ 손 씻기, 사회적 거리 두기, 모임은 5명 이하로 제한하도록 권고. 또한 감염자 격리, 병원 수용력 확보, 감염 추적을 위한 권한 강화.

○ 꼭 필요하지 않은 여행이나 대중 교통 이용은 피하도록 함. 해외에서 귀국한 모든 노르웨이 국민은 14일 격리 의무화.

○ 국경 통제 강화. 노르웨이 국경은 외국인에게 폐쇄되었음.

○ 모든 유치원, 학교, 전문 대학, 대학교의 의무적 폐쇄. 모든 훈련 시설 폐쇄, 스포츠 클럽의 경기 및 각종 문화 행사 취소.

○ 모든 미용실, 체육관, 호텔 등의 의무적 폐쇄, 그러나 식료품점, 약국, 쇼핑몰은 계속 개방하도록 허용됨.

○ 다른 지역에 별장을 가진 사람의 경우, 해당 지역의 보건 역량 부족에 대한 우려로 그곳에서 하룻밤을 지내는 것이 금지되었다.

○ 일부 지자체는 특정 지역에 대한 접근을 금지하는 규칙을 도입하기도 함.

○ 정부는 4월 8일에 코로나19 관련 제한을 점차적으로 그리고 조심스럽게 해제하기로 결정했다. 유치원은 4월 20일, 초등학교 1~4학년은 4월 27일, 그 밖의 모든 학교는 5월 11일부터 다시

등교를 시작했다. 4월 20일부터 휴양지 등에 소유한 별장 사용 금지가 해제되었다. 일대일 접촉을 수반하는 사업체는 운영을 재개하도록 허용되었다.

○ 5월 7일에 정부는 6월 15일까지 대부분의 폐쇄된 활동을 재개하는 것을 목표로 하겠다는 결정을 내렸다. 대규모 집회의 경우 사적인 모임은 20명으로, 공적인 모임은 50명으로 제한되었으며, 스포츠 시설은 열 수 있게 되었고, 격리 기간은 10일로 단축되었다.

○ 6월 1일부터 바와 놀이공원을 재개장할 수 있게 되었다. 6월 15일부터는 공개 행사는 최대 200명까지 허용되며 특정 기준에 따라 피트니스 센터, 워터파크, 수영장, 축구 탑리그가 재개될 수 있었다.

○ 2020년 8월 현재, 사회적 거리 두기와 같은 일반적인 방역 조치는 유지되고 있다. 해외 여행은 권장되지 않으며, 해외를 다녀온 노르웨이 국민은 대부분 격리 조치를 취해야 하고 외국인에 대해서는 입국 제한이 있다. 대학교는 서서히 수업을 다시 시작하고 있으며, 부분적으로 원격 교육을 실시하고 있다. 재택 근무가 권장되고 지역 내 대중 교통 이용은 권장되지 않는다.

위의 조치들은 제2차 세계 대전 이후 노르웨이에서 시행한 가장 강력한 조치였으나 전면적인 폐쇄(lock down)나 통금 시간은 없었다. 이러한 제한 조치들은 경제적, 사회적 요인보다는 국민의 건강을, 그리고 지역별 유연성보다는 표준화된 국가 규정을 우선시하였다. 상향식보다는 하향식이었으며, 의무적 규제와 좀 더 완곡한 권고 조치들의 조합이었다. 첫 번째 제한 조치에 대한 논쟁은 별로 없었으나, 활동을 재개하는 시점에서 열띤 공개 토론이 시작되었는데 지난 제한 조치에 대한 찬반과 현재의 규

제 완화가 지나치게 더딘 것이 아닌지에 대한 논쟁이었다. 이러한 논쟁은 새로운 재규제 조치 일부를 둘러싸고 훨씬 가열되었는데, 왜냐하면 재규제 조치들은 복잡성을 더하고 국민들에게 준수를 강요함으로 잠재적으로 조치의 정당성을 저해하기 때문이다.

3월 24일 기준으로, 전체 노동 인구의 10.4%인 291,000명이 완전 실업자로 등록되었다. 그로부터 2주 전의 실업률은 2.3%였다. 5월 19일 기준, 실업률은 5.3%이다. 강력한 제한 조치로 인한 경제적 타격을 완화하기 위해 노르웨이 정부는 3월 초부터 6월 초까지 여러 단계의 조치를 단행했다:

○ 일자리를 지원하고, 기업의 불필요한 정리해고를 방지하고, 회생 가능한 기업의 파산을 막기 위한 즉각적인 조치.

○ 위기를 겪는 기업 지원을 위한 1,000억 NOK에 달하는 보증 및 대출, 그리고 문화, 자원 봉사, 스포츠 분야의 근로자를 위한 보상 제도.

○ 팬데믹 억제 조치로 인해 심각한 피해를 입었지만 팬데믹이 아니었다면 지속 가능한 사업체들을 지원하기 위한 추가 재정 조치.

○ 기업에 대한 현금 지원을 포함하여, 팬데믹 기간 동안 특히 큰 타격을 입은 기업을 대상으로 한 추가 조치.

○ 지금까지의 재정 조치는 석유 기금에서 가져온 2,410억 NOK가 추가된 것이며, 이는 작년 대비 국가 예산 지출이 17% 증가한 것에 해당함.

위기 상황에서 정부에게 예외적인 권한을 부여하기 위한 “예외법” 프로세스는 상당한 논란을 불러일으켰다 (Christensen and Lægreid,

2020a). 정부는 처음에 이 권한을 반 년 동안 도입할 것을 제안했지만, 야당과 의회에서 논의한 후 그 기간은 한 달로 제한되고 적용 가능한 규제 조치의 범위도 줄어들었으며 국회 의원의 3분의 1이 반대할 경우 법의 일부가 중단될 수도 있다는 결정이 내려졌다. 그러나 그러한 토론은 위기 상황에서 필수적인 협력과 신뢰 및 연대의 상징이 뚜렷하게 드러났다.

제4절 사회 정책 대응

1. 전반적인 추세

코로나19가 노르웨이에 끼친 영향에 관한 전체적인 그림을 보면, 초반부터 지금까지 민간 부문이 크게 타격을 입었고 공공 부문은 기본적으로 영향을 훨씬 덜 받았다는 것이다 (Christensen and Lægreid, 2020b). 후자의 이유는, 노르웨이에서 공무원에 대한 고용 보장이 매우 강력하기 때문이다. 의료진과 같은 일부 공무원들은 코로나19와 싸우는 데 필수적인 역할을 했으며, 정부는 이 분야에서 고용을 늘리기까지 했다. 한편 그 밖의 다양한 위치에서 공공 행정직에 종사하는 공무원들의 경우 대부분 재택 근무를 했으며, 업무가 많든 적은 별다른 영향 없이 일자리를 유지할 수 있었다.

따라서 사회 정책 대응의 초점은 민간 부문과, 부유한 국가이기에 가능한 다소 관대한 여러 종류의 보상 패키지에 맞춰졌다. 적어도 팬데믹의 처음 5~6주 동안 민간 부문의 거의 대부분이 공공 제한 조치로 인해 큰 타격을 받았으며 이후에 회복하는 데에도 어려움을 겪었다. 유일하게 사업을 잘 운영한 업체들은 식료품점과 그 생산자, 약국, 다양한 유형의 온

라인 사업체 등이었다. 매우 큰 타격을 입은 분야의 한 가지 예는 여행업으로, 항공사, 여행사, 집단 교통 서비스, 호텔, 지역 여행 컨설턴트 등이 포함된다. 또 다른 예는 고객에게 일대일 서비스를 하는 미용사, 개인 헬스 트레이너, 마사지사, 물리치료사 등인데 이들은 5~6주 이후에 서비스를 재개할 수 있었다. 또한 거의 모든 스포츠 및 문화 행사가 한동안 취소되어 그로 인한 영향은 여전히 심각한 상황이다. 이에 더해 일반적인 산업 중에서도 특히 글로벌 시장을 대상으로 한 제조업이 큰 타격을 입었다. 여기에는 조선업에서 기술 중심 사업에 이르기까지 다양한 제조 업체들이 포함된다. 코로나19로 인해 이러한 사업체에서 영구 해고나 일시 해고가 발생하고 있었기 때문에, 정부에서 내놓은 다양한 보상 패키지의 주된 목적은 기업을 대상으로 직접적인 보상을 하거나 근로자들을 지원하는 것이었다.

2. 개인별 지원

노르웨이 노동사회부 산하의 복지 행정 기관인 NAV가 개인을 대상으로 하는 보상 프로그램을 진행하는 주무 관청이었다 (NAV, 2020). 이들의 논리는 일반 프로그램은 더 많은 사람이 지원을 필요로 하기 때문에 정부에게서 더 많은 지원금을 받거나 기간이 연장되고, 이미 존재하는 특별 프로그램의 경우 코로나라는 특수한 상황에 맞게 적응한다는 것이다. 실업 수당의 경우, 코로나19 이전에는 영구 해고 직원이 2년 동안 이전 소득을 기준으로 62%를 보장받았으며, 일시 해고 직원은 반 년 동안 유사한 보장을 받았고, 자영업자에 대해서는 공적 보장이 없었다.

첫 번째 코로나19 관련 보상 프로그램은 3월 20일에 시행된 *임시 해고자를 위한 임금 보상 프로그램*으로서, 완전 또는 부분적으로 임시 해고된

사람들을 대상으로 했다. 고용주가 NAV에 보고하여 보상을 신청할 수 있으며, 그렇지 않은 경우 임시 해고자가 개별적으로 신청할 수 있다. 보상은 임시 해고 후 3일째부터 18일 동안 지속되며, 연간 6만 유로의 임금을 보장할 수 있다. 급여는 신청서가 접수된 후 5-7일 후에 지급된다. 급여는 해고된 시기, 임금 수준, 고용주가 일부 금액을 지원했는지 여부, 임시 해고 기간 동안 근무한 일수 및 기타 수령한 급여 등과 관련된 자산 조사를 거친다. 임금 보상은 팬데믹 기간 동안 고용주로부터 어떠한 선급금도 받지 않은 근로자를 위한 것이며, 이는 물론 당시 기업들이 얼마나 큰 타격을 입었는지에 대한 지표가 된다. 위에서 언급한 것과 같은 예외적으로 관대한 정책은 9월 1일까지 지속되었으며, 그 이후에 고용주는 임시 해고 직원에게 처음 10일에 대한 임금을 지불해야 한다.

임금 보상 수령 후 얼마의 기간이 지나면, 임시 해고된 직원은 복지 기관으로부터 실업 급여를 받을 권리를 가진다. 이들은 개별적으로 NAV에 신청해야 하며 일시적으로 해고되었다는 메시지를 받는 즉시 신청해야 한다. 프로그램이 시작되었을 때는 임시 해고자가 반 년 동안 실업 급여를 받을 수 있었지만, 의회에서 야당의 많은 압력이 작용한 결과 2020년 11월 1일부터 해당 프로그램을 1년으로 연장하기로 결정했으며 이는 정부에게 엄청난 경제적 부담을 의미한다. 또한 신청서에 대한 결정을 기다리는 동안 사전 고용 혜택을 받는 것도 가능하다. 근로자에게 실업 급여를 받을 권리가 없는 경우, 복지 기관의 경제·사회적 지원이 여전히 옵션으로 남아 있다. 코로나 상황에서 고용인은 소득 수준 3만 유로까지는 80%를 보장받을 수 있으며, 3만-6만 유로 사이의 소득의 경우 62.4%까지 보장받을 수 있으므로 사회적 재분배에 기여하게 되었다.

*실업 급여*를 수령할 권리를 가지려면 고용인은 다음 조건을 충족해야 한다:

○ 최소 40% 수준의 해고

○ 개인 소득이 감소했어야 함

○ 다른 급여를 포함하여 작년 소득이 특정한 낮은 소득 기준에 달해야 함

○ 고용인은 일자리 제안을 받을 의향이 있어야 함

○ 고용인은 물리적으로 노르웨이에 거주하고 국민 연금에 가입되어 있어야 함

○ 일감 부족 또는 고용주가 통제할 수 없는 기타 요인 때문에 일시적으로 해고되었어야 함

○ 67세 미만

○ 예외가 있기는 하지만, 현재 공부 중이거나 직업 훈련을 받고 있는 중이면 안 됨

또 다른 신규 프로그램은 코로나 기간 동안 소득 손실을 겪은 *자영업자* 및 *프리랜서*(보상 지원 또는 급여 중에서 선택할 수 있음)를 지원하는 프로그램이다. 소득 손실을 처음 16일 동안 개별적으로 보상하며 그 이후에는 이전 소득 정보를 기반으로 소득의 80%를 최대 6만 유로까지 보상한다. 18~67세이며 3월 1일 이전에 사업 활동을 통해 최소 7500유로의 수입이 발생했고 소득 손실을 보상하기 위한 수입을 NAV의 다른 부분에서 받은 적이 없다면 해당 프로그램에 신청할 수 있다. 종업원이 한 명 밖에 없는 자영업자가 80% 이상 해고를 했을 경우 실업 급여를 받을 수 없으나, 폐업한 경우에는 통지 기간 이후에 급여를 지급받을 수 있다. 이 프로그램은 현재 2021년 1월 1일까지 연장되었다. 급여는 개인이 신고한 소

득 및 세금 기록을 근거로 결정된다.

'근로 평가 수당' 프로그램은 코로나19 상황에 맞게 조정된 세 번째 사회 정책 프로그램이다. 노르웨이에서 지난 10년 중에 마련된 프로그램으로, 근로자들이 아프거나 부상을 당해 직장으로 복귀하는 데 복지 행정부의 도움이 필요할 때 소득 지원을 받을 수 있다. 수당을 받기 위한 중요한 조건 중 하나는 '행동해야 할 의무'로, '활동 계획' 제출을 포함하여 자신이 일자리에 복귀하는 과정에 반드시 적극적으로 기여해야 한다는 것이다. NAV에 따르면 프로그램 참여자들은 정부의 방역 지침과 상충되는 활동은 할 수 없으며, 만약 참여자가 감염 문제로 인해 합의된 활동에 참여할 수 없으면 수당은 중단될 것이다.

팬데믹의 결과로 다음 집단에 대해 근로 평가 수당 지급 기간을 반 년 더 연장하는 임시 규칙이 추가되었다:

- ○ 해당 수당을 받고 있으며 근로 또는 장애 수당 평가를 받은 사람들. 이 규칙은 통상 3년(2018년 이전에 신청한 경우 4년) 동안 수당을 받는 사람과 새로운 예외 규정에 따라 수당을 받는 사람 모두에게 적용된다.
- ○ 질병으로 학업을 중단했기 때문에 수당을 받는 학생.
- ○ 개인 사업을 시작하면서 해당 수당을 받고 있는 사람.
- ○ 직업 훈련을 받거나 근무 시간을 점차적으로 늘리면서 해당 수당을 받고 있는 사람.
- ○ 장애 수당을 신청하는 동안 해당 수당을 받고 있는 사람.

네 번째 사회 정책 프로그램은 *자영업자와 프리랜서를 위한 질병 급여*이다. 일반적으로 이러한 혜택을 받기 위한 전제 조건이 많은데 주요 내

용은 다음과 같다:

○ 국민 연금에 가입되어 있어야 함.

○ 일을 할 수 없는 이유가 자신의 질병이나 부상 때문이어야 함.

○ 병에 걸리기 전 4주 동안 일을 했음.

○ 병에 걸린 동안 연금 관련 소득을 잃었음.

○ 소득은 적어도 약 5000유로여야 함.

통상적으로 위의 집단의 질병 급여에 대한 권리는 처음 16일을 포함하지 않지만, 팬데믹으로 인해 규칙이 변경되면서 4일째부터 급여를 받을 수 있다. 6월 1일까지 코로나19로 인해 질병에 걸렸다고 자가 신고할 수 있으며 4일째부터는 병원을 방문해야 한다. 이 집단은 100% 보장을 받는 공공 및 민간 부문 고용인들과 달리 통상 80% 보장을 받지만, 일반적으로 스스로 부담해야 하는 처음 16일의 질병 기간에 대한 경제적 부담이 줄어들게 되었다.

다섯 번째로, 일반 소득자, 자영업자, 프리랜서에게 모두 적용되던 '돌봄 휴가 일수' 관련 프로그램도 팬데믹의 영향을 받았다. 자녀가 있는 일반 소득자는 연간 20일의 돌봄 휴가일을 받을 수 있는데, 3월부터 6월 30일까지 자영업자와 프리랜서는 코로나19와 관련된 이유라면 돌봄 휴가 일수를 두 배 더 받을 수 있다. 이러한 조정의 이유는 학교 폐쇄, 원거리 학습, 부모의 재택 근무 등으로 인해 돌봄 휴가 일수 확대가 필요해졌기 때문이다.

여섯 번째로 팬데믹 기간 동안 경제·사회적 지원 프로그램들은 더욱 관대해졌다. 물론 실직이나 일시 해고된 사람들을 위해 지원금이 더 확대되어야 할 필요도 있었지만 다양한 코로나 규정으로 인한 영향도 이 프로그

램을 확장해야 할 이유가 되었다.

팬데믹으로 인해 변경되고 확장된 이 모든 프로그램의 시행에는, 정부로부터 많은 추가 자원 지출, 다시 말해 총 약 26억 유로의 추가 지출이 수반되었다. 복지 행정부는 엄청난 업무량에 직면했으며 새로운 인력을 많이 투입해야 했다. 행정부는 급여 지급이 신속히 이뤄지지 않는다는 지적을 많이 받았지만, 현재의 특수한 상황을 감안할 때 일부 지적은 꽤 부당한 것이었다. 복지 행정부는 폭증하는 신청 건수를 처리하기 위해 몇 가지 새로운 시스템을 수립하였으나 일부 시스템은 제대로 작동하지 않아 크게 도움이 되지는 않았다.

3. 사업체 대상 지원

앞서 언급된 개인을 지원하는 사회 정책 프로그램에 더하여, 노르웨이 정부는 민간 기업을 대상으로 하는 몇 가지 코로나 관련 긴급 지원 패키지도 시행했다. 세무 당국이 실시한 이러한 조치를 통해 세율, 수수료, 규칙, 기한 등이 모두 변경되었고, 강압적 벌금보다는 일부 규칙의 시행을 완화하는 방향으로 시행되었다. 이러한 패키지들은 개인별 지원 프로그램과 함께 작동하도록 마련된 것으로, 기업에 대한 지원이 확대되면 더 많은 기업이 경제적으로 생존 가능하고 일자리를 유지할 수 있으므로 개인별 사회 복지 프로그램에 대한 필요성이 줄어들기 때문이다.

세무 당국에서 실시한 이러한 패키지 중 하나에는 다음과 같은 다양한 조치가 포함되었다 (Tax, 2020):

○ 예납 세금(advance tax) 납부 기한 연기.

○ 고용인 신고와 관련된 강제 벌금을 일시적으로 중단

○ 홈 오피스 솔루션 및 추가 건강 지원 등 코로나 바이러스로 인해

고용주가 지불한 추가 비용에 대한 세금 감면.

○ 정기 비용 지원을 포함하여 소득 손실에 대해 기업에 경제적 보상 지원.

○ 고용인을 직장으로 복귀시키기 위해 고용주에 대한 임금 지원.

○ 세금 신고 기한을 3개월 연장.

○ 주식 및 고정 자산 평가에 대한 부유세(wealth tax) 할인.

○ 부가가치세 양식 제출과 관련된 강제 벌금을 일시적으로 중단.

○ 기업이 물품을 파기하기 전에 세무 당국에 통지해야 하는 요구 조건을 일시 중지.

○ 외국 등록 차량의 단기 사용 및 보관 규칙 완화.

○ 연간 결과가 마이너스인 경우 부유세(wealth tax) 기한 연장.

○ 2020년 결손금을 최대 3백만 유로까지 2018-2019년 과세 잉여금에 재배분 허용.

○ 세금 및 수수료 납부 기한 연장을 위해 규칙 유연화.

이러한 조치들에 더하여, 산업 부문에서 주도하거나 산업 부문과 관련된 다양한 경제 패키지들도 있으며, 그중 일부는 각 부문에 걸쳐 동일한 방향성을 가지며 개인별 지원 프로그램에 동일한 잠재적 효과를 가진다 (NOGOV, 2020b):

○ 다양한 유형의 건설 활동 증가와 관련된 조치.

○ 엄격한 코로나 조치로 인한 소득 손실에 대해 문화, 스포츠, 자원봉사 단체를 대상으로 보상 지원

○ 국경 폐쇄와 외국인 관광객 부족으로 어려움을 겪는 여행 산업 지원.

○ 전형적인 계절 활동(예: 스키 리프트)과 관련 있는 사업 지원.

○ 조선업 지원.

○ 혁신 추구 및 친환경 방향으로 나아가는 기업 지원.

○ 이민자의 포용과 통합을 지원하기 위한 추가 자금.

○ 코로나 관련 의료 장비 대량 구입.

○ 크고 작은 지역 차원에서 항공, 열차 및 기타 집단 교통 물량을 추가로 구매.

○ 군사 장비 구입 가속화.

○ 다양한 부문에서 교육 지원 확대.

정부는 경제 관련 패키지 중 약 240억 유로를 민간 기업에 사용했는데, 이는 석유 펀드라고도 불리는 대규모 연금 펀드 전체 금액의 4.2%에 해당한다.

4. 그 밖의 이슈 및 쟁점

팬데믹 기간 동안 노르웨이에서 주로 관심이 기울여진 부분은 보건 문제와 예방 원칙이었고, 이차적으로 경제 문제에 초점을 맞추었기 때문에 공공 논의에서 사회 정책 대응과 그 효과에 대한 부분은 큰 조명을 받지 못했다. 팬데믹에 대처하는 과정에서 정치인들이 취약 계층 아동과 청년들에 대해 언급했지만 중요한 이슈가 되지는 못했다. 원칙적으로 팬데믹

기간 중 이러한 계층을 위한 다양한 서비스와 조치들의 우선 순위를 높이는 것이 가능했을 것이다. 예를 들어 일부 지자체에서 한 것처럼 이들을 위해 유치원과 학교를 열어 주는 등의 서비스를 제공할 수 있었겠지만 현실에서 취약 계층에 대한 관심은 부각되지 않았다.

특히 노르웨이의 유치원과 학교가 문을 닫은 3월 12일부터 처음 5-6주 동안, 이 문제와 관련된 다음과 같은 현실이 존재했다:

○ 가족 구성원이 개인 집에서 업무 활동을 하고 아동 및 청소년의 훈련 및 발달에 어려움이 있었기 때문에, 아동과 청소년의 가족 상황이 전반적으로 더 힘들어졌다

○ 결손 가정의 경우 자녀가 부모와 친척의 학대에 노출될 가능성이 더 커졌다. 왜냐하면 유치원과 학교에서 이러한 취약한 아이들을 매일 돌보는 시간이 줄어들었기 때문이다. 다시 말해, 이러한 기관들이 통제 기능을 하고 있었던 것이다.

○ 폐쇄 및 방역 조치의 또 다른 잠재적인 영향은, 학교에서 보내는 일과 및 학교 밖 친구들과의 접촉이 없기 때문에 사회적 고립이 더 확대되었다는 것이다.

○ 더욱이, 어려움을 겪는 가정의 자녀들은 매일의 학습 부족으로 인해 관계 훈련 및 발달에 타격을 입었고 이러한 위기 상황을 보상할 수 있는 자원이 없었기 때문에 특히 취약한 아이들은 가장 큰 피해를 입었다.

○ 이에 더해, 학교 밖의 특수 프로그램에 참여하는 아동과 청소년들은 감염 사유로 인해 대부분의 활동이 중단되었다.

일부 여론의 압박 끝에 정부는 3월 말경 팬데믹 기간의 유치원 및 학교 관련 대책 및 효과에 대해 논의하고 보고하도록 소규모 전문가 그룹을 구성하기로 결정했다. 팬데믹의 결과와 잠재적 조치를 다루어야 할 그 보고서에서, 주로 초점이 맞춰진 부분은 이 인구 집단의 약 20%를 구성하는 취약한 아동과 청소년의 상황이었다 (Expert group, 2020). 보고서에서는 취약한 아동/청소년들은 일반적으로 별도의 조치가 필요하며 흔히 여러 서비스를 사용하고 있고 팬데믹이 그들의 전반적인 상황을 악화시켰다고 지적했다. 또한 약물 남용, 가정 폭력, 우울증과 같은 심리적 문제 등과 관련된 장애를 겪고 있는 아동/청소년에 대해서도 언급되었다.

좀 더 구체적으로, 그 보고서에서는 노르웨이의 모든 유치원 아동 중 3%에 대해 특수 교수법 조치와 관련된 소위 '단일 결정'이 내려졌다고 언급했다. 즉, 외부의 공공 심리 교육 기관과 전문가들이 아동들의 특수한 필요를 평가하여 관련된 계획을 제출했다는 뜻이다. 또한, 위기 때문에 아이들이 가정에서 겪는 잠재적 문제들을 학교에 있을 때보다 파악하는 것이 더욱 어려워졌고, 가족들은 낙인이 찍힐 두려움으로 도움 요청을 꺼릴 수 있다고 설명했다. 아동 돌봄 서비스 조치로 인해 일부 유치원생들도 이러한 문제를 겪으며, 이는 종종 돌봄 실패 확대로 이어진다.

보고서에 따르면, 노르웨이 학교들에는 다양한 배경의 학생이 있으며 그중 다수는 특수 교육 및 언어 훈련(주로 이민자를 위한) 등의 특수 적응형 학습(special adapted learning)이 필요하다. 2019년에는 전체 초등학생과 중학생의 각각 7.7%와 6.4%에게 이러한 교육이 필요했으며, 고등학교에서는 그 비율이 낮았다. 더 넓게 보면 학교 제도 내에 있는 학생의 20%가 일종의 발달 및/또는 학습 장애를 갖고 있다. 학교가 폐쇄되면 이러한 유형의 교육을 체계적으로 제공하는 것이 불가능하다는 결론이 내려졌다. 팬데믹 때문에 많은 기관이나 서비스가 폐쇄되어 자원 부족

과 우선 순위 문제가 발생했다.

그 보고서는 지적된 문제를 완화하기 위한 조치를 많이 제시하지는 못했다. 보고서의 권고안은 유치원과 학교 수업을 신속히 재개할 것을 당국에 촉구하라는 내용에 초점이 맞춰져 있었으며 따라서 그와 관련된 방법을 자세히 설명했다. 그러나 정치 지도자들은 취약 계층에 대한 문제가 지속되는 가운데 3-4주를 더 기다린 후에 재개하기로 결정했다.

그러나 관련된 모든 공공 기관의 대표(대부분 정부 기관) 8명으로 구성된 광범위한 조정 그룹이 구성되었다. 이 그룹은 4월 20일부터 2주에 한 번씩 정치 지도자들에게 보고할 의무가 있었다. 첫 번째 보고서(조정 그룹 1, 2020)에서 그들은 팬데믹 기간에 취약한 아동/청소년을 위한 서비스가 약화된 이유를 다뤘다. 한 가지는 각종 방역 지침, 또 한 가지는 질병 및 격리로 인한 인력 부족, 그리고 세 번째는 문제를 겪고 있는 사람들과 그 가족이 도움을 요청하기를 꺼린다는 것이다. 한 가지 주요한 문제는 가족 및 아동 보호 기관, 취약 계층을 위한 보건 기관과 같이 관련된 사회 복지 기관 다수가 완전히 또는 부분적으로 폐쇄되었으며 온라인 상담이 좋은 대안이 되지 못했다는 것이다. 첫 번째 보고서에서는 또한 팬데믹 기간 동안 취약 계층의 아동/청소년 수가 증가했다는 사실을 지적했다.

4월 말경 나온 두 번째 보고서(조정 그룹 2, 2020)에 따르면, 조정 그룹은 팬데믹이 잘 통제되고 있지만 여전히 많은 공공 및 민간 기관이 다수의 예방 조치를 필요 이상으로 시행하고 있다는 사실을 지적했다. 또한 많은 공공 및 민간 기관이 여전히 사람들에게 재택 근무를 촉구하고 있으며, 이는 취약 계층에 부정적인 영향을 미치고 있다고 밝혔다. 따라서 조정 그룹은 취약 계층을 돕기 위해 다시 활동을 재개하고 사무실에서의 정상 업무로 돌아가라고 조언했다. 또한 여전히 부분적으로 폐쇄된 사회 복

지 및 보건 기관에 대해 리스크 평가를 수행하라고 권했으며, 취약 집단을 돕기 위해 기관 간 접촉은 다시 확대되어야 했다.

노르웨이 정부는 또한 위에서 언급한 전문가 그룹에 더해, 거의 같은 시기에 코로나19가 사회·경제에 미친 영향과 관련 공공 규제 조치를 논의하는 전문가 그룹 또한 임명했다. 이들의 보고서는 대부분 경제적 요인에 대한 것이었지만, 성장 및 학교 영역에 대해서도 언급했다. 이 전문가 그룹은 강력한 제한 조치가 여전히 시행되고 있던 4월 7일 첫 번째 보고서(Holden 1, 2020)를 통해 팬데믹 기간 동안 사용된 두 가지 주요 전략의 효과, 즉 정부가 추진 중이라고 주장하고 있는 '스탑 전략'과 전문가들이 현실에서 시행되고 있다고 주장하는 '브레이크 전략'에 대해 다루었다. 이는 노르웨이가 다른 국가들에 비해 극단적인 통금 및 폐쇄(lock down) 전략을 사용하지 않았음을 의미한다. 이 전문가 그룹은 브레이크 관련 전략을 선호했다.

이 그룹은 취약 계층의 아동/청소년들이 겪고 있는 부정적인 결과가 분명하다는 점을 지적했다. 왜냐하면 유치원과 학교에서 놀이와 사회적 접촉을 할 수 있는 시간을 잃는다는 것은 인적 자본에 대한 투자가 줄어드는 것을 의미하고 취약 계층에 가장 심각한 영향을 미치기 때문이다.[72] 또한 유치원과 학교가 폐쇄되면서 언어 훈련 부족으로 인해 이민자 가정이 겪게 되는 부정적 사회적 결과에 대한 우려도 있었다. 2018년 노르웨이의 56,000명의 어린이가 어떤 면으로든 돌봄 서비스 혜택을 받았다는 점도 강조되었는데, 이는 18세 미만 인구의 5%에 해당한다. 또한 취약 아동을 위한 서비스를 제공하는 기관들이 역량이나 질 측면에서 다소 제

72) 팬데믹 기간 동안 전체 유치원 직원의 52%를 차지하는 공립 유치원에서든, 사립 유치원에서든 실직이나 임시 해고는 발생하지 않았다. 정부는 소득 손실 보상을 통해서나 부모들이 지불하는 금액을 줄여 줌으로써 유치원을 경제적으로 지원했다. 노르웨이 학교들은 대부분 공립이며 공식적으로 온라인 수업을 통해 일상적인 활동을 지속했기 때문에 실직한 사람은 아무도 없었다.

한적이고 문제가 있으며, 강력한 규제 조치가 오래 시행될수록 취약 아동과 그 가족에게 더 많은 스트레스를 줄 것이라는 점도 보고서에서는 지적했다.

유치원과 학교 수업 및 다른 활동들의 재개가 점차적으로 시작된 지 한 달 후 나온 두 번째 보고서(Holden 2, 2020)에서, 전문가 그룹은 주로 개방으로 인한 사회·경제적 효과와 추가 시나리오에 대해 논의했으며 사회적 결과에 대해서는 거의 언급하지 않았다.

3월 초 노르웨이에서 강력한 제한 조치가 시행되었을 때, 정치 지도자들은 당국과 시민들이 취약 계층에 관심을 기울여야 한다고 강조했다. 이는 단지 취약한 아동과 청소년뿐 아니라 노인과 다양한 유형의 어려움을 겪는 사람들을 의미한다 (Christensen and Lægreid, 2020b). 위에서 강조한 바와 같이 취약한 청소년들이 어느 정도 주목을 받았으며 전체 보건 제도는 코로나19 환자를 치료하는 데 집중했고 그중에서도 취약 계층과 노인들의 비중은 많이 부각되었다. 하지만 팬데믹 기간 동안 노인들은 전반적으로 어떤 대우를 받았는가? 좀 더 정확히 말해, 팬데믹 기간 동안 그들의 삶의 사회적 측면은 어떠했는가 (Armitage and Nellums, 2020)?

첫째, 당국이 노인 보호에 대해 내린 지침은 대부분의 가정에서 '지나치게' 심각하게 받아들여졌고 자녀들과 손자녀들은, 자신의 집에 머물고 있는 노인들과 신체적 접촉을 피하게 되었다. 이는 노인을 보호하기 위함이었고, 일부 노인들은 그렇게 함으로 손자녀들을 보호한다고 생각했지만, 이러한 사회적 거리 두기 정책은 전반적인 공포감을 형성하는 부작용을 낳았다. 결과적으로 노인들은 자신의 집에 머물며 사회적으로 고립되었고, 이는 손자녀들에게도 부정적인 영향을 주었다. 특히 많은 아시아 국가와 달리 노인들이 다른 가족과 떨어져 사는 경우가 많은 노르웨이 문

화에서 어려움은 더욱 가중되었다. 이에 더해 감염병으로 인해 노인 가정을 위한 공공 보건 및 사회 복지 서비스 강도가 약해지면서 노인들의 사회적 고립은 더욱 흔한 일이 되었다.

둘째, 전통적으로 노르웨이에서는 노인들이 노쇠하여 더 이상 집에서 사는 것이 어려워질 경우 요양원이나 생활 보조 시설에 입소하여 거주하는 문화가 있다. 이러한 시설에 거주하는 노인은 80세 이상의 인구의 12-13%에 달한다. 팬데믹 기간 동안 공식적으로 감염병을 확산시킬 수 있다는 우려 때문에 친족들이 요양원을 방문해 노인을 직접적으로 접촉할 수 없다는 정책이 내려졌다. 와서 물건을 배달해 주거나, 창문을 통해 손을 흔들거나, 열린 창문을 통해 이야기를 나눌 수는 있었지만, 많은 노인들에게 이것은 슬프고 안타까운 상황이었으며 팬데믹에 대한 불안감을 더할 뿐이었다. 또한 이러한 정책은 노르웨이가 팬데믹이 잘 통제되고 있다고 발표한 지 몇 달 후에도 계속 시행되었다. 코로나19로 사망한 노르웨이 국민 중 60%가 요양원에 있었다는 사실을 볼 때 이러한 정책을 어느 정도 이해할 수 있지만, 삶의 마지막 단계에 있는 노인들의 사회적 고립을 심화시켰다고 볼 수 있다.

셋째, 팬데믹이 절정에 이르렀을 당시 집에서든 요양원에서든 노인들이 사망했을 때 장례식과 관련된 많은 제약이 있었다. 한 가지는 방역 지침으로 인해 교회의 좌석 수가 제한되었다는 것이며 이는 가족들에게 슬픔을 더했다. 또한 다른 지역(일부 지자체의 정책)이나 해외에서 방문한 가족들은 격리 조치를 해야 했기 때문에 장례식에 참석할 수 없었다. 이 모든 상황은 슬픔에 사별한 가족들에게 부정적인 영향을 미쳤다.

앞서 지적했듯이 팬데믹 기간 중 사회적 고립은 당국의 의식적인 보건 정책과 가족 구성원들의 일종의 지나친 불안감이 결합된 결과였다. 그 정책은 공식적인 정책으로서 타당했는가? 어떤 면에서 그렇다고 할 수 있

다. 노인들은 흔히 기저 질환을 앓고 있고, 이번 코로나19로 인해 평균 연령대에 비해 훨씬 높은 사망률을 기록했다는 사실을 볼 때 그들을 보호하기 위해 보건 상의 이유로 해당 정책은 필요했다. 실제로 노르웨이는 노인 사망과 관련해 스웨덴보다 나은 결과를 보였는데, 노르웨이의 코로나19 사망자는 약 270명으로 그 중 60%는 요양 시설에서 사망했고, 스웨덴의 경우 거의 6000명에 달하는 사망자 중 70%가 요양 시설에 있던 노인들이었다.

하지만 일부 노인병 전문의들은 이에 동의하지 않으며 팬데믹 기간 동안 아무도 노인들에게 원하는 것이 무엇인지 묻지 않았다고 주장한다. 그들은 많은 노인들이 가족으로부터 사회적으로 고립되는 잔인한 상황을 겪기보다는, 몇 달 더 일찍 사망한다 하더라도 가족과 지속적으로 신체적 접촉을 하기를 원했을 것이라고 말한다. 일부 노인병 전문의들은 팬데믹 기간 중의 '사망 원인' 개념 자체에 문제를 제기하며 그로 인해 공포감이 조성되었다고 생각한다. 그들은 코로나19가 노인 사망의 2% 또는 50%를 초래했는지 여부를 확인하기 어려운데도, 흔히 대부분의 사망을 팬데믹 관련 사망으로 정의하여 사회적 불안감을 심화시켰다고 주장한다. 하지만 흥미로운 사실은 노르웨이의 평균적인 독감 시즌에 900명이 사망하며 그 중 노인이 불균형적으로 많다는 것이다. 이번 팬데믹 기간 동안 독감 환자 수는 극히 적었으며 코로나19로 인한 사망자가 지금까지 270명에 불과해 평소보다 사망률이 낮을 가능성을 보여주고 있다.

제5절 결론

본 연구는 몇 가지 실증적 통찰을 제공했으며 그중 가장 중요한 것들은 다음과 같다:

○ 코로나19 대처를 위한 규제 및 기타 조치를 결정하는 과정은 중앙 정치 및 행정 지도자들의 주도 하에 전문가 기관, 고용주, 근로자 단체들이 협력했으며, 전형적인 하향식 프로세스였다.

○ 고려해야 할 여러 사항들의 균형을 유지하면서, 결정의 근거로 삼은 가장 중요한 정의는 상당히 비구체적인 '예방 원칙' 그리고 주요한 보건 우려 사항이었다 (Christensen and Lægreid, 2020a). 팬데믹의 경제적 영향은 인정되었지만 보건 문제에 비해 우선 순위가 낮게 다뤄졌고, 사회적 영향, 특히 취약 계층에 대한 사회적 영향은 상대적으로 덜 부각되었다. 이러한 현상은 팬데믹 초기 단계에서 두드러졌지만 나중에는 다소 개선되어 적어도 상징적인 관심을 받게 되었다 (Ursin et al., 2020).

○ 부분적으로는 노르웨이의 매우 탄탄한 국가 경제 덕분에, 정부가 팬데믹의 사회적 영향을 완화하려고 취한 조치는 대부분 경제적인 것과 연결되어 있었고 따라서 국민 개개인과는 간접적으로뿐만 아니라 더욱 직접적으로도 관련되어 있었다 (NOGOV, 2020a). 정부의 주된 논리는 기업과 자영업자에게 많은 경제적 지원을 제공함으로, 또한 복지 행정에서 제공하는 다양한 개별 조치를 통해 경제적 지원을 제공함으로, 정리 해고를 방지하고 그와 관련된 문제를 완화하며 취약한 아동/청소년을 포함하여 가족들의 삶에 어느 정도 평범한 일상을 되찾게 해 줄 수 있다는 것이었다. 이러한 정책은 취약 계층을 대상으로 설계되었다기 보다는 상

당히 일반적인 정책으로 추진된 것이었다.

조직 이론 관점으로 돌아가서, 수단·구조적 관점(instrumental-structural perspective)은 코로나19에 대처하기 위해 시행한 조치에 대해 꽤 많은 것들을 설명할 수 있다. 앞서 언급된 것처럼 통제 측면과 관련하여 프로세스는 하향식으로 이루어졌으며 이는 중대한 위기 발생시 매우 일반적인 패턴이다 (Kettl, 2004). 이 과정에서 가장 중요한 행위자들은 국무 총리와 장관들이었다. 이들은 전문가 기관들과 상의했지만 여러 면에서 그들과의 관계에서 우위를 점하고 있었다. 정부는 경제 패키지에 대해 고용주 및 근로자 단체와 실제적인 협상을 했다. 또한 소수 정부로서 의회의 야당과도 실질적 협상을 벌여 타협을 이끌어 냈다.

목표, 문제, 해결책/대책을 정의하는 방법을 가리키는 정의 측면과 관련하여, 정부는 일찍부터 보건 문제와 보건 제도 역량에 집중하기로 결정했다. 보건 제도 역량은 팬데믹으로 인해 부족해질 것을 우려했던 것이지만, 결과적으로 우려한 상황이 일어나지는 않았다. 노르웨이 정부는 이러한 우선 순위에 대해 폭넓은 지지를 받았다 (Christensen and Lægreid, 2020b). 해결책이나 대책에 대해서는 전문가 기관의 자문을 바탕으로 설계한다고 했으나, 실제로는 예방 원칙을 사용하여 상황을 '과장'하였으며, 학교를 개방하거나 국경을 완전히 폐쇄하지 않는 등의 완화된 조치를 권고한 전문가들의 조언을 따르지 않았다.

특히 초기 규제 단계에서 부분적으로 사회적 영향에 초점을 맞추지 않은 것과 관련하여, 한 가지 수단적 원인은 이러한 사회적 영향에 대한 공공 기관 내부의 제도적 지원이 약했고, 이 분야의 사회적 이해 집단들 역시, 취약한 아동/청소년 문제이든 노인 문제이든 간에 그들의 문제를 사회적 의제로 확장시킬 만큼 힘이 강하지 않았기 때문이다. 정부는 자신들

이 강력한 제한 조치를 추진할 정당성을 갖고 있고 노동 시장 주체들의 이익을 충족시킬 경제적 자원을 가지고 있음을 잘 알고 있었다. 모든 경제적 조치를 통한 간접적인 의미에서 가족들의 상황은 비교적 좋은 편이었지만, 정책은 일반적으로 중요하다고 여겨지는 소득 지원과 고용 안정을 염두에 두고 추진되었으며, 취약 계층에 대해서는 관심이 덜 기울여졌다.

문화·제도적 관점(cultural-institutional perspective)에서 볼 때 코로나19에 대한 대응은 강력한 위계 구조를 가진 정부에 의해 3자 협력의 중요성과 노동 시장에 초점을 맞춘 전통적인 방식으로 이루어졌다 (비교: Christensen, 2003). 따라서 팬데믹이 국가에 충격을 초래하기는 했으나 행위자의 패턴이나 문제 및 해결책의 정의가 비(非)위기 상황과 다소 비슷했으며 새로운 발전 경로를 가져오지는 않았다 (비교: Kingdon, 1984). 국민들은 정부가 시행한 엄격한 제한 조치를 받아들였으며, 적어도 그러한 제한 조치 시행의 초기 단계에서 Easton (1965)이 제도와 기관과 지도자에 대한 '확산형 지원'이라고 일컬은 것과 같은 지원을 보여주었다.

