이슈페이퍼
2020-13

코로나 위기 '희생의 계층화', 대안적 정책방향과 우선순위

이창근 민주노동연구원 연구위원

2020. 6. 22.

민주노총 부설
민주노동연구원

보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다
자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9220 전송: 02-2635-1134 이메일:kctu-li@nodong.org.

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· 1

1. 서론 ····· 7

2. 코로나 19 위기, '희생의 계층화' ····· 7

3. 코로나 고용대책의 사각지대 ····· 9

4. '희생의 계층화'에 조응하는 대안적 정책 방향과 우선순위 ····· 13

5. 요약 및 결론 ····· 20

요약

희생의 계층화

코로나의 고용 충격은 고용이 불안정하고 노동시장 지위가 열악한 취약계층에게 집중됐다. 올해 2월 대비 4월 전체 (계절조정) 취업자는 102만 명 감소했는데, 같은 기간 고용보험 가입자는 2만 3천 명 감소하여, 감소한 취업자 중 거의 100만 명에 육박하는 절대 다수는 고용보험 미가입자로 나타났다. 비정규직 규모가 큰 상위 5대 산업인 숙박음식점업·건설업·보건업사회복지서비스업·도소매업·사업지원서비스업에서 올해 2월 대비 5월 감소한 취업자 수는 36만 8천 명으로, 지난 3개월 동안 감소한 전체 취업자 수의 43%에 달했다. 초단시간 노동자 비중이 높은 산업의 취업자 수 감소 폭도 크게 나타났다. 초단시간 노동자 비중이 높은 상위 5대 산업인 보건사회서비스업·공공행정국방·숙박음식업·교육서비스업·도소매업 등에서 감소한 취업자 수는 38만 1천 명으로, 지난 3개월 동안 감소한 전체 취업자 수의 44%를 차지했다. 상용직보다 임시·일용직의 감소 폭이 더 컸다. 올해 2월 대비 지난 3월부터 5월까지 감소한 전체 취업자의 51%, 임금 노동자의 약 70%가 임시·일용직으로 나타났다. 코로나19의 고용충격은 고용보험 미가입자, 비정규직 및 초단시간 노동자, 임시·일용직 등 노동시장에서의 지위가 열악하고 사회적 보호를 받지 못하는 취약계층일수록 더 부정적으로 나타났다. '희생의 계층화'는 코로나 위기에서도 예외는 아니었다.

코로나 고용대책 사각지대: 정책과 현실의 부조화

코로나19로 인한 '희생의 계층화' 현상은 뚜렷하게 확인되고 있는데, 문재인 정부의 코로나 대책은 이러한 현실에 조응하지 못한 채 광범위한 취약계층 노동자를 다시 사각지대로 내몰고 있다. 코로나 고용대책은 기본적으로 고용보험 가입자와 원청 직접고용 정규직 위주로 설계돼 있어, 가장 먼저 희생당하고, 가장 부정적인 영향을 받고 있는 고용보

험 미가입자, 비정규직, 임시·일용직 등 불안정 노동과 취약계층 노동자는 배제되거나 제대로 보호받지 못하고 있다. 고용보험, 근로기준법 등 기존 법·제도 밖 노동자는 코로나 대책에서도 계속 배제되고 있다. 정부 대책의 우선 순위와 희생되고 있는 계층 순서는 정반대로 어긋나 있다. 특수고용 노동자, 3개월 미만 초단시간 노동자 등 고용보험에 법적으로 가입할 수 없는 적용제외 노동자뿐만 아니라, 고용보험 적용대상이나 실제 가입하지 못한 영세사업장 노동자 등 고용보험 미가입자는 고용유지지원금, 무급휴직 신속지원 프로그램 등 고용보험 가입을 요건으로 하는 코로나 대책에서 제외된다. 파견·용역·하청, 위탁 등 다양한 형태의 간접고용 노동자도 고용유지지원금 제도 활용이 실질적으로 불가능하다. '기업자금지원-고용유지 연계'도 원청 직접고용 정규직 노동자를 중심으로 정책이 설계돼, 원청(사용사업체)을 위해 일하는 수많은 간접고용 노동자는 '고용유지 (노력)' 대상에서 제외된다. 협력업체 고용은 원청 홈페이지 자율적 공개 등 실효성 없는 '권고'에 그치고, 「기간산업 협력업체 운영자금 지원프로그램 도입방안」에서는 협력업체 대출 조건에서 '고용유지'를 삭제했다. 특별고용지원업종 지정 제도 또한 원청 정규직만을 대상으로 설계되어 있다. 대다수 간접고용 노동자들이 소속된 인력 파견업체는 배제돼 있다.