상징적 관점(symbolic perspective)에서 볼 때 정치 지도자들은 이번 위기에서 여러 상징들이 있는 무기고를 가진 것과 마찬가지였다. 한 가지는 '우리는 여러분에게 무엇이 최상인지를 알고 있다'는 온정주의적(paternalistic) 태도로서, 사람들이 정부의 지시를 따르면 결국 사람들의 일상을 정상으로 되돌릴 수 있다는 신뢰를 주는 것이다. 이 상징은 정부에게 매우 유용했으며, 이에 더해 전문가의 조언을 근거로 대책을 마련하겠다는 상징들로 보완되었는데 이것은 실제로 부분적으로만 사실이었다. 좀 더 노골적이면서 다양한 버전으로 전달된 또 다른 상징은 '노르웨이는 워낙 부국이라 팬데믹의 영향과 싸우기 위해 얼마든지 돈을 쓸 수

있다'는 것이다. 일부 집단은 돈의 배분이 공평하지 않고 자신들에게는 혜택이 오지 않았다고 생각했지만, 이 상징 역시 대체적으로 국민들에게 잘 받아들여졌다.

취약 계층 보호와 관련된 상징들도 좋은 반응을 얻었지만 앞서 언급했듯이 여러 가지 이유로 문제가 많았다 (Ursin et al., 2020). 그 상징들은 적어도 정부와 관련해서는 다소 비구체적이었고 약간의 조건들이 수반되었다. 취약 계층에 대한 팬데믹의 사회적 영향을 완화하려고 직·간접적으로 취한 조치들은 그 수가 너무 적거나 다소 문제가 있었지만, 이에 반대하는 강한 목소리가 부족한 것은 정부에 큰 문제를 일으키지 않았다. 또한 위기 상황의 정부를 비판하는 것 역시 결코 쉬운 일은 아닌데, 특히 이번 코로나19 위기를 노르웨이가 성공적으로 대처했다고 간주되기 때문에 더욱 그러하다 (Christensen and Lægreid, 2020a).

제6절 코로나19에 대한 사회 정책 대응의 잠재적 영향

노르웨이 공중보건연구소(NIPH)는 전 세계의 연구 논문을 기반으로 수행한 광범위한 메타 연구에서 다음과 같이 말했다: '지금까지 코로나19 팬데믹에서, 코로나19에 노출된 사회적·경제적 취약 계층을 지원하기 위한 조치들이나 감염 통제 조치들이 보건 관련 영향으로 이어진다는 연구 기반의 증거는 거의 없다' (NIPH, 2020, 27). 이 연구가 매우 광범위하고 우리가 다루고 있는 유형의 사회 정책 대응에 특별히 초점을 맞추지는 않지만, 우리에게 시사하는 바는 있을 수 있다.

우리의 핵심 주장은 노르웨이 정부가 코로나19 대응과 관련하여 예방 원칙 및 주요 보건 이슈에 가장 큰 중점을 두었다는 것이다. 정부의 주요

전략을 '스탑 전략'이라고 부르든 '브레이크 전략'이라고 부르든 그 전략은 성공했다. 취약 집단, 그 중에서도 노인들이 코로나 바이러스에 가장 많이 노출된다는 점을 전제로 한다면, 그들은 노르웨이의 이러한 성공적인 대처로 보건상 혜택을 입었을 것이다. 또한 노르웨이는 팬데믹 기간 동안 특히 민간 부문의 행위자를 지원하기 위해 자국이 보유한 많은 경제적 자원을 사용했으며, 이는 간접적으로 취약 집단에 혜택을 주었을 것으로 기대할 수 있다.

결론에서 언급한 것처럼, 팬데믹 기간 동안 주요한 정부 대책과 다른 방향으로 인해 사회적 우려나 대응책에는 큰 관심이 집중되지 않았으며, 노인보다는 아동/청소년에 대해 그러한 현상이 더욱 두드러졌다. 지적했듯이 정부는 노동 시장에 대한 부정적인 영향을 완화하기 위해 경제적 성격을 띤 다양한 간접적 조치를 시행했다. 실제로 민간 부문에서는 고용 안정이 큰 문제가 되었지만 정부의 대책이 많은 기여를 했으며 특히 다양한 직·간접적 소득 지원 조치가 도움이 되었다. 하지만 팬데믹의 처음 몇 달 간 취약 계층이 큰 타격을 입었다는 징후가 많이 나타나는데, 그렇다고 해서 정부가 기존 대응책을 많이 수정하지는 않았다. 사회적 고립은 모든 취약 계층에게 주된 요인으로 작용했으며, 아동/청소년들에게는 교사 및 전문 인력과의 접촉 부족, 그리고 노인에게는 직접적인 접촉 부족 등이 어려움을 초래했다. 하지만이 이렇듯 힘들었던 초기 기간의 영향을 평가하기는 어렵다.

5월 초 이후로 아이들은 유치원으로, 학생들은 학교로 돌아가기 시작했고 취약 계층에게 중요한 사회 및 보건 시설들도 다시 문을 열었다. 아직까지는 일반적인 예방 조치들이 시행되고 있지만 점차적으로 일상을 회복해 가는 분위기가 형성되고 있다. 그러나 3월 초부터 5월 초까지 가장 힘들었던 시기에 취약 집단이 받은 영향에 대해 평가하는 연구가 아직

부족하며, 앞서 지적한 잠재적인 영향이 지속될지 그리고 이러한 영향이 취약 집단을 지원하는 제도에 추가적인 압력으로 작용할지의 여부는 아직 알 수 없다.

제8장

일본의 코로나-19로 인한 사회, 경제적 영향과 사회 및 고용 정책 대응

제1절 서론
제2절 사회, 경제적 영향
제3절 코로나-19에 대한 정책 대응
제4절 결론

제8장 일본의 코로나-19로 인한 사회, 경제적 영향과 사회 및 고용 정책 대응

제1절 서론

2020년 1월, 일본인들은 내년 여름의 도쿄 올림픽을 고대하고 있었다. 2012년 말 아베 신조 총리가 취임했을 당시 니케이 225 지수는10,000 이하로 폭락했다. 그 후로 주가는 계속해서 상승해서 20,000을 넘었다. 소득 불평등 증가가 물론 재임 당시 관심을 받긴 했지만 실업률은 역사적으로 낮은 2.4%대를 유지했고, 아동 빈곤율은 2012년 16.3%에서 2018년 13.5%로 감소했고 노동시장에서는 근로자 부족이 큰 걱정이었다. 아베 총리는 2020년 8월 24일 재임 2,799 기념일을 관저에서 축하했다. 이는 세계 제2차대전 이래로 최장 기간 재임 기록이며 사토 에이사쿠 총리의 이전 기록을 뛰어넘었다.

그러자, 코로나-19가 갑자기 세계를 강타했다. 사회는 크게 변화했다. 이 논문은 코로나-19가 일본의 경제와 사회에 미치는 영향을 조사하고 이에 대한 사회 및 고용 정책 대응을 살펴본다. 연구를 통해서 우리는 코로나-19 팬데믹 위기가 일본 사회내에 상존했던 모순을 어떻게 드러냈는지 살펴본다.

본 논문의 구조는 다음과 같다. 첫째, 공식 통계와 민간 부문 설문조사를 통해 코로나-19의 사회, 경제적인 영향을 분석하고 다음으로 정부의 코로나-19 대응을 요약한다. 결론은 위의 내용을 요약한다.

제2절 사회, 경제적 영향

1. 일본의 코로나-19 개요

일본에서 코로나-19가 발병한 타임라인과 정부의 대응은 다음과 같다. 첫 코로나-19 확진자는 1월 15일에 확인되었다. 가나가와현에 거주하는 중국인 남성이었다. 후생노동성에 따르면 (MHLW) 환자는 우한시에 머물렀지만 수산물 시장을 방문하지 않았고 폐렴 환자와 집중적으로 접촉했을 가능성이 높았다.

1월 24일 시작된 중국 춘절 축제기간동안 수많은 중국 관광객이 일본을 방문했고 이중 우한 출신 관광객 중 확진자가 몇몇 발생했다. 일본인 중 첫번째 확진자는 1월 28일 확진된 버스 운전기사였다. 그는 우한은 방문한 적이 없었지만 1월 초중순에 우한 출신 관광객을 태운 버스를 운전했다.

1월 30일, 일본 내각은 코로나-19에 대처하기 위해 총리가 이끄는 비상대책팀 구성을 승인했다.

2월 1일 코로나-19 팬데믹은 전염병 법에 따라 지정전염병으로 지정되어 접촉자 조사가 실시되었다. 같은 날 유람선 다이아몬드 프린세스 호 승객들도 확진된 것으로 확인되었다. 유람선은 요코하마 항에 2월 3일 회항했으며 2월 5일 몇 명의 확진자가 나왔다. 그 후로 미디어의 관심은 다이아몬드 프린세스 호에 집중되었다. 이 시점에서, 감염은 여전히 국내에 국한되었다.

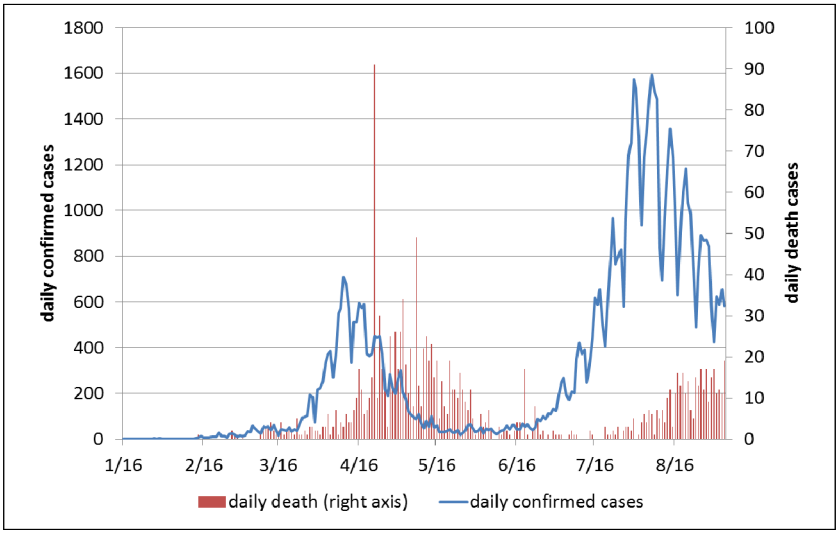
2월 14일 비상대책팀 주재로 신종 코로나 감염병 통제 전문가 회의가 개최됐다. 그 후로 전문가 분석 및 권고가 대중의 시선을 끌었다. 이 기간에 대중은 코로나-19의 심각성에 대해 인지하기 시작했다.

2월 28일 홋카이도 현에서 모든 공립 초등학교, 중학교를 일시 폐쇄했다. 홋카이도에서는 다른 지역 대비 코로나가 보다 일찍 관측되었다. 이 같은 대응을 보고 아베 총리는 전국적으로 3월 2일부터 봄방학이 끝나는 시점까지 모든 초, 중, 고등학교 및 특수지원학교를 폐쇄하도록 요청했다.

3월 13일, 신종 코로나 대응 특별대책법이 제정되었다. 이는 독감 및 기타 질병에 대한 특별대책법을 개정해 코로나-19에 적용하는 것이었다.

〔그림 8-1〕에서 보이듯이, 첫번째 신종코로나 대유행은 3월부터 5월 초중순 까지였다. 3월 24일 2020년 여름 개최 예정이던 도쿄 올림픽 및 장애인 올림픽을 1년 연기한다는 발표가 있었다. 다음날, 고이케 유리코 도쿄 도지사는 기자회견을 열어 코로나-19 감염이 심각한 상황이며 시민들에게 해당 다음주말에 외출 자제를 부탁했다.

〔그림 8-1〕 일별 확진자 및 사망자 수



자료: 일본 후생노동성.

4월 7일, 신종 코로나 대응 특별대책법에 따라 정부는 사이타마, 지바, 도쿄, 가나가와 오사카, 효고, 후쿠오카 7개 현에 5월 6일까지 한달간 비상사태를 선포했다. 4월 16일, 위의 비상사태는 모든 현으로 확대되었다. 사실, 정부가 비상사태를 선포할 때 이미 첫번째 유행은 지나고 있었다고 종종 지적되었다.

일본에서 4월 말~5월까지 연휴가 많았기에 정부는 이 기간 중 코로나-19 확산으로 경계태세에 돌입했다. 5월 6일 비상사태 종료를 눈앞에 두고 정부는 5월 말까지 비상사태 연장을 선언했다.

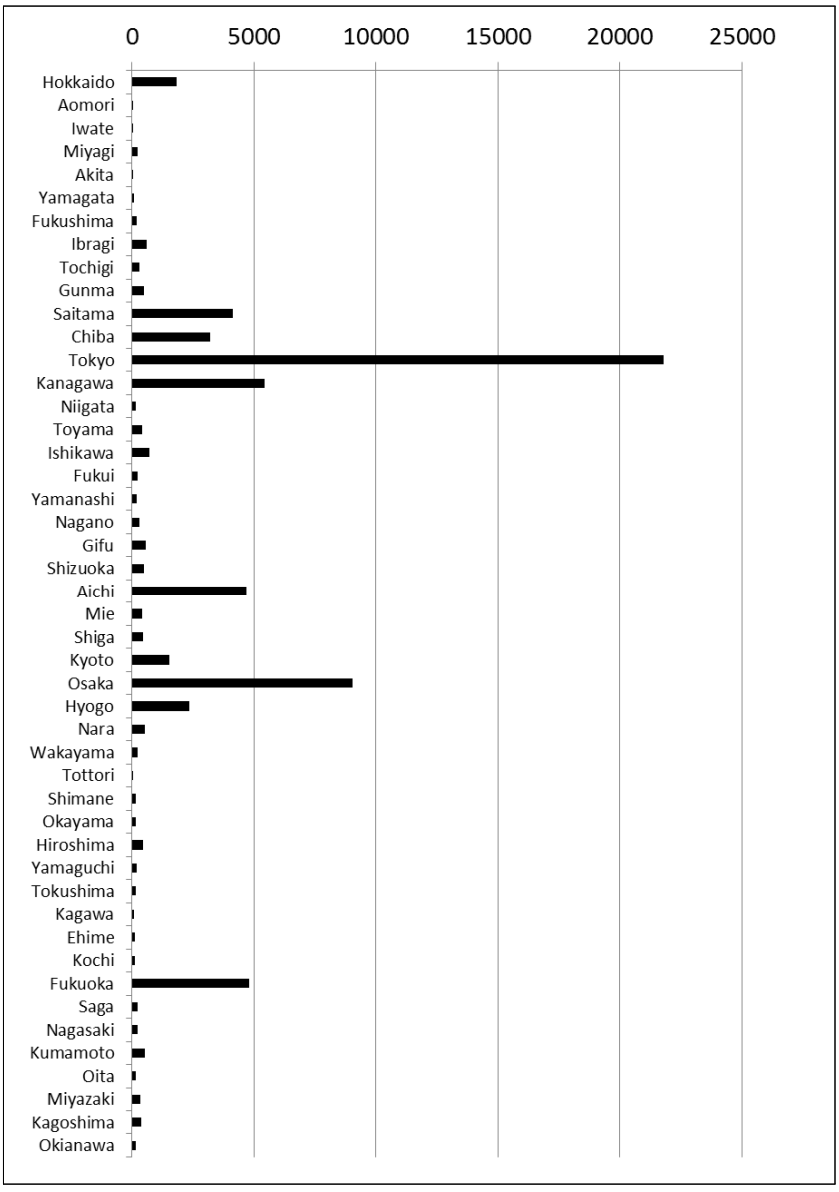
몇 번의 휴가가 지나고, 코로나 판데믹이 약해지는 듯이 보였다. 5월 14일 정부는 39개 현에 이어 5월 21일 교토, 오사카, 효고의 비상사태 선언을 해제했다. 5월 25일 정부는, 홋카이도, 사이타마, 지바, 가나가와, 도쿄현의 비상선언을 해제했다. 5월부터 6월까지 확진자 수는 꾸준히 줄고 있었다.

하지만, 6월 말 2차 유행이 시작되면서 다시 상황이 악화되기까지는 그리 오랜 시간이 걸리지는 않았다. 2차 유행 때는 비상사태 선포는 없었다. 7월 3일 신종코로나 감염병 통제 전문가 회의는 폐지되고, 신종 코로나바이러스 감염증 관리 소위원회가 설립되었다. 8월 21일 소위원회는 7월 말 코로나가 정점을 찍었다고 발표했다.

이 기간 중, 정부는 7월 22일 “Go To Travel Project” (여행가기 프로젝트)를 개시했다. 이 프로젝트는 정부는 국내 여행객을 위한 숙박 및 당일 여행 비용의 50%를 보조금을 지급할 예정이다. 도쿄로 여행은 이 프로그램에 포함되지 않았고, 도쿄 주민들은 보조금을 받지 않았다. 이는 논란의 불씨가 되었고, 대중은 감염병 예방이냐 관광증진이냐를 두고 분열되었다.

9월 7일 기준, 일본내 확진자 수 및 사망자 수는 각각 71,856명가 1,363명이 되었다. 그림 2는 9월 6일 기준, 각각의 총 확진자 수를 보여주는데, 현 별로 상당한 격차가 있음을 알 수 있다. 도쿄, 아이치, 오사카, 후쿠오카 등 대도시 지역에서 다수의 확진자가 나왔다. 추가로, 인기 관광지인 오키나와에서도 7월 확진자 수가 급증했다. 이러한 지역간 차이는 경제 또는 감염병 예방 중 어느 것에 초점을 맞춰야 할지에 대한 의견차에 영향을 주었다.

〔그림 8-2〕 각 현별 총 확진자 수



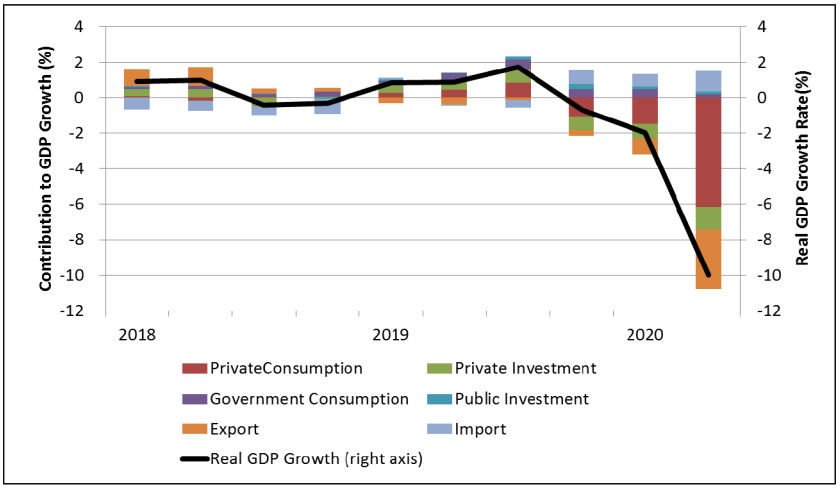
자료: 일본 후생노동성.

2. 경제 및 고용 영향

코로나-19의 경제 영향은 깊었다. 그림 3은 실질 GDP의 전년 동기대비 변화율을 최종 수요 요소의 GDP 성장 기여도를 보여준다. 실질 GDP 성장은 2020년 1분기 -2.0%를, 2분기에는-10.0를 기록했다. 리먼 브라더스의 몰락시, 실질 GDP성장은 2009년 1분기에 감소폭이 최대였다. 이를 통해 보면 코로나-19로 인한 감소가 2008년~2009년 경제 위기보다 더 큰 것을 알 수 있다.

최종 수요 요소에 있어서는, 코로나-19의 구별되는 특징은 다른 경제 위기 대비 소비가 심각하게 감소하는 것이다. 2020년 2분기에 소비 기여도는 -6.1%로 실질 GDP 성장률의 60% 이상을 차지한다. 실질 GDP 성장률에 그 다음으로는 수출이 -3.4%로 가장 큰 영향을 끼친다.

[그림 8-3] 최종 수요 요소에 의한 GDP 성장률 기여



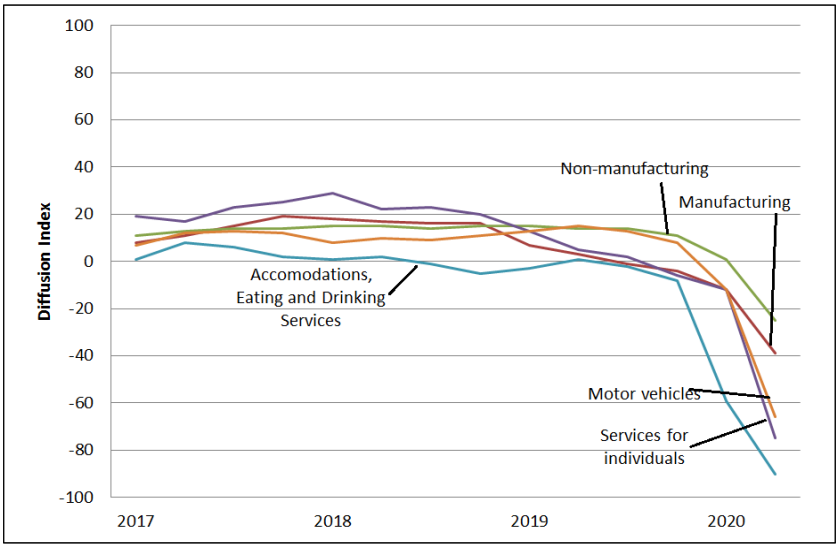
주: 전년 동기 대비 실질 GDP 변화율 (%) 계절 조정
자료: 내각 국무실

산업에 미치는 영향은 부문별로 다르다. 그림 4는 일본은행이 발표한 분기별 통계인 부문별 기업심리의 확산지수변동을 나타내며 비즈니스 심리가 양호할 때가 0 초과, 기업심리가 좋지 않으면 0 이하를 나타낸다. 전 산업의 DI는 1분기 (3월) -4를 기록했고 2분기 (6월) -31을 기록했다. 리먼 쇼크 당시 가장 하락폭이 컸는데 2009년 1분기 당시 -46을 기록했다.

업종별로는, 2020년 2분기에 제조업이 조금 더 영향을 받으며 제조업은 -39, 비제조업은 -25를 기록했다. 제조 업체 중, 자동차는 -75으로 가장 크게 하락했다. 비제조업 중 숙박, 식음료 산업 및 개인 서비스 산업이 현저히 감소해 각각 -90 및 -86을 기록했다. 반면, 정보서비스 및 통신 산업은 각각 13, 8로 양호하다. 따라서 산업에의 영향도 업종마다 다르다. 코로나-19 은 직원들이 고객과 접촉할 수밖에 없는 산업에 타격을 입혔다. 이것이 바로 이전 경제 위기들과 이번과의 가장 큰 차이이다.

기업 정서의 DI는 또한 기업의 규모에 따라 게재된다. 2020년 2분기에 제조업 분야 대기업의 DI는 -34를 기록했고, 비제조업은 -17인 반면, 제조업 내 중소기업은 -45, 그리고 -26 이었다. 중소기업들이 보다 심각한 상황에 놓일 가능성이 높다.

〔그림 8-4〕 비즈니스 정서의 확산지수



자료: 일본은행 및 일본 노동정책 및 연구원(Bank of Japan and the Japan Institute for Labor Policy and Training).

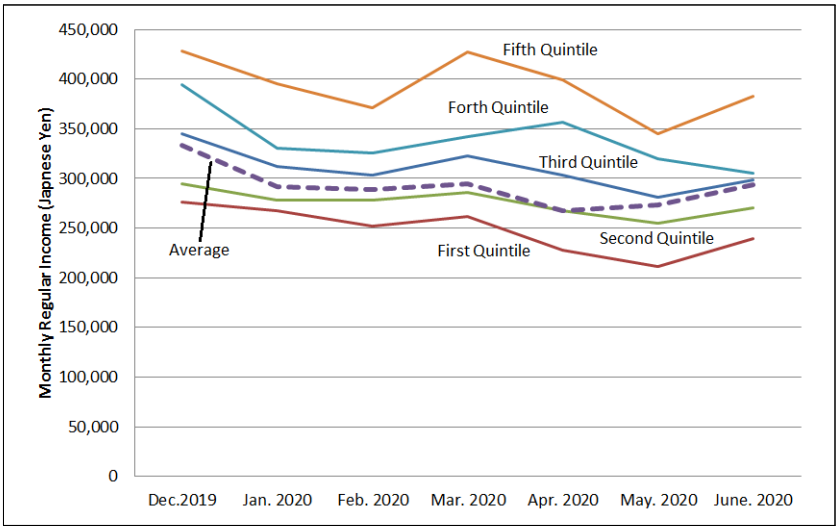
〔그림 8-5〕는 소득 그룹별로 소비에 미치는 영향을 보여준다. 2019년 12월 평균 소비는 345,370 엔이었고 2020년 5월 280,883 엔으로 떨어졌다가 6월 298,367 엔으로 소폭 상승했다. 이는 그 당시 감염의 수가 감소했기 때문일 가능성이 높다. 하지만 7월 확진자 수는 다시 급증했고, 이와 관련해 소비도 또 감소했다.

소득 그룹별로는 2020년 5월 첫번째 오 분위수 소득가구의 소비가 전년 동월대비 22.8% 감소했다. 다섯 번째 소득 분위수에 있는 사람들은 16.5% 감소했다.

2020년 5월 소비 품목 중, 가장 큰 감소세를 보이는 것은 종가와 신발류로서 신발은 38.3%, 그리고 교육 및 엔터테인먼트가 전년 동월 대비 37.9% 감소한 것으로 나타났다. 이와 대조적으로, 가구 및 가정용품 소비는 2.9% 증가했다. 다른 항목의 변화비율은 아래와 같다; 식품(-5.4%),

주택 (-26.0%), 공과금 (-5.9%), 의료(-7.0%), 교통 및 통신(-22.4%), 교육(-21.0%).

〔그림 8-5〕 일반적인 소득 오분위수에 따른 소비지출



주: 2인 초과 가구의 세대주의 월 소득 기준
자료: 총무성, 가구 소득 및 지출 설문 조사.

〔그림 8-6〕은 성별에 따른 월별 고용변화를 보여준다. 전체적인 고용의 최대 하락은 2020년 4월에 발생했고 이때 약 100만 명의 고용 감소가 일어났다. 고용건수는 5월에 4만 명, 6월에는 8만 명, 7월에는 11만 명으로 점차 증가했다.

그러나 고용에 미치는 영향은 남성과 여성 간 크게 달랐다. 고용 감소의 거의 70% 가까이 여성 고용에서 발생했다. 2020년 4월, 70만 개 고용이 사라졌다. 5월부터 6월까지, 여성 고용이 약간 증가하다 7월에 남성 고용이 증가세였다가 다시 감소했다.

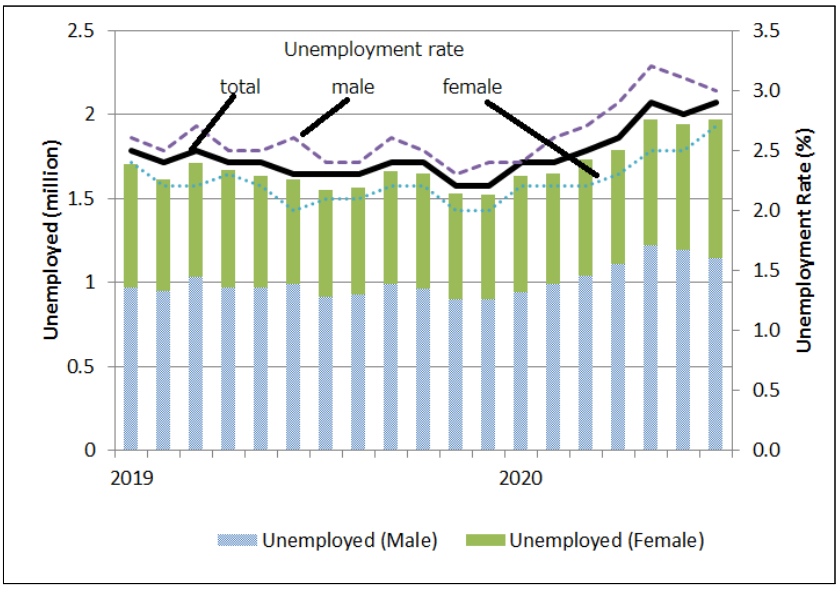
〔그림 8-6〕 월별 고용변화

자료: 노동후생성, 노동력 조사, 일본 노동 정책 및 연수원

〔그림 8-7〕은 고용자 수의 변화와 성별에 따른 실업률을 보여준다. 2020년 5월 실업률은 122만 명으로 최대였고, 실업률은 2.9%였다. 7월 실업률은 114만 명으로 소폭 감소했지만 실업률은 여전히 2.9%였다. 성별로 보면 남성 실업률은 3.9%, 여성 실업률은 2.7%였다.

통계적으로, 사람들은 구직중일 때만 "실직자"에 포함된다. 코로나-19가 확산되고, 많은 사람들이 육아 또는 다른 이유로 어쩔 수 없이 근무 시간을 단축하거나, 휴가를 내거나, 퇴사했다. 일본 정부의 통계에 따르면 이들은 "실직자"로 분류되지 않고 "비노동 인구"로 간주된다.

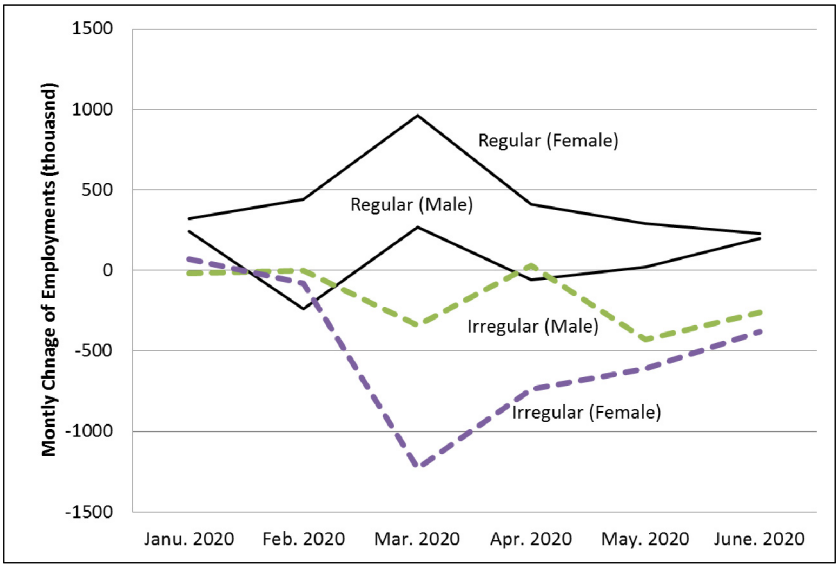
〔그림 8-7〕 실직자 수 및 실업률



자료: 노동후생성, 노동력 조사, 일본 노동 정책 및 연수원

〔그림 8-8〕은 성별 및 고용 상태에 따른 고용 변화를 월별로 보여준다. 남녀 모두 비정규직 수가 줄어든 것으로 나타났다. 그러나 여성의 경우 여성의 정규직과 비정규직간 확연한 대조를 보인다. 2020년 5월 정규직 고용자수는 증가하고 있지만, 비정규직 수가 123만 명 감소했다.

〔그림 8-8〕 정규직 및 비정규직의 월별 변화



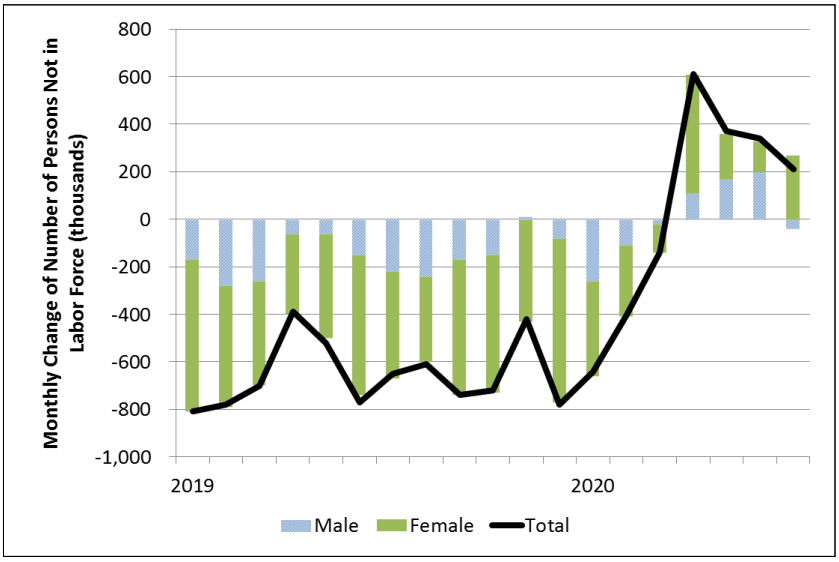
주: 작년 동월 대비 계절별 월 변동 기준
자료: 후생노동성, 노동력 조사.

〔그림 8-9〕는 성별에 따른 전월 대비 노동인구 수 변화를. 코로나-19가 확산되기 전에는 비경제활동인구 수가 증가하고 있었다 하지만 2020년 4월 비경제활동인구 수는 61만으로 크게 증가했다. 그 이래로, 비경제활동인구 수는 전월 대비 6월에 37만, 7월에 21만 각각 증가했다. 성별로는, 여성 비경제활동인구가 크게 증가했다. 2020년 5월 총 비경제활동인구는 가장 크게 증가했을 때 남성 비경제활동인구는 11만 증가한 반면, 여성 비경제활동인구는 거의 그 5배인 50만이었다. 7월에는 남성 노동인구 수가 40만명 감소했지만, 여성 비경제활동인구는 27만 늘었다.

따라서 코로나-19가 노동 시장에 미치는 영향은 최소한 실업률에 있어서는 다른 선진국보다 일본에서 덜했다는 것을 알 수 있다. 미국과 대부분의 유럽 국가보다 일본에서 코로나-19 확진자가 상대적으로 적었기 때

문이며 원래 일본에서 실업률이 낮았기 때문이다. 다음 절에서 논의되는 바와 같이 조정 보조금은 정리해고 감소에 어느 정도 도움이 되었을 것이다.

[그림 8-9] 비경제활동 인구의 월별 변동



주: 작년 동월 대비 계절별 월 변동 기준
자료: 노동후생성, 노동력 조사.

4월~5월 사이 고용의 수는 현저히 줄었고 이는 대중들의 일상생활에 큰 영향을 미치고 있다. 그 영향은 불평등했고 많은 여성 일자리가 사라졌다. 이는 다수의 여성 근로자들이 식음료 및 개인 서비스 분에 종사할 가능성이 높고, 여성이 가정에서 불평등한 육아와 가사일 부담을 받는 일본 사회의 특성과도 관련이 높다.

3. 영향의 불평등

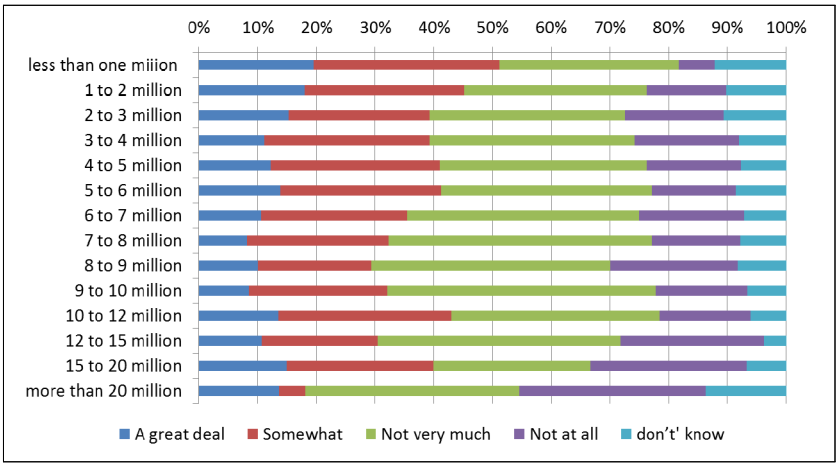
이전 섹션에서 코로나-19가 고용에 미치는 영향이 남성과 여성 간에 균등하게 분포되어 있다고 파악했다. 이번 섹션에서는 민간 기관의 독립 연구에 초점을 맞추어 코로나-19가 취약계층에 타격을 준다는 것을 깨닫게 될 것이다.

우선, 일본 최대 국가 노조인 노동조합 총 연합회인 JTUC-RENGO의 생활 수준 개선 연구소(Research Institute for Advancement of Living Standards)가 실시한 설문을 조사할 예정이다. 연구소는 원래, 연 2회 (4월, 10월) 근로자의 일과 생활에 대한 설문을 실시해왔으며 2020년 4월 1~3일 실시한 창립 39년 설문에서 코로나-19관련 질문이 추가되었다. 설문은 20대부터 60대 초반의 민간기업에 고용되었고 일본에 거주하는 사람을 대상으로 했고 대상자 수는 4,307명이었다. 웹사이트에서 설문에 답하는 방식으로 설문이 진행했다.

〔그림 8-10〕은 연간소득별로 "코로나-19는 당신의 소득 및 고용에 얼마나 많은 영향을 끼쳤는가?"라는 설문 결과를 보여준다. 영향이 있었다 (큰 영향 + 다소) 고 답한 응답자는 저소득층에서 더 많았다. 즉, 수입이 1백만엔 미만인 가구의 51.2%가 영향이 있었다고 답한 반면 2천만엔 이상의 소득이 있는 가구는 18.1% 만 영향이 있었다고 답했다.

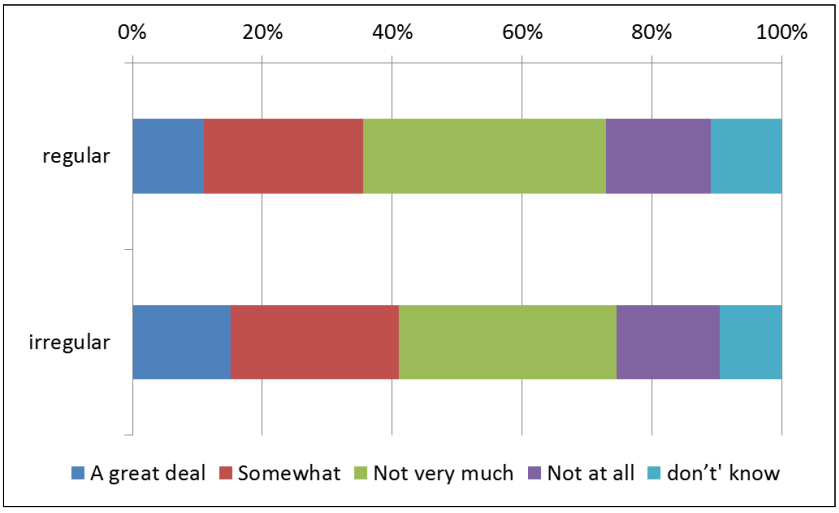
〔그림 8-11〕은 〔그림 8-10〕과 같은 질문의 답을 고용 상태, 정규직 및 비정규직에 따라 보여준 것이다. 정규직 중에서는 35.5%가 영향이 있었다고 답했고, 비정규직에서는 조금 높은 41.0%가 영향이 있었다고 응답했다.

〔그림 8-10〕 코로나-19는 소득 및 고용에 얼만큼 많은 영향을 끼쳤는가 (연간 소득별 분류)



자료: 2020년 4월, 생활 수준 개선 연구소의 "근로자 단기 설문: 코로나-19와 연관된 보고서.

〔그림 8-11〕 코로나-19는 소득 및 고용에 얼만큼 많은 영향을 끼쳤는가 (정규, 비정규직 기준)

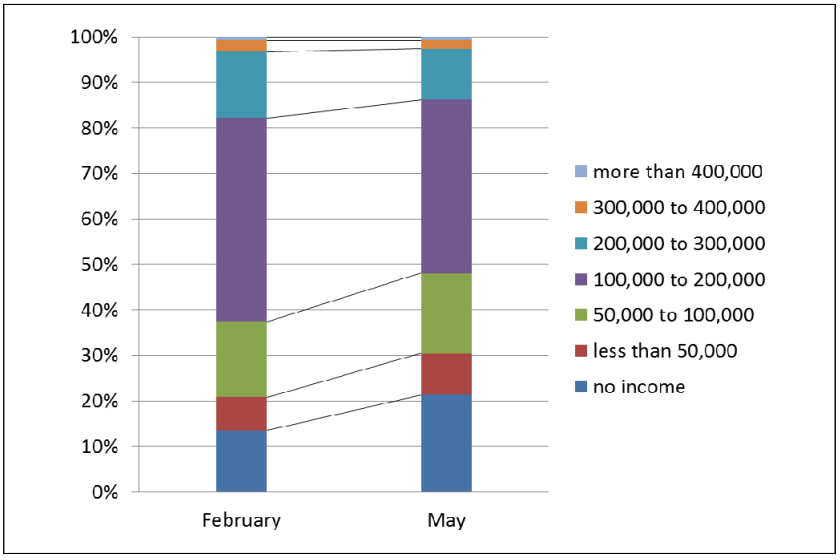


자료: 2020년 4월, 생활 수준 개선 연구소의 "근로자 단기 설문: 코로나-19와 연관된 보고서.

이제 정부가 승인한 비정부 조직인 미혼모 포럼의 설문을 조사할 계획이다. 포럼은 민간 기구로써, 싱글맘을 지원하며 2020년 7월 1일~7일까지 싱글맘의 고용 및 생활 수준에 대한 설문을 실시했다. 설문은 일본의 몇몇 싱글맘 지원 그룹이 발행한 이메일 뉴스레터를 통해 등록한 사람들에게 발송되었다. 2,119개의 답변이 접수되었고 이중 1,816답변이 유효했다. 설문은 이메일을 통해 설문 발송을 하고 웹양식을 작성하는 방식으로 진행했다.

〔그림 8-12〕는 코로나-19가 확산되기 전, 2020년 2월부터 코로나-19가 확산된 5월까지의 월 소득 분포를 보여준다. 해당 그림을 보면 소득이 전반적으로 감소했다.