지역고용대응특별지원 사업과 긴급고용안정지원금은 고용보험 사각지대를 대상으로 한 소득지원 대책이지만, 지원 요건이 까다로워 여기서도 배제되는 노동자가 부지기수다. 무급휴직자가 지원금을 신청하기 위해서는 '고용보험 가입자'여야 한다. 따라서 고용보험에 가입하지 않은 대다수 영세사업장 소속 무급휴직자는 신청 대상에서 제외된다. 5인 미만 사업장 노동자 중 약 60%(227만 명)가량이 고용보험 미가입자이다. 한편 특수고용노동자에게는 '고용보험 미가입'을 지원 요건으로 부과하고 있는데, 이는 일감이 끊겨 일용직으로 일하면서 일시적으로 고용보험에 가입한 특수고용 노동자를 지원 대상에서 배제시키고 있다.

[표 1] 주요 코로나 고용대책의 사각지대

구분	대책	사각지대 노동자		사유
고용유지	고용유지지원금	고용보험 (법적) 적용제외 노동자	5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 15시간 미만 + 3개월 미만 초단시간 노동자, 특수고용 노동자, 공무원·교원 등 특수직역연금 가입자 등	고용보험 가입 사업장만 지원금 신청 가능 ← 제도적으로 신청 불가
		고용보험 적용대상이지만, 미가입 노동자	(예시) 고용보험 적용대상이지만 가입률이 낮은 5인 미만 영세사업장 노동자(226.6만 명), 일일(단기) 노동자(70.5	

			만 명), 3개월 이상 초단시간 노동자(91.1만 명) 등	
		간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자(165.5만 명) 등	간접고용 사업체는 다수 원청 사업체에 인력 파견 또는 업무 위탁하기 때문에, 상시적으로 노동력 변동이 일어남, 고용유지의무 이행 어려움 ← 현실적으로 신청 불가
	기간산업 안정기금-고용유지 연계	간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자 등	원청과 사용 사업주의 '고용유지 노력'에 직접고용 노동자만 대상, 협력업체 고용 관련 사항은 홈페이지 자율 게시 등 실효성 없는 권고
		중소기업 노동자	(예시) 금속노조 산하, 규모 있는 자동차 부품사 130개 중에 차입금 5천억 이상인 기업은 7개뿐(19년 말 기준, 연결재무제표 기준)	총차입금 5천억 원 이상, 노동자수 300인 이상을 모두 충족해야 기금 지원 ← 두 조건을 모두 충족하는 중소기업은 극히 소수, 사실상 중소기업은 지원 대상에서 배제
	특별고용지원업종 지정	간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자 등	특별고용지원업종 지정 대상은 해당 업종 '원청'으로 한정, '원청'의 '하청업체' 및 '인력 파견업체' 등은 대상에서 제외, 항공지상조업의 일부 인력파견업체만 대상에 포함
소득지원	지역고용대응 특별지원 사업·긴급고용안정지원금	고용보험에 미가입한 무급휴직자	(예시) 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 사업장 소속 무급휴직자 등	고용보험에 가입한 무급휴직자만을 대상으로 제도 설계 및 시행
		고용보험에 가입한 특수고용노동자·프리랜서	(예시) 일용직으로 일하면서 고용보험에 가입한 이력이 있는 특수고용노동자·프리랜서 등	고용보험에 가입하지 않은 특수고용노동자·프리랜서만을 대상으로 제도 설계 및 시행

'희생의 계층화'에 조응하는 대안적 정책방향과 우선순위

문재인 정부는 코로나 위기 국면에서 가장 먼저 희생되고 있는 비정규직, 5인 미만 등 영세사업장 노동자, 무급휴직자 등 노동시장에서 열악한 지위에 있는 불안정·취약계층 노동자를 코로나 대책에서도 계속해서 제외하거나 제대로 보호하지 못하고 있다. 코로나 위기로 인해 가장 먼저 희생되고 있는 취약계층 노동자의 고용과 생계를 우선 보장하는 방향으로 정책 전환이 필요하다. 코로나 대책의 우선순위는 코로나로 인해 먼저 희생당하고 있는 계층의 순서에 조응해야 하며, 사후적인 실업자 지원보다 기존 일자리 유지를 최우선 순위로 해야 한다.