〔그림 8-12〕 2020년 2월 - 5월 한부모 소득 변화

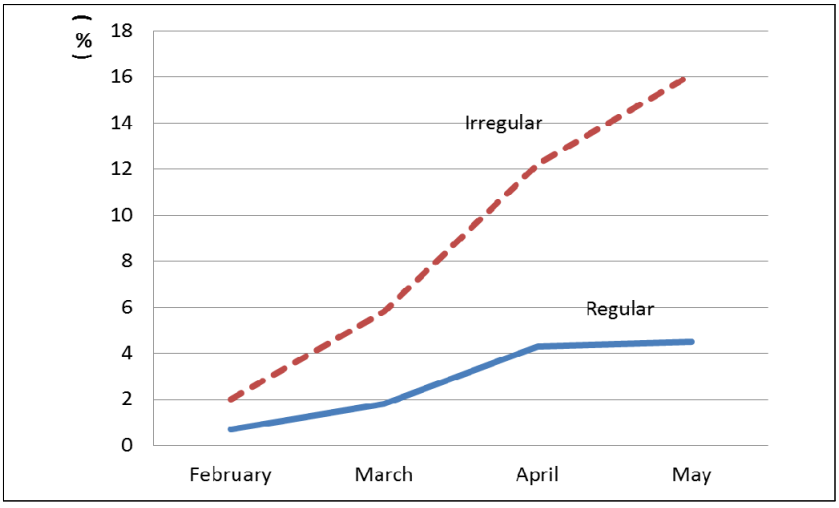


자료: 공인 NPO 싱글맘 포럼 및 싱글맘 연구 프로젝트 2020년 8월, "코로나-19: 싱글맘의 생활 수준 저하".

〔그림 8-13〕은 2월에 고용 상태였지만 소득이 없는 사람의 고용 상태와 그 월별 비율을 나타낸다. 정규직 중 5월에는 4.5%가 소득이 없는데 2월에는 0.7%를 약간 상회한다. 비정규직 중에 2월에는 2.0%가 소득이 없는 반면, 5월에는 16.1%가 소득이 없다.

설문 조사 질문 중에는 가정내 돌봄에 미치는 영향에 대한 것도 있다. 응답자의 약 30%는 코로나에 감염되면 육아를 못할 것이라는 걱정 때문에 자발적으로 휴직하거나 퇴사했다. 초, 중, 고등학생 자녀를 둔 싱글맘들은 자녀 학교의 임시 폐쇄로 휴직하거나, 근무 일수나 시간을 단축하거나 퇴사하는 등으로 고용에 영향이 있었다고 했다.

〔그림 8-13〕 2월 고용 상태인 싱글맘의 무소득 비율



자료: 공인 NPO 싱글맘 포럼 및 싱글맘 연구 프로젝트 2020년 8월, "코로나-19: 싱글맘의 생활 수준 저하"

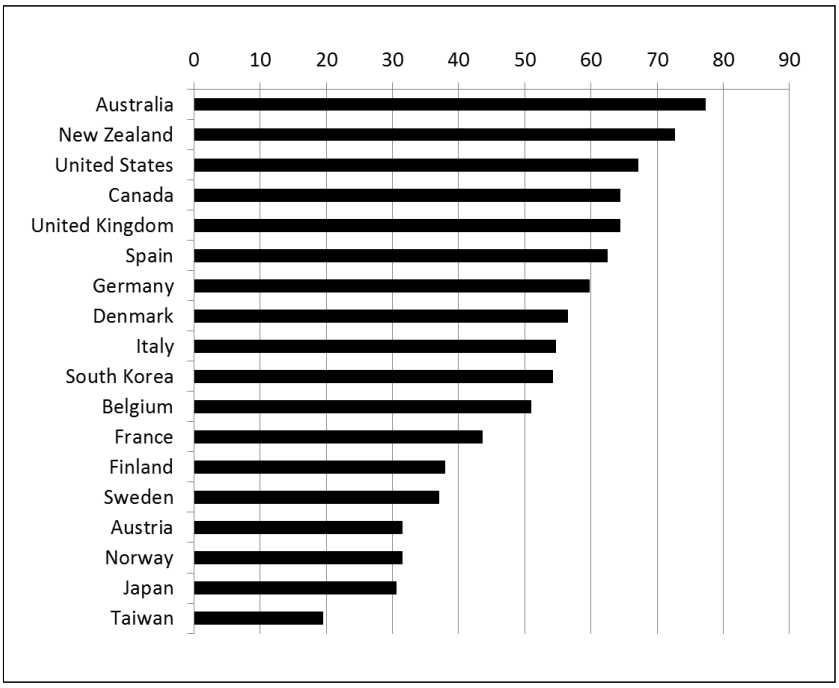
제3절 코로나-19에 대한 정책 대응

〔그림 8-14〕는 코로나-19에 대한 정부 대응이 엄격함을 보여준다. 점수가 높을수록 정부 대응은 보다 엄격해진다. 그림은 일본이 선진국 중에서 규제 수준이 가장 낮은 나라 중에 하나임을 보여준다. 일본에서는 락다운 (폐쇄)이나 기타 다른 방법을 채택하지 거주민의 자유를 엄격하게 제한하지 않는다.

일본 정부의 시민의 개인권리 제한 조치는 정부가 감염병 예방을 위해 필요시 협조를 구할 수 있고 단지 요청만 할 수 있다는 감염병 (예방) 법 제44조3항에 근거하고 있다. 또한 해당 조치는 도지사가 요청해야 하지만 해당 요청의 보상에 관련한 법적 조항은 없다.

위에서 설명한 제도적 한계에 직면하여 정부와 지방 정부는 코로나-19에 대응해 왔다. 이번 장에서는 현금 이전에 중점을 둔 정부의 지원 방안을 요약한다.

〔그림 8-14〕 정부 대응 엄격성 지표 (2020년 8월 28일 기준)



주: 점수가 높을수록 정부의 대응이 보다 엄격하다는 의미임.
자료: 토마스 헤일, 샘 웹스터, 안나 페더릭, 토비 필립스, 베아트리즈 키라 (2020). 옥스포드 코로나-19 정부 대응 트래커, 블라바트니크 정부 학교 (Blavatnik School of Government).

1. 추가 경정 예산

4월 30일, 정부는 코로나-19에 대응한 첫번째 추가경정 예산을 승인했다. 일반 계정으로 해당 예산 금액은 약 25.7조엔이다. 2019회계연도 일본의 세수량은 약 25.7조엔에 달했기 때문에 이는 엄청난 규모이다. 예산은 고용 및 사업 연속성 유지를 위한 약 19.5조엔과 감염 확산을 방지하고 치료 의약품 개발을 위한 의료 서비스 시스템 개발을 위한 약 1.8조엔으로 구성되었다. 전자는 모든 거주민을 위한 특별 현금 지급, 매출 저

하로 인한 재정난에 처한 중소기업 및 초소형 기업을 위한 대출, 아동을 양육하는 가정을 위한 임시 특별 수당 등을 포함한다.

모든 주민에 대한 특별 현금 지급 도입 전후에 약간의 혼란이 있었다. 도입 전에 원래 계획은 소득 수준이 한계값 미만인 가구에 30,000엔을 제공하고자 했다. 하지만, 이 기준이 복잡하고, 각 지자체마다 달랐기에, 일본 내 모든 주민에게 10,000엔의 보조금을 지급하는 것으로 기준을 변경했다.

또한 도입 이후, 실제 복리후생 관리에 지자체마다 처리 시간이 달랐다.

그리고 6월 12일에는 두 번째 추가경정 예산이 승인되었다. 해당 금액은 역사상 가장 큰 추가경정예산으로, 총 31.9조엔의 일반 지출이었다. 예산에는 11.6조엔의 중소기업 대출과, 의료 서비스 시스템 강화를 위한 3조엔, 임대 지원 수당을 위해 약 2조엔이 포함되었다. 또한 고용 조정 보조금 확대를 위해 약 0.45조엔을 예비비로 책정했고, 0.86조엔은 이 보조금을 위한 고용 보험 특별 계정에 배정되었다.

2. 현금 지원 방안

〈표 8-1〉은 가계와 개인을 위한 지원 방안에 관해 요약한다. 여기에는 보조금, 대출, 이연, 감면 및 면제가 있다.

보조금 중 특별 현금 지급은 일반 대중의 가장 큰 관심을 받았고 모든 거주민에게 100,000엔을 제공한다.

많은 부모들이 학교 폐쇄로 인해 가정에 머무르는 자녀를 돌보기 위해 어쩔 수 없이 휴가를 내거나 퇴사했다. 이러한 상황으로 인해 앞서의 상황에 처한 자녀가 있는 가정을 위해서는 10,000엔의 추가 수당이 제공되

었다. 한부모 가정을 위한 특별 보조금도 있는데 코로나-19로 인해 소득이 감소할 경우 50,000엔이 제공된다.

중소기업이나 중소기업에서 일하는 직원들은 지방 정부의 요청으로 인해 직장이 폐쇄될 경우, 직장을 잃을 수도 있다. 따라서, 직장이 폐쇄될 경우, 중소기업 직원들을 위해 월 330,000엔의 수당이 지급된다. 또한, 직장 폐쇄로 인해 소득이 감소하여 주거지 상실 위험에 놓인 직원들을 위해 3개월간 (최장 9개월) 임대료에 해당하는 주택 보장 수당이 지급된다.

최근에 일본에서는 대학 등록금을 마련하기 위해 갈수록 많은 수의 학생들이 아르바이트를 한다. 아르바이트가 없어지면서 소득이 감소하자 많은 학생들이 대학을 다니기 힘들어진다. 따라서 정부는 저소득층 학생을 위해 인당 200,000엔을, 그리고 그 외 학생들을 위해서 100,000엔의 학비 지원금을 제공한다.

위의 보조금 외에도 대출도 크게 확대되었다. 이전에는 각 지방자치단체에 존재하는 반정부, 반민간복지단체인 사회복지협의회는 저소득층 가정에 생활비 및 다른 필요를 위한 대출을 제공하고 있었다. 코로나-19에 대응하여 이 대출이 크게 확대되어 다인 가구에는 최대 800,000엔, 1인 가구에는 600,000엔까지 각각 대출이 가능하다.

소득 감소로 사회보장기부금 납부가 어려울 경우 보험료가 인하되거나 면제된다. 또한 세금이나 공과금을 납부할 수 없는 경우 연기 가능하다.

〈표 8-1〉 가계 및 개인 지원

지원	대상	내용
보조금		
특별 현금 결제	거주자 전원	인당 100,000 엔
아동 수당	자녀가 있는 가구	자녀 1인당 10,000엔의 추가 수당
한부모 가구특별보조금	생활비 유지가 어려운 한부모 가정	자녀 양육 수당을 받는 가구의 경우 50,000엔(둘째 및 그 이상은 30,000엔). 소득 감소시 50,000엔 추가
일시 해고중인 직원 보조금	무급 휴직중일 때는 퇴직 수당을 받지 못함	중소기업 직원의 경우 최대 330,000엔/월
주택 보장 수당	소득 감소로 인한 주택 손실 위험	3개월(최대 9개월)간 월세에 해당
학생들을 위한 긴급 지원 기금	소득 감소로 학업 지속이 어려움	저소득층 학생에게는 200,000엔. 다른 학생들은 100,000엔.
대출		
긴급 소액 기금/일반	수입 감소로 생활비 감당이 어려움	다인 가구의 경우 최대 80만엔. 일인 가구의 경우 최대 60만엔.
이연, 감면 및 면제		
사회보장 보험 감면/면제	소득 감소로 사회보장 보험납부 어려움	국민 건강보험, 장기 케어 보험, 연금
납세 및 공과금 이연	납세 및 공과금 납부의 어려움	국세, 지방세, 및 공과금 (전기세, 가스요금, 전화요금, NHK 방송 등)

〈표 8-2〉는 중소기업 및 초소형 기업을 대상으로 한 지원 방안이다. 여기에는 보조금, 대출 및 이연과 면제가 있다.

중소기업 및 초소형 기업들은 50% 이상 영업 감소로 인해 사업 유지가 어려울 경우 최대 200만엔의 보조금지원이 가능하다. 자영업자들은 최대 100만엔까지 지원받을 수 있다.

중소기업 또는 초소형 기업이 임대료 지불이 어려울 경우 최대 600만엔까지 지원된다. 자영업자들은 최대 300만엔까지 지원된다.

중소기업 또는 초소형 기업이 직원의 고용유지에 어려움을 겪을 경우, 고용유지를 위해 일별 비용을 100% 지원한다. COVID-19의 확산 전 최

대 지원금은 8,300엔이었고 이를 15,000엔으로 증대했다.

만약 초소형 사업 재개를 원한다면, 최대 150만엔을 지원하며, 나이트 클럽, 라이브 뮤직 클럽 등은 최대 200만엔을 지원한다.

매출 감소로 재정 상태에 어려움을 겪는 기업에는 대출을 제공한다. 해당 대출은 3년간 무이자로 제공하며 원금상환이 최대 5년까지 이연된다.

이연 또는 면제에 있어서, 만약 어떤 기업이 영업 감소로 납세, 사회보장 보험 납부가 어렵다면 사회보장 납부를 담보나 지연배상금 없이 1년까지 연기할 수 있다. 또한 기업이 영업감소로 재산세 납부가 어렵다면 1년간 재산세를 50% 또는 100% 감면해준다.

〈표 8-2〉 초소형 사업 및 중소기업 지원

지원	대상	내용
기금		
사업지원 보조금 프로그램	50%이상 매출 감소로 사업 지속 어려움	초소형 및 중소기업 대상 최대 200만엔 지원, 자영업자 대상 최대 100만엔 지원.
임대료 지원 기금	임대료 납부 어려움	초소형 및 중소기업 대상 최대 600만엔 지원. 자영업자 대상 최대 300만엔 지원.
보조금		
고용 조정 보조금	고용 유지 어려움	직원 고용을 유지하는 중소기업 대상으로 비용 100% 지원 및 최대 15,000엔/일
사업 유지 보조금	사업 재개를 위한 투자가 간절함	초소형 기업 대상 최대 150만엔 지원, 나이트 클럽, 라이브 뮤직클럽 대상 최대 200만엔 등
대출		
실질 무이자 및 무담보 대출	영업 부진으로 재정 조달에 어려움	3년간 실질 무이자 및 무담보에 유예기간 5년
이연 감면 면제		
이연 납세 및 사회보장기여금	영업 저하로 납세 및 사회보장 보험 납부 어려움	1년간 무담보 및 연체 지연배상금 없음
재산세 및 도시 계획세 감면	영업 저하로 부동산세 납부 어려움	1년간 50% 감면 또는 면제

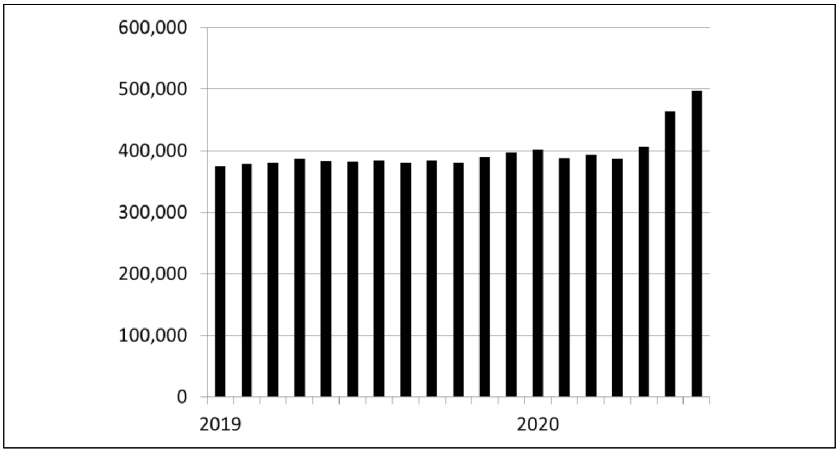
3. 실업 보험 및 공공 지원

마지막으로, 〔그림 8-15〕 및 〔그림 8-16〕은 기존의 사회 안전망 즉 실업 보험 및 공공 지원의 변화를 각각 보여준다.

〔그림 8-15〕는 실업보험의 기본 수당 수혜자 수의 변화를 보여준다. 2020년 4월까지는 40만 명 미만이었지만 5월부터 증가하기 시작했으며 7월에는 약 50만 명에 달했다.

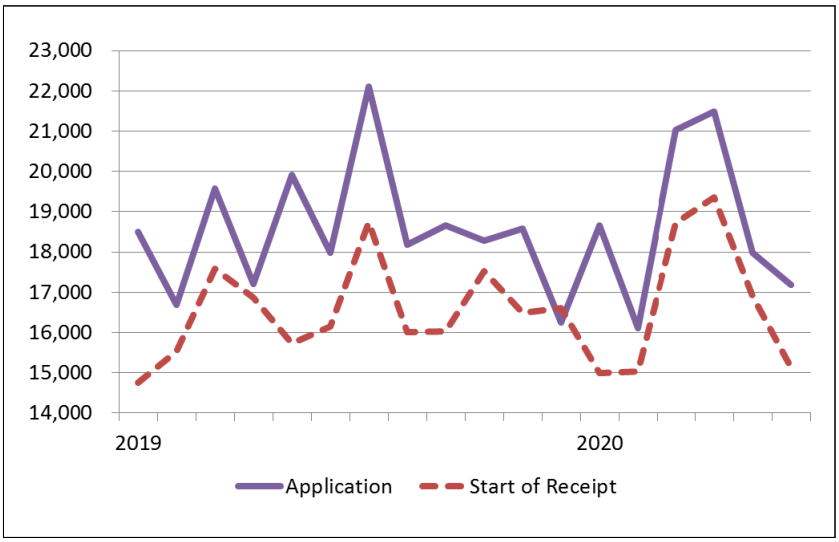
한편, 〔그림 8-16〕은 공공 지원에 대한 신청 수의 변화와 수령 시작 횟수를 나타낸다. 신청자 수는 2020년 3월과 4월 20,000을 넘어섰으며, 전년 대비 각각 7.4%, 24.8% 상승했다. 그러나 5월 이후 신청자 수는 2만 명 미만이었으며, 전년 대비 변동률은 5월에 -9.7%, 7월에는 -4.4%이다. 이는 임시 보조금인 특별 현금 지급 및 기타 지원 조치 때문이다. 실업보험 수혜자 수가 증가하기 때문에 코로나-19의 영향이 지속된다면 공공 지원 사례가 늘어날 가능성이 높다.

〔그림 8-15〕 실업 수당 수혜자



자료: 일본 노동후생성, 실업 보험 월간 보고서, 및 일본 노동 정책 연수원

〔그림 8-16〕 신청서 수 및 공공 지원금 수령 시작



자료: 일본 후생노동성, 공공지원금 수혜자에 대한 국가 조사.

제4절 결론

8월 28일 아베 총리는 건강 악화로 퇴임을 선언했다. 3명의 총리 후보자 중에서 기시다 후미오 후보가 아베노믹스를 신봉했지만 불평등을 축소를 촉구했고 이시바 시게루는 농촌 지역의 일자리 창출을 주장해 왔으며, 스카 요시히데 후보는 일본 정부의 통합 디지털 행정을 촉구했다. 아베노믹스 경제적 안정을 성취했지만, 그 혜택을 누리지 못한 사람이 많았다. 이 논문은 코로나-19가 저소득 가구, 비정규직 및 여성과 같은 더 취약한 집단에 타격이 컸음을 보여주었다. 코로나 위기는 일본이 직면하고 있는 모순을 노출했다.

일본의 확진자 및 사망자 수는 다른 나라보다 낮았지만, PCR 검사 수가 적었고 기타 다른 문제가 지적되었다. 이러한 문제 이면에 디지털화 지연, 지방 정부의 인력 부족 및 일본 사회에 새롭지 않은 다른 여러 문제들이 발견되었다.

일본 정부의 부채는 막대하며 출산율 감소와 고령화로 문제의 해결이 더욱 어려워지고 있다. 하지만 코로나-19가 문제의 인식을 더 많은 일본인에게 확대해서 개혁에 대한 합의가 보다 용이해졌다.

제9장

네덜란드의 코로나19 팬데믹 상황에서 돌봄휴가 관련 정책 발전

제1절 서론
제2절 코로나19 상황에서 부모의 유급근로 제공 능력
제3절 네덜란드에서 코로나19 기간 동안 일과 돌봄
제4절 연구방법: 정책분석 및 전문가 인터뷰
제5절 연구결과
제6절 결론

제 9 장 네덜란드의 코로나19 팬데믹 상황에서 돌봄휴가 관련 정책 발전

제1절 서론

2020년 3월 15일 네덜란드의 코로나-19 억제 조치가 발효되자 사람들이 유급 및 무급 업무 수행 방식이 하룻밤 사이에 바뀌었다. 학교와 유아 교육 및 돌봄 시설 (ECEC) 들이 폐쇄되고 조부모들은 손자손녀와의 만나지 말도록 경고를 받았으며 핵가족들은 돌봄과 홈스쿨링이라는 두가지 과제를 모두 떠안게 되었다. 하지만 대부분 회사 등에 재직중인 부모들의 약 55%는 자녀의 돌봄, 홈스쿨링과 더불어 업무도 계속해서 수행해야 했다(Yerkes et al. 2020). 네덜란드에서는 보편적으로 부모중 1.5명이 수입원인 모델이 가장 지배적인데 이는 [% 및 참고자료 추가 요망]의 네덜란드 가정은 돌봄과 근로 관행 간에 조절하고 적응해야 함을 의미한다.

3월의 봉쇄령이 실행된 뒤 8개월 이후 보다 강도가 약한 일련의 봉쇄 정책이 바이러스의 확산 정도에 따라 계속 적용되면서 지속적으로 돌봄, 근무 장소와 시간에 여전히 영향을 주고 있다. 언론과 정치인들은 이 같은 삶, 일, 돌봄의 변화를 지칭해 “뉴노멀”이라고 부른다. 그렇다면 자연히 정상화는 그럼 무엇일까 궁금해하게 된다. 특히 본 조사 보고서는 정상적인 업무 시간에 유급 근로가 어려운 직원이 발생할 경우 국가와 회사의 정책 입안자들이 업무 현장에서 이를 어떻게 조정할 수 있는지 모색해 본다.

네덜란드는 이 연구에 있어서 흥미로운 대상이다. 첫째, 네덜란드에는 며칠 근로가 어려울 경우 이를 뉴노멀로 인식하도록 의지가 되는 수많은 휴가 및 근로 시간 정책들이 이미 존재한다. 네덜란드에는 출산, 육아

(부), 긴급, 장단기 간병 요양 및 근로시간 조정권 등 비교적 광범위한 돌봄 관련 정책이 있다. 그렇기 때문에, 이용자 및 정책입안가들이 새로운 정책을 개발하거나 기존의 휴가 조정 조치를 활용하거나 재해석할 수 있다. 또한 모든 노동 분야의 정책은 네덜란드의 국가 차원의 노동 조합 연맹 및 고용주 협회 (참고. 협동조합주의)와 긴밀히 공조한다. 있다. 돌봄 관련 휴가 조치는 국가적 차원에서 법제정이 되는 반면 노사 대표간의 협상이 정책 개발을 주도하며 정책은 (산업) 부문과 회사 차원에서 단체 노동 협상으로 이행되고 보다 장기간 또는 보다 높은 임금을 대체하는 방향으로 자격이 확대된다. 따라서 휴가 및 근무 시간 관련 정책 개발에 참여한 자는 업무 현장에서 실제로 정책이 어떻게 적용되는지 방대한 지식을 갖고 있으며 이 같은 지식은 급격한 변화의 시기에 매우 중요할 수 있다.

이 조사보고서에서는 코로나-19 발병과 봉쇄 조치가 네덜란드의 삼자 사회 대화 당사자가 휴가 및 유연 근무 시간제 정책 해석 및 개발하는데 어떠한 영향을 끼쳤는지 연구한다. 정부, 노동조합, 고용주의 정책 고문들과의 전문가 인터뷰를 통해 코로나-19 팬데믹 기간 동안 돌봄 관련 휴가를 둘러싼 두 가지 측면의 발달 사항에 대해 탐구한다: (1) 부모 대상 기존 휴가 및 근무 시간 조정관리의 사용 및 해석 (2) 부모 대상의 새로운 도구개발 이렇게 두가지이다.

또한 직장 근무와 가족 정책의 활용은 관리자와 동료의 지지적인 태도, 근무 시간 및 사무실 출근에 대한 조직의 기대, 경력에 미치는 부정적인 결과 및 성별 관련 (추가 참조: McDonald et al 2005 개요 연구) 등의 영향을 받는 것으로 드러나 흥미롭다. 최소한 COVID하에서는 태도와 시간에 대한 기대가 일시적으로나마 근본적으로 변화할 가능성이 높다.

또한, 근로자와 자녀에게 의무 자가 격리가 흔히 발생함에 따라 업무와 가족을 결합하는 부모의 능력은 유의미하다. 또한, 학교 폐쇄는 코로나-19 봉쇄 정책 하에서 완전폐쇄 또는 장기간 방학 형태로 여전히 고려 대상이다. 정책입안가들과 사회 참여자들 모두 가혹한 봉쇄 조치로의 회귀를 꺼리지만 전문가들은 바이러스의 재생산률을 낮추는데 있어서 효과있음을 계속 강조하고 있다. 또 부모들에게 미치는 영향도 더 이상 의도치 않은 결과라고만 할 수는 없다. 지난 11월 감염병 관리팀 (OMT: Outbreak Management Team)의 전문가 과장은 네덜란드 하원에서 학교 및 유아/돌봄시설의 폐쇄로 인한 장점은 아이들간의 상호 교류 감소가 아니라 가구당 부모중 어느 한쪽이 가정에 머물러야 한다는 점을 꼽았다.

제2절 코로나19 상황에서 부모의 유급근로 제공 능력

1. 유급근로와 돌봄의 결합

어린이 등 다른 부양 친척에 대한 돌봄의 책임을 가진 근로자는 종종 돌봄 제공자이자 직원 (또는 사업가) 으로서 동시에 두가지 일을 결합하는 데 어려움을 겪는다. 성별이 반영된 사회 문화적인 관행은 종종 모성과 (풀타임) 유급 고용은 역할 호환이 어렵다고 본다. (Blair-Loy 2003; Pfau-Effinger 2005). 근조자인 부모 특히 어머니의 경우, 일과 돌봄의 조정은 추가적으로 시간과 소득에 초점을 맞추고 있다 (Bünning and Pollmann-Schult 2016; Dotti et al. 2018; Hochschild and Machung 2012; Jacobs and Gerson 2004; Lee 2016; Press,

Fagan, and Laughlin 2006). 최상의 상황을 고려해도 두명의 소득자가 있는 가구의 경우, 유무급 업무 일정을 짜는 것은 복잡한 퍼즐을 맞추는 것과 같다.

유급 업무와 아동 보육 책임 간의 호환이 어려운 점은 제도적 보육을 제공함으로써 부모들이 느끼는 부담을 완화될 수 있다. 주중 보육은 젊은 부모 특히 어머니들의 고용에 있어서 중대한 조력자로서 역할을 한다 (Ferragina 2020; de Henau, Meulders, and O'Dorchai 2010; Lee 2016; Yerkes and Javornik 2019a). 많은 젊은 부모들에게는 일하기 위해서는 자녀를 위해 믿을 수 있는 제도화된 돌봄 또는 비공식적인 보육 제공이 필수이다. (Dotti et al. 2018; Ferragina 2019; Van Lancker 2018; Posadas and Vidal-Fernandez 2013; Yerkes and Javornik 2019b).

그럼에도 불구하고 부모들은 짧은 길던 업무가 중단되는 것을 피할 수 없다. 최근 수십 년 동안 부모가 직장을 잃지 않고 휴가를 낼 수 있어야 한다는 것을 주제로 논쟁이 벌어졌다. 돌봄을 수행해야 하는 직원을 대상으로 한 회사별 국가별 조치는 상이하다. (Ferragina 2020; Javornik 2014; Kremer 2007). 가장 보편적인 조치는 임신 휴가로도 지칭되는 출산 휴가에 대한 권리로써 그 기간 및 임금 대체 보상 (wage replacement) 수준은 다르지만 선진국 및 개도국 대부분에 존재한다 (Besamusca et al. 2015; Fallon, Mazar, and Swiss 2017). 출산 후 몇 달 또는 몇 년간 일하는 부모를 대상으로 하는 다른 공통적인 정책으로는 육아 휴직 (부친측) 및 부모 육아휴직이 있다 (Gornick and Meyers 2003; Koslowski et al. 2020). 이 같은 정책은 일정 기간 동안 유급 업무 시간을 단축하거나 물러나게 함으로써 비교적 예측 가능한 돌봄 수요를 충족할 수 있으며 이때 보통은 기본급 소득이 유지되거나 그 (일부)를 대체 보장한다.

네덜란드를 포함한 일부 국가에서는 많은 어머니들 및 소수의 아버지들은 일과 돌봄을 결합하기 위해 보다 시간선택제로 추가로 변경하면서 영구적으로 근로 시간을 축소시킨다. (Gutiérrez-Domènech 2005; Riederer and Berghammer 2019; Wattis, Standing, and Yerkes 2013). 추가적인 업무 시간 관련 전략에는 수적인 근로시간 단축과 달리 업무 일정 조정이 있다. 이러한 조치에는 임직원 중심의 유연근무 조정, 집중 업무주간 및 교대업무(Off-shift)가 포함된다. (Chung and Van Der Horst 2018; Chung and Tijdens 2013; Henly, Shaefer, and Waxman 2006; Pagnan, Lero, and MacDermid Wadsworth 2011).

근로 일정 편성시 시간조정 작업과 근로 시간 단축 및 조정을 통해 부모들은 일과 육아의 호환성을 늘릴 수 있다. 특히 근로자가 보다 자율적으로 근무 시간을 운영할 수 있는 직업, 주로 고도로 숙련된 직업을 가진 부모들은 돌봄의 의무를 위해 근무 시간을 조정하는 것으로 나타났다. (Bünning and Pollmann-Schult 2016; Chung and Tijdens 2013; Golden 2001; Täht and Mills 2012). 육아를 외부인에게 맡기지 않기 위해 배우자와 돌봄 시간이 겹치지 않는 시간에 일하도록 업무 전략을 짜는 것을 교대근무(Off-shift)라고 하는데 근로자들은 직급의 높낮음에 상관없이 이 전략을 많이 사용했다. (Hattery 2001; Pagnan et al. 2011; Presser 2005; Täht and Mills 2012; Usdansky and Wolf 2008).

하지만 위에서 언급한 휴가 및 근무 시간 조정에도 불구하고, 일하는 부모는 예측하기 힘든 돌봄 책임을 수용하기 위해 추가적인 조치를 최해야 할 수도 있다. 돌봄 책임이 있는 근로자는 예를 들어 부양 친척이 아프거나 육아서비스가 제공되지 않을 경우 등 불가피하지만 때때로 정규 근무 시간 중 예상치 못한 돌봄을 수행해야 한다 (Breitkreuz, Colen, and

Horne 2019; Forry and Hofferth 2011; Harknett, Schneider, and Luhr 2020; Moilanen et al. 2016; Usdansky and Wolf 2008). 근로 시간을 유연하게 사용할 수 있는 자율성이 부족한 부모의 경우, 긴급 휴가 등의 단기 유급 또는 무급 휴가가 있는 경우 이에 의존해야 한다 (Koslowski et al. 2020).

2. 일하는 부모에게 봉쇄 조치가 미치는 영향

코로나-19 팬데믹 및 후속 봉쇄 조치는 근로 장소와 시기 모두에 큰 영향을 미쳤다. 세계 각국은 2020년 초에 사무실과 학교 폐쇄를 포함한 코로나-19 봉쇄 조치를 도입했다 (Eurofound 2020a; Koslowski et al. 2020). 이 같은 폐쇄 조치는 이미 자녀가 있는 많은 가정에서 유급 노동과 무급 노동 사이의 이미 미묘한 균형을 깨뜨리고 실질적으로 정규 근무 시간 중 일부 유급 노동 의무를 수행 할 수 없는 노동자 수를 증대시켰다.

많은 사무실이 재택 명령에 따라 문을 닫으면서 유례없는 수의 근로자가 재택근무를 하게 되었다. 특히 고등 교육을 받은 근로자들이 코로나-19에 노출되는 것을 제한하기 위해 재택 원격 근무로 통제되었다. (Dobusch and Kreissl 2020; Witteveen 2020; Yerkes et al. 2020). 교육수준이 낮은 근로자의 근무 장소에 대한 전염병 영향은 식품을 제외한 매장의 영업 여부와 같은 국가별 봉쇄 정책에 보다 더 의존하는 것으로 보인다. (Eurofound 2020b). 2020년 4월 유로파운드 [Eurofound (2020c)]가 수집한 자료에 따르면, 국가별로 노동 인구의 20%에서 60%가 코로나-19의 결과로 원격 근무를 시작했으며, 네덜란드에서는 50%를 약간 상회했다.

돌봄 책임을 가진 근로자들에게는 가혹하게도 많은 나라에서 학교와 유아 교육 시설 (ECEC)에 폐쇄 명령이 떨어졌다 (Koslowski et al. 2020). 국제적으로 연구 보고에 따르면 부모들은 자녀의 홈스쿨링을 포함한 돌봄을 책임지기 위해 근로 시간을 줄였다. 주로 어머니들이 아버지들 대비 주당 근로시간이 적었지만 돌봄을 위해 이를 더 줄였다. (Collins et al. 2020; Craig and Churchill 2020; Landivar et al. 2020). 이 보고서를 작성할 때는 많은 나라의 학교들이 다시 문을 열었지만 격리 지침에 따라 등교를 중단하고 가정에 머무르게 할 수도 있는 불확실성은 계속 존재한다.

정책적으로, 코로나-19 팬데믹은 보육 시설과 학교의 국가적인 폐쇄 수준을 넘은 결과를 초래할 가능성이 높다. 직장-가족 문헌에 따르면 직장 정책은 업무와 가족간의 스트레스를 줄이는 데 있어서 매우 중요한 것으로 나타났다. 예로는 유연 근무 시간제가 있다. 여기에는 코로나-19 팬데믹 기간동안 예상 못한 보육 의무를 져야 하는 많은 사람들을 대상으로 하는 정책이 포함된다.

제3절 네덜란드에서 코로나19 기간 동안 일과 돌봄

1. 네덜란드 “지능적 봉쇄”

2020년 3월 12일, 몇 주 간이나 주저한 끝에 네덜란드 정부는 “지능적 봉쇄” 라고 명명한 일련의 봉쇄 조치를 제정했다. 억제책은 경제와 심리적 안정에 최소한의 타격을 주면서 코로나-19 바이러스의 확산을 중단하거나 적어도 전파를 늦추는 것을 목표로 했습니다. 공개 집회와 행사는 금지되었고, 가족 외에 사람들과 대면에 대해서는 수많은 제한을 걸었다.

하지만 행사를 조직하는 것 외에 미용실, 체육관, 사우나, 바, 식당 등 일상적인 자영업은 중단하지 않았다 (마지막 두 곳인 바와 레스토랑은 테이크아웃 영업을 지속했다). 식품을 제외한 상점들은 여전히 영업을 계속했다. 재택근무가 강력히 권고되었지만 근로자 간 최소 1.5미터 거리를 유지할 수 있었던 기업은 직원들이 현장 근로를 계속하도록 요구할 수 있었다. 그 결과, 업무 수행이 막혔던 근로자 비율은 상대적으로 낮았다. Yerkes와 동료들은 (2020) 2020년 4월 지능적 잠금이 그 정점에 달했을 당시 근로자인 네덜란드의 부모들 중 42%가 외부에서 근무했다고 추정한다. 많은 국가들과 마찬가지로, 저학년 중등 후 교육과정 이수가 최종 학력인 근로자는 평소의 근무지에서 근로를 지속할 가능성이 높은 반면 고등교육을 받은 부모들은 재택근무를 할 가능성이 높았다. (Yerkes et al. 2020). 이러한 조치로 네덜란드는 유럽의 국가들 중 원격근무자가 가장 많은 국가로서 노동 시간이 가장 적게 줄었고 무급 휴직 또는 고용해지 상태의 근로자가 상대적으로 적다 (Eurofound 2020b).

'지능적 폐쇄' 발표에 따라 필수 직업 근로자 자녀를 위한 시설을 제외하고 학교와 유아 보육 시설 (ECEC)은 폐쇄했다 (Koslowski et al. 2020). 네덜란드에서는 일반적으로 아버지들은 풀타임으로 일하는 반면, 어머니들은 육아상의 이유로 압도적으로 파트 타임으로 근무한다 (Portegijs and van den Brakel 2018; Visser 2002; Yerkes et al. 2020). 다수 어머니들의 근무 시간은 육아시설 또는 초중등 학교 등원, 등교 시간에 맞춰서 편성된다 (Portegijs et al. 2006). 이 1.5명의 소득자 모델에서 대부분의 자녀가 있는 가정의 경우 주 5일 내내인 경우는 드물지만 그래도 정규 근무시간 중 육아를 위한 해결책을 찾아야 했다.

코로나-19 팬데믹은 봉쇄 조치의 결과로 무급 휴직이 적용된 근로자의 비율이 상대적으로 낮음에도 불구하고 사업 운영에 큰 영향을 미친다. 또

한 네덜란드는 국제 연구에서 단기 연구 주제로 종종 거론되는 NOW 라는 '부분 실업 계획'을 시행했다. 2020년 6월까지 진행된 첫 번째 NOW 계획(NOW1.0)에 따라, 이직률이 20% 이상 감소할 것으로 예상되는 고용주는 3월 18일부터 5월 31일까지 위기 관련 해고유예에 대한 대가로 임금 지불 총액의 최대 90%까지 국가에 지급을 신청할 수 있다. 근로자는 임금의 100%를 받았다. 운영을 중단해야 했던 두 회사(예: 상점 폐쇄)와 운영을 계속했지만 상당한 손실을 입을 것으로 예상되는 회사 모두 자격이 있었다. 상점 폐쇄 등의 영업을 중단해야 했던 두 회사(예: 상점 폐쇄)와 운영을 계속했지만 상당한 손실을 입을 것으로 예상되는 회사 모두 신청 자격이 있었다. Müller and Schulten (Müller and Schulten 2020) 은 2020년 4월 말까지 인력의 거의 4분의 1에 해당하는 170만 명의 네덜란드 근로자가 단기 노동 계획에 참여했거나 신청했다고 보고했다. 이 계획은 2020년 1월 1일 NOW 3.2가 시작되면서부터 고용주에 대한 최대 보상은 총임금의 최대 80%로 감소했고 매출액이 30% 이상 감소해야만 적용 받을 수 있었지만 반복적으로 연장되었다. NOW하에서 직원들은 계속해서 업무를 수행하고 있으며, 어떤 작업도 할 수 없는 것은 상대적으로 적은 수의 직원이었다(Yerkes et al. 2020).

2. 네덜란드의 돌봄 휴가 관련 방식

돌봄 관련 휴가 정책은 유무급 휴가 방식에 대한 법적인 최소 기준을 설정하는 Wet Arbeid en Zorg (직장 및 돌봄에 관한 법안)의 적용을 받는다. 기존의 휴가 처리 방식에는 긴급 휴가(calamiteitenverlof), 단기 돌봄 휴가 (kortdurend zorgverlof) 및 장기 돌봄 휴가(langdurend zorgverlof)가 있다. 긴급 휴가는 직원이 예견할 수 없었지만 부양 가족

의 간호를 위해 즉시 퇴근해야 하는 상황에서 적용된다 (kortdurend zorgverlof). 긴급 상황은 꼭 간병과 관련될 필요는 없지만 보육 비상 사태는 휴가의 범위에 포함된다. 이때 휴가는 전부 유급 휴가이며 몇시간에서 몇일까지 사용 가능하다. 돌봄 관련 사유로 휴가를 사용할 경우 이때 긴급 휴가는 하루로 제한되며, 그 후 단기 육아 휴직 정책이 적용되기 시작한다. 근로자는 부양가족 간병을 위해 매년 주당 단기 간병 휴가의 두 배가 주어지며 이 때 부양 가족을 돌보고 정상 임금의 70% 또는 최저 임금 중에서 더 높은 것이 지급된다. 마지막으로 장기 요양 휴가는 보다 장기적으로 부양 가족을 돌보는 근로자에게 제공되지만, 돌보는 사람이 생명을 위협하는 질병으로 고통받는 경우에만 적용된다. 근로자들은 12주간의 근로시간에서 최대 50퍼센트를 무급 장기 간병 휴가로 받을 수 있다 (또는 보다 장기간동안 잠깐씩 사용). 파트타임 근로자들은 국제적인 관점에서 봤을 때 사회 보장이 우수하다고 하겠다.

노사 대표가 단체 노동 협정을 통해 표준을 조정할 수 있기 때문에 보육 관련 휴가 정책의 직장 구현은 다를 수 있습니다. 노사 대표는 휴가 기간 또는 임금 교체 수준을 조정할 수 있습니다.

노사대표는 단체협상을 통해 기간 조정 및 표준을 조정할 수 있기 때문에 보육 관련 휴가 정책의 직장 구현은 다를 수 있다. 노사 대표는 휴가 기간 또는 임금 대체 보상 (wage replacement) 수준을 조정할 수 있습니다.

제4절 연구방법: 정책분석 및 전문가 인터뷰

두 고용주 연맹(AWVN, VNO-NCW/MKB Nederland), 2개 노동조합(CNV, FNV), 사회고용부(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid -van ~장관)의 직원 6명을 대상으로 다섯 번의 반구조적 전문가 인터뷰를 진행했다. 모든 인터뷰는 온라인 화상 회의 소프트웨어를 사용했으며 54분~81분 정도 소요되었다. 모든 응답자는 연구를 위해 소속 조직은 공개하기로 합의했지만 인용구에 대한 책임을 지우지 않기 위해 응답자의 성명과 소속은 익명으로 했다.

모든 연구 참여자들은 고등 교육을 이수했고 면접시 주로 재택근무 중이었다.

	조직	성별	학령기 자녀 유무	연령
참여자 1	Employers' organization A	여성	예	36
참여자 2	Ministry of Social Affairs	남성	아니오	60
참여자 3	Ministry of Social Affairs	남성	아니오	35
참여자 4	Trade union confederation A	남성	아니오	45
참여자 5	Employers' organization B	남성	예	51
참여자 6	Trade union confederation B	여성	예	40

인터뷰 참여자들에게 2020년 3월 초부터 휴가 사용을 둘러싼 그들의 이해와 경험을 공유할 것을 요청했다. 인터뷰는 어떤 의사 결정 과정을 재구성하려는 목적이 아니라 담론과 입장을 정리하는 것이 목적이다. 특히 노동조합과 고용주 전문가들에게는 코로나-19 팬데믹 기간동안 개별 직원과 기업 간에 합의된 조치에 대해 그들이 지켜본 입장을 공유해줄 것을 요청했다. 이 같은 설명으로 단지 근로자의 경험을 대표적으로 그리는 것보다 노조 연맹 및 고용주와 회원 및 직원들간의 상호작용을 반영한다. 참여자들은 성공 사례를 보고하기보다는 불만, 질문 또는 장애 요인들에

대해 언급할 가능성이 높기 때문에 그들의 반응은 보다 부정적인 경험에 초점이 맞춰지는 점에 유의해야한다. 인터뷰에 참여한 모든 기관들은 코로나-19 팬데믹 중에 직원들로부터 많은 질문을 받았으며 그 결과 정책적인 입장과 업무 현장을 위한 제안에 따라 보다 상세한 준비가 가능했다. 한 가지 예외를 제외하고, 노사대표는 업무 과정에서 적극적으로 접촉하고 있고 관행에 익숙한 고객 회사 또는 분야 또는 지점의 '포트폴리오'를 추가로 처리하게 된다. 또한, 어떤 노동조합 연맹은 회원간 일과 가족 관련 설문조사를 의뢰했으며, 또 다른 고용주 협회는 정기적인 설문조사를 실시한다. 따라서 전문가 인터뷰는 노사 대표의 직장에 대한 인상을 제공한다.

인터뷰는 STT (speech to text)라는 소프트웨어를 이용해 인터뷰 음성을 그대로 글로 옮긴 후 작성자가 수기로 수정했다.

제5절 연구결과

1. 부모의 근무 능력에 대한 이해가 문제

시간이 지나면서 코로나-19 팬데믹 기간 중 어린 자녀를 둔 부모의 상황을 참여자가 점차 문제시하지만 부모를 넘어서는 경향이 있다. 논리적으로, 직원 관점의 노조 참가자들은 부모의 유급 근로 능력에 대해 즉시 우려를 표명한다. 노사대표도 또한 4월 초 양자간 회의체인 Stichting van de Arbeid의 논의주제로 이를 상정했다. 학부모의 경험과 추가 정책 조치의 필요성에 대한 이해는 특히 제도화된 육아돌봄 시설(ECEC) 및 학교의 존재와 관련이 있으며 시간이 지남에 따라 변한다.

가. 첫 번째 봉쇄

코로나-19 팬데믹 기간중 유급 근로를 제공하는 부모의 능력에 대한 초기의 이해는 2020년 3월 봉쇄 조치의 즉각적인 영향에 초점을 맞춘다. 특히 학교 폐쇄, 직장에서 집으로 업무공간 이전, 코로나-19 바이러스에 취약하기 때문에 조부모의 보육 참여를 막도록 하는 긴급 조언 등의 조합 등이 있다. 첫 번째 봉쇄로 일과 가족의 많은 면에서 즉각적인 조정으로 이어졌다. The first lockdown led to immediate adjustments in many facets of work and family lie. (역자주: 문맥상 이상해서 뺐습니다- 내용 확인후 삭제하면 됨) 한 참여자는 상황을 아래와 같이 묘사한다:

3월 15일, 학교와 보육 시설이 폐쇄되었고, 사람들은 이 때문에 많이 스트레스를 받았어요. 그 다음으로 가능하면 재택 근무하라는 요청이 있었고, 감기에 걸리면 자가 격리하라는 RIVM 지침이 있었어요. 이것저것 일은 쌓여만 갔어요. 네, 사람들은 갑자기 애들과 집에 있게 되었어요. (4번 참가자, 노동 조합원).

유례없는 조처로 대부분의 어린이들이 강제적으로 홈스쿨링을 하게 되면서 많은 기업과 근로자 그리고 정부는 당혹스러웠다. 사회고용부 참가자들은 봉쇄 조치 시행 후 며칠이 지나지 않아 각종 병목 현상의 징후가 사회고용부에 접수되었다고 설명했다. 노조 연맹과 고용주 협회의 참가자들은 봉쇄 첫째주간에 자녀 돌봄에 대한 질문을 많았다고 한다. 세 기관 모두 홈페이지에 별도의 섹션을 개발해 가장 보편적인 질문에 답하기 시작했는데 얼마 안 되어 질문이 쌓여 수십페이지에 달했다.

즉시, 분야별, 직업별 차이가 구체화되기 시작했다. 고용주 협회의 한 참가자는 원격 근무를 할 수 없는 회사에서 가장 큰 문제가 보고되었다고 회상한다.

재택 근무가 불가능한 회사에서 먼저 신호가 감지되었어요. 우리들 같으면 저녁에 몇시간 컴퓨터 앞에 앉아 있으면 된다고 할 수 있잖아요. 하지만 예를 들어 조경업 같은 경우 저녁에 정원일을 볼 수는 없거든요. 그냥 안되는거죠. 그래서 재택 근무가 불가한 산업 분야는 네 맞아요. 생산성이 많이 손실되었어요. (참여자 1, 고용주 조직).

연구 참가자들은 코로나-19 봉쇄 조치 하에서 돌봄 책임을 가진 근로자에게는 두 가지 주요 전략이 있었다는 점에 주목한다: 하나는 근무 시간을 변경하고 총 근무 시간을 줄이는 것이다. 고용주 협회에서 근무하는 한 참가자는 코로나-19 봉쇄의 첫 번째 단계를 근로자와 기업이 가능한 한 비공식적으로 업무 조정을 행하는 불확실성의 시기라고 기술한다.

후자의 전략은 재택 근무하는 부모의 상황과 강하게 연관되어 있습니다. 노사 대표는 즉시 재택이 가능한 자와 그렇지 못한 자를 공무원보다 광범위하게 비교한다.

재택이 가능한 사람은 뭐라도 할 수 있을거에요. 예를 들어 업무 시간을 변경하거나, 자녀를 가르치지 않는 저녁 시간에 몇시간 업무를 하면 되니까요. 하지만 회사에서 출근하기를 바라는, 사무실에 나와야 하는 사람들도 또한 학교와 돌봄 센터 폐쇄로 즉각적인 문제에 직면해 있어요. 최소한 뭔가라도 조치를 취했어야 하지 않나요. 종종 거론되는 노년층은 여러가지 면에서 고위험 군이라 육아를 맡길 수

가 없어요. 그리고 바이러스에 대해 알려진 바가 너무 적기 때문에 조부모님들에게 육아를 부탁할 수가 없어요. 네 그래서 스트레스 받았죠. 직원과 회원들간에도 그렇고요. 그리고 관련해서 질문도 많이 받았어요 (참가자 4, 노동 조합원).

나. 학교 및 유아 보육시설(ECEC) 등교 이후

학교와 ECEC 시설이 다시 오픈하면 인터뷰 당시 아프지 않음에도 불구하고 업무 수행을 할 수 없는 보다 큰 노동자 집단의 맥락에서 부모의 상황을 해석한다. 봉쇄 조치의 결과로서 유례없이 (많은) 근로자가 자가 격리 하게 되었다. 이들 중에는 코로나 -19증상이 나타나는 사람 또는 코로나-19 확진을 받은 사람과 같이 살거나 접촉한 사람, 또는 코로나-19 검사를 받기 위해 대기중인 사람과 살고 있을 수도 있다. 코로나-19 트래커 앱(Coronamelder)의 출시를 포함하여 2020년 여름 이후 검사 역량 증가로 자가 격리는 공공 토론에서 더욱 두드러진 이슈로 제기되었다. 사용자가 15 분 이상 가까이 있는 사용자들을 추적하는 정부가 후원하는 코로나 트래커 앱 (Coronamelder)의 출시 이후 점차 자가 격리에 대한 우려가 커진다. 코로나-19 검사에서 양성이 나온 사람은 엡에 입력하도록 코드를 받는데 이 코드는 혹시라도 노출되었을 다른 사용자에게도 익명으로 자동 발송된다.

무증상인 사람들의 자가 격리 기간은 이 보고서를 작성할 때 14일에서 10일로 감소했으며2020년 12월 1일이면 추가로 감소해 5일이 될 예정이지만, 노사 대표는 고용주 및 직원 모두에게 문제가 늘고 있다고 전한다.

특정 부모의 사례는 이 같은 상황 전개에서 그 중요성이 떨어진다. 부분적으로 이 부모들은 자녀가 아프거나 증상이 보일 때 자가격리 해야 하

는 보다 큰 집단에 포함될 수도 있다. 반면 자녀들이 주로 보육 시설 또는 학교에 코로나-19가 발생했거나 교사가 자가 격리해야 하는 등 다른 이유로 집으로 보내질 때 부모가 근무 의무를 수행하지 못하는 것은 관심에서 크게 벗어났다. 레이더에서 떨어졌다. 고용주 협회의 한 참가자가 말했듯이, 학교 폐쇄는 지역화되고 부수적인 문제가 되었다.

솔직히 말해서, 이 돌봄이라는 주제는 더 이상 정부를 향한 [우리의 로비]의 의제에 포함되지 않아요. 왜냐하면 학교 폐쇄는 이제 단지 지역 적인 일이고 정부 정책 사안이 아니기 때문이다. 정책 고안이 필요한 문제에는 대중의 의견이 필요하다. 작은 집단을 대상으로 무언가를 하기가 더 쉬우므로 약간 모순되어 보이기는 하지만 현재 당면한 문제들 중 큰 사안들이 많아서 작은 문제는 의제가 되지 못한다. 그리고 솔직히 말해서 고용주중 극소수만이 학교 폐쇄의 문제를 제기한다고 들었다. 물론 빙산의 일각일 수 있다. 사람들은 전화해서 모든 것에 관해 설명하기보다는 경증 직원의 자가격리 또는 발병 및 접촉자 조사 또는 아픈 룸메니트 등에 관해 매일매일 호소하며 사서함을 채우는데 사실 올해는 학교와 보육시설 관련해서는 아무것도 접수된 것이 없으므로 안건에 들어있지 않다. (참가자 1, 고용주 조직).

고용주는 [학교 폐쇄]에 대해 많은 질문을 했다. 특히 저는 그 시간에 무엇을 해야 합니까? 라는 질문은 더 이상 접수되지 않아요. 학교가 수업을 재개한 이후로 이런 질문은 거의 받은 적이 없어요 (참가자 5, 고용주 협회).

의무 자가격리 정책 대비 서비스 및 생산을 유지하는 데 어려움을 겪는 기관의 어려움에 대한 관심이 높아지고 있다. 한 참여자는 (4) 일부 분야 특히 교육 분야는 독감 유행 시기에는 아픈 선생님을 대신할 대체 교사를 찾는데 어려움을 겪고 있고 따라서 같은 반 학생들은 귀가 조치된다고 지적했다. 참가자들은 아 어려운 분야는 교육, 대중 교통, 제조업, 금속, 산업 및 상업 부문에서 점유율이 낮아 어려움이 있다고 공유한다. 일정 편성 외에 고용주들은 자가격리 규칙에 따라서 업장 전체를 폐쇄해야는 것인지에 관해 우려를 표명한다.

예를 들어 설치와 같은 분야에서는 사람들이 종종 혼자 도로에 있다. 그리고 사람들간 서로 접촉해왔기 때문에 전체를 폐쇄할 필요가 없다. 블루투스 기능이 켜져 종일 그 상태일 수도 있기 때문이 하루 종일 작업장의 사물함 안에 휴대 전화를 넣지 말라고 권고했음에도 불구하고 어리석게도 생산 환경에 대한 질문도 몇가지 받았다. 그때, 코로나 앱이 사실은 홀에서 서로서로 1.5미터 간격을 두고 서 있는데도 "여러분 모두 서로의 '주변'에 있어요."라고 말할 것이다. 하지만 이런 일은 우연히 일어나는 일이고 그리 큰일은 아니다. 제과점의 계산대 등에서 항상 1.5미터 거리를 유지하기 어렵기 때문에 상점과 유통 센터들에 대해 더 고려해봐야 한다 (참가자 1, 고용주 협회).

[고용주로부터] 육아를 해야 하는 젊은 부모들 때문에 힘들었다는 신호를 받지 못했습니다. 육아를 필요로 하는 어린 자녀를 둔 사람들에게는 시설을 준비하고 있는 것 같아요. 이는 재택 근무시에는 업무 공간이 제한되는 것과 관련이 있다. 물론 그 나이대에는 일반적인 것이죠? 어린 자녀, 작은 집 등등 다 복합적이잖아요.이러한 사람들이

사무실에서 '정상적'으로 근무할 수 있도록 조처해주겠지요. 그래서 사실 자녀, 어린 자녀가 있는 직원들은 사무실에서 근무할 수 있도록 지원을 받고 있어요. (참가자 5, 고용주 협회).

참가자 (5)는 협회가 건강한 근무 환경 조성을 위한 고용주 책임의 일환으로 일부 직원의 사무실 근무를 지원한다고 말한다.

다. 누가 법안을 발의하는가?

노조와 고용주 연맹의 상황을 서로 다르게 이해한다. 노조는 정부 지원이 고용주만을 대상으로 했다고 강조한다. 고용주 지원을 위해 그렇게 거액을 동원했다면 근로자에게 동원할 수 있는 금액은 없을 것이다. 이는 휴가의 문제를 넘어 필수 직업에 종사하는 근로자에 대한 보너스와 임금 인상에 대한 질문으로 확장된다.

기업에 대한 정부 지원과 비교하는 경향이 한다. 물론 기업을 대상으로 NOW 보조금이 있고 아직도 있습니다. 현재 NOW 보조금은 3차까지 지급됐고 자영업자를 대상으로 한 TOZO가 있습니다. 고용주와 Stichting van de Arbeid소속 노조와 더불어 본인이 아플 뿐만 아니라 자녀를 돌보거나 본인이 위험 집단 소속인 경우의 재난 기금을 강력히 지지했습니다. 예를 들어 심혈관계 질환이 있고 출퇴근 위험이 너무 큰 직원이 있지만 고용주는 현장 근무를 요구할 경우 정부에서는 현장근무는 불가하다고 말해야 한다. 정부 지침은 위험군일 경우 집에 머물러야 한다고 명시하므로 예를 들어 재난 기금 등 이에 대응해야 한다. (참가자 4, 노동 조합원).

그래서 코로나 위기의 첫 달을 평가한다면 [정부]의 고용주 지원은 강력했지만 직원들은 주된 문제를 지고 있지만 현 시점에서 정부 지원을 받지 못하고 있다. (참여자 4, 노동조합원).

반면 고용주는 고용주의 관리 범위를 넘어선 이유로 업무를 수행할 수 없는 직원의 임금을 지불해야 하는 법적 책임 비용을 회사가 부담해야 한다고 강조한다.

고용주가 지속적으로 임금을 지불해야 한다는 의무에는 논란의 여지가 없지만 고용주의 경험에 따르면 계속되는 비용 항목을 처리해야 하는 반면 직원은 조금도 비용 부담을 지지 않죠. 도산하지 않고 정규직 계약을 체결한 그들의 고용주가 있는 많은 고용된 사람들은 아직 전체적인 위기를 못 느끼는 것 같습니다. 임금에서 1유로도 깎이지 않았고, 휴가도 그대로입니다. 따라서 음, 좀 원통하죠 (참가자 1, 고용주 조직).

2. 즉각 조치가 필요한 위험 영역과 관련 정책 결정

그러나 노조와 고용주들의 정부 지원에 대한 반대되는 해석에도 불구하고 양측은 정부와의 협상에서는 서로를 빠르게 찾았다.

이러한 주제에 대한 네덜란드의 노동 관계 및 협상의 대부분은 '위험 영역'의 개념을 중심으로 진행된다. 고용주 조직 A에 고용된 한 참가자는 위험 영역을 행위자의 영향력 영역과 직접 관련된다고 설명한다. 예를 들어, 근로자는 무모한 행동으로 인해 빠진 근무일에 대한 책임이 있으며 고용주는 적절한 직업 보건 및 안전 규정이 있었다면 예방할 수 있는 문

제로 인해 빠진 근무일에 대한 책임이 있다. 이 논리대로라면 정부는 정책의 직접적인 결과로 인한 비용에 대한 책임을 진다. 실제로 삼자 협상은 이러한 위험 영역을 반영하고 그에 따라 휴가 정책과 관련된 비용을 나누는 정책을 초래한다. 이 연구에 참여하는 공무원 중 한 명은 단기 간병 휴가 정책을 예로 드는데 이는 정부, 고용주 및 근로자가 각각 비용의 약 3분의 1씩 자금을 대게 된다.

코로나-19 발병은 두 가지면에서 위의 관행에 방해가 된다: 세개의 행위자중 그 어느 것도 전염병의 영향을 방지할 수 없었고 코로나 관련 결근은 기존 정책 계획에 딱 맞지 않기 때문이다. 한 참가자(4)는 정책 차이를 "공백"으로 설명한다.

또한 부처의 한 참여자는 단체 협상으로 결정된 휴가 계획이 국가적인 차원에서 결정된 것을 초과하는 일은 거의 없으며 근로와 돌봄 관련 법에 포함되어 있다고 한다. 따라서 노사 대표는 직접 비용을 부담해야 하는 추가적인 조처에 대해 양자간 합의할 가능성은 낮다고 말한다. 원칙적으로 단체 협약에는 추가 휴가가 포함될 수는 있지만, 그렇게 되면 해당 정책 비용은 고용주(및 잠재적으로 직원까지)에게 직접 전가될 것이다. 특히 노조는 현행 법률에 따르면 근로자가 의무 자가 격리로 인해 직장에서 결근시 무모한 행위에 관여했을 경우를 제외하고는 임금을 전액 받을 권리가 있기 때문에 위의 내용을 지지할 이유가 거의 없다.

휴가 정책 관점에서, 단체 협상 차원에서 추가 조처는 거의 합의하기 힘들어요. 아버지의 육아 휴직 연장 연장을 위한 단체 협상이 있지만 한손으로 꼽을 정도입니다. 그러한 면에서 특히 [새로운 조치로 인한]비용을 고용주 또는 직원이 부담해야 한다면 코로나 때문에 갑자기 휴가 조처에 합의할 것이라고 기대하지 않아요...아시겠지만 근로

자와 고용주 모두 이 비용은 정부가 부담해야 한다는데 동의합니다. 따라서 그런 의미에서, 나는 그들이 스스로 합의할 것 같지 않아요 (참가자 2, 공무원).

네덜란드 입장: 노동 시장 관련 주제에 대한 노사 대표간의 합의는 정치 (예: 연금 계약)적으로 존중받는다. 근로자와 고용주 대표가 이 문제가 그들의 위험 영역을 벗어났다는 공통된 의견을 바탕으로 신속하게 합의점을 도출했기 때문에 예외적 인 상황이지만 정책 합의는 실행되지 않았다.

가. 기존 조처의 (미)사용

2020년 3월 말, 봉쇄 조치의 첫 주에 참가자들은 개별 직원과 고용주 간에 대부분의 조치가 이루어졌으며, 아마도 기존 휴가 정책을 사용할 수 있다고 보고한다. 봉쇄 조치로 인한 위기의 즉시적인 면모는 발표 후 불과 몇 시간 만에 발효되었고 이에 유연하게 개별적인 솔루션이 나와야 했다. 따라서 준비는 개별 직장에 크게 의존하는 것으로 보였다.

많은 고용주와 직원이 잘 합의했다. 이 점은 의심의 여지가 없고, 먼저 미리 짚고 넘어가야겠다. 하지만 노조로써 상황이 잘 안 풀렸을 경우를 생각해보지 않을 수 없다. 그러한 경우에는 음, 재택 근무하면서 애도 봐야 하면 갈등이 쌓인다. 어느 시점에 고용주가 '본인은 어떻게 일하고 있지?' '그리고 언제 일하는거지?' '목표는 달성하고 있나?' 또한 '자녀 홈스쿨링 하는 시간에는 휴가를 사용하지.'라고 말하는 고용주도 있다. 그래서 오만가지 상황이 모두 발생한다. 직원

중에는 업무 시간을 변경할 수 있는 사람도 있다. 예를 들어 주 5일 8시간에서 주 3일, 12시간씩으로 3일간 36시간을 일하도록 변경 가능한 직원도 있다. 이는 물론 가능하고 이렇게 변경할 수 있다. 아니면 오전에 일하고 오후에는 자녀를 돌보고 배우자와 교대해 저녁에 다시 일한다. 이 같은 방식으로 업무 시간에 상당한 변화가 일어났다. (참가자 4, 노동 조합원).

기존에 존재하는 예를 들어 긴급 휴가를 사용한 사람도 있지만, 긴급 상황이 발생한 건 당일이라 하루가 지나면 더 이상 긴급 상황이 아니고 따라서 긴급 휴가는 하루뿐이다. 따라서 어쨌거나, 고용주는 그날도 계속 임금을 지급해야 한다. 그리고 법적으로 임금의 70%까지 지급하는 단기 간병 휴가가 있다. 다수의 단협에 보면 30%를 보충해서 임금 100%를 지급하게 했다. 따라서 이러한 정책을 활용했고 동시에 사람들은 휴가 일수와 ATV를 공제했다 (참가자 4, 노동 조합원).

이러한 조처에 대해 참여자들의 평가는 모호하다. 한 노조원은 봉쇄시의 혼란스러운 상황 하에서 업무 시간 변경은 신뢰이 표시로 본다. 양측 고용주 대표 모두 유연 근무 시간제는 직원의 간병 (돌봄) 의무를 위해 근무 시간 요건을 완화하는 고용주의 제스쳐로 해석된다. 정규 근무 시간 중 일부 직원에게는 개별 고용주의 연락이 닿지 않을 수 있음을 받아들이는 것이다. 한 노조 참여자는 재택 근무의 특권과 유연근무시간을 연관시킨다:

공장 현장에서 근무하거나 컨베이어 벨트 작업 또는 버스 기사로서 근무하면 불가능하고 물론 여러 가지 직종에 해당된다. 건설 노동자도 재택근무가 가능하지만 그 어느 건축도 집에서 할 수는 없다. 그

래서 많은 직업이 쉽게 재택근무가 어렵고 그래서 현장 근무를 기대한다. 그리고 재택근무가 어려운 이러한 사람들은 사적인 공간에서는 자녀를 돌보기 위해 베이비 시터를 고용해야 한다. 만약 그것이 가능하지 않다면 사용 가능한 법정 휴직을 최대한 사용하거나 휴가를 사용한다. 약 3월 15일~4월 15일의 초반에 이 혼란이 자연스럽게 발생했다 (참가자 4, 노동조합원).

둘째, 참가자들은 직장의 조처가 종종 근무 시간 단축과 관련이 있다고 보고한다. 고용주의 조직은 고용주와 직원 간의 계약을 설명하고 기존 정책에 의존하지 않고 전체 급여를 지급하면서 근무 시간을 단축한다.

솔직히 말해서 정책 조정을 많이 사용하지 않았다. 그냥 솔직히 말씀드리자면 무엇보다 고용주들은 직원들이 허가 받고 결근한다는 인상을 받는 것 같다. 이것이 바로 흔한 조정 방법이어서 사실상 정책이 없는 것이다. 단지 집에 있으라는 것이었다. 주당 근무 시간의 단축은 우리가 들었던 가장 보편적인 말이다 (참가자 1, 고용주의 조직).

나. 기존 정책 조정

네덜란드는 휴가를 위한 정책 인프라는 비교적 광범위하다. 코로나-19 팬데믹 기간 중 노조와 고용주가 직원 휴가 관련 제도적으로 조정해 일하는 부모의 상황을 해결하는 데 있어서 문제 중 하나는 관련 직원이 사실 아프지 않다는 점이다. 물론 병가는 최대한 지양해야 하는 경험이지만 법정 근로자중 코로나-19에 확진되어 아픈 직원은 팬데믹 이전에 그랬듯이 병가 조치를 냈다. 하지만 아프지 않은 근로자를 대상으로는 장기 또는

대량으로 휴가를 계획하지 않았다.

노사 대표는 병가 정책에서 질병의 정의에 대해 논의했고, 의무 자가 격리로 인해 업무를 수행할 수 없는 직원도 아픈 것이므로 병가를 낼 자격이 있다고 간주했다. 연구에서 노조 참여자는 이 같은 해결책에 동의했으며 고용주는 병가 관련 비용은 보험처리 된다고 덧붙였다. 하지만 법정에서 네덜란드 정부를 대변하는 개인 변호사인 Dutch State Advocate에게 자문을 구했으며 이 같은 정의가 현행법법 하에서는 부적합하다고 정의내렸다. 고용주 협회 중 한곳으로부터의 참가자는 2021년 네덜란드에서 고용주가 자금을 지원해야하는 자가 격리 자격이 있는 직원들이 병가를 받을 자격이 있게 되면 보험료가 급격히 증가할 것이라는 두려움 때문에 협회는 이 결론을 환영한다고 덧붙였다.

현재 직원들이 최대 10일 동안 급여의 70%를 받는 단기 간병 휴가정책(kortdurend zorgverlof) 연장에 관해 논의했다. 유사하게 노사대표는 현재 무급 장기 병가(langdurend zorgverlof)를 유급으로 변경하는 것에 대해서도 논의했다. 그러나 관련 조처를 위한 비용 다음으로 사회고용부의 참여자들은 단기적으로 실행 불가능하다고 보았다. 관련 입법 절차와 입법 변경이 필요한 기존 휴가 제도의 변경은 일반적으로 12개월~18개월 사이가 소요된다.

한 공무원이 장애요인을 아래와 같이 설명함:

[노사 대표]는 휴가 정책이 나올 가능성이 있나요? 라고 물었다. 이에 대해 현재의 법안이 어떠한 범위를 정하지 않았으므로 가능하지 않다고 답해야 했다. 새로운 휴가 정책을 원하신다면 법안을 개정해서 법안이 시행될 수 있도록 해야 한다. 그러다 보면 2년이 지났을거다. (참가자 2, 공무원).

고용주 조직의 1명은 단협에 관해서 비슷한 우려를 제기한다:

하지만 아다시피 시간이 엄청 많이 걸릴 것이다. 그리고 그런다고 지금의 상황을 바꾸지는 못할 것이다. 그냥 이 일들을 빨리 처리할 수 있기를 바래야 한다. 단협을 할 때 쯤이면 다들 신속 검사법이 보급되서 다들 검사를 하고 있을 수도 있다. 어찌될지 어떻게 알 수 있을까, 그렇게 되면 단협이 무슨 소용인가? (참가자 1, 고용주의 조직)

국가 차원의 정책 결정과 단체교섭은 시간적 범위에 의해 방해된다. 우선 첫째로 네덜란드의 사회적인 대화는 수일 내지 수주 내에도 합의에 달하기가 어려웠다. 또한 몇몇 행위자는 문제가 오가는 속도를 강조했다. 노조 참여자 중의 하나는 지난 4월 회의에서 검역 기금이 실패한 이유 중 하나는 봉쇄로 인한 감염률 하락 때문이라는 의혹이 제기된다.

어쨌든 사회고용부는 4월 16일 이후 감염건수가 감소하거나 최소한 이미 안정화되기 때문에 [자가격리 기금]을 거부했습니다. 그래서 그들은 단지 스스로 해결될 것이라고 생각했습니다 (참가자 4, 노동 조합원).

사람들이 재택근무를 할 수 있도록 하는 조처는 매우 단기간에 이루어졌어요. 그래서 실제로 그 결과를 평가하기도 전에 조처로 인한 문제의 조짐이 보이기 시작했습니다. 그래도 매번 조금씩 다른 문제였던 것 같아요. 4월~5월의 주요 이슈는 모든 육아 시설이 폐쇄된 것이었는데 현재는 반별로 수업을 중단하거나 육아 시설이 부분 폐쇄한 것과는 조금 다른 양상이죠. 그래서 대응하기 또 어려웠던 것 같

아요. 네 그런 조짐들이 신속하게 접수되었는데 항상 조금씩 성격이 달랐어요 (참가자 3, 공무원).

다. 신규 정책 고안

코로나-19 전염병 기간 중 부모의 휴가 절차를 해결하기 위해 새로운 정책 생성에는 몇 가지 구체적인 장애 요인이 있었다. 코로나-19 맥락에서 정책 결정에 대한 지속적인 우려는 상호간 권리가 복잡하게 얽혀 있고 중복의 가능성이 있어서 환급이 이중으로 일어난다.

법안이 긴밀하게 상호 연결되어 있다는 점이 중요합니다. 예를 들어 자가 격리로 휴가를 주면 생각할 수 있는 다른 권리도 주어질 수 있거든요. 다른 자격들보다 우선될 수 있을 것 같아요. I think this may come on top of the other entitlements. 또는 하나의 집단에 이 권리를 제공하면 다른 집단에도 또 제공해야 합니다. 법안이 그냥 상호 연결되어 있다는 것이 문제죠. 물론 상호 연결되는 것이 합리적이고 많은 이유가 있어서 상호 연결되었겠지만, 그렇기 때문에 다른 부분으로 갑자기 확장하기에 어려운 것입니다. 그래서 문제는 자가 격리가 필요한 사람들을 지원할 수 있냐는거죠. 아니면 그 상황에서 무언가 조처를 취할 수 있나요. 그렇다면 등교를 못하는 어린 자녀를 둔 부모들에게 공식적인 조처를 할 수 있나요? 대상은 누구이고 무엇을 조처하나요? 그래서 종종 어려워집니다. (참가자 2, 공무원).

보다 구체적인 걱정은 고용주가 생산성 손실로 환급 받는 기존 NOW 정책과 겹친다는 점이다.

우리는 반대쪽 입장도 고려한다. 자가격리 또는 코로나 확진으로 사람들이 근무할 수 없는 반면 고용주는 위의 이유로 근무 못하는 직원의 임금에 대한 보조금을 이미 받았다고 지원금을 제공해야 한다는 것은 이상하다고 생각한다. 그래서 우리는 실제로 그 임금에 대한 보조금을 제공하지만 사람들이 실제로 일을 할 수 없다면 거기에 추가 수당을 지급한다. 그래서 이중 재정 지원이라고 생각할 수도 있다. 물론 다른 쪽에서 본다면 말이죠. (참가자 2, 공무원).

부처의 이중 환급에 대한 우려를 인식하면서 노사 대표는 NOW 정책에 따라 이미 혜택을 받지 못하고 있는 고용주에게는 이를 제한하거나 잠재적 검역 기금에 대한 계획에 따라 받은 환급금을 할인하는 등의 제안을 가리킨다. 노조와 고용주 조직 양쪽의 참가자들은 NOW 정책의 자격기준을 통과하지 못하는 고용주들만을 대상으로 하겠다는 열린 마음을 강조하지만 고용주가 업무일 손실로 인해 NOW 정책에 참여한다고 보지는 않는다. 직원 임금에 대한 보상 (일부)을 받는 고용주가 임금 전체를 지급하고 근로 시간은 단축하는 것에 대해 보다 더 관대한지를 묻는 질문에 그들은 아니라고 답한다. 4명의 참가자 중 그 누구도 업무 수행이 (부분적으로) 불가능한 직원에 대한 접근 방식에서 NOW에 참여하거나 참여하지 않는 고용주간의 명확한 차이점을 발견하지 못했다.

노동조합 참가자들은 재촉받았을 때 정부에서 근로자 임금의 80%를 보상할 경우 근무 시간 감소에 보다 관대할 것으로 예상하지만 사실은 그렇지 않았다. 고용주 조직에 고용된 연구 참여자 중 하나는 관련성의 부족을 다음과 같이 설명한다:

참여자: 예를 들어 NOW를 지급받는다면 서로 상쇄가 되어야 하는데, 그것도 제안의 일부였거든요. 그런데 보세요. NOW를 지급받으려면 매출이 최소 20% 감소해야만 신청할 수 있어요. 저희가 좀 관심을 가져주었으면 하는 것은, 그 자격에 미치지 못하지만 [자가격리 명령]에 따른 비용 부담이 큰 기업이 상당수라는 점입니다. 그래서 매출 손실은 아직까지는 발생하지 않았지만 그 어디서도 복구할 수 없는 비용이 많이 발생하는거죠. 그리고 제가 좀 직설적으로 말씀드릴께요. 만약 직원들이 예를 들어 식당이 폐쇄되서 일이 없는데 집에 있을 경우 이미 집에 있으니까 결근 시간을 청구 (absentee hours) 할 필요가 없는 것이죠.

정책 입안자의 또 다른 걱정은 규정 준수여부 확인하고 집행할 가능성이 없다는 것이다.

왜냐하면 상당 비율의 사람들이 자가격리를 해야 하지만 따르지 않다고 믿었기에 보건복지스포츠부의 요청에 따라 또는 함께, 사람들이 격리중인지를 확인하기 시작했어요.그리고 수당을 받으라고 주장하거나 고용주에게 수당을 지급하라고 주장할 수 있겠죠.그렇지만 누가 그들이 집에만 있었다고 하며, 누구에 대해 말하고 있나요? 제 말은 동료 중 한명이 감기에 걸렸는데 검사 받는 대요. 그러면 저도 자가 격리 해야 하나요? 네 맞아요. 저도 코로나 검사를 받아야 하고 며칠 걸릴 테니까 수당을 받겠다고 할 수 있죠. 사실 수당 지급이 제대로 되는지 정책 실행과 점검이 매우 어렵다 (참가자 2, 공무원).

한 노동조합 참가자는 연맹에서 근로자와 관리자들에게 그 정도까지 선언에 서명하도록 제안했다고 한다.

제6절 결론

코로나-19 팬데믹은 업무 시간과 장소에 급격한 변화를 초래했다. 전염병이 삶에 영향을 미치는 여러 가지 중의 한 가지는 정규 근무 시간 중 일부 동안 작업을 수행할 수 없는 전례 없는 수의 노동자를 양산해 낸 것이다. 이는 첫번째 봉쇄의 기간 중 학교와 보육 시설(ECEC) 폐쇄로 큰 타격을 입은 관리 책임을 가진 근로자들 사이에서 가장 분명히 나타난다. 이 보고서를 작성할 때 근로자 부모는 본인의 노출, 자녀가 다니는 학교 또는 유아 보육 시설(ECEC) 직원의 노출, 자녀의 노출 등으로 인한 의무 자가격리 위험에 직면한다.

이 실무 보고서는 코로나-19 발병 및 봉쇄 조치가 네덜란드의 삼자간 사회적 대화에 있어서 행위자에 의한 휴가 및 유연 근무 시간 계획의 개발과 이의 이해에 관해 어떠한 영향을 미치는지 연구한다. 정부, 노동조합, 고용주 정책 고문과 전문가 인터뷰를 통해 코로나-19 팬데믹 기간 중 돌봄 휴가를 둘러싼 두 가지 상황 전개를 탐구한다. (1) 부모를 위한 기존 휴가 및 근무 시간 조정 사용과 해석 (2) 부모를 대상으로 새로운 도구개발의 두가지이다.

인터뷰에서 노동조합 연맹과 고용주 협회는 2020년 3월부터 6월까지 지속된 첫 번째 봉쇄 기간 중 유급 근로 부모에 관해 우려를 제기했다. 노사대표는 4월 초 양자간 회의체인 Stichting van de Arbeid의 논의주제로 이를 상정했다. 학교와 유아 보육 시설(ECEC) 이 수업을 재개하자 근로 부모의 상황은 신규 정책과 검사 역량 강화로 늘어난 다른 자가 격리를 요하는 근로자의 문제에 섞이기 시작했다. 노사 대표들은 사무실 근무와 재택 근무의 차이를 강조하면서 업무 환경의 차를 다른 두 세계로 보는 반면 공무원들은 그렇지 않다.

노사 대표는 다른 시각에서 잠재적인 해결책에 접근한다. 노조는 회사가 정부로부터 엄청난 재정 지원을 받는다고 주장하는 한편 돌봄 및 홈스쿨링에 대한 가족의 투자는 저평가되고 있다. 고용주는 돌봄 책임이나 의무 자가격리로 인해 근무할 수 없는 직원을 포함한 생산성 손실 비용을 고용주가 부담한다고 주장한다. 그럼에도 불구하고, 노사대표들은 비용의 상당부분이 정부 정책의 결과이며 근로자는 기본급의 100%를 보장받기 때문에 국가가 보상해야 한다는 결론에 단합했다.

모든 코로나-19와 관련한 기존의 노사 대표와 조처를 재해석할 경우 그들이 비용을 부담해야 하므로 기존의 휴가 조처를 단협을 통해 연장하는 방안은 한계가 있다. 삼자간 협상은 비용의 문제를 넘어서 수차례 장애물을 맞닥뜨렸다. 첫째 삼자간 협상은 정기적으로 한다고 해도 정부나 노사대표는 당장 실행되어야 하는 정책을 협상하는 일에는 익숙치 않았다. 입법화 과정은 약 12~18개월 소요되었다. 최근 연금 개혁과 같이 보다 까다로운 협상은 수년 동안 질질 끌 수 있다. 또한 보고서를 위해 인터뷰한 공무원들은 자가 격리하는 근로자들을 대상으로 한 새로운 정책에는 주저한다. NOW 단기 업무 계획과 추가 기금을 통해 이중 환급에 대한 우려가 존재한다.

제10장

코로나19 위기 중 독일의 사회법 개혁과 예상되는 장기적 영향

제1절 서론
제2절 재택근무
제3절 산업 안전 보건
제4절 근무시간
제5절 근무시간 단축 제도
제6절 부모 급여
제7절 사회보장에 대한 접근성
제8절 병가 및 원격 의료
제9절 파견 근로
제10절 파산
제11절 결론

제 10 장 코로나19 위기 중 독일의 사회법 개혁과 예상되는 장기적 영향

제1절 서론

독일은 다수의 주변국들과 마찬가지로 코로나19 팬데믹으로 인해 큰 타격을 받았다. 독일의 첫 번째 코로나19 사례가 2020년 1월 27일에 확인된 후[73], 3월 초에 더욱 큰 규모의 집단 발생(cluster)이 이어지기 시작하면서 규제 당국은 통금 및 신체 접촉 제한을 포함해 같은 달 여러 가지 포괄적인 정책 조치를 도입했다[74]. 이후 늦봄과 여름에 상당한 완화 조치를 취한 후, 11월 초에 두 번째로 전국적 봉쇄령에 들어갔다(3월에 비해 덜 강경하지만 해제에 대한 명확한 계획이 없음). 2020년 11월 현재 독일에서 코로나19 총 누적 확진자는 80만 명을 넘어섰으며(국민의 0.1%) 약 13,000명이 사망했다[75].

전염병 유행이 시작되고 얼마 지나지 않아, 보건 위기에 이어 전례 없는 규모의 경제 위기가 뒤따를 것이라는 점이 분명해졌다. GDP를 집계하기 시작한 이래 50년이 넘는 기간 동안 현재와 같은 수준으로 GDP가 하락한 적은 없었다[76]. 그러나 이러한 전체적 숫자만으로는, 지역적, 직업적, 가

73) Erster Fall des Coronavirus in Deutschland, Hürriyet 28/01/2020.
74) Robert Koch Institut, SARS-CoV-2: Fallzahlen in Deutschland, China und weltweit, available at https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html/.
75) Worldometers, Daily Update on the Coronavirus pandemic, available at https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries.
76) Presse Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2020. Statistisches Bundesamt, 25/8/2020.

족적 상황 등 여러 요인에 의해 좌우되는 여러 인구 집단들의 사회·경제적 상태가 이번 위기에 의해 어느 정도로 실제 영향을 받았는지 집단별 차이를 파악하기 어렵다. 근로자를 대상으로 정기적으로 실시한 설문 조사 결과에 따르면, 경제 전반 상황에 대해 "매우 우려스럽다"고 응답한 사람들의 비율은 2015년에서 2019년 동안 10%를 약간 넘는 안정적 수준이었다가 코로나 팬데믹 이후 2020년 4월 약 35%로 급격히 증가했다. 설문 조사에 참여한 근로자들의 약 20%가 소득 감소를 보고했다[77]. 독일 경제연구소(Institute for Economic Research)[78] 에서 발표한 기업환경지수(Business climate index)는 2020년 4월에 사상 최저치를 기록했다.

많은 경우, 이미 통과되었거나 추진 중인 수많은 개혁안들이 어떤 장기적 영향을 줄지 아직 명확하게 예측할 수는 없다. 그러나 다른 상황에서는 결코 시행되지 못했을 예외적인 조치와 규제를 시행함으로 독일이 현재 축적하고 있는 특별한 경험은, 여러 분야에서 틀에 얽매이지 않는 발상의 전환을 이루는 데 독특한 기반을 제공할 수 있다.

제2절 재택근무

독일이 두 번째 전국적 봉쇄 조치에 돌입함에 따라 수많은 근로자들이 다시 한 번 재택 근무를 하도록 요청받고 있다. 이러한 배경에서, 2020년 3월 연방의회 청원[79]위원회가 공개 청원에 대해 내놓은 호의적 의견으로

77) Schröder, Carsten, et al. Erwerbstätige sind vor dem COVID-19-Virus nicht alle gleich. No. 1080. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 2020.

78) Available at https://www.ifo.de/node/54705.

79) Deutscher Bundestag, Förderung des mobilen Arbeitens, Petitionen/Ausschuss - 04.03.2020 (hib 245/2020), https://www.bundestag.de/hib#url=L3ByZXNzZS9oaWIvNjg1MjEyLTY4NTIxMg==&mod=mod454590.

시작된 유연 근무제(flexible work) 관련 논의가 속도를 내기 시작했다.

2015년 7월 네덜란드에서 그러했듯이, 재택 근무에 대한 법적 권리가 도입된 국가도 있지만 독일에는 그러한 권리가 보장되어 있지 않다. 현재로서는 재택 근무 시행 여부나 수준 결정을 원칙적으로 근로 계약 당사자들이 결정하게 되어 있으며, 어느 쪽 당사자도 유연 근무제 도입을 요구할 권리가 없다.

실제로 재택 근무는 코로나19가 발생하기 전에는 잠재적인 이점에도 불구하고 다른 많은 유럽 국가에서와 마찬가지로 독일에서 활성화가 매우 미흡했 것으로 추정된다[80].이러한 현상은 분명 법적 체계 미비로 인한 것이었으며, 이 때문에 "홈 오피스" 체제에 익숙하지 않은 기업들은 재택 근무의 도입을 망설였다[81]. 특히 산업 안전, 데이터 보호, 근무시간 규정에 대한 문제들, 그리고 이행을 충분히 보장하지 않을 경우 고용주에게 부과될 수 있는 높은 벌금 등이 문제가 되었다.

1. 재택근무에 대한 현재의 법적 체계

가. 근무시간 및 측정

먼저 근로시간법(Arbeitszeitgesetz, ArbZG)은 근로자가 업무를 수행하는 위치와 상관없이 적용된다. 따라서 근로자가 재택 근무를 하는 경

80) Grunau, P., K. Ruf, S. Steffes und S. Wolter (2019), Mobile Arbeitsformen aus Sicht von Betrieben und Beschäftigten«, IAB-Kurzbericht, Nürnberg; Brenke, Karl. Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. DIW-Wochenbericht 83.5 (2016): 95-105.