첫째, 현행 '원청 직접고용 정규직' 중심의 일자리 유지 대책을 근본적으로 뜯어고쳐, 간접고용 노동자 등 비정규직 고용보장을 위한 실질적 해법이 시급히 필요하다. 간접고용 등 비정규직·불안정 일자리가 먼저 희생되고 있는 현실과 '원청 직접고용 정규직' 중심의

정부 대책 사이에 부조화 현상이 심각하다. 이를 해결하기 위해서는 △ 재난시기 한시적 하청 및 업무위탁 계약 해지 금지(최소한 계약기간 만료 시까지 해지 금지) △ 원청 및 사용 사업주가 고용유지지원금 신청 시 간접고용 노동자까지 포함하여 신청 의무화 △ 아시아나KO처럼 고용유지보다 정리해고를 선호하는 사업주의 고용유지지원금 신청 회피를 최소화하기 위한 노동자 신청 제도 도입 △ 기간산업안정기금 사용 기업의 경우, 고용유지 의무 대상에 간접고용 노동자 포함 등의 대책이 필요하다. 다단계 하청이 구조화된 우리나라 경제·산업구조의 현실을 봤을 때, 간접고용 노동자 고용보장은 매우 중요한 과제이다. 간접고용 노동자들이 과거 위기 때처럼 '고용안정판'으로 전락하는 것을 더 이상 방치해서는 안된다. 또한, 차제에 원청과 사용 사업주의 사용자 책임을 제도화하는 구조적 대책을 추진해야 한다.

둘째, 정부 자금을 지원받는 특별고용지원업종, 기간산업안정기금 지원 업종은 필수적으로 「업종별 고용안정협약 체결」을 의무화하고, 업종별 협약에는 하청 등 간접고용 노동자 고용유지가 포함되도록 해야 한다. 또한, 현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책을 대폭 개선해, 노동시간 단축 등을 통해 간접고용 노동자까지 포함한 고용안정협약을 체결한 업종에는 보험료 감면, 인건비 일부 등을 지원할 필요가 있다. 현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책은 사업장 단위에 한정돼 있다는 점, 현장에서 사업주가 임금삭감 압박용으로 악용할 소지가 있다는 점 등의 문제가 있다. 따라서 사업장 단위를 넘어, 산별노조 등 초기업단위 노조가 주도하는 업종별 고용안정협약 체결을 유도하여, 파견·용역·하청 등 간접고용 노동자 고용안정까지 포함해야 한다. 또한, 노동시간 단축을 통한 고용안정협약을 주된 지원 대상으로 해야, 사업주의 악용을 최소화할 수 있다.

셋째, 긴급고용안정지원금을 대폭 확대·개편해서, 고용보험 가입 여부에 상관없이 실직 또는 소득이 감소한 모든 실업급여 미수급자에게 지급하는 긴급 재난실업수당을 도입하도록 한다. 이를 통해 5인 미만 영세사업장 노동자, 초단시간 노동자, 특수고용·프리랜서, 무급휴직자, 영세자영업자 등 고용보험 밖의 취약계층에 대한 재난 시기 한시적이나마 최소한의 사회적보호망을 제공해야 한다.