81) Mergener, Alexandra. Homeoffice in Deutschland-Zugang, Nutzung und Regelung. (2020).

우에도 고용주는 최대 근무시간, 휴게시간, 일요일 및 공휴일 근무 금지 규정을 준수해야 한다. 공휴일은 고용 계약서에 명시된 대로 근로자가 정규 직장에서 일하는 것처럼 지켜져야 한다. 중요한 것은 회사 본사에 적용되는 공휴일 규정이 정규 직장과 다른 경우에도 적용된다는 것이다.

더 중요한 것으로, 고용주는 기본적으로 근로자들에게 근무시간의 일반적인 제한 사항을 준수하도록 지시할 뿐만 아니라 원격으로 근무하는 동안 근무시간을 기록할 수 있도록 절차를 개발해야 한다. 그러나 이와 관련하여 기존 독일 법률은 고용주가 근무시간을 문서화할 의무를 근로자에게 이양하도록 허용할 뿐 아니라, 상세한 근무시간 기록 없이 "신뢰 기반" 근로를 제공하도록 명시적으로 허용하기 때문에 근로자는 스스로 근무시간을 조절할 수 있다. 최저 임금 기록 규정(Mindestlohnaufzeichnungsverordnung)은 근로자가 원격으로만 근로를 수행하고 해당 유형의 작업에 다른 구체적인 법적 규칙이 적용되지 않는 경우 이를 허용한다. 이 옵션은 실제로 널리 사용되고 있으며, 재택근무에 대한 많은 계약에서는 근로자 스스로 결정한 시간외 근로의 경우 일반적으로 초과 근무시간에 대한 급여 지급 의무를 유발하지 않는다고 명시적으로 규정하고 있다.

그러나 최저 임금 기록 규정의 해당 조항이 유럽 법, 특히 유럽 사법 재판소(CJEU)가 스페인의 노동조합인 CCOO가 도이치은행을 상대로 낸 소송(CCOO v. Deutsche Bank) 에서 해석한 근로 시간 지침(Working Time Directive)(Directive 2003/88/EC)을 준수하는지 여부에 대해 법조계 학자들 의 우려가 널리 제기되고 있다. 일각에서는 독일 법원이 EU 법률에 따라 독일 법률을 해석할 의무가 있으므로 위에 언급된 신뢰 기반 근로 시간 조항을 무시할 수 있다고 주장한다.또한 그러한 해석이 현 체제 아래에서 불가능하다고 간주되더라도, 이는 유럽 법 위반 사례가

될 수 있으므로 가까운 장래에 해결되어야 할 수도 있다.

따라서 유럽위원회가 독일에 대해 언제든 위반 소송을 제기할 수 있다는 것을 예상하는 가운데, 기존의 "신뢰 기반 근무시간" 법을 어떻게 개정해야 할지 열띤 정치적 논쟁이 벌어지고 있다. 제시된 입법안 중 최종적으로 어떤 안이 채택되든, 최소한 재택 근무 중에 근로자가 근무시간을 문서화할 것을 요구하는 규칙에 대한 찬성 여론이 우세하면서 신뢰 기반 근로에 대한 전면적인 허용은 폐지될 가능성이 높다. 그 밖에도 근무시간과 관련하여 개별 합의가 유연하게 이뤄질 수 있도록 유럽 수준의 근로시간 지침을 좀 더 유연하게 해석하자는 의견이 있다. 2020년 10월 28일 열린 질의 응답 세션에서 연방 정부는 연방 정부 내에서의 향후 방향을 논의하기 전에 "기술적인 관점에서 CJEU 판결 효과를 조사할" 의사가 있다고 밝혔다.

나. 산업 안전 및 개인 정보 보호

다음으로 고용주는 근로자의 재택 근무 환경에서 어떤 산업 안전 조치가 필요한지 결정하고 리스크 평가를 수행해야 한다. 중요한 것은 근로자의 "홈 오피스"를 조사하기 위해 점검 방문이 요구되지는 않지만, 최소한 근로자와의 상세하고 문서화된 논의를 통해 관련된 모든 상황과 요소들을 다루어야 한다는 것이다. 또한 적절한 경우 고용주는 작업 장비에 대한 산업 안전 규정 요구 사항에 대해 근로자에게 교육을 제공해야 한다. 예방적 산업 보건에 대한 규칙(Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge 또는 ArbMedVV에 포함) 역시 재택 근무에 온전히 적용된다.

또한 재택 근무는 데이터 보안 및 IT 인프라에 대한 고도의 요구 조건을 충족하기 위해 주의할 필요가 있다. 재택 근무 도입시 고용주는 장기적으로 근로자가 데이터 보호 요구 사항을 준수할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 여기에는 특히 근로자가 아닌 가족이나 제3자가 업무 관련 정보(따라서 잠재적 기밀 데이터)가 저장된 전자 기기에 접근할 수 없게 하는 예방 조치가 포함된다. 데이터 전송의 안전성은 예를 들어 VPN 연결을 통해 확보할 수 있다. 또한 데이터 저장 역시 작동 중인 서버를 통해 안전하게 저장되도록 해야 한다.

이와 관련하여 근로자 자신의 개인 정보 및 데이터 보호 권리 문제가 대두되는데, 이는 고용주가 사용하는 모든 감시 또는 통제 시스템의 영향을 받을 가능성이 크다.

다. 공동 결정 및 과세

독일의 재택 근무제 도입과 관련된 또 다른 핵심 이슈는 근로자 이익의 집단 대표에 관한 것이다. 독일의 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG)은 최소 5명의 상용직 근로자로 구성된 모든 사업장에 종업원 평의회(works council)를 수립할 것을 규정하고 있다. 사업장에 종업원 평의회가 존재하는 경우, 해당 법에 따라 평의회를 구성하는 근로자 대표들은 근로자의 이익과 관련된 중요한 문제들에 대해 자문을 제공할 수 있다. 원격 근무 형태의 도입은 그러한 중요한 문제 중 하나로 명시적으로 정의되어 있지만, 업무 수행을 위한 영구적 형태(“Telearbeit”, 즉 원격 근무)로서 도입될 경우에만 해당된다. 이와 반대로 원격 근무가 일시적인 기간에만 활용될 경우(예를 들어 보건 위기 중 예비 조치의 일환으로), 독일 법률은 이를 “이동식 근무”(“mobile Arbeit”)로 정의하며 이를 도입

하기 위한 종업원 평의회의 동의는 필요하지 않다. 그러나 두 경우 모두, 종업원 평의회는 장비 사용이나 산업 안전 보건 조치, 근무시간과 같은 문제에 대한 기술적 통제 조치나 회사 규정을 결정하는 과정에 참여해야 한다.

종업원 평의회와 이러한 논의가 진행될 때 평의회 협약을 통해 재택 근무에 대한 세부 규정을 정할 수 있다. 이 협약에서 재택 근무 활용시 근로자가 준수해야 할 일반 사항을 정의할 수 있고 또 그렇게 할 필요가 있다. 또한 이러한 사항들을 재택 근무 도입 시점에서 근로자와의 개별 협의를 통해 좀 더 구체화할 수 있다.

지금까지 설명한 것과 달리 사업장에 종업원 협의회가 없는 경우, 재택 근무를 활용할 의사가 있는 고용주에 대한 일반적인 권장 사항은 고용 계약서에 가능한 한 상세하게 재택 근무에 적용할 구체적 규칙들을 기술하는 것이었다. 근무시간, 재택 근무 공간에서의 접근성, 데이터 전송과 같은 문제에 대한 사전 합의는 근로자가 계약상 규칙 및 약정 준수에 자신의 몫을 다할 것을 보장할 수 있는 유용한 방법이다. 예를 들어, 근로자가 개인 작업 장비를 사용하는 것을 금지함으로 기술적 산업 안전 측면에서 문제 발생 여지를 남기지 않을 수 있다.

마지막으로 근로자가 재택 근무에 사용되는 장비의 전부 또는 일부를 제공할 경우, 당사자들은 이와 관련된 법적 의미를 인식해야 한다. 이 경우 고용주가 이러한 장비에 대해 지불해야 하는 금전적 보상(일시불) 등의 문제를 고용 계약서나 종업원 평의회 협약 등을 통해 사전에 처리해 두는 것이 좋다. 어떤 경우에는 근로자가 그러한 장비에 대해 발생한 비용을 세금 신고시 소득 관련 지출(income-related expenses)로 청구하는 것이 가능하다. 그러한 예로는 회사 구내에 적절한 근무 공간이 없거나 원격 사무실이 근로자의 정규 근무지인 경우가 포함된다.

2. 팬데믹 기간 중 재택 근무

코로나19 위기의 맥락에서 원격 근무 시행의 근거로 상호 동의 원칙을 삼는 것에 대한 의문이 지속적으로 제기되었다. 물론 법적 이론상 고용계약의 두 당사자 즉 고용인과 근로자가 신의성실의 원칙(principle of good faith)에 따라 비상 사태 극복을 위해 자신의 몫을 다할 것으로 간주된다. 급박하게 위험한 상황, 예를 들어 함께 일하는 직장 동료가 코로나19에 감염되었을 경우, 사업장 내 추가 확산을 방지하려는 고용주의 정당한 이익과 자신의 건강을 보호하기 위한 근로자의 정당한 이익은 둘 다 중요성이 높으므로, 그러한 위험을 제거하거나 최소화하기 위한 합리적인 조치에 상대방은 동의할 수 밖에 없을 것이다. 결과적으로 원격 근무가 사업장에서 발생할 수 있는 뚜렷한 감염 위험에 대한 유일한 또는 가장 효과적인 해결책으로 여겨진다면 고용주와 근로자 모두 상대방과 관련하여 원격 근무 시행에 동의할 권리와 의무가 있다. 그러나 일반적인 견해는 바이러스가 기업 내에 확산될 구체적인 위험 징후 없이 국가 또는 기업 부근에 존재하는 것만으로는 그러한 의무를 촉발할 수 없다.

따라서 (일반적인 원칙이 제공하는 막연한 지침을 넘어서) 고용주가 근로자 일부 또는 전체를 대상으로 재택 근무령을 내릴 권리 또는 의무를 갖게 되는 조건에 대한 좀 더 구체적인 규정이 요구되고 있다. 현재 근로자의 사업장 접근에 대한 정부의 일반적 금지령 또는 제한령이 없는 경우, 그러한 사업장들은 신의성실 의무에 따라 재택 근무 옵션을 제공해야 하는지, 또한 그곳의 근로자들은 그러한 옵션에 동의해야 하는지 여부와 관련하여 법적으로 불확실한 상황에 놓여 있다.

이러한 모든 요구 사항을 고려하여, 많은 기업들은 근로자들의 재택 근무 허가 요청을 오랫동안 거부해 왔다. 2020년 3월에 첫 번째 코로나19

관련 봉쇄 조치가 내려지자, 과거에 유연 근무제를 고려하기 망설이던 고용주 다수는 사실상 하룻밤 사이에 재택 근무를 위한 업무 시스템을 도입해야 할 급작스러운 필요에 직면해 곤란한 상황에 내몰렸다. 분명 이러한 전개는 이미 어려움을 겪고 있는 수많은 기업들의 상황을 악화시켰다. 또한 봉쇄 조치 해제 후 많은 기업에서 새로운 안전 기준을 준수하기 위해 치러야 할 비용에 비하면, 재택 근무는 더 저렴한 대안이 될 수 있었을 것이다 (_ 참조). 그러나 많은 기업들은 유연 근무제에 대한 경험과 신뢰가 부족하여 이러한 기회를 활용하지 않기로 했다. 반면 일부 기업들은 필요에 의해 이 제도를 도입하여 긍정적 효과를 얻었으며 재택 근무를 위한 프레임워크를 성공적으로 설치했다.

현재 상황에서 재택 근무의 대대적 시행이 기업, 근로자, 공공 보건에 상당한 이익을 가져온다는 사실에 대해서는 논란의 여지가 거의 없다. 2020년 3월 첫 봉쇄 조치 기간 동안, 한 연구에서 실시한 설문 조사에 따르면 조사에 참여한 모든 근로자의 약 35%가 부분적으로 또는 전면적으로 재택 근무를 하고 있다고 보고했다. 한편, 이러한 "현장 실험"이 가져올 장기적 영향에 대한 의견은 다양한 편이다. 현재의 코로나19 상황에서 관련된 모든 이해 관계자들의 경험을 분석하고 기업, 근로자, 그리고 환경 보호와 같은 공익과 관련하여 재택 근무가 가지는 잠재적인 이익과 위험을 추정하기 위해 지금도 수많은 연구 프로젝트가 진행 중이다.이미 현 시점에서 코로나19 위기 이후 홈 오피스의 중요성이 크게 높아질 것이라는 광범위한 합의가 이루어졌다. 고용주 입장에서, 이번 팬데믹은 재택 근무에 대한 기존의 많은 장애물과 의구심을 매우 짧은 시간 내에 해결하는 역할을 했다. 여기에는 업무 프로세스를 디지털화하는 것부터 근로자들에게 적절한 커뮤니케이션 도구를 제공하고 재택 근무자는 게으르다는 편견을 깬 것이 포함된다. 최근 한 설문 조사에서는 조사 대상 기업의 절

반이 코로나 이후 홈 오피스에 대한 의존도를 높이고 싶다고 응답했다. 한편 근로자 입장에서는 디지털 솔루션 활용 기술을 발전시키고 원격 작업에 대한 실무 경험을 쌓는 기회가 되었다. 한 설문 조사에서 근로자 4명 중 3명은 재택 근무 경험을 긍정적으로 평가했다. 동시에, 재택 근무가 생산성에 미치는 영향에 대한 우려가 제기되고 있다. 한 연구 결과에 따르면 근로자의 최대 40%가 재택 근무가 사무실 근무보다 전반적으로 덜 생산적이라고 평가했다. 그러나 현재의 특수한 상황, 즉 직장과 개인 생활 모두에서 일반적인 어려움을 겪고 있는 현 위기 상황에서 재택 근무가 하나의 측면에 불과하다는 것을 감안했을 때 현 상황에 대한 경험을 일반화하는 것은 어려울 수 있다.

이미 설치된 재택 근무 프레임워크를 장기적으로 (공중 보건 문제가 잠잠해진 이후에도) 유지할 의향이 있는 고용주의 비율이 과연 얼마나 될지도 논의 대상이 되고 있지만, 그보다 더 논쟁이 되는 것은 현재의 상황이 재택 근무에 대한 법적 권리 도입을 고려할 만한 적합한 기회인가 하는 것이다.

3. 재택 근무에 대한 미래의 권리

가. 입법 제안

기본적으로 근로자의 유연성을 촉진하는 근무 제도에 대한 법적 권리의 개념은 전혀 새로운 것이 아니다. 이를 위해 다양한 이해 집단이 초기 캠페인을 벌인 이후, 여당인 SPD와 CDU/CSU 연합 사이의 집권정당간 합의서(coalition agreement)에는 정부에게 “이동식 근무를 장려하고 촉진하기 위한 의지가 있다. 이를 위한 법적 틀을 마련할 것이다. 여기에

는 고용주로부터 재택 근무 거부 사유를 알 수 있는 근로자의 권리가 포함된다"라는 조항이 추가되었다. 또한 합의서에는 그러한 이동식 근무에 대한 단체 협약을 체결할 사회적 파트너들의 집단도 언급되어 있다.

유럽의 경우, 일과 삶의 균형 정책 지침(Work-Life Balance Directive 2019/1158)가 2019년 중반에 통과되었으며 EU 회원국(독일 포함)은 2022년 8월 2일까지 이를 이행해야 한다. 이 지침은 근속 기간 6개월 이상의 모든 일하는 부모와 돌봄 노동자에게 유연 근무제를 요청할 권리를 성문화한 것으로, 유연 근무제란 "원격 근무 방식이나 유연한 근무 일정 또는 근무시간 단축 등을 통해 근로자가 근무 패턴을 조정할 수 있는 가능성"으로 정의된다. "요청할 권리"란 고용주가 "사용자와 근로자 모두의 필요를 고려하여 합리적인 기간 내에" 근로자의 요청에 응답하되 원래의 근무 패턴으로 돌아갈 가능성도 보호해야 함을 의미한다. 근로자는 요청 권리를 행사하더라도 모든 형태의 차별이나 불이익으로부터 법적으로 보호받아야 한다. 만약 근로자가 믿을 만한 근거를 가지고 그러한 차별이나 불이익을 받았다고 주장하는 경우, 무과실에 대한 입증 책임은 고용주에게 넘어간다.

이 지침 서문은 원격 근무가 가족 책임이 있는 근로자들에게 유급 고용(gainful employment)을 계속 유지할 수 있도록 돕는 중요한 도구가 될 수 있다는 점을 강조하며, "돌봄의 책임이 있는 많은 부모와 근로자들에게 일과 삶의 균형은 여전히 상당한 난제로 남아 있으며 [...] 여성의 고용에 부정적인 영향을 미친다"라고 기술한다.

코로나 위기 발생 이후 진행 상황을 지켜본 후베르투스 하일(Hubertus Heil) 독일 연방 노동부 장관은 "코로나 바이러스는 이동식 근무가 생각했던 것보다 훨씬 실현 가능하다는 점을 우리에게 가르쳐 주었다"고 결론지었다. 장관이 표명한 이러한 견해는, 심각한 팬데믹과 같

은 외부 사건으로 인해 부득이 시행해야 하는 상황이 아니었을 때에도 기업들에게 원격 근무 제도를 도입할 것이 합리적으로 기대되었다는 주장을 뒷받침한다.

결과적으로 노동부는 독일 직장에 만연한 "출근해야 일이 된다"(culture of presence)는 문화를 비생산적으로 보고 이를 깨기 위한 입법 제안을 제출했다. 이러한 움직임은 근로자로 하여금 일시적으로 근로시간을 단축할 권리 및 추가 교육을 받을 권리를 포함해 몇몇 법적 청구권을 도입하기 위해 개혁을 추진해 온 현 정부에게 당연한 수순으로 여겨지고 있다. 또한 같은 정신으로, 노동부는 이제 이동식 근무에 대한 권리를 법적으로 보장하기를 바라고 있다.

2020년 10월 초 노동부가 제시한 재택 근무권 관련 첫 법안은 정규직 근로자 1인당 연간 24일을 이동식 근무 또는 재택 근무를 할 수 있게 하는 법적 권리를 보장한다. 전제 조건은 해당 업무(활동)가 적합하고 이에 반하는 강력한 운영상의 이유가 없어야 한다는 것이다. 고용주가 이동식 근무 또는 재택 근무 요청을 거부하려면 특정 기간 내에 그러한 결정에 대한 근거를 제시해야 한다. 그렇지 않으면 근로자의 요청은 최대 6개월 동안 승인된 것으로 간주된다.

나. 현재 진행 중인 논의

제출된 법안은 원격 근무에 대한 의존도를 높임으로 장기적으로 도로 교통량을 극적으로 줄일 수 있는 엄청난 잠재력을 보게 된 스벤야 슐체(Svenja Schulze) 독일 환경부 장관뿐 아니라 수많은 이익 단체들로부터 열렬한 호응을 얻었다. 환경 운동가들, 또한 가족 친화적인 직장 정책을 옹호하는 사람들은 이 법안을 초기 단계로, 어떤 경우 아직 미비한 진전

으로 여기는 경향이 있었다. 또한 좌파 정당 대표들과 노동 조합 관계자들 역시 그러한 입장을 나타냈다.

이와는 대조적으로 고용주와 기업 단체들은 재택 근무의 법적 권리와 관련된 계획을 소리 높여 거부했다. 그들은 업무 조직에 초래될 상당한 어려움, 기술적 난제, 민감한 데이터의 기밀성에 초래될 위험을 예상하는 가운데 "이 모든 변화가 공장들에 소요 사태를 가져올 것"이라고 경고한다.

더 중요한 것으로, 이 법안은 연립 정부 내에서도 반대에 직면하고 있다. 노동부가 추진하는 이니셔티브는 보통 사회민주주의적 SPD의 지지를 받고 있지만 보수당인 CDU/CSU 연합은 대체적으로 회의적인 견해를 나타냈다. CDU/CSU 연합 전반에 걸쳐, 근로자에게 재택 근무권을 부여하는 것이 불필요하거나 심지어 해로울 수 있다는 비판이 나오고 있다. 그들은 그것이 융통성 없는 도구로서 관료주의를 유발하고 다양한 유형의 기업의 필요에 맞는 맞춤형 솔루션 개발을 억제할 가능성이 높다고 지적한다.

그러한 정당 방침과 일치하게, 보수당이 이끄는 독일 총리실에서는 최근 제출된 법안이 적합하지 않다면서 집권정당간 합의서에 재택 근무에 대한 법적 권리의 도입이 규정되어 있지 않다는 점을 강조했다. 따라서 총리실은 현재 해당 법안을 수용해 부처 간 추가 조정을 진행할 의향이 없다. 따라서 당분간 해당 법안은 실제로 입법 절차에 들어갈 가능성이 낮다.

물론 근로자, 가족, 기업, 환경 및 경제 전체와 같은 다양한 이해 관계자들과 목표를 대상으로 재택 근무가 어떤 잠재력과 단점을 가지는지에 대한 논쟁은 끝나지 않았다. 예를 들어, 직장에서 아이디어, 지식, 목표, 동기 부여 등을 개인적으로 교류할 때 생산성 향상과 혁신력, 그리고 일

반적으로 대도시 지역 경제 집적화에 기여한다는 경험적 증거가 있다. 경제학자들은 집적 경제 효과(agglomeration effects)에 대해 이야기한다. 만약 앞서 언급한 상호 작용과 창의성의 순간을 완전히 디지털로 전환할 수 없다면, 원격 근무로 인한 탈집적화(deagglomeration)는 이러한 긍정적 기회를 날려 버릴 위험이 있다.

여러 연구에 따르면 재택 근무로 전환하면 근무시간이 늘어나고 초과 근무가 늘어날 수 있다. 이는 단순히 출퇴근 시간이 없어졌기 때문만은 아니고, 근로자가 자신의 업무 성과가 회사에서 보낸 시간으로 측정되지 않을 때 초과 근무를 한다는 점을 시사한다. 논란의 여지가 있지만, 저녁 시간이나 주말에 몇 시간 집중해 작업을 할 수 있는 관리자의 경우 재택 근무는 유연성을 더 높여 줄 수 있다. 한편, 어떤 근로자들에게 재택 근무는 업무 성과에 대한 압박을 가중시킬 수 있으며 일과 사생활을 분리하는 것이 더 어려워질 수 있다.

전반적으로 대부분의 관찰자들은 팬데믹 이후에도 원격 근무의 잠재력이 완전히 활용되지는 못하겠지만 원격 근무와 대면 근무 사이의 하이브리드 형태로의 전환이 이뤄질지 모른다고 추정한다. 재택 근무의 장점인 자율성과 유연성, 그리고 사무실 근무의 장점인 창의적 교류를 결합하여, 앞으로 사무실은 독립된 작업을 위한 일터로서의 역할은 줄고 근로자들의 회의 장소로 활용되는 경우가 많을 것이라는 의견도 있다. 이와 관련해 가장 큰 의문은 재택 근무의 시행을 기업 자신이 유리하다고 생각하는 경우에 활용하도록 기업에 맡겨야 하는지, 아니면 근로자들의 이익이 진지하게 고려될 수 있도록 법적인 측면에서 적극적으로 개입하는 것이 필요한지 여부이다.

제3절 산업 안전 보건

1. 일시적 조치

코로나19 위기로 인해 직장 내 보건 및 안전 규정에 여러 가지 중요한 변화들이 촉발되었음은 부정할 수 없는 사실이다. 이러한 맥락에서 도입된 많은 조치는 일시적인 성격을 띨 가능성이 높다.

4월 중순, 노동사회부는 첫 봉쇄 조치 이후 근로자들이 업무를 재개할 때 최대한의 산업 안전을 보장할 수 있도록 "코로나 바이러스 산업 안전 표준"을 발표했다. 본 보고서 작성 시점에도 계속 적용되고 있는 이 표준에는 실내와 실외 그리고 및 차량 내에서 최소 1.5m의 안전 거리 유지와 같은 내용이 포함된다. 가능한 한 사업장에는 적절한 장벽, 표시, 접근 규정, 또는 이를 대체할 만한 방역 장치를 설치해야 한다. 회사 내 프로세스는 교대 변경이나 휴식 및 사무실 출근 등을 잘 조직하여 근로자들이 가능한 한 서로 직접 접촉하는 일을 최소화하도록 구성되어야 한다. 인지할 수 있는 증상(경미한 열, 감기 징후, 호흡 곤란 등)이 있는 근로자는 의사가 음성으로 판단할 때까지 직장을 떠나 집에 머물러야 한다. 차단 스크린으로 공간을 분리할 수 없는 경우 고용주는 근로자 및 회사 구내에 접근할 수 있는 모든 이들에게 마스크를 제공해야 한다. 고용주는 또한 사업장의 입출구 및 사업장 근처에서 자주 손을 씻을 수 있도록 세면 시설 또는 손 소독제를 제공하고, 공동으로 사용하는 건물, 회사 차량, 작업 장비 및 기타 접촉면에 대해 청소 빈도를 증가시키며, 눈에 잘 띄도록 "재채기/기침 예절 안내문"을 게시해야 한다.

특정 부문에 대한 보다 구체적인 위험과 예방 전략을 다루기 위해 산업재해 보험 기관들은 다수의 특수 부문별 표준을 발표했다. 또한 8월 말에

는 임시 예방 조치에 대한 자세한 내용이 포함된 “코로나 바이러스 산업 보건 안전 규정”이 나와 기본 표준을 보완하는 역할을 했다.

한때 도입된 안전 장비 또는 프로세스 가운데 적어도 일부가 독일 기업들에 의해 장기적으로 유지될 것으로 예상할지 모르지만, 앞 단락에 설명된 대부분의 조치들은 독일의 업무 환경에 장기적 영향을 미칠 것으로 기대하기 어렵다.

2. 체계적 약점 해결을 위한 조치

대조적으로, 독일의 코로나19 감염 역학은 산업 안전 보건 분야에서 몇 가지 체계적 허점을 드러냈다. 다른 여러 국가와 유사한 패턴으로, 근로 조건 측면에서 “추악한 얼굴”을 많이 보여 준 부문은 식품 제조 산업이었다. 초반에는 대부분의 관심이 중부 및 동부 유럽 출신의 수확 노동자들의 불안정한 노동 및 생활 조건에 집중되었다. 4월 초에 이들은 아직 입국하지 않았고 코로나19 관련 국경 폐쇄로 인해 이것이 가능해질지 여부도 불분명하여 대중의 관심은 이 노동자들이 어떤 조건에 입국하여 생활하고 일할 수 있는지로 옮겨졌다. 그 즈음 육류 생산 공장을 중심으로 일련의 코로나19 집단 발생이 이어지면서, 대중의 관심은 육류 가공 노동자를 위한 기본적인 보건 안전 조항의 명백한 부재로 빠르게 옮겨 갔고 입법 기관에서 행동을 취하지 않으면 안 될 정도로 문제는 커졌다.

관련된 논쟁은 이러한 종류의 사건들이 초반에 대규모로 발생한 후 촉발됐는데, 두 사건 모두 노르트라인베스트팔렌주(North Rhine-Westphalia province)에서 일어났다. Westfleisch 회사가 운영하는 도축장에서 해외에서 온 방문 노동자를 상당수 포함한 근로자 중 수백 명이 지난 5월 코로나19 양성 반응을 보였다. 얼마 지나지 않아 같은 회사의 “자매 시설”

에서 수십 명의 확진자가 추가로 발생했다. 이 시점에, Westfleisch 회사는 과도한 노동 시간, 최저 임금 미지불, 사회 보장 사기, 무면허 노동 등의 심각한 근로자 권리 침해로 인해 이미 여러 건의 소송에 휘말려 있는 상태였다. 6월에는 같은 주에 위치한 Tönnies 회사의 핵심 육류 생산 공장에서 훨씬 더 큰 규모의 코로나19 집단 발병이 있었다. 평균적으로 이곳에서는 매주 약 140,000 마리의 돼지가 도축 및 해체되어 독일 전체 돼지 도축량의 7분의 1을 담당한다. 공장 직원에게서 채취한 약 7,000개의 샘플 중 1/4 이상이 양성 판정이 나왔으며 즉시 주변 지역은 코로나19 집중 발병 지역으로 전환됐다. 10월에는 니더작센(Lower Saxony) 지역에 위치한 Tönnies의 계열사 중 한 곳에서 좀 더 소규모의 집단 발병이 있었다.

이러한 발병 사례를 조사하고 해결하기 위해 노력하는 과정에서, 해당 육류 공장들의 근로 조건의 실태가 더욱 낱낱이 드러났다. Tönnies사는 잠재적으로 확산 중이던 기간에 자사에서 일했던 전체 근로자들의 주소 목록을 제공하지 못한 것으로 밝혀졌다. 이처럼 전체적으로 불투명한 운영을 한 주된 이유는, 시설 관리자로부터 실질적 독립성을 확보했는지가 상당히 의심되는 가운데 하청업체 및 개인 하청업자(특수형태근로자)를 무분별하게 사용했기 때문이다. 더욱이 정규직이든 "간접" 또는 위장 고용된 근로자든 상관없이, 이들 다수는 해외에서 파견되어 국내 체류 기간 동안 좁은 공간에 갇혀 있으며, 때때로 위생적으로 의심스러운 상황에 처해 있는 것으로 알려졌다.

이 사건들 이후, 육류 가공 산업에 존재하는 다양한 보건 및 안전 실태에 대한 대중의 관심이 더욱 높아졌다. 이러한 관심 대부분은 중부 및 동부 유럽의 많은 근로자들이 하청 업체에 의해 임시 근로자 또는 자영업자로 고용된다는 사실에 집중되었다. 이는 전통적으로 독일의 "산업 민주주

의" 시스템의 핵심 기둥으로 여겨진 사업장 내 공동 결정을 약화시키고, 당국이 노동법을 집행하고 감시하는 것을 더 어렵게 만든다. 2019년 노르트라인베스트팔렌주의 산업 안전 보건 당국에서 30곳의 대규모 도축 및 육류 가공 회사를 대상으로 조사를 진행한 결과 8,700건 (부분적으로 중대한) 이상의 산업 안전 보건 규정 위반 사례가 발견됐으나 이는 빙산의 일각에 불과하다는 추정이 있다. 통상적으로 12시간 교대를 시행하며 병가로 인한 결근시 해고를 단행한다는 보고도 있다. 공식적으로 적용되어야 할 최저 임금은 숙식 제공 공제로 깎여서 지급된다. 하청 업체 근로자들은 종종 좁은 공간에서 생활하며 매우 열악한 조건의 집단 거주 시설에 서 지내기도 한다.

5월에 처음으로 법적 조치들이 발표된 후, 2020년 7월 29일에 연방정부는 소위 산업 안전 보건 관리법("Arbeitsschutzkontrollgesetz")을 상정했다. 이 새로운 법은 여러 산업 부문에 걸친 기업 실사 점검 및 근로자의 숙소와 관련해 전국적으로 적용해야 할 일관된 규칙을 제시한다. 한 가지 주요 특이점은 연방 주에 대해서 균일하고 구속력 있는 점검 할당량을 부여하고 위험 산업 부문에 대해 심화 점검을 하는 것이다. 관리 업무는 산업 안전 당국이 수행한다. 사업장 외(off-site) 숙소를 포함해 근로자의 숙소에는 최저 기준이 적용되며, 고용주는 모든 근로자의 숙소 및 작업 위치에 대해 관련 당국에 통보해야 할 법적 의무가 있다. 또한 근로시간법 위반시 부과되는 벌금이 증가할 것으로 예상된다.

육류 산업과 관련하여, 이 법안은 도축, 해체, 육가공의 핵심 사업에 외부 인력 사용을 금지한다. 도축장 운영자는 핵심 사업에 종사하는 모든 근로자에 대해 책임을 져야 한다. 비고용 협력 업체와의 계약은 2021년 1월 1일부터 금지되고 임시 노동은 2021년 4월 1일부터 금지된다. 최저임금 규정 준수 여부를 효과적으로 감시하기 위해 디지털 방식으로 근무

시간을 기록할 의무가 부과된다. 전통식 정육 시설(artisanal butcher shops)에는 예외가 적용된다. 도축장의 강제 CCTV 감시와 같이 좀 더 강력한 조치의 도입이 자주 요구되었으나 법안에 언급되지 않았다.

연방 의회(Bundesrat)는 법안 규정에 호의적 반응을 보였으며 근로자 보호를 강화하기 위한 여러 가지 추가 사항을 제안했다.

그러나 해당 법안은 법률 연구에서 특히 유럽 법 준수와 관련하여 회의론을 불러일으켰다. 그중에서도 파견 노동 지침(Temporary Agency Work Directive 2008/104/EC) 및 EU의 두 가지 "기본적 자유"(영업 개시 자유(freedom of establishment) 및 서비스 제공 자유(freedom to provided services))와 관련된 조약 사항에 대한 회의적 견해가 있다. 간단히 말해서, 이러한 모든 조항들은 합법적이고 적절하고 필요한 목적에 의해 정당화되는 경우를 제외하고 EU 공동 시장에서 기업 활동을 영위하는 데 장애물이 되는 것들을 금지한다. 물론 육류 가공 산업에서 자영업 및 파견업을 금지하는 것보다 덜 "극적인" 조치가 보건 안전 문제를 해결하는 데 동일한 효과를 낼 수 있을지에 대한 의견은 다 다르다. 어쨌든 연방 정부는 특정 부문의 보건 안전 문제가 극적으로 폭로되었으므로 계획된 개혁이 정당하다고 간주하고 있으며, 최근에 다른 부문과 산업에 대해 유사한 조항을 제정할 계획이 없다고 강조했다.이러한 맥락에서 초기의 입법 이니셔티브와 자발적인 약속은 광범위한 가시성도 달성하지 못했고, 원하는 효과도 얻지 못했다고 주장된다.

결국 육류가 국제적으로도 거래되고 독일 돼지고기 생산량의 약 20%가 해외에서 판매된다는 점을 감안할 때, 비용이 많이 드는 이러한 새로운 법적 기준 때문에 독일 기업들에 불리한 경쟁 효과가 초래되고 책임 회피를 위해 생산 시설을 해외로 옮길 위험도 존재한다. 따라서 유럽 전체를 위한 통일된 솔루션에 대한 요구가 높아지고 있다. 이와 관련하여,

육류 가격 상승과 이로 인한 육류 소비 감소가 지속 가능성과 공공 보건 및 환경 측면에서 부수적인 이익을 창출할 수 있다는 점이 종종 강조되고 있다. 마지막으로 전문가들은 대규모의 집약적 육류 생산이 미래의 바이러스 발생에 중요한 위험 요소 중 하나가 될 수 있다고 주장하며, 이는 현재의 팬데믹만큼이나 혹은 그보다 더 위협적일 수 있다.

제4절 근무시간

위기에 따른 변화의 잠재적인 장기적 영향에 대해 논의하게 된 또 다른 영역은 근무시간이다.

지난 3월 코로나19 확진자가 급증하는 동안 독일이 자국민에게 필수 서비스를 지속적으로 제공할 역량이 있는지에 대한 불안감이 만연했다. 다른 유럽 국가들의 경험은, 특히 의료 시스템이 한계에 이를 경우 경우 어떤 결과가 예상될 수 있는지 비극적으로 보여주었다.

독일의 근로시간법(Arbeitszeitgesetz)에 따르면 2020년 3월 28일 이래로 국가적으로 중요한 전염병 유행이 발생할 경우 연방 노동사회부(BMAS)는 연방 의회(국회 하원)의 동의 없이 법정 명령을 내려 한정된 기간 동안 근무시간 규정에 예외를 둘 수 있게 되었다. 전제 조건은 공공 안전과 질서, 의료 보건 시스템 및 간호 서비스, 공공 서비스를 유지하거나 국민에게 필수품을 제공하는 데 필요한 활동에 대해서만 예외를 적용할 수 있다는 것이다. 이 규정에 따라, 한정된 기간 동안 특정 활동에 대해 근무시간 연장, 휴식 시간 단축, 일요일 및 공휴일에 근로자 고용 등이 허용되었다.

이 법적 승인을 바탕으로, 행정실에서는 "코로나19 근로시간 조례"를 발표했으며, 이는 4월 초부터 7월 말까지 유효했다. 조례에 따르면, 일상용품 및 의료 제품의 생산 및 거래, 의료 행위 및 간호, 응급 및 구조 서비스, 보안 및 질서 유지, 에너지 및 물 공급, 폐기물 및 하수 처리, 농업, 돈과 증권의 운송, 데이터 인프라, 판매점에서의 활동 등을 포함한 여러 직업 분류에 대해 예외 조항이 적용되었다.

해당 조례에서는 필수 서비스 제공을 다른 적절한 대책으로 보장할 수 없을 경우 전술한 직업 분류에 대해 일일 최대 근로시간을 12시간까지(그 이상도 가능) 연장할 수 있도록 했다. 또한 동일한 조건에서 기준 기간(reference period)당 평균 주당 근무시간은 60시간 혹은 그 이상으로 연장될 수 있으며 일일 휴식 시간은 9시간 또는 그 이상 단축될 수 있다. 이러한 휴식 기간 단축에 대한 보상 기간은 일반적으로 4주로 설정되었다. 일요일과 공휴일 근무에 대한 모든 제한 사항은 일시적으로 적용하지 않는 것으로 했다.

이 보고서 작성 시점에서, 독일의 코로나19 확진자가 급증하고 2차 봉쇄 조치에 돌입하는 가운데 위와 유사한 규제를 재시행할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 맥락에서 정부가 기본적인 근무시간 보장의 중요성을 무시한, 불편한 선례를 남긴 것에 대한 비판과 우려가 점점 더 많이 표출되고 있다. 특히, 상대적으로 "평온했던" 올 여름에 인력 부족 문제를 해결하려 하거나 "2차 확산"이 일어날 경우 다시 한 번 근로자의 권리를 희생하는 일 없이 잘 대처할 수 있도록 집중적인 훈련을 제공하려는 노력이 거의 없었다. 정치 스펙트럼의 반대편에서는, 많은 기업들이 직면한 재정적 어려움으로부터 더 쉽게 회복할 수 있도록 당면한 보건 위기를 넘어서 근무시간 유연화 조치를 계속 사용하라는 요구가 이어졌다.

적어도 후자의 의견은, 8월 의회 질문에 대한 응답에서 연방 정부에 의

해 단호하게 거부되었다. 정부는 “근로 시간 연장, 휴식 시간 단축, 휴식 시간 연기가 근로자의 안전과 건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있다”고 인정하면서 “따라서 근로시간법상 기본 표준에서 벗어날 가능성을 영구적으로 확장하는 것은 산업 안전 보건상의 이유로 옹호되어는 안 된다”고 밝혔다.

제5절 근로시간 단축 제도

1. 독일의 일반적인 근로 시간 단축 제도

독일은 경제 위기가 있을 때마다 근로 시간 단축 제도를 대상별로 활용하여 잘 대처한 역사를 가지고 있다. 이 전략은 기업 입장에서 수요 감소나 사업 활동 제한이 일시적일 것으로 예상되는 경우에 근로자를 해고하지 않아도 되게끔 여러 차례 효과를 발휘했었다. 기업에게는 귀중한 노하우의 손실을 피하고 근로자의 일자리를 유지하는 데 도움이 되었다. 근로시간 단축 제도는 위기 상황에 국한되지 않고 법적으로 정의된 조건이 충족될 경우 일반적인 방식으로도 사용할 수 있지만, 국가 경제의 안녕이 문제가 될 수 있는 상황이 발생할 때 이 제도가 유리한 조건에서 보다 광범위하게 활용될 수 있도록 제도의 시행 조건은 지금까지 일시적으로 개정되어 왔다. 개정 작업은 항상 부문별 및 산업간 차원에서 사회적 파트너들과 긴밀한 대화를 통해 이루어졌다.

국제적 차원에서 그러한 제도와 관련해 독일이 남긴 모범의 중요성은, 수많은 유럽 국가들이 독일어 단어 “Kurzarbeit”를 자국의 근로 시간 단축 제도를 부르는 말에 차용했다는 사실에 의해 강조된다.

일반적인 상황에서, 다시 말해 위기로 촉발된 특수 상황을 고려하기 위

해 수정된 특별 개정안을 제외하고서, 특정한 사업장에 근로 시간 단축 제도를 도입하는 것은 고용주와 근로자 간에 현재의 수요 부족에 대처하려면 일부 근로자의 해고보다는 전체 또는 다수 근로자의 근로 시간 단축이 필요하다는 상호 이해를 기초로 삼아야 한다. 따라서 근로 시간 단축 제도는 실제로 수요 부족이 일시적일 것이라는 공통된 기대가 있어 고용주 및 근로자 모두 직원 감축을 방지하는 데 이해 관계(근로자는 일자리를 계속 유지하고 고용주는 사업장에 노하우를 보존할 수 있는)가 있을 때에만 도입할 수 있다. 이러한 경우 양측은 필요한 희생을 기꺼이 감수할 수 있을 것이다. 즉, 근로자는 근로시간의 단축으로 소득이 줄어들고 고용주는 단축 대상 근로자에게 부분적 보상을 지급한다.

근로 시간 단축 제도의 세부 조건은 언제나 시행 예정인 개별 사례에 맞게 명확하게 결정되어야 한다. 경영조직법에 따르면 사업장에 종업원 평의회(works council)가 있는 경우 근로 시간 단축 제도 도입에 대한 평의회와 경영진 간의 합의문은 필수 불가결한 조건이다. 이러한 합의문에는 보통 근로 시간 단축 제도의 시작 및 기간, 단축된 근무시간의 위치 및 분포, 대상 근로자 선택, 운영상의 이유로 인한 정리 해고 배제, 단시간 수당 지급, 특별 지급에 대한 수당의 효과, 근로시간 계정과 초과 근무에 대한 영향, 그리고 평의회에 관한 시기 적절하고 포괄적인 정보 등이 포함된다.