넷째, 5인 미만 사업장은 근로기준법의 법적 사각지대이면서, 고용보험법의 실질적 사각지대라는 점에서 별도의 특별 대책을 시행할 필요가 있다. 먼저 미국식 급여보호프로그램(paycheck protection program)과 유사하게, 현행 소상공인 자금 지원 제도를 대폭 확

대·개편하여 고용유지자금을 무이자로 대출해주고, 일정 기간(최소한 올해 연말) 고용을 유지할 경우 탕감해줄 필요가 있다. 다음으로 고용보험 적용 대상이지만 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 사업장 노동자를 대상으로 고용보험 피보험자격 확인 청구를 통해 피보험자격을 소급(최대 3년) 취득하도록 유도하고, 이를 위해 고용보험 신고 의무 지연에 따른 사업주 과태료를 면제하고, 사회보험료 소급 금액 지급을 유예 또는 정부가 직접 지원해줄 필요가 있다. 한편 고용보험 피보험자격을 소급 취득하더라도, 이직 사유, 기여기간 등의 이유로 실업급여 수급자격을 충족하지 못한 실직자가 발생할 수 있는 만큼, 이 경우 '긴급고용안정지원금 제도의 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당'을 통해 최소한의 생계 소득을 보장하도록 한다.

다섯째, 고용보험법의 대표적인 법적 사각지대인 특수고용 노동자의 고용보험 적용을 위한 고용보험법 개정이 시급히 추진되어야 하며, 동시에 전국민고용보험 도입을 위한 구체적인 로드맵이 연내 마련되어야 한다. 21대 국회에서 한정애 민주당 의원이 최근 대표 발의한 특수고용 노동자 고용보험 적용 관련 고용보험법 개정안은 20대 국회 막바지에 통과된 예술인 적용 방식과 동일하게 예외적인 '특례' 방식이며, 사용자와 직접 계약을 체결한 특수고용 노동자만 적용하도록 하고 있다. 이는 '계약 체결'을 하지 않는 특수고용 노동자를 배제하고, 특수고용 노동자를 보험료 부담과 제도 혜택 등에 있어서 일반 노동자와의 차별을 합리화하는 근거로 작용할 가능성이 크다. 향후 모든 취업자를 위한 고용보험제도 도입의 디딤돌이라고 하기에는 문제가 매우 심각하다. 2018년 고용보험위원회 의결안대로 고용보험법을 조속히 개정해, 특수고용 노동자 고용보험을 우선 적용하고, 전국민고용보험 도입을 위한 구체적 로드맵을 연내 수립해야 한다.

여섯째, 현행 실업급여 제도의 사각지대 중 하나인 무급휴직자에 대한 생계 소득 지원을 위해서, '긴급고용안정지원금 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당' 도입이 필요하며, 향후 부분 실업 인정을 통해 무급휴직자에 대한 지원을 고용보험제도 틀 안으로 포섭할 필요가 있다. 한편 무급휴직자에 대한 고용유지 대책의 일환으로 고용유지지원금 제도를 활용할 경우, 유급휴업·휴직 고용지원금 신청은 회피하고 위법한 무급휴직 강요 등 사업주의 악용 가능성이 큰 만큼 요건과 절차를 매우 엄격하게 해야 한다. 즉, 유급휴업·휴직 고용유지지원금 신청을 우선하도록 의무화하고, 무급휴직 신속지원제도는 최후의 신청 수단이 될 수 있도록 규제해야 한다.

‘말 잔치’보다는 ‘행동’을

우리 사회는 위기를 겪을 때마다 불평등이 커졌다. 사회적 약자와 취약계층에게 위기 비용과 책임이 전가되었기 때문이다. 코로나 위기도 비슷한 양상으로 전개되고 있다. 하지만 문재인 정부의 코로나 대책은 광범위한 사각지대를 방치하거나, 새롭게 양산하고 있다. 위기 속에서 먼저 희생되고 있는 사각지대 노동자 보호를 위한 대안적 정책은 가능하다. 중요한 것은 정부의 의지다. 위기가 더 이상 불평등을 키우지 않도록 하겠다는 문재인 대통령의 호언장담이 ‘말 잔치’가 아니기 위해서는 구체적인 행동으로 옮겨져야 한다.

1. 서론

코로나19의 고용 충격이 본격화되고 있지만, 노동시장 지위에 따라 양상은 다르게 나타나고 있다. 비정규직, 5인 미만 영세사업장 노동자, 초단시간 노동자 등 취약계층 노동자가 먼저 실직을 당하거나, 소득급감에 따른 생계 위기에 노출되고 있다. 코로나19 대응을 위한 강력한 방역 비용은 계층에 따라 차별적으로 부과('희생의 계층화')[1]되고 있는 셈이다. 그런데 문제는 정부 대책이 이러한 현실에 조응하고 있는가이다.

본 보고서는 코로나 위기로 먼저 희생되고 있는 계층이 누구인지 살펴보고, 정부 대책은 '희생의 계층화'라는 현실에 부합하는지 평가한다. 마지막으로 위기 취약계층 노동자의 일자리 유지와 생계 보장을 위한 대안적 정책방향과 우선 과제를 제안한다.

2. 코로나19 위기, '희생의 계층화'

코로나19가 본격적으로 고용에 부정적 영향을 주고 있는데, 그 양상은 노동시장 지위에 따라 달리 나타나고 있다. 고용이 불안정하고 사회적 보호가 취약한 부문부터 코로나 위기로 인해 먼저 희생되고 있다.

통계청 경제활동인구조사에 따르면, 코로나19가 본격적으로 영향을 미치기 시작한 지난 3월부터 5월까지 전체 (계절조정) 취업자 수는 2월 대비 86만 명 감소했고, 공식 (계절조정) 실업자는 31만 명 늘어났다. 올해 5월 기준으로 실업자와 비경제활동인구를 합친 무직자는 2월 대비 92만 명 증가했다. 취업자 중 일시휴직자는 2020년 3월 161만 명, 4월 149만 명, 5월 102만 명으로 세 달 연속 100만 명을 넘겨 사상 최대치를 기록했다. 1982년 7월부터 2020년 2월 사이 일시휴직 최대치는 2014년 8월 88만 명으로 100만 명을 넘어선 적이 없다.[2]

1) 윤홍식(2020), 「코로나19 팬데믹과 복지국가의 재구조화: 위기는 복지국가를 확대할 수 있을까」, 비판과 대안 사회복지학회 춘계학술대회.

2) 김유선(2020), 「코로나 위기와 5월 고용동향」, 이슈페이퍼 2020-12호, 한국노동사회연구소.

산업별로 감소 폭이 가장 큰 상위 5대 산업은 △ 숙박 및 음식점업(-14만 9천 명) △ 농업, 임업 및 어업(-12만 3천 명) △ 보건업 및 사회복지 서비스업(-8만 2천 명) △ 제조업(-8만 명) △ 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(-7만 7천 명) 등 51만 1천 명으로, 감소한 전체 취업자 수의 59%에 달한다.

코로나 충격은 고용이 불안정하고 사회적 보호망 밖 취약한 부문일수록 더 부정적으로 나타나고 있다.

첫째, 취약계층 노동자일수록 고용보험 미가입자가 많은데, 감소한 취업자의 대부분은 고용보험 미가입자로 나타났다. 올해 2월 대비 4월 전체 (계절조정) 취업자는 102만 명 감소했는데, 같은 기간 고용보험 가입자는 2만 3천 명 감소했다. 이는 감소한 취업자 중 거의 100만 명에 육박하는 절대 다수가 고용보험 미가입자라는 점을 시사한다. 코로나19는 고용보험 밖 취약계층에게 더 큰 타격을 주고 있다.[3)]

둘째, 비정규직이 집중되어 있는 산업의 취업자 수 감소가 두드러졌다. 2019년 8월 기준으로 비정규직 규모가 큰 상위 5대 산업은 △ 숙박음식점업(107만 6천 명) △ 건설업(98만 6천 명) △ 보건업사회복지서비스업(96만 8천 명) △ 도소매업(92만 명) △ 사업지원서비스업(87만 6천 명) 등이다(김유선, 2019). 비정규직 집중 상위 5대 산업에서 2월 대비 5월 감소한 취업자 수는 36만 8천 명으로[4)], 지난 3개월 동안 감소한 전체 취업자 수의 43%에 달한다.

셋째, 초단시간 노동자 비중이 높은 산업의 취업자 수 감소 폭도 크다. 초단시간 노동자 비중이 높은 상위 5대 산업은 보건사회서비스업(28.5%), 공공행정국방(17.3%), 숙박음식업(15.1%), 교육서비스업(13.8%), 도소매업(6.5%) 등이다(정흥준, 2020). 이들 산업에서 감소한 취업자 수는 38만 1천 명으로[5)], 3월부터 5월까지 감소한 전체 취업자 수의 44%

3) 코로나19의 고용충격이 고용보험 미가입 계층에게 집중되고 있다는 문제 제기는 김주영·길은선·임은정(2020), 「코로나19에 따른 산업별 고용 변화와 시사점」을 참고했다. 다만 앞의 보고서는 원계열 취업자를 사용했는데, 본 보고서에서는 계절조정 취업자를 기준으로 전월 또는 전전월과 비교했다.