정리 해고 방지를 통한 공공의 이익이 있는 경우 이러한 제도를 지원하기 위해 사회법(고용 촉진에 관한 Sozialgesetzbuch Ⅲ – SGB Ⅲ)은 구체적으로 정의된 조건 하에서 근로 시간 단축 수당(Kurzarbeitergeld)이라는 것을 지급한다. 이러한 수당 지급은 경제적 이유로 발생하는 일시적이고 불가피한 상당량의 일감 손실을 전제로 한다. 또한 근로 시간 단축 합의서 조건에 따라 전체 근로자 최소 3분의 1의 보수가 10% 이상 감소

해야 한다. 이러한 상황에서 고용 기관에 즉시 일감 손실 사실을 서면으로 통보하면, 개인 자격 요건을 충족하는 모든 근로자들(특히, 종료되지 않은 의무 보험에 따른 고용 관계)은 근로 시간 단축 수당을 받을 수 있다.

근로 시간 단축 수당은 고용 기관에서 지불한다. 고용주 또는 종업원 평의회가 서면으로 요청할 수 있다. 일반적으로 근로자가 잃은 순임금의 60%에 해당한다. 자녀가 있는 근로자는 손실된 순임금의 67%를 받을 수 있다. 최대 기간은 법에 따라 12개월로 제한된다.

2. 코로나19 위기 중 경험

2020년 3월 14일, 근로 시간 단축 제도 보상에 대한 임시 위기 관련 개선법(Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld)이 독일 연방법 공보에 공포되었다. 이 법은 연방 고용청으로부터 근로 시간 단축 수당을 받기 위한 자격 조건에 대한 규칙을 수정했다.

새로운 법에 대한 설명문에서는 "2008-2009년 금융 시장 위기 상황에서 사회적 파트너의 책임 있는 행동과 회사 내부 근무시간 조정 및 근로 시간 단축 제도에 대한 규정은 독일 경제를 극적인 붕괴로부터 보호하기 위한 적절한 노동 시장 정책 도구임이 입증되었다"라고 한다. 그 당시 근로 시간 단축 수당을 받을 수 있는 최대 기간은 24개월로 연장되어, 경기 침체가 장기화되는 동안 30만 개 이상의 일자리를 유지하는 데 결정적인 역할을 했다.

임박한 위기에 대비하기 위해 (보고서 작성 당시, 이번 위기는 글로벌 금융 위기보다 훨씬 더 큰 규모라는 것이 오랜 기간 입증되었음) 이 법은 연방 정부에 2021년 말까지 규제를 발표할 권한을 부여했으며, 근로 활

동이 줄거나 중단된 근로자들을 위해 근로 시간 단축 제도 혜택을 더욱 확장하게 된다.

먼저, SGB Ⅲ는 연방 정부가 코로나19로 인한 노동 시장의 특수 상황에 대처하기 위해 한정된 기간 동안 촉박하게 특별 규정을 발표할 수 있는 권한으로 보완되었다. 구체적으로, 정부는 특정 회사에서 적은 비중의 근로자가 근로시간 단축으로 영향을 받을 경우 혜택을 제공할 권한이 이미 주어져 있다. 이 한계선은 10%까지 낮춰질 수 있으며, 노동력의 1/3이 영향을 받아야 한다는 일반적인 요구 사항과 다르다. 또한, 과거에 초과 근무로 인해 누적된 "마이너스 근로시간 잔고"를 근로 시간 단축 수당 지급 전에 소진해야 한다는 요건은 전체 또는 일부가 면제될 수 있다. 그리고 마지막으로 고용주는 사회 보장 기여금의 전부 또는 일부를 상환받을 수 있다.

파견근로법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG)에도 새로운 조항이 삽입되었다. 이는 연방 정부가 위기에 대응하기 위해 근로 시간 단축 보상금을 파견 근로자들에게 (예외적으로) 지급하도록 허용할 권한을 부여한다.

연방 정부는 2020년 3월 27일 연방법 공보에 발표한 근로 시간 단축 제도 촉진을 위한 조례(Kurzarbeitergeldverordnung – KuGV)에 추가된 이러한 새로운 조항에 의해 부여된 권한을 최대한 활용했다. 새로운 규정은 2020년 3월 1일부터 소급 적용되었다.

2020년 5월 28일에 코로나 바이러스 팬데믹의 사회·경제적 결과를 완화하기 위한 추가 입법 (Sozialschutzpaket 2, 사회 보장 패키지 II) 조치가 있었고, 기존 근로 시간 단축 혜택에 대한 추가적 개선 사항이 포함되었다. 그때 이후로 근로 시간이 적어도 50% 감소한 근로자들을 대상으로, 수령한 지 4개월째부터 근로 시간 단축 수당은 정액 순급여의 70%

(자녀가 있는 가구의 경우 77%)까지 인상된다. 수령한 지 7개월부터는 정액 순급여의 80%(자녀가 있는 가구의 경우 87%)까지 인상된다. 이러한 혜택의 수령은 2020년 말까지 계속될 수 있다. 매우 한정된 상황에서, 소득 상한선에 도달하지 않는 한 이러한 혜택은 특정 유형의 추가 소득의 영향을 받지 않는다. 동일한 입법 패키지 II는 근로 시간 단축 제도의 새로운 틀로도 실직으로부터 보호받을 수 없는 사람들을 위해 실업 수당을 연장해야 한다고 규정했다. 따라서 수급 자격이 2020년 5월 1일에서 12월 31일 사이에 종료되는 사람들은 3개월 더 연장된다.

근무 시간이 단축된 근로자 수 파악은 분산된 제도적 설정으로 인해 과정이 복잡하며, 특정 기간에 대한 구체적인 추정치는 보통 최대 몇 달 간의 딜레이 후 알 수 있다. 현재까지 2020년 5월 기준 측정된 근로자 수는 700만 명이 넘었으며 이는 사상 최고치이다(이는 전체 노동력의 약 5분의 1이며, 2008/09년 글로벌 금융 위기 정점에서 파악한 140만 명보다도 훨씬 높은 수치이다). 5월 당시 독일 기업의 약 절반이 자사 근로자를 대상으로 근로 시간 단축 제도를 사용하겠다고 통지했다. 이후 여름 동안에는 그 수치가 상당히 내려갔지만, 최근 감염 사례가 증가함에 따라 본 보고서 작성 시점에는 수치가 훨씬 더 높을 것으로 예상된다. 이처럼 엄청난 사용량과 제도의 급박한 시행에도 불구하고, 사회적 파트너와 노동시장 기관들의 관리는 이전 위기에 비해 무난한 효과와 효율성 향상으로 찬사를 받았다. 설문 조사에 따르면 해당 제도를 사용한 기업들은 프로세스에 대한 높은 만족도를 나타냈다.

또한 근로자의 상당수가 실제로 법에서 예상한 것보다 더 높은 비중의 소득을 유지하고 있음을 언급할 필요가 있다. 고용주의 약 3분의 1은 자발적으로 근로자에게 추가 금액을 지급하며 또 다른 6%의 고용주는 단체협약에 따라 그러한 추가 금액을 제공할 의무가 있다.[82)]

제6절 부모 급여

이번 위기로 인해, 부모를 대상으로 한 지원책 역시 한 단계 발전하며 개혁 촉진 효과가 있는 것으로 보인다. 앞서 언급한 EU의 "일과 삶의 균형 정책 지침"을 2020년 중순까지 국내법으로 전환해야 하는 상황에서, 보다 유연한 법적 틀에 대한 필요가 오랫동안 논의되어 왔다. 각 부모들 개별적 업무 상황에 맞는 선택과 맞춤형 솔루션을 허용하는 법률 제도를 설계하는 동시에 양성 평등을 장려하는 조치를 장려하는 것은 확실히 "모성 불이익"이 주요한 이슈로 대두되는 독일과 같은 노동 시장에게 쉽지 않은 도전 과제이다.

코로나19 위기는 정책 입안자들로 하여금 다양한 측면에서 부모에게 더 많은 유연성을 부여해야 할 즉각적이고 긴급한 필요성을 느끼게 만들었다. 어떤 가정에서는 학교, 보육원 및 기타 보육 서비스의 폐쇄로 인해 부모들이 예기치 않게 집에서 자녀를 돌봐야 했다. 한편 위기 중에도 서비스의 지속이 필수적인 분야(의료 종사자, 행정, 소매업 등)에 종사하여 출근을 요구받은 부모들이 있었는데, 이는 육아 휴직 또는 육아를 위한 시간제 노동 등에 계획된 기간과 충돌할 수 있었다. 그리고 많은 가족들은 경기 침체의 전반적인 영향으로 재정적 어려움을 겪었다.

국가적 우려의 전염병 상황 발생시 국민 보호법(Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite)이 2020년 3월 27일에 연방법 공보에 발표되었으며 공포 이후 그날 발효되었다. 이 법은 상당한 소득 손실을 겪었지만 집에서 자녀를 돌볼 수 밖에 없는 이들을 보호한다. 부모들은 월별 순소득의 최대 67%(최대 금액 2,016 유로)를 6주까지 보상금으로 받을 수 있다. 지급은

82) Ibid.

고용주가 하며, 고용주는 주 관할 당국에 상환금을 신청할 수 있다. 그러한 보상금의 전제 조건은, 일하는 부모가 12세 미만의 자녀를 돌봐야 하며, 다른 방법으로는 돌봄을 제공할 수 없고, 유연 근무 또는 초과 근무 크레딧이 이미 소진되었을 경우이다. 또한 저소득 가정은 월 최대 185유로의 자녀 수당을 받을 수 있다.

5월부터 필수 산업 부문 및 직업군(예: 의사, 경찰관, 간호사)에 종사하는 부모들은 부모 수당(parental allowance) 기간을 연장할 수 있다는 보장을 받았다. 이들은 자녀가 생후 14개월이 지난 뒤에도 해당 급여 수급 자격으로 육아 휴직 또는 육아를 위한 시간제 노동 기간을 가질 수 있을 것이다. 뒤늦게 육아 휴직을 사용했다고 해서, 또 다른 자녀에 대한 부모 급여액이 줄어들지는 않는다. 또한 양쪽 부모가 동시에 시간제 일자리를 갖도록 장려하는 파트너십 보너스(partnership bonus)의 경우, 코로나19 팬데믹으로 인해 부모가 계획보다 일을 적게 하든 많이 하든 상관없이 더 이상 취소되거나 상환이 요구되지 않는다. 또한 법안에 따르면 부모 급여를 받는 기간 동안, 코로나19 팬데믹으로 인해 부모가 받는 소득 대체 급여가 있어도 부모 급여는 줄어들지 않는다. 예를 들어 여기에는 근로 시간 단축 수당이 포함된다. 부모 급여를 늦게 계산하여 받는 불이익을 보상하기 위해, 출산 예정 부모들은 부모 급여 계산 기준에서 이 몇 달을 제외할 수도 있다.

여기에 설명된 대부분의 조치는 특수한 상황에 대처하기 위한 순전히 일시적인 적응책으로 남을 가능성이 크지만, 독일의 육아 휴직/시간제 제도 및 급여 수령 제도에서 어떤 유연화 조치가 실현 가능할지에 대한 지표로 삼을 수 있다. 여성이 다양한 부문에서 "필수 근로자"의 상당 부분을 차지하고 가정에서 예상치 못한 육아와 홈스쿨링 필요에 직면해 추가적인 부담을 지고 있는 것으로 추정되기 때문에, 이번 위기가 젠더 이슈에

가져온 영향은 상당히 중요하고 경각심을 불러일으킬 것으로 예상된다. 많은 연구 프로젝트에서 그러한 상황을 면밀히 모니터링하고 있으며, 육아 휴직 및 급여 제도 개정을 포함한 다양한 정책 조치가 독일의 전반적인 발전에 미치는 영향을 평가하려고 노력할 것이다.[83]

제7절 사회보장에 대한 접근성

최근 수십년 동안 독일 사회 보장 제도 개혁에서 가장 논란이 많았던 부분 중 하나는 실업 보험 급여가 만료된 후 실업 부조 수급 자격을 제거하는 이른바 Hartz-IV 개정이다. 이는 독일에서 사회 부조 급여에 의존하는 가구의 수를 크게 증가시켰다. 이러한 급여에 대한 수급 자격을 결정하는 중요한 요소는 엄격한 자산 조사이다.

수년 간 벌인 열띤 논쟁 끝에, 코로나19 위기를 계기로 입법 기관은 최초로 그러한 급여에 대한 수급 자격 요건을 완화하고 부분적으로 면제하기로 결정했다. 코로나 바이러스로 인한 사회 보장 및 사회 서비스 제공자의 배치 및 보호에 대한 접근 촉진에 관한 법률(Gesetz für leichteren Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV- 2, Sozialschutz-Paket)은 2020년 3월 27일에 연방법 공보에 게재되었으며 공포 이후 그날 발효되었다.

법이 발효된 이후, 상당한 재산(부동산)이 없음을 진술하는 신청자의 간단한 신고만으로도 정확도에 대한 법률적 추정이 이루어지기에 충분하

83) E.g. Müller, Kai-Uwe, et al. Corona-Krise erschwert Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für Mütter: Erwerbstätige Eltern sollten entlastet werden. DIW Wochenbericht 87.19 (2020): 331-340.

며 자산 조사는 사실상 소득 조사로 축소된다. 또한 이전에 부여된 급여의 연장은 단순화된 절차에 따라 진행될 수 있다. 소득 연동 자녀 지원금 및 노령 수당 역시 단순화된 절차 및 완화된 요건 하에서 동등하게 제공된다.

이러한 모든 조치는 철저히 일시적일 것으로 예상되지만 통제 기준 완화시 청구인의 행동에 관련된 연구를 위한 건전한 기반을 제공할 수 있을 것으로 보이며, 따라서 궁극적으로는 그간 종종 비효율적이고 낙인을 찍으며 억제적이고 심지어 혜택의 비수급을 장려하는 것으로 비난받아 온 이 제도에 대한 분석도 가능할 것이다

제8절 병가 및 원격 의료

통제 조치의 정당성과 적절성을 중심으로 한 또 한 가지 논쟁은 유급 병가의 전제 조건에 관한 것이다. 자명하게도 코로나19 팬데믹의 맥락에서, 의심스러운 증상을 가진 근로자가 의사를 만나러 병원을 직접 방문하도록 강요받거나 증상을 무시하고 출근하도록 권장되는 상황은 어떤 상황에서든 피해야 할 시나리오이다.

2020년 3월 9일부터 상기도에 경미한 질병이 있는 근로자는 전화로 의사와 상담 후 업무에 복귀할 수 없다는 증명서를 발급받을 수 있다(최대 7일). 이러한 조치는 병에 걸린 근로자를 보호하고 일터가 바이러스 확산의 진원지가 되지 않도록 보호하며 특히 위기 상황에서 병원이 정상적으로 운영될 수 있게 하기 위함이다.

말할 필요도 없이, 현재의 경험은 코로나19 관련 특수 제도가 있기 전과 비교했을 때 원격 진료의 사용 확대와 원격 진료가 진단서 발급 및 건

강 보험 급여 수급 자격의 근거로 인정될 수 있는지에 대한 논쟁을 훨씬 더 활성화시키고 있다.

제9절 파견근로

현행 파견근로법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)의 주요 조항에 따르면, 독일에서는 정의된 매우 한정된 상황에서만 허가된 전문 파견 기관이 아닌 다른 업체를 통해 근로자를 고용하는 것을 허용한다. 여기에는 고용주와 파견된 근로자 모두에게 적용되는 집단 협약이 허용할 경우, 근로 시간 단축이나 해고를 막기 위해 동종 산업 내에서 고용주 간 임시 근로자를 공급하는 것이 포함된다. 코로나19 위기의 맥락에서, 파견 근로 사용에 대한 좁은 가능성은 유연한 솔루션을 더욱 방해하고 있는 것으로 밝혀졌다. 특히, 당국에 의해 부과된 제약과 전반적인 경제적 영향으로 인해 전체 경제 부문에 부분적으로 영향을 미치는 수요 부족이 발생했으며, 다른 부문에서는 수요가 급증하고 즉시 채용 가능한 인력이 필요하게 되었다.

이러한 불균형 상태가 많은 수의 근로자가 해고되고 이후 다른 직업군에 다시 채용되는 방식에 의해서만 해결되는 것을 방지하기 위해, 독일 변호사 협회(Deutscher Anwaltverein, DAV)는 이미 3월에 경제의 각기 다른 부문에서, 집단 협약이 없을 경우, 회사 간 근로자를 공급하자는 의견을 내놓았다. 이러한 제안은 4월 DAV에서 발표한 입장 성명서에서 더욱 확대되었다. 현행 근로시간법에 따르면 주요 조항에서 벗어날 수 있는 경우는 "비상 상황에서의 임시 일자리, 그리고 영향을 받는 사람의 의지와 무관하게 예외적 상황이 발생하여 그 결과를 어떤 식으로든 피할 수

없는 경우, 특히 원자재나 식품이 상하거나 업무 결과가 실패할 위험이 있는 경우"이다. DAV는 다음 문장을 추가할 것을 제안한다. "연방 또는 지방 정부의 별도 규정에 따라 국민에게 공급하기 위해 (…) 동안 운영을 유지하는 시설 및 기업에서 근로시간법의 시간 제한을 과도하게 초과하지 않는 한 비상 상황으로 간주된다."

이 논의는 이미 심하게 타격을 입은 산업들에게 다시 한 번 피해를 입힌 2차 봉쇄 조치의 맥락에서 다시 강화되었다.

제10절 파산

1. 위기 대응을 위한 임시 조치

민사, 파산 및 형사 소송법과 관련해 코로나19 팬데믹의 영향 완화를 위해 2020년 3월에 통과된 개혁 패키지의 일부는 코로나19 파산유예법(COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz, COVInsAG)이다. 이 법의 목적은 코로나19 팬데믹으로 인해 재정난에 처한 기업을 지속시키는 것이다. 기업은 파산을 방지하기 위해 국고 보조금을 활용하고 채권자 및 투자자와 재정 계약(예: 대출) 및 구조조정 계약(예: 감액 평가)을 체결할 시간이 주어진다.

파산법(Insolvenzordnung, InsO)에 따르면, 법인(예: 유한 회사 또는 주식 회사)의 대표는 기본적으로 파산 또는 과다 부채 발생시 파산 절차를 시작하기 위한 신청서를 제출해야 한다. 이 의무는 코로나19 팬데믹의 영향과 관련된 재정적 어려움을 감안하여 2020년 9월 30일부터 12월 31일까지 COVInsAG에 의해 유예되었다. 파산이 발생하는 경우, 동일

한 법에 따라 향후 이를 처리할 실질적이고 현실적 전망이 있어야 하며, 그렇지 않은 경우 파산 신청을 즉시 제출해야 한다. 신청서 제출 의무 위반을 제기하는 사람은 누구나 입증 책임을 진다. 이 규정은 2020년 3월 1일부터 소급 적용되는 것으로 결정되었다.

중요하게도, 파산유예법(COVInsAG)은 2020년 3월 1일에 이미 파산 사유가 존재하지 않는 한, 파산 절차 개시를 신청할 채권자의 권리를 제한(소위 제3자 신청)한다.

원칙적으로 유한책임회사법(GmbHG) 또는 주식회사법(AktG) 등의 조항에 따르면 회사가 파산하거나 부채가 과중하게 된 이후에 전무 이사 및 이사회 구성원들은 더 이상 지급을 할 수 없으며, 구조조정을 위한 실질적 기회를 유지하는 데 도움이 되는 채권자의 이익을 위한 지급만 허용된다 (그런 다음 해당 법은 선량한 관리자로서의 주의의무(注意義務)와 양립할 수 있는 지급에 대해 언급한다). 파산유예법은 해당 법의 조항에 따라 파산 신청 의무가 유예되는 경우(위 참조) 전무 이사와 이사회 구성원들을 보호하기 위해 이러한 지급 금지를 완화한다. 정상적인 업무 과정에서 이루어진 지불은 허용되며 법적 책임으로 이어지지 않는다. 사업 운영을 유지 또는 재개하거나 구조조정 개념을 구현하는 데 사용되는 지급의 경우 특히 그러하다.

파산 위기에 처한 기업에 대한 대출은 원칙적으로 엄격한 조건 하에서만 승인될 수 있다. 또한 구조조정이 필요한 기업은 일반적으로 대출금을 상환하거나 기존 대출에 대한 담보를 제공하도록 허락되지 않는다. 그렇지 않으면 대출 기관은 파산 지연으로 인해 불법 행위 책임의 위험이 있다. 또한 파산시 대출 상환 또는 담보 제공에 대해서는 이의가 제기될 수 있는데, 대출 기관이 회사에 돈을 상환해야 하거나 담보를 주장하도록 허용되지 않을 수 있기 때문이다. 이와는 반대로 파산유예법은 코로나19 팬

데믹 기간 동안 부여된 구조조정 대출(주주 대출 포함)은 상환할 수 있다고 규정하고 있다. 합리적인 이자의 지급도 허용된다. 그러나 기존 대출의 단순한 연장이 아닌 신규 대출만 그러한 특전을 받는다. 주주 대출 확보 역시 이러한 특전이 적용되지 않는다. 코로나19 팬데믹을 계기로 재건대출회사(Kreditanstalt für Wiederaufbau)와 같은 특수 기관에서 제공하는 국가 자금 지원 프로그램 안에서의 대출일 경우 이러한 혜택들은 무기한 적용된다.

파산 신청 요건의 유예에 대해 비판이 아예 없는 것은 아니다. 다양한 경제학자들은 공급 업체가 더 이상 지불 능력이 없는 회사에 지속적으로 제품을 공급할 위험에 대해 지적했다. 그들은 유예 기간이 만료된 후 연기되었던 파산의 물결이 닥칠 것을 예상하며, 이는 실제로 건강한 기업의 후속 파산을 유발할 수도 있다. 하지만 다른 많은 학자들은 파산유예법이 가져온 변화를 드러내 놓고 환영했다. 결국, 이러한 변화는 기본적으로 건강한 기업들에게도 어려운 시기에 생존하는 것에 대한 관점을 제공하며 이는 전체 경제에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.[84]

2. 예방적 구조조정을 위한 영구 조치

이번 위기로 인해 규제 당국은 파산과 경제적 어려움을 해결하기 위한 법적 틀을 마련하라는 집중적인 요구를 받았고, 이는 오랜 기간 요구되어 온 개혁 노력을 진척시키는 데 주목할 만한 부작용을 낳았다.

유럽 전역에서 EU와 회원국들이 설정한 기업 구조조정의 기존 프레임워크는 조기 개입과 보존보다는 사업체 청산에 초점이 맞춰져 있어 비난

84) E.g. Pöschke, Carlo. Reaktionen des Gesetzgebers auf die COVID-19-Pandemie – Teil I: Insolvenz- und Gesellschaftsrecht. In: Juraexamen.info 18/5/2020.

을 받아 왔다. 이것은 기업, 채권자, 근로자, 그리고 유럽 경제 전반에 악영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 해당 문제는 최근 예방적 구조조정 프레임워크에 대한 EU 지침 2019/1023에 의해 다루어졌다. 2021년 7월 17일 발효 예정인 이 지침은 판례법이 보호의 허점을 입증한 몇 가지 이슈를 다룰 것이다.[85]

코로나19 위기의 맥락에서 대두된 문제들에 비추어, 독일의 정책 입안자들은 유럽 지침의 조기 시행을 결정하여 여러 가지 구체적인 조치들과 함께 통과시켰다. 10월 중순에 정부는 파산을 방지하기 위한 조직 개편을 가능케 하는 법적 프레임워크에 대한 입법 제안을 발표했다(Sanierungs- und Insolvenzrechtsfortentwicklungsgesetz – SanInsFoG). 그 법안의 목적은 대부분의 채권자들이 채택한 구조조정 계획에 따라 기업이 스스로의 구조를 재편할 수 있도록 하는 것이다. 이 법적 프레임워크는 관련된 모든 당사자의 합의에 따라 달라지는 자유 구조조정 영역과 그와 비교되는 비용과 단점을 가진 파산 절차 형태의 구조조정 영역 사이에 현 구조조정법이 남겨 둔 격차를 좁히기 위한 것이다. 이 구조조정 프레임워크는 기본적으로 회사가 스스로 계획을 협상하고 승인을 받기 위해 계획을 제출할 수 있도록 할 것이다.

프레임워크의 도구는 파산이 임박하되 아직 발생하지 않은 단계에서 사용할 수 있어야 한다. 구조조정이 잘 준비되어 있고 기업이 그 과정에서 사업 활동을 계속할 수 있다면 구조조정 프로젝트의 성공률을 확보하

85) Miravitlles Ciurana (CJEU, 2017년 12월 14일, Case C-243/16)와 같은 사건들을 비교할 수 있다. 해당 사건에서 유럽사법재판소(CJEU)는 파산한 회사의 이사가 결국 파산으로 이어진 막대한 손실에 대해 알릴 총회를 제시간에 소집하지 않은 것에 대해, 파산한 회사의 근로자들이 보상을 받을 법적 근거가 EU 법에 없다고 밝혔다. 또한 Veli Mustafa (CJEU, 2013년 4월 18일, C 247/12)의 사건을 통해, 잠재적 청산 방지에 필수적인 파산 선언 이후에도 계속 근무한 근로자의 임금 자격에 대한 EU 수준의 보장이 없다는 점을 참조할 수 있다.

기 위한 집행 및 환가 금지령을 달성할 수 있을 것이다. 근로자, 사회 보장 기관, 세무서, 또는 공급 업체에 이미 체납금이 있거나 기업이 지난 3년 동안 회계 의무를 이행하지 않은 경우, 이러한 상황에도 불구하고 채무자가 채권자의 이익을 보호하면서 구조조정을 수행할 의지와 능력이 있다고 기대될 때에만 앞서 언급한 금지령을 내릴 수 있다. 파산 자체 관리(즉, 파산 관리자 임명의 포기)를 위한 전제 조건은 이러한 자체 관리의 목적 및 채권자의 이익과 더 밀접하게 연결되어야 한다는 것이다. 특히, 채무자가 채권자의 이익에 맞게 경영을 기꺼이 조정할 의지와 능력이 있다고 기대되는 경우 자체 관리는 합당하다고 볼 수 있다. 회사가 갑작스런 파산으로 인해 행동을 취해야 할 압력을 받기 전에 채무자가 충분한 시간을 들여 그리고 양심적으로 자체 관리 절차를 준비할 경우 자체 관리 명령에 대한 신뢰심이 갖는 것은 합당하다. 다른 경우에, 자체 관리가 배제되어서는 안되지만 채권자에게 명백히 초래될 불이익이 임박하지 않아 보일 경우에만 고려해야 한다.

또한, 자가 관리 절차에 대해 아직 해결되지 못했던 개별 질문들이 앞으로 규제될 예정인데, 예를 들어 채무자가 우선 순위에 따라 부동산 부채를 설정할 수 있는 권한, 유한 책임 회사 관리자들의 개인적 책임 등이 있다. 유한 책임 회사의 관리자들은 회사가 파산 위협을 받을 경우 초기부터 기업가적 재량권 행사라는 틀 내에서 채권자의 이익을 보호할 의무가 있다. 채무 불이행이 점점 가까워 올수록 채권자들이 직면할 위험을 방지할 필요성에 의해 기업가적 재량권은 제한되어야 한다. 이러한 의무의 위반은 회사 소유주에 대한 책임으로 이어져야 한다. 반면에 채무자가 예방적 프레임워크 도구를 사용하거나 자체 관리 절차에 도입할 경우 채권자가 직접 책임을 갖게 된다.

정부 입장에서 회복 옵션을 개선하는 것은 코로나19 팬데믹 대응 조치

의 영향으로 매출 부진을 겪은 기업들에게 도움이 될 것이다. 이와 관련하여 향후 경제 상황에 대해 불확실성이 점점 증가한다는 점을 감안하여 과다 부채 발생시 지속 예측을 위한 예측 기간이 일시적으로 단축되었다. 파산 절차와 파산 방지를 위해 새로 마련된 구조조정 프레임워크가 효과적이려면 전자 통신 수단을 사용해야 한다. 특히, 원격 통신 수단을 사용하여 채권자 회의에서 파산 또는 구조조정 계획에 대한 투표를 진행할 수 있어야 한다.

자명하게도 이 새로운 프레임워크만으로는 독일, 유럽, 글로벌 비즈니스 세계에 팬데믹이 미치는 광범위한 결과를 성공적으로 다루기에 충분하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 프레임워크의 심각한 제약, 구조조정 시도의 높은 실패율(총 케이스의 70%가 실패), 그리고 성공 가능성이 있었는데도 그러한 시도조차 해 보지 않은 기업의 비중이 훨씬 더 높다는 점을 감안할 때 구조조정에 대한 높은 관심은 필수적이다. 향후 몇 년 동안 계속 암울할 것으로 예상되는 경제 상황에서 이번 개혁을 통해 취해진 조치들이 진정한 구제를 가져올 만큼 시기 적절하고 효과적인지 여부는 두고 보아야 할 것이다.

제11절 결론

요약하자면, 현재의 위기는 독일의 생활과 근로 조건에 직접적인 영향을 미치는 규정들에 다양한 변경을 촉발했다. 언뜻 보기에 이들 중 대부분 또는 전부는 위기 상황에서 발생한 긴급한 문제에 대응하기 위한 일시적인 수정에 불과한 것으로 보인다. 그러나 면밀히 살펴보면 현재의 규제 활동의 상당 부분이 어느 정도 지속적인 영향을 미칠 것으로 합리적인 기

대를 할 수 있다. 이는 현 상황에서 영구적으로 변경되는 제도 때문에 직접적으로 그렇게 될 수도 있고, 혹은 몇몇 분야에서 지속되어 온 토론에 새로운 차원을 제공함으로 간접적으로 그렇게 될 수도 있다.

전자 중에서 산업 안전 보건 분야는 과거의 체계적인 약점들이 간과되었던 분야로 여겨진다. 많은 행위 주체들이 의식적으로 문제들을 너무 오랫동안 외면한 것으로 보인다. 특히 육류 가공 공장에서 대규모 코로나 감염이 발생하여 근로자들이 겪은 끔찍한 단기적 결과에도 불구하고, 훨씬 더 엄격한 통제 메커니즘을 포함하는 체계적인 규제가 도입됨으로 누리게 될 장기적인 이점은 더 클 것으로 예상된다. 현재 정부가 제시한 초안에서 더 논란이 되는 부분(특히 자영업자 및 파견 근로자 사용 금지)이 장기적으로 지속될 수 있을지, 또한 EU 법률과의 비호환성 측면에서 어떠한지 두고 볼 필요가 있다. 또한 현재 추진하는 개혁의 효과에 대한 평가가 가능해지면, 가능한 추가 및 대체 수단에 대한 광범위한 논의가 이 영역을 추가로 발전시킬 중요한 기반이 될 수 있다.

파산 문제의 해결, 또한 더 중요한 것으로 파산의 예방과 관련하여, 예방적 구조조정에 대한 개혁 패키지의 시기와 구체적인 내용은 코로나19 위기에 의해 결정적인 영향을 받았다. 위기 상황으로 인한 한때의 재정적 어려움이 파산의 물결로 이어지는 일이 없도록 여러 임시 조치들이 취해졌고, 그 가운데 구조조정 프레임워크를 영구적으로 개편해 보자는 개혁 제안은, 나중에 코로나19와 관련된 활동 제약이 점차 해제되어 기업들이 다시 자립하기 위해 애를 써야 할 상황이 도래할 것을 예상하여 신중하게 설계되었다. 이러한 개혁 패키지가 사업 잠재력의 불필요한 손실을 최대한 방지하면서 경제 회복을 이루기에 충분히 시기 적절하고 효과적인지 여부는 여전히 지켜볼 필요가 있다.

본질적으로 통과될 것이 분명한 산업 안전 보건 및 파산 분야의 개혁보다 훨씬 더 논란이 되는 분야는 재택 근무 시행에 대한 입법적 개입에 관한 것이다. 이와 관련하여 연방 총리실에서는 최근 노동부에서 제출한 제안을 지지하지 않겠다고 거부했지만, 이는 코로나19로 촉발된 재택 근무자 수의 급증으로 한창 논쟁 중인 재택 근무 이슈의 마지막 장은 아닐 것이다. 예방적 구조조정과 마찬가지로, 가까운 장래에 시행될 유럽 지침이 이미 바람직한 결과에 대한 몇 가지 공통된 근거를 제시했다는 사실—특히 부모와 돌봄 노동자를 위한 "유연 근무제" 권리 보장이라는 개념—은 확실히 정치적 과정이 더 빨리 추진되게 하는 데 기여했다. 현재로서는 재택 근무권의 필요성에 대한 합의 여부뿐 아니라 어느 정도의 합의를 예상할 수 있을지, 그리고 어떤 형태를 취할 것인지는 불분명하다.

팬데믹 상황으로 인해 영구적 개혁을 위한 구체적인 제안들이 나와 주목을 받고 있는 분야들을 넘어, 그 밖의 여러 영역들 역시 예외적인 임시 규칙과 현장에서 얻은 결과에 대한 연구를 통해 장기적인 발전을 추진할 수 있을 것이다. 여기에는 특히 근로시간, 부모 급여, 사회 보장에 대한 접근, 병가로 인한 결근 및 원격 진료, 파견 근로 등이 포함된다. 더욱이, 근로시간 단축과 관련하여, 현재의 전개 상황을 보면 과거의 경험을 바탕으로, 특히 2008-09년 금융 위기의 경험을 바탕으로 건전한 제도적 시스템을 구축할 수 있었고, 그 덕분에 과거 있었던 어떤 위기 상황보다 더 시기 적절하고 효과적인 방식으로 위기의 즉각적인 영향을 완화하는 데 필요한 개정안을 제공할 수 있었다.

참고문헌

김태근. (2017). 오바마케어 대체에 실패한 트럼프케어: 미국 의료보험정책의 정치사회적 함의. *국제사회보장리뷰. Vol. 2*

김태근. (2017-a). 미국 이민 정책의 역사와 전망. *국제사회보장리뷰. Vol. 1*

김태근. (2020). 미 연방정부의 코로나19 팬데믹 대응 정책에 대한 고찰: 현금지원 정책(Economic Impact Payment)을 중심으로. *국제사회보장리뷰. Vol. 13*

ACAS (2020). *Working safely during coronavirus* https://www.acas.org.uk/working-safely-coronavirus/returning-to-the-workplace

Adams-Prassl, A., Boneva, T., Gokin, M., and Rauh, C. (2020). *Furloughing.* August 7, 2020 https://drive.google.com/file/d/173cuSrweSe9klMW0q98EDth5-ow5zsQa/view

Adam, S, Miller, H and Waters, T (2020). *Income protection for the self-employed and employees during the coronavirus crisis.* IFS Briefing Note BN277

Alipour, Jean-Victor, Oliver Falck, and Simone Schüller. Homeoffice während der Pandemie und die

Allas, T, Canal, M and Hunt, V. (2020). *COVID-19 in the United Kingdom: Assessing jobs at risk and the impact on people and places.* [Online]. Available at: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/COVID%2019%20in%20the%20United%20Kingdom%20Assessing%20jobs%20at%20risk%20and%20the%20impact%20on%20people%20and%20places%20new/COVID-19-in-the-United-Kingdom-VF.pdf

Alle Tönnies-Mitarbeiter in Quarantäne – auch Konzernchef Clemens Tönnies; Spiegel.de of 19/6/2020; Lockdown im Kreis Gütersloh aufgehoben: So freudig reagieren Einwohner. In: wdr.de. WDR, 7/7/2020

Amado, K. (2020). 2020 Stimulus Checks Compared to 2009 and 2008. Retrieved from https://www.thebalance.com/stimulus-checks-3305750#citation-3

ANCI (2020). Fondo dopo di noi. Available at: https://www.fondiwelfare.it/fondo-dopo-di-noi/

Andrew, A. et al. (2020a). *September return to school offers a chance to level the playing field,* Institute for Fiscal Studies, Observation, 23 Aug 2020.

Andrew, A., et al. (2020b). *How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown?.* IFS Briefing Note BN290

Andrew, S. (2020). What we mean by a 'second peak' of coronavirus. Retrieved from https://www.cnn.com/2020/05/27/health/second-peak-coronavirus-explained-trnd/index.html

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020-2021.* Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Armitage, R. and L.B.Nellums (2020). COVID-19 and the consequences of isolating the elderly. *The Lancet.Public Health.* doi.org:10.1016/S2468-2667(20)30061-X

Arntz, M., B. Y. Sarra und F. Berlingieri (2019), Working from home: Heterogeneous effects on hours worked and wages«, ZEW Research Discussion Paper Nr. 19-015

Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G. (2015). *Investire nel sociale.* Bologna: il Mulino.

Ashton, E and Morales, A (2020). 'Johnson Sticks to U.K. Virus Plan Despite Calls for Lockdown', *Bloomberg,* 13th October, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-13/boris-johnson-under-pressure-to-order-circuit-breaker-lockdown

Backman, M. (2020). Does the Average American Save Money? We're Not Sure. Retrieved from https://www.fool.com/the-ascent/banks/articles/does-average-american-save-money/#:~:text=That%20said%2C%20back%20in%202018,average%2C%20however%2C%20was%20%2433%2C766.49.

Bailey, D. (2020). Greening the 'Green Shoots' of Recovery: The Dangers of Crisis Myopia and the Need to 'Build Back Better'. Future Economies Research and Policy Paper, #11. May 2020. Manchester Metropolitan University.

Baldwin, R. and B.Weder di Mauro (eds.). Economics in the Time of COVID-19. London: CEPR Press VoxEU.org eBook

Banca Centrale Europea (2020). *Bollettino economico BCE no.4.* https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/2020/bol-eco-4-2020/bolleco-BCE-4-2020.pdf

Banz, Marion. Restrukturierung ist immer: Über den Sinn postgradualer Weiterbildung in Unternehmensrestrukturierung auch bei guter Konjunktur. Aktuelle Fragestellungen der Restrukturierung und Transformation. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020

Bayreuther, Frank, Einrichtung eines Systems der Arbeitszeiterfassung, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 2020, p. 1

Bayreuther, Frank, Verbot von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 2020, p. 773)

BBC News (2020a). COVID-19 pandemic: Tracking the global coronavirus outbreak, BBC News, 5th November, https://www.bbc.co.uk/news/world-51235105

BBC News (2020b). 'Covid: Rishi Sunak to extend furlough scheme to end of March', BBC News, 5th November, https://www.bbc.co.uk/news/business-54824120

BBC News (2020c). *'Coronavirus: Self-employed need financial help, unions warn',* BBC News, 21st March, https://www.bbc.co.uk/news/uk-51984275

BBC News (2020d). 'COVID-19 Labour leader Sir Keir Starmer calls for circuit breaker', BBC News, 13th October, https://www.bbc.co.uk/news/uk-54528807

BBC News (2020e). 'Covid: Wales to go into 'firebreak' lockdown from Friday', 19th October, https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-54598136

BBC News (2020f). 'Marcus Rashford school meals petition passes 1m signatures', *BBC News,* https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-54725750

Becares, L., Haque, Z. and Treloar, N. (2020). *Over-exposed and under-protected: The devastating impact of COVID-19 on Black and minority ethnic communities in Great Britain.*

Beech, M. (2020). *COVID-19 Pushes Up Internet Use 70% And Streaming More Than 12%, First Figures Reveal.* March 25th. Forbes. [Online]. Available at: https://www.forbes.com/sites/markbeech/2020/03/25/COVID-19-pushes-up-internet-use-70-streaming-more-than-12-first-figures-reveal/#1de0bf153104 [Accessed 23 September 2020].

Bell, B.,Bloom, N., Blundell, J., and Pistaferri, L. (2020). *Prepare for large wage cuts if you are younger and work in a small firm.* VoxEU. 6th April. https://voxeu.org/article/prepare-large-wage-cuts-if-you-are-younger-and-work-small-firm

Bergamante, F., De Minicis, M., Marucci, M. (2020). *Emergenza sanitaria e misure di sostegno al reddito dei lavoratori in Italia.* May 2020. Roma: INAPP Working Papers.

Bernie Sanders. (nd). Sanders, Harris, Markey Introduce Bill to Provide Monthly $2,000 Payments During the COVID-19 Crisis. Retrieved from https://www.sanders.senate.gov/newsroom/press-releases/sanders-harris-markey-introduce-bill-to-provide-monthly-2000-payments-during-the-covid-19-crisis-

Besamusca, Janna, Kea Tijdens, Maarten Keune, and Stephanie Steinmetz. (2015). "Working Women Worldwide. Age Effects in Female Labor Force Participation in 117 Countries." *World Development* 74:123–41. doi: 10.1016/j.worlddev.2015.04.015.

Betriebsratblog, Kurzarbeit: Der Betriebsrat bestimmt mit! Available at https://blog.betriebsrat.de/kurzarbeit/mitbestimmung-bei-kurzarbeit/.

Blair-Loy, Mary. (2003). *Competing Devotions : Career and Family among Women Executives.* Harvard University Press.

Blanchflower, D. and Bell, D. (2020). *We must act to shield young people from the economic scarring of COVID 19.* [Online]. Available at: https://www.theguardian.com/society/2020/may/22/we-must-act-now-to-shield-young-people-from-the-economic-scarring-of-COVID-19

Boemke, Burkhard, et al. Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)

2020, p. 1160

Boesler, M. & Pickert, R. (2020). Salaries Get Chopped for Many Americans Who Manage to Keep Jobs. Retrieved from https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-27/salaries-get-chopped-for-many-americans-who-manage-to-keep-jobs

Boin,A. and M.J.G. van Eeten (2013). The Resilient Organization: A Critical Appraisal . *Public Management Review,* 15(3), 429-45.

Boin,A., M.Busuioc and M.Groenleer (2013). Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crisis. Networked or Lead Agency Model? *Regulation and Governance,* 8 (4), 418-436.

Boll, Christina, and Simone Schüller. Die Lage ist ernst, aber nicht hoffnungslos-empirisch gestützte Überlegungen zur elterlichen Aufteilung der Kinderbetreuung vor, während und nach dem COVID-19 Lockdown. No. 1089. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 2020

Brébion C. (2019), "Apprenticeship training, better professional "efficiency" in France than in Germany", *Formation emploi,* Volume 146, Issue 2, April 2019, P 101 to 127.

Breitkreuz, Rhonda, Kerryn Colen, and Rebecca Horne. (2019). "Producing the Patchwork: The Hidden Work of Mothers in Organizing Child Care." *Journal of Family Studies.* doi: 10.1080/13229400.2019.1635038.

Brenke, Karl. Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. DIW-Wochenbericht 83.5 (2016): 95-105

Brett, J. (2020). 'Automatic BOOST To Communities Act' Introduced In Congress That Includes Digital Dollar By 2021. Retrieved from https://www.forbes.com/sites/jasonbrett/2020/04/16/automatic-boost-to-communities-act-introduced-in-congress-that-inclu

des-digital-dollar-by-2021/#7e20f1595130

Brinkmann, Moritz. Die Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz–Rettungsanker für Deutschland und Europa?. Aktuelle Fragestellungen der Restrukturierung und Transformation. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020

Browning, S. and Page, M. (2020). *Coronavirus: Support for businesses,* House of Commons Library Briefing Paper, Number 8847, 31 July.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations.* Chichester: Wiley.

Buchan, L (2020). 'Coronavirus: Rishi Sunak's plan to pay workers' wages will cost taxpayer 'billions each month', says IFS', *The Independent,* 21st March, https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/coronavirus-rishi-sunak-worker-wages-cost-taxpayer-ifs-a9415736.html

Büchs, M., Baltruszewicz, M., Bohnenberger, K., Busch, J., Dyke, J., Elf, P., Fanning, A., Fritz, M., Garvey, A., Hardt, L., Hofferberth, E., Ivanova, D., Janoo, A., O'Neill, D., Guillen-Royo, M., Sahakian, M., Steinberger, J., Trebeck, K., & Walker, C. C. (2020). Wellbeing Economics for the COVID-19 recovery. Ten principles to build back better. 8 May 2020. Wellbeing Economy Alliance. Retrieved from https://wellbeingeconomy.org/ten-principles-for-building-back-better-to-create-wellbeing-economies-post-covid

Bünning, Mareike, and Matthias Pollmann-Schult. (2016). "Parenthood, Child Care, and Nonstandard Work Schedules in Europe." *European Societies* 18(4):295–314. doi: 10.1080/14616696.2016.1153698.

Busby, M and Blackall, M (2020). 'From no to go: how Johnson's position on an England lockdown shifted', *The Guardian,* 31st October,

https://www.theguardian.com/world/2020/oct/31/boris-johnson-england-coronavirus-lockdown-timeline

Butler, P. (2020). 'Hundreds of thousands who lost jobs in pandemic denied universal credit', *The Guardian,* 30th September, https://www.theguardian.com/world/2020/sep/30/hundreds-of-thousands-who-lost-jobs-in-pandemic-denied-universal-credit

Cabinet Office. (2020). New National Restrictions from 5 November. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/guidance/new-national-restrictions-from-5-november [Accessed 03 November 2020].

Cabinet Office, Northern Ireland Office, Office of the Secretary of State for Scotland, and Office of the Secretary of State for Wales. (2013). *Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland.* [Online]. Available at: https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland [Accessed 16 September 2020].

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2010), Short-time compensation and establishment exit: an empirical analysis with French data, *IZA Discussion Paper* 4989.

Calavrezo O., Zilloniz S. (2016), « L'ajustement des entreprises pendant la crise de 2008 : recours aux heures supplémentaires et à l'activité partielle", *Document d'études* DARES n° 198.

Camera dei Deputati (2020). Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus. Camera dei Deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura. Available at: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215181.pdf?_1598069906221

Capano,G., M.Howlett, D.S.L. Jarvis, M. Ramesh and N. Goyal (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses, *Policy and Society,* 39(3),

285-308, doi: 10.1080/14494035.2020.1787628

Caputo, R. K. (2013). *Policy Analysis for Social Workers.* Sage Publication.

Carney, J. (2020). McConnell: Time to restart coronavirus talks. Retrieved from https://thehill.com/homenews/senate/511554-mcconnell-time-to-restart-coronavirus-talks-amid-stalemate-on-deal

Carpenter,D.P. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA.* Princeton, NJ : Princeton University Press.

CDC (2020). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Cases in the U.S. Retrieved from https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html

CDC-a. (2020). First Travel-related Case of 2019 Novel Coronavirus Detected in United States. Retrieved from https://www.cdc.gov/media/releases/2020/p0121-novel-coronavirus-travel-case.html

CDC-b. (2020). CDC, Washington State Report First COVID-19 Death. Retrieved from https://www.cdc.gov/media/releases/2020/s0229-COVID-19-first-death.html

Chaplain, C. (2020). *'HMRC probing almost 8,000 reports of potential furlough fraud under Coronavirus Job Retention Scheme.'* i Newspaper, 10th August https://inews.co.uk/news/politics/hmrc-reports-potential-furlough-fraud-coronavirus-job-retention-scheme-575597

Children's Society. (2020). *The impact of COVID-19 on children and young people.* https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/the-impact-of-COVID-19-on-children-and-young-people-briefing.pdf

Choudhury, P., C. Foroughi und B. Larson (2019), Work-from -anywhere: The Productivity Effects of Geographic Flexibility«, Harvard Business School Working Paper 19-054)

Christensen, T. (2003). Narrative of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State. *Public Administration* 2003;81(1):163-190.

Christensen, T., Lægreid, P., and Rykkja, L. H. (2016). "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy". *Public Administration Review,* 76(6), 887-897.

Christensen, T. and P.Lægreid (2020a). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review,* doi: 10.1111/puar.13241

Christensen, T. and P.Lægreid (2020b). The corona virus crisis – crisis communication, meaning-making and reputation management. *International Public Management Journal,* forthcoming

Christensen, T., P.Lægreid and K.A. Røvik (2020). *Organizational Theory and the Public Sector. Instrument, Culture or Myth.* Routledge: Oxon and New York. 2.edition.

Chung, Heejung, and Kea Tijdens. (2013). "Working Time Flexibility Components and Working Time Regimes in Europe: Using Company-Level Data across 21 Countries." *The International Journal of Human Resource Management* 24(7):1418-34. doi: 10.1080/09585192.2012.712544.

Chung, Heejung, and Mariska Van Der Horst. (2018). "Women's Employment Patterns after Childbirth and the Perceived Access to and Use of Flexitime and Teleworking." *Human Relations* 71(1):47-72. doi: 10.1177/0018726717713828.

Citizens Advice. (2020). *An unequal crisis: why workers need better enforcement of their rights. August.* [Online]. Available at: https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/policy/policy-research-topics/work-policy-research-surveys-and-consultation-responses/work-policy-research/an-unequal-crisis/ [Accessed 17 September 2020].

Clark, K.L., McGrath, P. and Lynn, C. (2020). *Returning to the Workplace in the UK: Key issues for employers,* Number 239, National Law Review, June 15, 2020

Collins, Caitlyn, Liana Christin Landivar, Leah Ruppanner, and William J. Scarborough. (2020). "COVID-19 and the Gender Gap in Work Hours." *Gender, Work & Organization gwao.*12506. doi: 10.1111/gwao.12506.

Confederation of German Employers' Associations (BDA) Statement, Committee Printing Matter 19(11)748 of 09.09.2020; Opinion of the expert Thüsing, Committee Printing Matter 19(11)743 of 09.09.2020

Congress.gov. (nd). S.3548 – CARES Act. Retrieved from https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3548/text

Congress.gov-b. (nd). H.R. 6800 – The Heroes Act. Retrieved from https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6800/text

Constant, P. (2020). A top economist says the $4 trillion federal deficit isn't the problem — it's how we're spending the money. Retrieved from https://www.businessinsider.com/4-trillion-federal-deficit-isnt-problem-its-how-were-spending-2020-7#:~:text=A%20top%20economist%20says%20the,we%27re%20spending%20the%20money&text=The%20current%20deficit%20could%20be

,Insider%27s%20homepage%20for%20more%20stories.

Constitution Annotated. (nd). Artl.S7.C1.1.1 Origination Clause. Retrieved from https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI_S7_C1_1_1/

Coordination group 1, (2020). 1. status report. Vulnerable kids and you peoples' services during the COVID-19 pandemic. The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs. April 20., 2020.

Coordination group 2, (2020). 2. status report. Vulnerable kids and you peoples' services during the COVID-19 pandemic. The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs. April 30., 2020.

Corriere della Sera (2020). Così il Covid distrugge l'economia reale. Crollo «senza precedenti» del Pil in Italia, non va meglio a Germania, Francia e Usa. July 30th 2020. https://www.corriere.it/economia/finanza/cards/cosi-covid-distrugge-l-economia-reale-emergenza-lavoro-italia-crolla-pil-germania-usa-finisce-l-era-petrolio/italia-752-mila-occupati-meno-un-anno.shtml

Costa Dias, M., Joyce, R. and Norris Keiller, A. (2020). *COVID-19 and the career prospects of young people.* [Online]. Available at: https://www.ifs.org.uk/publications/14914

Courtioux P., Erhel C. (2018), Courtioux P., Erhel C. (2018), "Social Dialogue in France under Pressure: Can worker Security be achieved in a Context of Increasing Job Flexibility?", in Vaughan-Whitehead D. (ed) (2018), *Reducing Inequalities in Europe How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap,* Edward Elgar

Cox, J. (2020). The coronavirus will cost the economy nearly $8 trillion, Congressional Budget Office says. Retrieved from https://www.cnbc.com/2020/06/01/the-coronavirus-will-cost-the-economy-nearly-8-trillion-congressional-budget-office-says.html

Craig, Lyn, and Brendan Churchill. 2020. "Dual-earner Parent Couples' Work and Care during COVID-19." *Gender, Work & Organization gwao.*12497. doi: 10.1111/gwao.12497.

Dahl, R. A. and C. E. Lindblom (1953). *Politics, Economics, and Welfare.* New York: Harper & Row.

Dalgleish, R. (2020). *How the COVID-19 Pandemic has accelerated the shift to online spending. 18th September. ONS.* [Online]. Available at: https://blog.ons.gov.uk/2020/09/18/how-the-COVID-19-pandemic-has-accelerated-the-shift-to-online-spending/ [Accessed 23 September 2020].

DARES (2020a), « Situation sur le marché du travail au 15 septembre », https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/tableaux-de-bord-hebdomadaires/article/situation-sur-le-marche-du-travail-au-15-septembre

DARES (2020b), « Activité et conditions d'emploi de la main- d'œuvre pendant la crise sanitaire COVID-19- juillet 2020 : Synthèse des résultats de l'enquête flash », https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/enquete-acemo-pendant-la-crise-sanitaire-covid-19/article/activite-et-conditions-d-emploi-de-la-main-d-oeuvre-pendant-la-crise-sanitaire-119519

Davenport, A, Farquharson, C, Rasul, I, Sibieta, L and Stoye, G. (2020). *The geography of the COVID-19 crisis in England.* IFS: London.

Daveri, F. (2020a). La piu` intensa recessione di sempre in Usa, Europa e Italia. Lavoce.info. Available at: https://www.lavoce.info/archives/68848/la-piu-intensa-recessione-di-sempre-in-usa-europa-e-italia/

Daveri, F. (2020b). L'UE non piu` matrigna prova a scacciare l'incubo sovranista. Available at: https://www.lavoce.info/archives/68610/leuropa-non-piu-matrigna-prova-a-scacciare-lincubo-sovranista/?fbclid=IwAR3OIx1CNROQd4bx9rcoDlDAjLPXgYUlvH0OBLX8nwP0fKZo_COdhGm0IY4

de Henau, Jerome, Daniele Meulders, and Sile O'Dorchai. (2010). "Maybe Baby: Comparing Partnered Women's Employment and Child Policies in the EU - 15." *Feminist Economics* 16(1):43-77. doi: 10.1080/13545700903382703.

De Minicis, M., Marucci, M. (2020). Crisi e sostegno reddituale dei lavoratori: due scenari a confronto. *Economia & Politica.* June 2020.

DELVE Initiative (2020). *Balancing the Risks of Pupils Returning to Schools.* DELVE Report No. 4. Published 24 July 2020. [Online]. Available at: https://rs-delve.github.io/reports/2020/07/24/balancing-the-risk-of-pupils-returning-to-schools.html

Department for Business, Enterprise and Industrial Strategy (DBEIS). (2020a). *Grant Funding Schemes Small Business Grant Fund and Retail, Hospitality and Leisure Grant Fund: Guidance for Local Authorities,* August, Version 6.

Department for Business, Enterprise and Industrial Strategy (DBEIS). (2020b). Check if you're eligible for the coronavirus Local

Restrictions Support Grant. [Online]. 29th October 2020. Available at: https://www.gov.uk/guidance/check-if-youre-eligible-for-the-coronavirus-local-restrictions-support-grant#history

Department for Education. (2020). *Guidance for full opening: schools Updated 7 August 2020.*

Department for Work and Pensions. (2020). Nation's job hunt JETS off: 5 October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/news/nation-s-job-hunt-jets-off

Dierig, Carsten. Die Bundesregierung züchtet Zombieunternehmen. In: Die Welt 14/5/2020;

Disabled People Against Cuts. (2020). *Disabled People Against Cuts (DPAC) submission to Work and Pensions Committee inquiry into how coronavirus is affecting people who need to rely on the benefits system.* [Online]. Available at: https://committees.parliament.uk/writtenevidence/1782/pdf/

DN (2020a). Anders Tegnell: Vi har misslyckats med att skydda våra äldre. [News article on a daily newspaper]. 14 april 2020. *Dagens Nyheter.* Retrieved from https://www.dn.se/nyheter/sverige/anders-tegnell-vi-har-misslyckats-med-att-skydda-vara-aldre/

DN (2020b). 39 miljarder kronor i omställningsstöd till företag. [News article on a daily newspaper]. 30 april 2020. *Dagens Nyheter.* Retrieved from https://www.dn.se/nyheter/sverige/39-miljarder-kronor-i-omstallningsstod-till-foretag/

DN (2020c). Socialstyrelsens Olivia Wigzell: Vi hade sämre verktyg för kommunerna. [News article on a daily newspaper]. 16 maj 2020. Dagens Nyheter. Retrieved from https://www.dn.se/nyheter/sverige/socialstyrelsens-olivia-wigzell-vi-hade-samre-verktyg-for-kommunerna/

Dobusch, Laura, and Katharina Kreissl. (2020). "Privilege and Burden of Im-/Mobility Governance: On the Reinforcement of Inequalities during a Pandemic Lockdown." *Gender, Work & Organization* 27(5):709–16. doi: 10.1111/gwao.12462.

Domm, P. (2020). Goldman sees unprecedented stop in economic activity, with 2nd quarter GDP contracting 24%. Retrieved from https://www.cnbc.com/2020/03/20/goldman-sees-an-unprecedented-stop-of-economic-activity-with-2nd-quarter-gdp-contracting-by-24percent.html

Dörre, Klaus. Stigma Hartz IV. Für-und Selbstsorge an der Schwelle gesellschaftlicher Respektabilität. Brigitte Aulenbacher und Maria Dammayr (Hg.): Für sich und andere sorgen. Krise und Zukunft von Care in der modernen Gesellschaft. Weinheim: Beltz Juventa (Arbeitsgesellschaft im Wandel) (2014): 40-52

Dotti, Giulia M., Sani Collegio, Carlo Alberto, and Stefani Scherer. (2018). "Maternal Employment: Enabling Factors in Context." *Work, Employment and Society* 32(1):75–92. doi: 10.1177/0950017016677944.

Ducoudré B., Yol N. (2018), « CICE : des effets faibles sur l'activité économique, modérés sur l'emploi », OFCE, https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/cice-des-effets-faibles-sur-lactivite-economique-moderes-sur-lemploi/

Easton, D. (1965). *A System Analysis of Political Life.* New York: Wiley.

Else, D. (2020). The History of the Defense Production Act and What it Means for COVID-19. Retrieved from https://warontherocks.com/2020/04/the-history-of-the-defense-production-act-and-what-it-means-for-covid-19/

Erhel C. (2020), *Les politiques de l'emploi,* PUF, QSJ.

Erster Fall des Coronavirus in Deutschland, Hürriyet 28/01/2020

ETC (2020). Sju orsaker: Därför klarar äldreomsorgen inte pandemin. [News article on a daily newspaper]. 4 juni 2020. *Dagens ETC.* Retrieved from https://www.etc.se/inrikes/sju-orsaker-darfor-klarar-aldreomsorgen-inte-pandemin

Eufinger, Alexander. Die COVID-19-Pandemie: Arbeitsrecht im Krankenhaus in bewegten Zeiten. Medizinrecht (2020): 1

Eurofound. (2020a). *COVID-19: Policy Responses across Europe.* Luxembourg.

Eurofound. (2020b). *Living, Working and COVID-19.* Luxembourg.

Eurofound. (2020c). *Living, Working and COVID-19 - First Findings - April 2020.* Luxembourg.

European Observatory of Working Life. (2020). *Atypical work.* [Online]. Available at: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/atypical-w

Expert group (2020). Expert group. Measures in kindergartens and schools regarding the corona outbreak during the spring of 2020. The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs.April 3., 2020.

Fallon, Kathleen M., Alissa Mazar, and Liam Swiss. (2017). "The Development Benefits of Maternity Leave." *World Development* 96:102–18. doi: 10.1016/j.worlddev.2017.03.001.

Fan, Z. and Xiao, Y., (2020). *10 technology trends to watch in the COVID-19 pandemic.* World Economic Forum. [Online] Available at: https://www.weforum.org/agenda/2020/04/10-technology-trends-coronavirus-COVID19-pandemic-robotics-telehealth/

Fatto Quotidiano (2020). Bonus maggio, domande al via. Ecco come fare richiesta e quali categorie ne hanno diritto. Available at: https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/06/19/bonus-maggio-agli-autonomi-domande-al-via-ecco-come-fare-richiesta-e-chi-ne-ha-diritto/5841480/

Ferguson, K. (2020) 'BAD TASTE Labour frontbencher Kate Green calls coronavirus pandemic a 'good crisis' the party can exploit', The Sun, 21st September, https://www.thesun.co.uk/news/12732344/labour-frontbencher-kate-green-calls-coronavirus-good-crisis/

Ferragina, Emanuele. (2019). "Does Family Policy Influence Women's Employment?: Reviewing the Evidence in the Field." *Political Studies Review* 17(1):65-80. doi: 10.1177/1478929917736438.

Ferragina, Emanuele. (2020). "Family Policy and Women's Employment Outcomes in 45 High-income Countries: A Systematic Qualitative Review of 238 Comparative and National Studies." *Social Policy & Administration* spol.12584. doi: 10.1111/spol.12584.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy,* 6(1), 17-37.

Financial Times (2020). The virus fight opens up a climate opportunity. [Editorial]. 15 May 2020. Retrieved from https://www.ft.com/content/eb683e52-95d0-11ea-abcd-371e24b679ed

Finansinspektionen (2020a). Banker får ge alla bolånetagare undantag från amortering. [Press release]. 2 april 2020. *Finansinspektionen.* Retrieved from https://www.fi.se/sv/publicerat/pressmeddelanden/2020/banker-far-ge-alla-bolanetagare-undantag-fran-amortering/

Finansinspektionen (2020b). FI förväntar sig att banker och kreditmarknadsbolag stoppar aktieutdelningar. [Press release]. 24 mars 2020. *Finansinspektionen.* Retrieved from https://www.fi.se/sv/publicerat/pressmeddelanden/2020/fi-forvantar-sig-att-banker-och-kreditmarknadsbolag-stoppar-aktieutdelningar/

Fischer, Carmen, et al. Vertrauensarbeitszeit–Chance auf Selbstverwirklichung und/oder Tor zur Selbstgefährdung?. Zwischen Entgrenzung, Subjektivierung und sozialer Interaktion: Arbeit im Kontext der Digitalisierung (2020): 15

Fischer, Carmen, et al. Vertrauensarbeitszeit–Chance auf Selbstverwirklichung und/oder Tor zur Selbstgefährdung?. Zwischen Entgrenzung, Subjektivierung und sozialer Interaktion: Arbeit im Kontext der Digitalisierung (2020): 15

Fischer, Georg, and Günther Schmid. Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter COVID-19: Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeengt oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?. No. EME 2020-001. WZB Discussion Paper, 2020

Forbes (2020). Denmark, Sweden Governments Offer SAS $302 Million Backing Over Coronavirus Crisis. [Magazine article]. 18 March 2020. Forbes. Retrieved from https://www.forbes.com/sites/davidnikel/2020/03/18/denmark-sweden-governments-offer-financial-support-to-sas-over-coronavirus-crisis/#3b1b054e19b4

Forry, Nicole D., and Sandra L. Hofferth. (2011). "Maintaining Work: The Influence of Child Care Subsidies on Child Care—Related Work Disruptions." *Journal of Family Issues* 32(3):346-68. doi: 10.1177/0192513X10384467.

Forslund Anders, Fredriksson Peter, Vikström Johan (2011), « What Active Labour Market Policy Works in a Recession? », *IFAU Working Paper,* https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2011/wp11-02-what-active-labor-market-policy-works-in-a-recession.pdf

Fox, M. (2020). US missed early chance to slow coronavirus, genetic study indicates. Retrieved from https://www.cnn.com/2020/05/29/health/coronavirus-genetic-imported-cases-study/index.html

France Stratégie (2018), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport 2018. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-_rapport_cice-2018-02-10.pdf

Francis-Devine, B, Powell, A and Foley, N. (2020). *Coronavirus: Impact on the labour market.* House of Commons Library Number 8898, 26 August 2020.

Friedman, Z. (2020). Next Stimulus Bill Will Be The Last, Says McConnell. Retrieved from https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2020/05/31/stimulus-checks-final/#5e8e8c614c47

Friedrichsen, Jana. Die Fleischindustrie und Corona. Corona und die gesellschaftlichen Folgen: Schlaglichter aus der WZB-Forschung, 2020

Friedrichsen, Jana. Die Fleischindustrie und Corona. Corona und die gesellschaftlichen Folgen: Schlaglichter aus der WZB-Forschung, 2020; Schulten, Thorsten. Arbeitsbedingungen: Neuordnung der Fleischwirtschaft. Wirtschaftsdienst 100.6 (2020): 393-393

Gaini M., Guillerm M., Hilary S., Valat E., Zamora P. (2018), « Résultats de l'évaluation quantitative de la Garantie jeunes : Quels

publics, quels accompagnements et quelles trajectoires des bénéficiaires ? », *Travail et emploi,* n°153, pp 67 à 88.

Galbi, J. (2020). Helicopter money: The is now. Retrieved from https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now

Gazzetta Ufficiale (2020). Decreto Agosto. Available at: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/08/14/20G00122/sg

Gellerman, E. (2020). The CARES Act: A Simple Summary. Retrieved from https://bench.co/blog/operations/cares-act/

Gigante, E. et al. (2020). CARES Act Expands Unemployment Insurance Benefits. Retrieved from https://www.lawandtheworkplace.com/2020/04/cares-act-expands-unemployment-insurance-benefits/

Gilbert, N. & Terrell, P. (2012). *Dimensions of Social Welfare Policy.* Pearson

Giva Sverige (2020). Insamling och givande i coronavirusets spår. [Presentation]. *Giva Sverige.* Retrieved from https://wwwgivasverigese.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/04/insamling-och-givande-i-coronavirusets-spr_1_april2020.pdf

Golden, Lonnie. (2001). "Flexible Work Schedules: Which Workers Get Them?" *American Behavioral Scientist* 44(7):1157–78. doi: 10.1177/00027640121956700.

Gornick, Janet C., and Marcia. Meyers. (2003). *Families That Work : Policies for Reconciling Parenthood and Employment.* New York: Russell Sage Foundation.

Gov.uk. (2020a). Coronavirus (COVID-19) in the UK https://coronavirus.data.gov.uk/

Gov.uk. (2020b). National restrictions: financial support for jobs and businesses. [Online]. 2nd November 2020. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/sy

stem/uploads/attachment_data/file/932077/ECONOMIC_SUPPORT_UPDATE__NOVEMBER__FINAL.pdf

Gov.uk. (2020c). https://www.gov.uk/government/collections/financial-support-for-businesses-during-coronavirus-COVID-19

Gov.uk. (2020d). Coronavirus (COVID-19): guidance for local government https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-COVID-19-guidance-for-local-government#homelessness-and-rough-sleeping

Governo Italiano (2020a). #CuraItalia, misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese. Available at: http://www.governo.it/it/curaitalia-misure-economiche

Governo Italiano (2020b). #CuraItalia, informazioni utili per i cittadini e le imprese. Available at: http://www.governo.it/it/curaitalia

Governo Italiano (2020c). Dl Rilancio, informazioni per famiglie, lavoratori e imprese. Available at: http://www.governo.it/it/dl-rilancio

Governo Italiano (2020d). Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Available at: http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2019/12/02/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/

Grisales, C. et al. (2020). President Trump Signs $2 Trillion Coronavirus Rescue Package Into Law. Retrieved from https://www.npr.org/2020/03/27/822062909/house-aims-to-send-2-trillion-rescue-package-to-president-to-stem-coronavirus-cr

Grunau, P., K. Ruf, S. Steffes und S. Wolter (2019), Mobile Arbeitsformen aus Sicht von Betrieben und Beschäftigten«, IAB-Kurzbericht, Nürnberg;

Guarino, B. (2020). New York governor orders shutdown of all nonessential businesses. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/national-security/coronavirus-new-york-shutdown-c

uomo/2020/03/20/ce124798-6aca-11ea-abef-020f086a3fab_story.html

Guina, R. (2020). Stimulus Payment Round 2: A Rundown Of 5 Current Stimulus Proposals. Retrieved from https://www.forbes.com/sites/ryanguina/2020/04/21/second-stimulus-payment-proposals/#320db8dc15d8

Gustafsson, M. (2020). *Young workers in the coronavirus crisis: Findings from the Resolution Foundation's coronavirus survey.* Resolution Foundation, 19 May. [online]. Available at: Available at: https://www.resolutionfoundation.org/publications/young-workers-in-the-coronavirus-crisis/ [Accessed 17 September 2020].

Gutiérrez-Domènech, Maria. (2005). "Employment after Motherhood: A European Comparison." *Labour Economics* 12(1):99–123. doi: 10.1016/j.labeco.2004.04.004.

Haberl, H., Wiedenhofer, D., Virág, D., Kalt, G., Plank, B., Brockway, P., Fishman, T., Hausknost, D., Krausmann, F., Leon-Gruchalski, B., Mayer, A., Pichler, M., Schaffartzik, A., Sousa, T., Streeck, J., & Creutzig, F. (2020). A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: Synthesizing the insights. *Environmental Research Letters,* 15(6): 065003.

Hale,T., S.Webster, A.Petherick, T.Phillips and B.Kira (2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Blavatnik School of Government, University of Oxford. www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker

Halton, C. (2020). Stimulus Check. https://www.investopedia.com/terms/s/stimulus-check.asp

Harari, D., Keep, M. and Brien, P. (2020). *Coronavirus: Economic impact,* House of Commons Library Briefing Paper, Number 8866, 31 July 2020

Harknett, Kristen, Daniel Schneider, and Sigrid Luhr. (2020). "Who Cares If Parents Have Unpredictable Work Schedules?: Just-in-Time Work Schedules and Child Care Arrangements." *Social Problems* 00:1–20. doi: 10.1093/socpro/spaa020.

Hartstang, Sebastian, and Dirk Preuß. Kameraüberwachung an Schlachthöfen: Überlegungen zu Wirkung und Angemes-senheit von Transparenzmaßnahmen. Berl Münch Tierärztl Wochenschr 133 (2020): 291-301

Hatmaker, T. (2020). House passes historical $2 trillion coronavirus economic rescue bill. Retrieved from https://techcrunch.com/2020/03/27/cares-act-stimulus-package-covid-19/

Hattery, Angela J. (2001). "Tag-Team Parenting: Costs and Benefits of Utilizing Nonoverlapping Shift Work in Families with Young Children." *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services* 82(4):419–27. doi: 10.1606/1044-3894.185.

Health and Safety Executive. (2020). *Coronavirus (COVID-19): latest information and advice.* [Online]. Available at: https://www.hse.gov.uk/coronavirus/index.htm

Health Foundation. (2020a). *COVID-19 policy and health systems response tracking in England: policy narrative, version 29.10.20.* [Online]. Available at: https://www.health.org.uk/news-and-comment/charts-and-infographics/COVID-19-policy-tracker [Accessed 03 November 2020].

Health Foundation. (2020b). *COVID-19 policy and health systems response tracking in England: measures to limit spread, version*

14.09.20. [Online]. Available at: https://www.health.org.uk/news-and-comment/charts-and-infographics/COVID-19-policy-tracker [Accessed 17 September 2020].

Henly, Julia R., H. Luke Shaefer, and Elaine Waxman. (2006). "Nonstandard Work Schedules: Employer- and Employee-Driven Flexibility in Retail Jobs." *Social Service Review* 80(4):609–34. doi: 10.1086/508478.

Heuer, Jan-Ocko, Katharina Zimmermann and Lisa Klein. „Fördern und Fordern im Diskurs: Einstellungen in der Bevölkerung zu Hartz IV und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. (2019)

Hickel, J., & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible? *New Political Economy,* 25(4): 469-486.

Hipp, Lena. Do hiring practices penalize women and benefit men for having children? Experimental evidence from Germany. European Sociological Review 36.2 (2020): 250-264

HM Revenue & Customs. (2020a). Check if you can claim the Job Support Scheme Open if your business is still operating. HMRC, 30 October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-can-claim-the-job-support-scheme-open-if-your-business-is-still-operating

HM Revenue & Customs. (2020b). Check if you can claim the Job Support Scheme Closed if your business is closed. HMRC, 30 October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-can-claim-the-job-support-scheme-closed-if-your-business-is-closed

HM Revenue & Customs. (2020c). Extension of the Coronavirus Job Retention Scheme HMRC, 5 November 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/extension-to-the-c

oronavirus-job-retention-scheme/extension-of-the-coronavirus-job-retention-scheme

HM Revenue & Customs. (2020d). *Changes to the Coronavirus Job Retention Scheme,* 1 July 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme

HM Revenue & Customs. (2020e). *HMRC coronavirus (COVID-19) statistics.* [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/collections/hmrc-coronavirus-COVID-19-statistics

HMRC. (2020f). Self-Employment Income Support Scheme Grant Extension. [Online]. HMRC, 2nd November 2020. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/self-employment-income-support-scheme-grant-extension/self-employment-income-support-scheme-grant-extension

HM Revenue & Customs. (2020g). *Coronavirus Job Retention Scheme statistics: August 2020.* HMRC, 21 August 2020, https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-august-2020/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-august-2020

HM Treasury. (2020a). *Help with mortgages to continue for homeowners affected by Coronavirus, 22 May.*

HM Treasury. (2020b). Job Support Scheme, 24 September 2020 [Online] Available at: https://www.gov.uk/government/publications/job-support-scheme

HM Treasury. (2020c). Government increases support for self-employed across the UK. [Online]. 2nd November 2020. Available at: https://www.gov.uk/government/news/government-increases-su

pport-for-self-employed-across-the-uk

HM Treasury. (2020d). *A plan for jobs 2020,* 8 July 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/a-plan-for-jobs-documents/a-plan-for-jobs-2020

HM Treasury and The Rt Hon Rishi Sunak MP. (2020a). Furlough Scheme Extended and Further Economic Support announced: 31 October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/news/furlough-scheme-extended-and-further-economic-support-announced

HM Treasury and The Rt Hon Rishi Sunak MP. (2020b). Oral statement to Parliament Chancellor statement to the House – Plan For Jobs. UK Government, 22nd October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-statement-to-the-house-plan-for-jobs

Hochschild, Arlie Russell, and Anne. Machung. (2012). *The Second Shift : Working Families and the Revolution at Home.* Penguin Books.

Holden 1, (2020). Socio-economical evaluation of infection control measures – COVID-19. Report from an expert group established by the Norwegian Directorate of Health. April 7., 2020.

Holden 2, (2020). Socio-economical evaluation of infection control measures – COVID-19. Report from an expert group established by the Norwegian Directorate of Health. May 27., 2020.

Hong, I. (Eds.) (2018). *Social Security Systems in Key Countries: Italy (vol.7).* Sejong: KIHASA, Nanam (in Korean: 홍이진 외(2018). 주요국의 사회보장제도7-이탈리아의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원, 나남)

Hope, P. and Barwick, S. (2020). *Building Back Health and Prosperity.* Summary Report of the Health Devolution Commission.

House of Commons (HC). (2020a). *Impact of COVID-19 on DCMS sectors: First Report.* Third Report of Session 2019–21, 23rd July. [Online]. Available at: https://committees.parliament.uk/publications/2022/documents/19516/default/ [Accessed 17 September 2020].

HC. (2020b). *Coronavirus: Economic impact,* Briefing paper Number 8866, 31st July. [Online]. Available at: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8866/ [Accessed 17 September 2020].

HC. (2020c). Coronavirus: *Largest recession on record but signs of recovery,* 27th August. [Online]. Available at: https://commonslibrary.parliament.uk/coronavirus-largest-recession-on-record-but-signs-of-recovery/ [Accessed 19 September 2020].

HC. (2020d). *The Secretary of State for Work and Pensions (Dr Thérèse Coffey), COVID-19 DWP update,* Hansard, 4 May 2020, Volume 675, Column 421.

HC. (2020e). *The Secretary of State for Work and Pensions (Dr Thérèse Coffey), Topical Questions,* Hansard 29 June 2020, Volume 678, Column 17.

HC. (2020f). DWP's response to the coronavirus outbreak. [Online]. Available at: https://committees.parliament.uk/publications/1558/documents/14743/default/

House of Commons Treasury Committee. (2020). *Economic impact of coronavirus: Gaps in support,* 15th June. [Online]. Available at: https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmtreasy/454/45405.htm#_idTextAnchor021

Hu, Y. (2020). *Intersecting ethnic and native-migrant inequalities in*

the economic impact of the COVID-19 pandemic in the UK. [Online]. Available at: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0276562420300640

Hudson, J., Lunt, N. and Patrick, R. (2020). 'New times, new welfare attitudes?', Transforming Society, 10th July, http://www.transformingsociety.co.uk/2020/07/10/new-times-new-welfare-attitudes/

Hupkau, C. and Petrongolo, B. (2020). *Work, care and gender during the COVID-19 Crisis.* A CEP COVID-19 analysis Paper No.002

Hutton, G. and Keep, M. (2020) *Coronavirus business support schemes: statistics,* House of Commons Library, Number CBP 8938, 6 August 2020

Ifo Institut, 2020, 50 Prozent der deutschen Firmen fahren Kurzarbeit, Pressemitteilung vom 23. April 2020, available at https://www.ifo.de/node/54813.

ILO (2017), *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services and Subsidized Employment Interventions*https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_508938/lang--en/index.htm

ILO (2020), "Preventing exclusion from the labour market: Tackling the COVID-19 youth employment crisis", Policy Brief, May 2020, https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_746031/lang--en/index.htm

IMF (2020). Policy responses to COVID19. Policy Tracker. Sweden. *International Monetary Fund.* Retrieved from https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

Inps (2020). Gestione separata. Available at: https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=45795

Institute for Government (2020). Devolution and the NHS https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-nhs

International Labour Organization (ILO). (2020). *Youth & COVID-19: Impacts on jobs, education, rights and mental well-being.* [Online]. Available at: https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_753026/lang--en/index.htm

IPSOS Mori (2020). IPSOS Mori Political Monitor August 2020.

IRS-a. Economic impact payments: What you need to know. Retrieved from https://www.irs.gov/newsroom/economic-impact-payments-what-you-need-to-know

Irwin, R. E. (2020). Misinformation and de-contextualization: international media reporting on Sweden and COVID-19. *Globalization and Health,* 16(62).

ISSA (2020). COVID-19: Protecting vulnerable groups through emergency benefits. 17 July 2020. *International Social Security Association.* Retrieved from https://ww1.issa.int/news/covid-19-protecting-vulnerable-groups-through-emergency-benefits

Istat (2020). Occupati e disoccupati (dati provvisori). Available at: https://www.istat.it/it/archivio/246805

IVO (2020). IVO fördjupar granskningen av vård och behandling på särskilda boenden för äldre. [Press release]. 7 Juli 2020. *Inspektionen för vård och omsorg.* Retrieved from https://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/2020/ivo-fordjupar-granskningen-av-vard-och-behandling-pa-sarskilda-boenden-for-aldre/

J.P. Morgan (nd). A Breakdown of the CARES Act. Retrieved from https://www.jpmorgan.com/global/research/cares-act

Jacobs, Jerry A., and Kathleen. Gerson. (2004). *The Time Divide : Work, Family, and Gender Inequality.* Harvard University Press.

Javornik, Jana. (2014). “Measuring State De-Familialism: Contesting Post-Socialist Exceptionalism.” *Journal of European Social Policy* 24(3):240–57. doi: 10.1177/0958928714525815.

Joyce, R. and Xu, X. (2020). *Sector shutdowns during the coronavirus crisis: which workers are most exposed?.* IFS Briefing Note BN278

Kempson, E. and Evans, J. (2020). How effective are the coronavirus safety net?. Standard Life Foundation. https://www.standardlifefoundation.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/60911/How-effective-are-the-coronavirus-safety-nets-FINAL.pdf

Keshner, A. (2020). Two-thirds of laid-off workers may temporarily be receiving more money in unemployment benefits than they did from their jobs. Retrieved from https://www.marketwatch.com/story/a-staggering-number-of-laid-off-workers-are-receiving-more-money-from-unemployment-benefits-than-when-they-were-employed-2020-05-26?mod=article_inline

Kettl, D. (2004). *System under Stress: Homeland Security and American Politics.* Washington: CQ Press.

Khanna.house. (nd). REPRESENTATIVES RO KHANNA AND TIM RYAN INTRODUCTION LEGISLATION TO SEND AMERICANS ADDITIONAL CASH PAYMENTS. Retrieved from https://khanna.house.gov/media/press-releases/release-representatives-ro-khanna-and-tim-ryan-introduce-legislation-send

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little, Brown.

Koslowski, Alison, Sonja Blum, Ivana Dobrotić, Gayle Kaufman, and Peter Moss. (2020). *International Review of Leave Policies and Related Research 2020.*

Kraaijenbrink, J. (2020). *The Bright Side Of COVID-19: Seven Opportunities Of The Current Pandemic.* 23rd March, Forbes. [Online]. Available at: https://www.forbes.com/sites/jeroenkraaijenbrink/2020/03/23/the-bright-side-of-corona-seven-opportunities-of-the-current-pandemic/ [Accessed 23 September 2020].

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies,* 21 (1), April 1988: 66-94.

Kremer, Monique. (2007). *How Welfare States Care : Culture, Gender and Parenting in Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

L'Horty Y., Martin , Meyer (2019), « Baisses de charges : stop ou encore ? », *Les notes du CAE,* n°49, janvier 2019.

Lægreid, P. and L.H.Rykkja (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network, Public Management Review, 17(7), 960-980.

Lahut, J. (2020). Tom Cotton is calling for Americans to get cash payments through the coronavirus outbreak. Retrieved from https://www.businessinsider.com/tom-cotton-calling-for-americans-to-get-100-month-coronavirus-2020-3

Lambert, H. (2020). Government documents show no planning for ventilators in the event of a pandemic, *New Statesman,* 16 March. 2020

Van Lancker, Wim. (2018). "Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (If Any) Is the Role of Social Spending?" *Social Policy and Administration* 52(1):271–92. doi: 10.1111/spol.12311.

Landivar, Liana Christin, Leah Ruppanner, William J. Scarborough, and Caitlyn Collins. (2020). "Early Signs Indicate That COVID-19

Is Exacerbating Gender Inequality in the Labor Force." S*ocius: Sociological Research for a Dynamic World* 6:237802312094799. doi: 10.1177/2378023120947997.

Latham, L. K. et al. (2020). Understanding the Unemployment Insurance Provisions in the CARES Act. Retrieved from https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/unemployment-insurance-cares-act-covid-19.html

Lawder, D. (2020). Mnuchin warns senators of 20% U.S. unemployment without coronavirus rescue -source. Retrieved from https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-unemployment/mnuchin-warns-senators-of-20-us-unemployment-without-coronavirus-rescue-source-idUSKBN21502N

Lee, Young Wook. (2016). "Effects of a Universal Childcare Subsidy on Mothers' Time Allocation." *KDI Journal of Economic Policy* 38(1):1-22. doi: 10.23895/kdijep.2016.38.1.1.

Leonard Cheshire. (2020a). *Policy Briefing: Employment and COVID-19.* [Online]. Available at: https://www.leonardcheshire.org/sites/default/files/2020-04/Employment-Coronavirus-policy-briefing.pdf

Leonard Cheshire. (2020b). *Reimagining the workplace: disability and inclusive Employment.* [Online]. Available at: https://www.leonardcheshire.org/sites/default/files/2020-02/reimagining-the-workplace-disability-inclusive-employment.pdf

Lettieri, J. & Lyons, C. (2020). Understanding the Paycheck Protection Program. Retrieved from https://eig.org/news/understanding-the-paycheck-protection-program

Local Government Association (2020). *The impact of COVID-19 on culture, leisure tourism and sport,* LGA research, July 2020.

Long, H. (2020). Here's what is actually in Trump's four executive orders. https://www.msn.com/en-us/news/politics/here-s-what-is-actually-in-trump-s-four-executive-orders/ar-BB17L3ai?ocid=msedgdhp

Loopstra, R. (2020). *Vulnerability to food insecurity since the COVID-19 lockdown.* Preliminary report, 14th April.

MacKenzie, D. (2020). *What happens when flu meets COVID-19?,* The Guardian, 19th July. [Online]. Available at: https://www.theguardian.com/society/2020/jul/19/what-happens-when-flu-meets-COVID-19[Accessed 16 September 2020].

Mackley, A., Kennedy, S. and Hobson, F. (2020). *Coronavirus: Support for household finances,* House of Commons Library, Briefing Paper Number 8894, 22 June 2020.

March, J. G. (1994). *A Primer in Decision Making.* New York: Free Press.

March, J. G. and J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.

March, J. G. and J. P. Olsen (1983). Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review,* 77, 281-297.

Matthews, D. (2020). 6 thing the Federal Reserve can still do to fight the recession. Retrieved from https://www.vox.com/future-perfect/2020/4/17/21220919/fed-federal-reserve-stimulus-main-street-lending-program

Mayhew, K. and Anand, P. (2020). COVID-19 And The Uk Labour Market, *Oxford Review of Economic Policy,* , graa017, https://doi.org/10.1093/oxrep/graa017

Mazey, S. and Richardson, J. (2020), Lesson-Drawing from New Zealand and Covid-19: The Need for Anticipatory Policy Making,

Political Quarterly. 91, 3 561-570.

McCann, P. (2020). *Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK,* Regional Studies, 54:2, 256-267, DOI: 10.1080/00343404.2019.1619928

Megerian, C. et al. (2020). Trump's order to bypass Congress on coronavirus relief faces likely legal challenges. Retrieved from https://www.msn.com/en-us/news/politics/trump-s-order-to-bypass-congress-on-coronavirus-relief-faces-likely-legal-challenges/ar-BB17JCkH?ocid=msedgntp

Mergener, Alexandra. Homeoffice in Deutschland–Zugang, Nutzung und Regelung. (2020)

Merler, S. (2020). Next Generation, chi ci guadagna e chi ci perde. Available at: https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/?fbclid=IwAR0Kv2eZSTXKOq49f1H8q_krbRwlsGKu5PGaK29HiP2yI2S8HV1U50Gts-Q

Meyer, J. W. and B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology,* 83 (September): 340-363.