4) 숙박음식점업(-14만 9천 명), 건설업(-6만 1천 명), 보건업사회복지서비스업(-8만 2천 명), 도소매업(-2만 명), 사업지원서비스업(-5만 6천 명)

5) 보건사회서비스업(-8만 2천 명), 공공행정국방(-7만 7천 명), 숙박음식업(-14만 9천 명), 교육서비스업(-5만 3천 명), 도소매업(-2만 명)

를 차지했다.

넷째, 상용직보다 임시·일용직의 감소 폭이 더 컸다. 올해 2월 대비 5월 상용직은 19만 9천 명, 임시·일용직은 43만 9천 명 감소했다. 올해 2월 대비 지난 3월부터 5월까지 감소한 전체 취업자의 51%, 임금 노동자의 약 70%가 임시·일용직으로 나타났다.

코로나19의 고용충격은 고용보험 미가입자, 비정규직 및 초단시간 노동자, 임시·일용직 등 노동시장에서의 지위가 열악하고 사회적 보호를 받지 못하는 취약계층일수록 더 부정적으로 나타났다. '희생의 계층화'는 코로나 위기도 예외는 아니다.

3. 코로나 고용대책의 사각지대

코로나19로 인한 '희생의 계층화' 현상은 뚜렷하게 확인되고 있는데, 정부 대책이 이러한 현실에 얼마나 조응하고 있는지는 회의적이다. 문재인 정부의 코로나 대응 고용대책은 기본적으로 고용보험 가입자와 원청 직접고용 정규직 위주로 설계돼 있다. 따라서 가장 먼저 희생당하고, 가장 부정적인 영향을 받고 있는 고용보험 미가입자, 비정규직, 임시·일용직 등 불안정 노동과 취약계층 노동자는 배제되거나 제대로 보호받지 못하고 있다. 고용보험, 근로기준법 등 기존 법·제도 밖 노동자는 코로나 대책에서도 계속 배제되고 있다. 정부 대책의 우선 순위와 희생되고 있는 계층 순서는 정반대로 어긋나 있다.

코로나19 대응 고용유지 정책은 △ 고용유지지원금 △ 무급휴직 신속지원 프로그램 △ 기업자금지원-고용유지 연계 △ 특별고용지원업종 지정 등이 대표적이다.[6)]

고용유지지원금은 고용보험기금을 활용하여, 코로나19 피해로 인해 고용조정이 불가피한 사업주가 노동자를 감원하지 않고 일시적인 휴업·휴직을 실시하면, 정부가 휴업·휴직수

6) 최저임금 인상에 따른 사업주 부담 경감을 위해 도입된 일자리안정자금 제도를 확대하여, 월 215만 원 이하 저임금 노동자를 계속 고용하는 영세사업장에 대해 4개월 동안(2월~5월 근무) 1인당 지원금을 월 4~7만 원 추가 지급하는 방안도 고용유지대책의 일환으로 발표·시행되었다. 하지만 이미 시행이 완료되었고, 지원금 수준이 고용유지의 경제적 유인으로 작용하기에는 너무 낮다는 점에서, 본 보고서의 검토 대상에서는 제외하였다.

당의 최대 90%까지 지원하는 제도이다.

무급휴직 신속지원 프로그램은 기존 3개월 유급휴업 후 90일 이상 무급휴직 요건을 유급휴업 1개월로 요건을 완화하여, 월 50만 원씩 최대 3개월 지원하는 제도이다. 특별고용지원업종의 경우, 무급휴직 즉시 지원한다.