Micklethwait, J. & Woodridge, A. (2004). *The Right Nation: Conservative Power in America.* The Penguin Press.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020). Fondo nazionale per la non autosufficienza. Available at: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Fondo-per-non-autosufficienza/Pagine/default.aspx

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020a). I provvedimenti del Governo a sostegno del Lavoro. Available at: https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-ai-lavoratori-e-garanzia-dei-redditi/

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020b). Fondi di solidarieta` per la sospensione delle rate mutui prima casa. Available at: http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/interventi_finanziari/misure_casa/fondo_mutui/

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2020a). Coronavirus (COVID-19) emergency accommodation survey data: May 2020, Published 3 June.

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2020b). *Next Steps Accommodation Programme: guidance and proposal templates,* 18 July

Moilanen, Sanna, Vanessa May, Eija Räikkönen, Eija Sevón, and Marja Leena Laakso. (2016). "Mothers' Non-Standard Working and Childcare-Related Challenges: A Comparison between Lone and Coupled Mothers." *International Journal of Sociology and Social Policy* 36(1-2):36-52. doi: 10.1108/IJSSP-11-2014-0094.

MSB (2020a). Nästan hela befolkningen har ändrat sitt beteende med anledning av coronapandemin. [Press release]. 8 April 2020. *Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.* Retrieved from https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2020/april/nastan-hela-befolkningen-har-andrat-sitt-beteende-med-anledning-av-coronapandemin/

MSB (2020b). Kantar Sifos rapport om förtroende, oro och beteende under coronakrisen. *Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.* Retrieved from https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/msbs-arbete-med-anledning-av-coronaviruset/kantar-sifos-rapport-om-fortroende-oro-och-beteende-under-coronakrisen/

MUCF (2020). *En mångfald av villkor och förutsättningar: Fördjupad uppföljning av det civila samhällets villkor.* Stockholm: Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor.

Müller, Kai-Uwe, et al. Corona-Krise erschwert Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für Mütter: Erwerbstätige Eltern sollten entlastet werden. DIW Wochenbericht 87.19 (2020): 331-340

Müller, Torsten, and Torsten Schulten. (2020). *Ensuring Fair Short-Term Work - European Overview.* 7. Brussels.

Nature (2020). Pandemic speeds largest test yet of universal basic income. 10 July 2020. *Nature.* Retrieved from https://www.nature.com/articles/d41586-020-01993-3

NAV (2020). COVID-19 and information about individual benefits. https://www.nav.no/arbeid/en/dagpenger-og-eos/

NCLS. (2020). President Trump Declares State of Emergency for COVID-19. Retrieved from https://www.ncsl.org/ncsl-in-dc/publications-and-resources/president-trump-declares-state-of-emergency-for-covid-19.aspx

Nevoux S. (2018), *Trois essais sur le chômage partiel,* thèse, Université Paris Saclay.

NIER (2020a). *The Swedish Economy June 2020.* Stockholm: The National Institute of Economic Research.

NIER (2020b). *Updated Economic Outlook August 2020.* Stockholm: The National Institute of Economic Research.

NIPH (2020). COVID-19-epidemic : Social and economic vulnerable groups during the COVID-19 pandemic – a rapid review. Norwegian Institute of Public Health, June 2020.

NOGOV (2020a). Norwegian Government. The Coronavirus Situation. https://www.regjeringen.no/en/topics/koronavirus-covid-19/id2692388/ [accessed June 21, 2020].

NOGOV (2020b). Norwegian Government. Overview of support and compensation packages in different sectors. https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/nasjonale-tiltak/id2693684/

Norman, J. (2020). *Gender and COVID-19: the immediate impact the crisis is having on women.* British Policy and Politics at LSE (23 Apr 2020). Blog Entry.

Nova, A. (2020). The GOP doesn't want more stimulus checks. How that could change. Retrieved from https://www.cnbc.com/2020/06/01/most-americans-want-another-stimulus-check-what-stands-in-the-way.html

Office of Budget Responsibility. (2020). *Fiscal Sustainability Report,* July 2020. [Online]. Available at: https://cdn.obr.uk/OBR_FSR_July_2020.pdf

Office for National Statistics (ONS). (2018). *Trends in self-employment in the UK: Analysing the characteristics, income and wealth of the self-employed.* ONS: London.

ONS. (2020a). *GDP: Monthly estimate, UK: July 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/gdpmonthlyestimateuk/july2020 [Accessed 19 September 2020].

ONS. (2020b). *Labour market overview, UK: August 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/august2020

ONS. (2020c). *Early insights of how the coronavirus (COVID-19) pandemic impacted the labour market: July 2020.* https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/earlyinsightsofhowthecoronavirusCOVID19pandemicimpactedthelabourmarket/july2020#labour-market-overview

ONS. (2020d). *Coronavirus (COVID-19) roundup: Economy, business and jobs.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/articles/coronavirusCOVID19roundupeconomybusinessandjobs/2020-07-02

ONS. (2020e). *Earnings and employment from Pay As You Earn Real Time Information, UK: July 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/bulletins/earningsandemploymentfrompayasyouearnrealtimeinformationuk/july2020#median-monthly-pay

ONS. (2020f). *Earnings and employment from Pay As You Earn Real Time Information, UK: August 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/bulletins/earningsandemploymentfrompayasyouearnrealtimeinformationuk/august2020

ONS. (2020g). *Employment in the UK: August 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/employmentintheuk/august2020

ONS. (2020h). *Coronavirus and self-employment in the UK.* ONS: London.

ONS. (2020i). *Coronavirus and the impact on caring, UK: July 2020.* [Online]. Available at: https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/articles/morepeoplehavebeenhelpingothersoutsidetheirhouseholdthroughthecoronavirusCOVID19lockdown/2020-07-09

ONS. (2020j). *Coronavirus and the social impacts on the countries and regions of Britain: April 2020.* Office for National Statistics, 26 May 2020, https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandwellbeing/bulletins/coronavirusandthesocialimpactsonthecountriesandregionsofbritain/april2020

ONS. (2020k). *Labour market in the regions of the UK: August 2020.* Office for National Statistics, 11 August 2020, https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/regionallabourmarket/august2020

ONS. (2020l). *Coronavirus and the social impacts on disabled people in Great Britain: July 2020.* Available at: https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/disability/articles/coronavirusandthesocialimpactsondisabledpeopleingreatbritain/july2020

ONS. (2020m). *Personal and economic well-being in Great Britain: June 2020.* Office for National Statistics, 18 June 2020, https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/personalandeconomicwellbeingintheuk/latest

Ogden, D and Phillips, K. (2020). *COVID-19 support through the business rates system: how does the pattern of support vary across England?* IFS Briefing Note BN293

Onwuak, P. (2020). If there's another stimulus package, it shouldn't discourage work. Retrieved from https://thehill.com/opinion/civil-rights/499781-if-theres-another-stimulus-package-it-shouldnt-discourage-work

Ortiz, J. L. & Hauck, G. (2020). Coronavirus in the US: How all 50 states are responding – and why eight still refuse to issue stay-at-home orders. Retrieved from https://www.usatoday.com/story/news/nation/2020/03/30/coronavirus-stay-home-shelter-in-place-orders-by-state/5092413002/

Oxford Economics (2020). *The Projected Economic Impact of COVID-19 on the UK Creative Industries.* Oxford Economics

Pagnan, Colleen E., Donna S. Lero, and Shelley M. MacDermid Wadsworth. (2011). "It Doesn't Always Add up: Examining Dual-Earner Couples' Decision to off-Shift." *Community, Work & Family* 14(3):297–316. doi: 10.1080/13668803.2010.520843.

Parker, G., Payne, S. and Dickie, M. (2020). "Rishi Sunak extends UK furlough scheme to end of March", *Financial Times,* 5th November, https://www.ft.com/content/8f9371a7-e8e2-4a73-b1b6-d2330bb224a3

Parrique, T., Barth, J., Briens, F., C. Kerschner, Kraus-Polk A., Kuokkanen, A., & Spangenberg, J.H. (2019). *Decoupling debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability.* A study edited by the European Environment Bureau EEB. Retrieved from https://eeb.org/library/decoupling-debunked/

Partington, R. and Elliott, L. (2020). "UK redundancies rise at record rate amid Covid fallout", *The Guardian,* 13th October, https://www.theguardian.com/business/2020/oct/13/uk-redund

ancies-rise-covid-unemployment-rate-furlough-scheme

Paun, A., Sargeant, J. and Nice, A. (2020). *A four-nation exit strategy: How the UK and devolved governments should approach coronavirus,* Institute for Government

Payne, S., Parker, G, Bounds, A., Tighe, C., Dickie, M. and Beesley, A. (2020) 'Rishi Sunak to unveil new Covid economic support for whole UK', *Financial Times,* 5th November, https://www.ft.com/content/632a1091-fe29-47f7-b423-9244568f69ae

Perino et al. (2020). Here's how much every US state pays its teachers and how much they spend on each student. Retrieved from https://www.businessinsider.com/teacher-salary-in-every-state-2018-4

Peter, Adrian. Die Fleischmafia. Kriminelle Geschäfte mit Fleisch und Menschen, mit einem Vorwort von Renate Künast, Econ, Berlin 2006, ISBN 978-3-430-30013-1

Peterson, H. (2020). More than 3,600 stores are closing as the retail apocalypse drags on. Retrieved from https://www.msn.com/en-us/money/companies/more-than-3600-stores-are-closing-as-the-retail-apocalypse-drags-on/ss-BB13V2cJ?li=BBnbfcL

Pfau-Effinger, Birgit. (2005). "Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation." *Journal of Social Policy* 34:3-20.

Pierre, J. (2020). Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective. *Policy and Society,* 39(3), 478-493.

Pierre, J. (2020). Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective. *Policy and Society,* 39(3), 478-493.

Platt, L. and Warwick, R. (2020). *Are some ethnic groups more vulnerable to COVID-19 than others?. The Institute for Fiscal Studies.* [Online]. Available at: https://www.ifs.org.uk/inequality/chapter/are-some-ethnic-groups-more-vulnerable-to-COVID-19-than-others/

Portegijs, W., M. Cloïn, I. Ooms, and E. Eggink. (2006). *Hoe Het Werkt Met Kinderen. Moeders Over Kinderopvang En Werk.* Den Haag.

Portegijs, Wil, and Marion van den Brakel. (2018). *Emancipatiemonitor 2018.* Den Haag.

Posadas, Josefina, and Marian Vidal-Fernandez. (2013). "Grandparents' Childcare and Female Labor Force Participation." *IZA Journal of Labor Policy* 2(1):1–20. doi: 10.1186/2193-9004-2-14.

Pöschke, Carlo. Reaktionen des Gesetzgebers auf die COVID-19-Pandemie – Teil I: Insolvenz- und Gesellschaftsrecht. In: Juraexamen.info 18/5/2020

Powell, A., (2020). *Disabled people in employment. 2020.* [Online]. Available at: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7540/

Press, Julie E., Jay Fagan, and Lynda Laughlin. (2006). "Taking Pressure Off Families: Child-Care Subsidies Lessen Mothers' Work-Hour Problems." *Journal of Marriage and Family* 68(1):155–71. doi: 10.1111/j.1741-3737.2006.00240.x.

Presse Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2020. Statistisches Bundesamt, 25/8/2020

Presser, Harriet. (2005). *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families.* New York: Russell Sage Foundation.

Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Boris Johnson MP. (2020a). *PM Commons statement on coronavirus: 22 September 2020.* [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-coronavirus-22-september-2020

Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Boris Johnson MP. (2020b). Prime Minister announces new local COVID Alert Levels: 12 October 2020. [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-announces-new-local-covid-alert-levels

Public Health England. (2017). Exercise Cygnus Report, Tier One Command Post Exercise Pandemic Influenza 18-20 October 2016, Public Health England.

Public Health England. (2020a). *COVID-19: epidemiology, virology and clinical features.* [Online]. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/wuhan-novel-coronavirus-background-information/wuhan-novel-coronavirus-epidemiology-virology-and-clinical-features [Accessed 16 September 2020].

Public Health England. (2020b). *Guidance on shielding and protecting people who are clinically extremely vulnerable from COVID-19,* Public Health England. Guidance Updated 18 August 2020.

Public Health England and NHSX. (2020). *Coronavirus (COVID-19) in the UK.* [Online] Available at: https://coronavirus.data.gov.uk/?_ga=2.167944484.484960693.1600166506-830021616.1594641228 [Accessed 16 September 2020].

Ragnitz, Joachim. Langfristige wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie. ifo Schnelldienst 73.11 (2020): 25-30

Ramakrishnan, V. (2020) Following the Science. Blog post https://royalsociety.org/blog/2020/05/following-the-science/

Rampell, C. (2020). The myth of unemployment benefits depressing work. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/opinions/the-myth-of-unemployment-benefits-depressing-work/2020/08/03/54cca9f4-d5ba-11ea-9c3b-dfc394c03988_story.html

Randall, D. (2020). 'Rally of hope': Why the S&P soared back past 3,000. Retrieved from https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-stocks-analysis-idUSKBN2322VV

Randstad (2019), Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. Ergebnisse: 2. Quartal 2019«, available at https://www.ifo.de/node/45198

Redaktionsnetzwerk Deutschland, Zahl weiter gesunken: Ifo meldet eine Million Kurzarbeiter weniger, RND 8/9/2020, https://www.rnd.de/wirtschaft/kurzarbeit-in-deutschland-ifo-meldet-sinkende-zahlen-XFI3IANQNBLILI5ZZGC5IAFLDA.html.

Regeringskansliet (2020a). Korttidspermittering. [Government Office]. 16 mars/14 maj 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/om-forslaget-korttidspermittering/

Regeringskansliet (2020b). Omställningsstödet förlängs för maj, juni och juli. [Government Office]. 4 september 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/omstallningsstodet-forlangs-for-maj-juni-och-juli/

Regeringskansliet (2020c). Regeringen har beslutat om tillfällig rabatt för fasta hyreskostnader i utsatta branscher. [Government Office]. 16 April/7 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/regeringen-har-beslutat-om-tillfallig-rabatt-for-fasta-hyreskostnader-i-utsatta-branscher/

Regeringskansliet (2020d). Tillfälligt sänkta socialavgifter med anledning av coronaviruset. [Government Office]. 25 mars/6 april 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/om-forslaget-tillfalligt-sankta-socialavgifter-med-anledning-av-coronaviruset/

Regeringskansliet (2020e). Likviditetsförstärkning via skattekontot. [Government Office]. 16 mars/14 maj 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/forslag-om-likviditetforstarkning-via-skattekontot/

Regeringskansliet (2020f). Utökat statligt ansvar för sjuklönekostnader. [Government Office]. 16 mars 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/utokat-statligt-ansvar-for-sjuklonekostnader/

Regeringskansliet (2020g). Almi får 3 miljarder i kapitaltillskott för att öka utlåningen till små och medelstora företag. [Government Office]. 20 mars 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/almi-far-3-miljarder-i-kapitaltillskott-for-att-oka-utlaningen-till-sma-och-medelstora-foretag/

Regeringskansliet (2020h). Utökade låne- och garantimöjligheter till företag i Sverige. [Government Office]. 20 mars 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/utokade-lane--och-garantimojligheter-till-foretag-i-sverige2/

Regeringskansliet (2020i). A-kassan förändras tillfälligt. [Government Office]. 22 april/25 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt/

Regeringskansliet (2020j). Beslut om hur stöd till a-kassorna ska fördelas. [Government Office]. 25 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/beslut-

om-hur-stod-till--a-kassorna-ska-fordelas/

Regeringskansliet (2020k). Tillåtet med vissa åtgärder för arbetslösa företagare. [Government Office]. 11 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/tillatet-med-vissa-atgarder-for-arbetslosa-foretagare/

Regeringskansliet (2020l). Möjlighet till förlängning av nystartsjobb. [Government Office]. 17 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/mojlighet-till-forlangning-av-nystartsjobb/

Regeringskansliet (2020m). Förändrad styrning av Arbetsförmedlingen för att möta krisen. [Government Office]. 2 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/forandrad-styrning-av-arbetsformedlingen-for-att-mota-krisen/

Regeringskansliet (2020n). Gröna jobb viktig åtgärd mot arbetslöshet under coronakrisen. [Government Office]. 10 april 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/grona-jobb-viktig-atgard-mot-arbetsloshet-under-coronakrisen/

Regeringskansliet (2020o). 280 miljoner avsätts för sommarjobb och jobb för unga. [Government Office]. 2 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/280-miljoner-avsatts-for-sommarjobb-och-jobb-for-unga/

Regeringskansliet (2020p). Budgetsatsningar inom utbildningsområdet för att möta det nya coronaviruset. [Government Office]. 30 mars/10 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/satsningar-inom-utbildningsomradet/

Regeringskansliet (2020q). Regeringen förstärker bostadsbidraget för barnfamiljer. [Government Office]. 13 maj 2020. Retrieved from

https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/05/regeringen-forstarker-bostadsbidraget-for-barnfamiljer/

Regeringskansliet (2020r). Åtgärder inom sjukförsäkringen med anledning av nya coronaviruset. [Government Office]. 7 september 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/atgarder-inom-sjukforsakringen-med-anledning-av-corona/

Regeringskansliet (2020s). Tillfälliga undantag för at trygga rätten till sjukpenning med anledning av COVID-19. [Government Office]. 2 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/tillfalliga-undantag-for-att-trygga-ratten-till-sjukpenning-med-anledning-av-covid-19/

Regeringskansliet (2020t). Ersättning till riskgrupper samt vissa anhöriga och föräldrar. [Government Office]. 25 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/06/ersattning-till-riskgrupper-samt-vissa-anhoriga-och-foraldrar/

Regeringskansliet (2020u). Ändring i tandvårdsstödet för att kompensera för utebliven subvention inom högkostnadsskyddet. [Government Office]. 24 juni 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/andring-i-tandvardsstodet-for-att-kompensera-for-utebliven-subvention-inom-hogkostnadsskyddet/

Regeringskansliet (2020v). Om krispaketet till kommunsektorn. [Government Office]. 3 april 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/om-krispaketet-till-kommunsektorn/#extraordinarakostnader

Regeringskansliet (2020w). Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset. [Government Office]. 11 mars 2020. Retrieved from

https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/extra-andringsbudget-med-anledning-av-coronaviruset/

Regeringskansliet (2020x). Regeringen presenterar stor insats för att stärka besöksnäringen. [Government Office]. 16 juli 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/regeringen-presenterar-stor-insats-for-att-starka-besoksnaringen/

Regeringskansliet (2020y). Regeringen presenterar stöd till kollektivtrafiken. [Government Office]. 11 maj 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/05/regeringen-presenterar-stod-till-kollektivtrafiken/

Regeringskansliet (2020z). Statliga kreditgarantier till flygföretag och utökad kreditgarantiram för Exportkreditnämnden för att dämpa effekterna av coronaviruset. [Government Office]. 17 mars 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/statliga-kreditgarantier-till-flygforetag-och-utokad-kreditgarantiram-for-exportkreditnamnden-for-att-dampa-effekterna-av-coronaviruset/

Regeringskansliet (2020å). En miljard kronor till kultur och idrott till följd av coronavirusets effekter. [Government Office]. 20 mars 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/en-miljard-kronor-till-kultur-och-idrott-till-foljd-av-coronavirusets-effekter/

Regeringskansliet (2020ä). Socialstyrelsen fördelar 100 miljoner till ideella organisationer för att möta ökad utsatthet med anledning av coronaviruset. [Government Office]. 8 maj 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/artiklar/2020/05/socialstyrelsen-fordelar-100-miljoner-kronor-till-ideella-organisationer-for-att-mota-okad-utsatthet-med-anledning-av-coronaviruset/

Regeringskansliet (2020ö). 100 miljoner till insatser för människor i särskild social utsatthet och mot äldres ensamhet under coronapandemin. [Government Office]. 12 maj 2020. Retrieved from https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/05/100-miljoner-till-insatser-for-manniskor-i-sarskild-social-utsatthet-och-mot-aldres-ensamhet-under-coronapandemin/

Relman, E. (2020). Alexandria Ocasio-Cortez demands the government distribute a universal basic income and implement 'Medicare for all' to fight the coronavirus. Retrieved from https://www.businessinsider.com/coronavirus-aoc-demands-universal-basic-income-other-radical-measures-2020-3

Rettore, E. (2020). Terapia intensiva e decessi, il lockdown ha funzionato. Lavoce.info. Available at: https://www.lavoce.info/archives/68991/ricoveri-in-terapia-intensiva-e-decessi-gli-effetti-del-lockdown/?fbclid=IwAR2L0Xp3mtFibbB-qPhVzFp0PnGdpZQgm3nPFT6YJAojtA210U4vd-sGDiM

Riederer, Bernhard, and Caroline Berghammer. (2019). "The Part-Time Revolution: Changes in the Parenthood Effect on Women's Employment in Austria across the Birth Cohorts from 1940 to 1979." *European Sociological Review* 1-19. doi: 10.1093/esr/jcz058.

Robert Koch Institut, SARS-CoV-2: Fallzahlen in Deutschland, China und weltweit, available at https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html/.

Roberts, J (2020). 'Labour MP told activists not to 'let a good crisis go to waste', Metro, 28th September, https://metro.co.uk/2020/09/28/labour-mp-apologises-for-telling-activists-not-to-let-a-good-crisis-go-to-waste-13338820/

Rodems, R. & Cooney, P. (2020). America needs more relief — now. Retrieved from https://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/511704-america-needs-more-relief-now

Routley, N. (2020). The Anatomy of the $2 Trillion COVID-19 Stimulus Bill. Retrieved from https://www.visualcapitalist.com/the-anatomy-of-the-2-trillion-covid-19-stimulus-bill/

Røysum,A. (2013). The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking? *European Journal of Social Work,* 16(5), 708-723.

SCB (2019). *Det civila samhället 2017 – satelliträkenskaper.* Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SCB (2020a). Historic GDP decline in the second quarter of 2020. 28 August 2020. *Statistiska centralbyrån.* Retrieved from https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/national-accounts/national-accounts/national-accounts-quarterly-and-annual-estimates/pong/statistical-news/national-accounts-second-quarter-20202/

SCB (2020b). Partisympatiundersökningen (PSU) maj 2020. *Statistiska centralbyrån.* Retreived from https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/partisympatier/partisympatiundersokningen-psu/pong/statistiknyhet/partisympatier-maj-2020/

Schäfer, Holger, Helena Schneider, and Sandra Vogel. Kurzarbeit in Europa. No. 63/2020. IW-Kurzbericht, 2020

Schleiermacher, Thomas, and Oliver Stettes. Kurzarbeit im Zeichen von Corona: Trotz düsterer Aussichten ein paar Lichtblicke. No. 56/2020. IW-Kurzbericht, 2020

Schneider, H. & Holland, S. (2020). Trump's coronavirus payroll tax cut would punch hole in Social Security, Medicare budgets.

Retrieved from https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-payroll-analys/trumps-coronavirus-payroll-tax-cut-would-punch-hole-in-social-security-medicare-budgets-idUSKBN20Y351

Schröder, Carsten, et al. Erwerbstätige sind vor dem COVID-19-Virus nicht alle gleich. No. 1080. SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, 2020

Schulten, Thorsten, and Torsten Müller. Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. WSI Policy Paper (2020)

Schulten, Thorsten. Arbeitsbedingungen: Neuordnung der Fleischwirtschaft. Wirtschaftsdienst 100.6 (2020): 393-393

Schumaker, E. (2020). Timeline: How coronavirus started. Retrieved from https://abcnews.go.com/Health/timeline-coronavirus-started/story?id=69435165

Schwandt, H. and T. von Wachter. (2019). "Unlucky Cohorts: Estimating the Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-Sectional Data Sets", *Journal of Labor Economics,* 2019, vol. 37, no. S1, pp. S161-S198.

Seely, A and Hirst, D. (2020). *Coronavirus: Self- Employment Income Support Scheme.* House of Commons Library Briefing Paper Number 8879, 23 July 2020.

SEI (2020). Ministers from 9 countries call for ambitious action to accelerate the low-carbon transition of industry. [Press release]. 7 July 2020. *Stockholm Environment Institute.* Retrieved from https://news.cision.com/stockholm-environment-institute/r/ministers-from-9-countries-call-for-ambitious-action-to-accelerate-the-low-carbon-transition-of-indu,c3150862

Seib, G. F. & McCormick, J. (2020). Coronavirus Means the Era of Big Government is Back. Retrieved from https://www.wsj.com/articles/coronavirus-means-the-era-of-big-government-isback-11587923184

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration.* New York: Harper & Row.

Semega, et al. (2019). Income and Poverty in the Unites States: 2018. Retrieved from https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/demo/p60-266.pdf

Simon, Robert. Restrukturierung & Sanierung-Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten. Festschrift Karl-Josef Kraus, Carl Heymanns 2020.

Simpson, E. (2020). "Coronavirus drives shop closures to new record", *BBC News,* 20th October, https://www.bbc.co.uk/news/business-54572668

Skatteverket (2020a). Hotell och restauranger har beviljats mest omställningsstöd. [Press release]. 5 augusti 2020. *Skatteverket.* Retrieved from https://skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/2020/2020/hotellochrestaurangerharbeviljatsmestomstallningsstod.5.109dcbe71721adafd257357.html

Skatteverket (2020b). 23289 företag sökte omställningsstöd. [Press release]. 2 september 2020. *Skatteverket.* Retrieved from https://skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/2020/2020/23289foretagsokteomstallningsstod.5.109dcbe71721adafd258724.html

Smith, M. (2020). *Many more middle class workers able to work from home than working class workers.* YouGov. [Online]. Available at: https://yougov.co.uk/topics/economy/articles-reports/2020/05/

13/most-middle-class-workers-are-working-home-full-ti

Social Metrics Commission. (2019). *Measuring poverty 2019: A report of the Social Metrics Commission.* July, 2019. [Online]. Available at: https://li.com/reports/measuring-poverty-2019-a-report-of-the-social-metrics-commission/

Socialstyrelsen (2020a). Ny statistic om smittade och avlidna I COVID-19 bland äldre. [Press release]. 6 maj 2020. *Socialstyrelsen.* Retrieved from https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/ny-statistik-om-smittade-och-avlidna-i-covid-19-70-ar-och-aldre/

Socialstyrelsen (2020b). Socialstyrelsens roll och arbete med anledning av COVID-19. *Socialstyrelsen.* Retreived from https://www.socialstyrelsen.se/coronavirus-covid-19/socialstyrelsens-roll-och-uppdrag/

Society of Occupational Medicine (2020) *Returning to the workplace after the COVID-19 lockdown A toolkit, Supporting Occupation Health and Wellbeing Professionals.* May 2020 https://www.som.org.uk/Returning_to_the_workplace_COVID-19_toolkit_FINAL.pdf

Solo-Lyons, N. (2020). One chart shows how well the last stimulus package worked — and how badly we need another one. Retrieved from https://www.businessinsider.com/one-chart-shows-how-well-the-last-stimulus-package-worked-2020-8?utm_source=feedburner&amp%3Butm_medium=referral

SOU 2020:30. En moderniserad arbetsrätt. Statens Offentliga Utredningar.

Spang, E. (2020). NARC HEALS Act Summary. Retrieved from https://narc.org/2020/08/06/narc-heals-act-summary/

Spencer, S. H. (2020). Legislative History of CARES Act Doesn't Prove COVID-19 Conspiracy. Retrieved from https://www.factcheck.org/2020/05/legislative-history-of-cares-act-doesnt-prove-covid-19-conspiracy/

Spiggle, T. (2020). What The $2 Trillion Coronavirus Aid, Relief, And Economic Security (CARES) Act Does For American Workers. Retrieved from https://www.forbes.com/sites/tomspiggle/2020/04/10/what-the-2-trillion-coronavirus-aid-relief-and-economic-security-cares-act-does-for-american-workers/#6376aad63c12

SR (2020). The January Agreement one year on. [Article on public radio]. 16 January 2020. *Sveriges Radio.* Retreived from https://sverigesradio.se/artikel/7385570

Stapper, Florian. Christoph Morgen (Hrsg.), Präventive Restrukturierung: Kommentar und Handbuch zur Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen RWS Verlag, Köln. 2019, Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts-und Insolvenzrecht 30.5 (2020): 249

Stein, J. (2020). Harris wants U.S. to give Americans $2,000 a month during pandemic, a contrast with Biden's measured approach. Retrieved from https://www.msn.com/en-us/news/politics/harris-wants-u-s-to-give-americans-2-000-a-month-during-pandemic-a-contrast-with-biden-s-measured-approach/ar-BB17SBGh?ocid=msedgntp

Steinberger, J. (2020). Pandenomics: a story of life versus growth. [Blog post]. 8 April 2020. *Open Democracy.* Retreived from https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/pandenomics-story-life-versus-growth/

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Zivilrecht Verbesserungsvorschläge aus zivilrechtlicher Sicht zum Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht – BGBl Teil I 2020 Nr. 14, 27.03.2020, S. 569 – Stellungnahme Nr.: 28/2020 Berlin, im April 2020

Stewart, H., Halliday, J, and Walker, P. (2020). 'Chaos and fury as Boris Johnson forces curbs on Greater Manchester', *The Guardian,* 20th October, https://www.theguardian.com/world/2020/oct/20/burnham-says-government-playing-with-peoples-lives-as-tier-3-covid-rules-imposed

Strauss, D. (2020). "Sunak under pressure to mend UK welfare system as furlough ends", *Financial Times,* 30th October, https://www.ft.com/content/cb52a619-c8dc-4329-aa55-e06e6646fb5b

Strauss, D. and Giles, C. (2020). "Lockdown delivers blow to hopes of UK recovery", *Financial Times,* 1st November, https://www.ft.com/content/4e467e5e-77ed-433e-9241-87133c1fc5c1

Stürz, R. A., C. Stumpf, U. Mendel und D. Harhoff (2020), Digitalisierung durch Corona? Verbreitung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland, Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt), München

SU (2020). Coronakrisen blottar brister i äldreomsorgen. [Press release]. 30 april 2020. *Stockholm Universitet.* Retrieved from https://www.su.se/om-oss/press-media-nyheter/nyheter/coronakrisen-blottar-brister-i-%C3%A4ldreomsorgen-1.497600

Südekum, Jens. Bremen-Fonds Auswahl mittel-und langfristiger Maß-nahmen zum Neustart nach der Krise. (2020)

Sunak, R. (2020a). Spectator, 17th March, https://www.spectator.co.uk/article/economic-response-to-the-coronavirus

Sunak, R. (2020b). *Statement to Commons, 27 April 2020*

SvD (2020a). Partiledare: Skydd av äldre har misslyckats. [News article on a daily newspaper]. 16 april 2020. *Svenska Dagbladet.* Retrieved from https://www.svd.se/partiledare-skydd-av-aldre-har-misslyckats

SvD (2020b). M och SD ökar – men S backar. [News article on a daily newspaper]. 25 augusti 2020. *Svenska Dagbladet.* Retrieved from https://www.svd.se/s-faller-i-opinionen/om/opinionslaget

Sveriges Riksbank (2020a). Riksbanken lånar ut upp till 500 miljarder för att säkerställa kreditförsörjningen. [Press release]. 13 mars 2020. *Sveriges Riksbank.* Retrieved from https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/pressmeddelanden/2020/riksbanken-lanar-ut-upp-till-500-miljarder-for-att-sakerstalla-kreditforsorjningen/

Sveriges Riksbank (2020b). Finanskrisen 2007-2010. [Web Archive]. *Sveriges Riksbank.* Retrieved from http://archive.riksbank.se/sv/Webbarkiv/Publicerat/Finanskrisen-2007-2009/

SVT (2020a). Läget akut för företagen enligt Svenskt Näringsliv – vill att staten går in med 200 miljarder. [News article on the public television]. 24 mars 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-vill-svenskt-naringsliv-radda-foretagen

SVT (2020b). Regeringen: Höj utgiftstaket med 350 miljarder. [News article on the public television]. 15 april 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-hoj-utgiftstaket-med-350-miljarder

SVT (2020c). Analys. Landets enda lada fortfarande full. [News article on the public television]. 3 april 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/analys-landets-enda-lada-fortfarande-full

SVT (2020d). 5 miljarder i stöd till egenföretagare. [News article on the public television]. 9 september 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/5-miljarder-i-stod-till-egenforetagare

SVT (2020e). Löfven: En sjujäkla satsning på välfärden. [News article on the public television]. 7 september 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/stefan-lofven-och-annie-loof-haller-presstraff

SVT (2020f). Regeringens besked: 200 miljoner i utökat mediestöd. [News article on the public television]. 3 april 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/kultur/regeringens-besked-200-miljoner-i-utokat-mediestod

SVT (2020g). Kraftig ökning av vab-ansökningar i september. [News article on the public television]. 9 september 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kraftig-okning-av-vab-ansokningar

SVT (2020h). 10 miljarder avsätts för svenska klimatsatsningar. [News article on the public television]. 15 september 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/presskonferens-om-regeringens-klimat-och-miljobudget

SVT (2020i). Jonas Sjöstedt (V) I Helgstudion – berättar om misstroendehotet. [News article on the public television]. 17 oktober 2020. *Sveriges Television.* Retrieved from https://www.svt.se/nyheter/inrikes/jonas-sjostedt-om-misstroendehotet-i-hel

gstudion

Täht, Kadri, and Melinda Mills. (2012). "Nonstandard Work Schedules, Couple Desynchronization, and Parent-Child Interaction." *Journal of Family Issues* 33(8):1054-87. doi: 10.1177/0192513X11424260.

Tappe, A. (2020). 1 in 4 American workers have filed for unemployment benefits during the pandemic. Retrieved from https://www.cnn.com/2020/05/28/economy/unemployment-benefits-coronavirus/index.html

Tax (2020). Package of measures in connection with the coronavirus situation. https://www. skatteetaten.no/en/measures/

Tele2 (2020). Distansarbetet har ökat med 400 per cent under coronakrisen visar undersökning från Tele2. 12 maj 2020. [Press release]. *Tele2.* Retrieved from https://om.tele2.se/distansarbetet-har-okat-med-400-under-coronakrisen-visar-undersokning-fran-tele2/

Telia (2020). Så har coronakrisen påverkat Svenskarnas resvanor. [Press release]. *Telia.* Retrieved from https://www.telia.se/privat/aktuellt/hemma-i-folknatet/resvanor

Tetlow, G. (2020). *Five things we learnt from Rishi Sunak's summer economic statement.* 08 July 2020. Institute for Government. [Online]. Available at: https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/sunak-speech-reaction

The Balance. (nd). U.S. Federal Budget Breakdown. Retrieved from https://www.thebalance.com/u-s-federal-budget-breakdown-3305789

The Foundational Economy Collective (2020). What Comes after the

Pandemic? A Ten-Point Platform for Foundational Renewal. Retrieved from https://foundationaleconomycom.files.wordpress.com/2020/03/what-comes-after-the-pandemic-fe-manifesto-005.pdf

The Guardian (2020). Four-day working week could create 500K new jobs in UK, study says. 30 August 2020. Retreived from https://www.theguardian.com/society/2020/aug/30/four-day-working-week-could-create-500k-new-jobs-in-uk-study-says

Thielking, M. & Facher, L. (2020). Health experts warn China travel ban will hinder coronavirus response. Retrieved from https://www.statnews.com/2020/01/31/as-far-right-calls-for-china-travel-ban-health-experts-warn-coronavirus-response-would-suffer/

Thomas, D. and Hancock, A. (2020). 'British business warns of 'devastating' lockdown hit', *The Financial TImes,* 2nd November, https://www.ft.com/content/e627b2b2-498a-46f8-8bb6-08f4139c61cc

Thorn, Michaela, Frank Betker, Claudia Müller, Ralph Wilhelm, Sozial-ökologische Forschung in der COVID-19-Pandemie. Forschung für nachhaltige Wege aus der Krise, 206-208; Möhring, Katja, et al. Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns. (2020)

Thüsing, Gregor, et al. Arbeitszeiterfassung als europarechtliche Pflicht. Zur Reichweite der Entscheidung EuGH v. 14.5.2019 – C-55/18 und zum Umsetzungsbedarf im deutschen Recht, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZFA) 2019, p. 456 (475

Tillväxtverket (2020). Statistik om korttidsarbete. [Official statistics].

Tillväxtverket. Retrieved from https://tillvaxtdata.tillvaxtverket.se/tillvaxtdata_publik#page=1bfc35b3-1578-496c-a1b6-04a02c537636

Tönnies: Skandal um Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie, Betriebsratblog 23/6/2020, https://blog.betriebsrat.de/arbeitsschutz/toennies-skandal-um-arbeitsbedingungen-in-der-fleischindustrie/#more-19362.

Trading Economics. (2020). United States GDP Growth Rate: 1947-2020 Data. Retrieved from https://tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth

Traue, Boris, et al. Die Formierung des neuen Sozialbürgers. Eine exemplarische Untersuchung von Subjektivierungswirkungen der Hartz IV-Reform. Journal for Discourse Studies/Zeitschft für Diskursforschung 2.7 (2020): 163-189

Trotz Corona: Schlachtbetrieb in Sögel wieder angelaufen. ndr.de, 12/10/2020

Udland, M. (2020). CARES Act brinksmanship may have already hurt consumers: Morning Brief. Retrieved from https://finance.yahoo.com/news/cares-act-brinksmanship-may-have-already-hurt-consumers-morning-brief-100420733.html

UK Finance. (2020). Press Releases, 14th April. 2nd June

Ursin,G., I.Skjesol and J.Tritter (2020). The COVID-19 pandemic in Norway: The dominance of social implications in framing the policy response. *Health Policy and Technology,* doi:https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.004

Usdansky, Margaret L., and Douglas A. Wolf. (2008). "When Child Care Breaks Down." *Journal of Family Issues* 29(9):1185–1210. doi: 10.1177/0192513X08317045.

Visser, Jelle. (2002). "The First Part-Time Economy in the World: A Model to Be Followed?" *Journal of European Social Policy* 12(1):23–42. doi: 10.1177/0952872002012001561.

Wandschneider, Lisa, et al. COVID-19 Pandemie: Wie wirken sich Maßnahmen zur sozialen Distanzierung auf Mütter mit kleinen Kindern aus?. IZGOnZeit. Onlinezeitschrift des Interdisziplinären Zentrums für Geschlechterforschung (IZG) (2020): 61-62

Wattis, Louise, Kay Standing, and Mara A. Yerkes. (2013). "Mothers and Work-Life Balance: Exploring the Contradictions and Complexities Involved in Work-Family Negotiation." *Community, Work & Family* 16(0):1–19. doi: 10.1080/13668803.2012.722008.

Webber, A. (2020). 'Government considers Statutory Self-Employment Pay', *Personnel Today,* 24th March, https://www.personneltoday.com/hr/statutory-self-employment-pay-coronavirus/

WHO. (2020). *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.* [Online]. Available at: https://covid19.who.int/ [Accessed 5 November 2020].

WHO. (2020). WHO Timeline - COVID-19. Retrieved from https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19

Wichterich, Eric. Standardisierung in der Telemedizin. Was aus der Sicht von Ärztinnen und Ärzten für eine Einführung von Telemedizin in ihre ärztliche Tätigkeit standardisiert werden sollte. (2020)

Wilson, W. and Cromarty, H. (2020). *Coronavirus: A ban on evictions and help for rough sleepers,* House of Commons Library. Briefing Paper Number 08867, 24 July 2020.

Witteveen, Dirk. (2020). "Sociodemographic Inequality in Exposure to

COVID-19-Induced Economic Hardship in the United Kingdom." *Research in Social Stratification and Mobility* 69:100551. doi: 10.1016/j.rssm.2020.100551.

Women's Budget Group. (2020). *It is women, especially low-paid, BAME & migrant women putting their lives on the line to deliver vital care.* 31st March. [Online]. Available at: https://wbg.org.uk/blog/it-is-women-especially-low-paid-bame-migrant-women-putting-their-lives-on-the-line-to-deliver-vital-care/

Work and Pensions Committee. (2020). *Oral evidence: The DWP's Response to the Coronavirus Outbreak,* HC 178. (2020). [Online]. Available at: https://committees.parliament.uk/oralevidence/401/default/

World Population Review. (nd). Unemployment Benefits by State 2020. Retrieved from https://worldpopulationreview.com/state-rankings/unemployment-benefits-by-state

Worldometers, Daily Update on the Coronavirus pandemic, available at https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries

Yerkes, Mara A., and Jana Javornik. (2019a). "Creating Capabilities: Childcare Policies in Comparative Perspective." *Journal of European Social Policy* 29(4):529–44. doi: 10.1177/0958928718808421.

Yerkes, Mara A., and Jana Javornik. (2019b). "Creating Capabilities: Childcare Policies in Comparative Perspective." *Journal of European Social Policy* 29(4):529–44. doi: 10.1177/0958928718808421.

Yerkes, Mara A., Stéfanie C. H. André, Janna W. Besamusca, Peter M. Kruyen, Chantal L. H. S. Remery, Roos van der Zwan, Debby G. J. Beckers, and Sabine A. E. Geurts. (2020). "'Intelligent' Lockdown,

Intelligent Effects? Results from a Survey on Gender (in)Equality in Paid Work, the Division of Childcare and Household Work, and Quality of Life among Parents in the Netherlands during the COVID-19 Lockdown" edited by S. Goli. *PLOS ONE* 15(11):e0242249. doi: 10.1371/journal.pone.0242249.

YouGov (2020). Government Approval Tracker, accessed 5th November 2020, https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/government-approval

Yurkevich, V. (2020). 40 million Americans are at risk of eviction without a stimulus bill. Retrieved from https://www.cnn.com/2020/08/07/economy/eviction-stimulus/index.html

Zanona, M. (2020). Did Dems overplay their hand?. Retrieved from https://www.politico.com/newsletters/huddle/2020/08/10/did-dems-overplay-their-hand-490030

Zeballos-Roig, J. (2020). A top Trump economic adviser says the White House is considering offering 'back to work' cash bonuses for unemployed Americans. Retrieved from https://www.businessinsider.com/kudlow-trump-unemployment-back-to-work-bonus-workers-coronavirus-economy-2020-5

Zeballos-Roig, J. & Reinicke, C. (2020). How $600 unemployment benefits to jobless people helped rescue the American economy. Retrieved from https://www.businessinsider.com/jobless-benefits-increase-how-people-helped-rescue-american-economy-impact-2020-8