기업자금지원-고용유지 연계는 일정규모 이상 중견기업 및 대기업이 자금 이용 시 고용유지 노력을 유도하는 방안[7]을 말한다. 하지만 기간산업안정기금을 제외하고 정부가 기업지원 시 고용유지 노력을 어떻게 명시적으로 부과하고 실제 이행하고 있는지 확인되지 않고 있다. 기간산업안정기금의 경우, 지난 4.29. 국회에서 처리된 한국산업은행법 개정안에 따라 '일정 수준으로 고용을 유지하기 위하여 근로자와 경영자가 함께 노력할 것'이라는 조건이 부과되었다.[8] 하지만 '한시적 해고금지'가 아니라 '고용유지 노사 공동 노력'으로 후퇴했고, 원청 직접고용 정규직만을 대상으로 하면서, 정책의 실효성을 기대하기는 어렵게 됐다.

특별고용지원업종 지정은 고용유지지원금, 무급휴직 신속지원 프로그램 등 정부 지원 대책에서 일반 업종에 비해 상대적으로 더 많은 혜택을 받는다. 특별고용지원업종으로 새롭게 지정된 곳은 여행업, 관광운송업, 관광숙박업, 공연업(이상 3.16. 지정), 항공기취급업, 면세점, 전시·국제회의업, 공항버스(이상 4.27. 지정) 등 8곳이며, 기존에 이미 지정된 조선업은 기간이 연장됐다.

코로나19 대응 고용유지정책의 가장 큰 문제점은 고용보험 가입자와 원청 직접고용 정규직 노동자를 중심으로 설계되어, 고용보험 밖 사각지대 노동자와 간접고용 노동자가 배제되고 있다는 점이다. 특수고용 노동자, 3개월 미만 초단시간 노동자 등 고용보험에 법적으로 가입할 수 없는 적용제외 노동자뿐만 아니라, 고용보험 적용대상이나 실제 가입하지 못한 영세사업장 노동자 등 고용보험 미가입자는 고용유지지원금, 무급휴직 신속지원 프로그램 등 고용보험 가입을 요건으로 하는 코로나 대책에서 제외된다.

---

7) 일정기간(예: 6개월) 동안 일정비율 이상의 고용총량 유지 조건을 부과하고 미이행시 가산금리 등의 페널티 부과

8) 5.20. 기간산업안정기금 운용방안이 마련됐는데, 이에 따르면 우선 지원 업종은 항공업·해운업과 그 밖에 금융위원회가 소관 중앙행정기관 장의 의견을 들어 지정하는 업종 등으로 하고, 기업 요건은 총차입금 5천억 원 이상과 노동자 수 300인 이상을 모두 충족하는 경우로 정했다.

파견·용역·하청, 위탁 등 다양한 형태의 간접고용 노동자도 고용유지대책에서 배제되고 있다. 간접고용 사업체는 원청에 대한 인력관리·파견업체로서 노동자에 대한 낮은 책임감으로 인해 고용유지 대신 인력감축을 선택하는 경우가 많다. 이러한 현실적인 이유와 더불어, 간접고용 사업체는 고용보험에 가입돼 있더라도 노동력이 상시적으로 변동하는 사업체 특성으로 인해 고용유지요건 충족이 어려워 고용유지지원금 제도 활용이 사실상 불가능하다.

문재인 정부가 코로나 위기 고용유지대책으로 새롭게 제시한 정책인 '기업자금지원-고용유지 연계'도 원청 직접고용 정규직 노동자를 중심으로 정책이 설계돼, 원청(사용사업체)을 위해 일하는 수많은 간접고용 노동자는 '고용유지 (노력)' 대상에서 제외되었다. '협력업체와의 상생협력 방안을 홈페이지에 자율적으로 공개'하는 아무런 실효성과 강제성도 없는 권고가 있을 뿐이다. 최근 6.19. 발표된 「기간산업 협력업체 운영자금 지원프로그램 도입방안」에 따르면, 협력업체 선정기준은 대기업의 '선별'이며, 대출 조건에서 '고용유지'는 사라졌다. 고용유지를 약속하지 않는 기업에게는 자금 지원을 하지 않겠다는 문재인 대통령의 장담은 결국 '말 잔치'에 불과한 것으로 드러났다.[9)]

특별고용지원업종 지정 제도 또한 원청 정규직만을 대상으로 설계되어 있다. 예를 들어, 면세점, 관광업 등은 해당 업종의 원청만 특별고용지원업종으로 지정되어 있을 뿐, 해당 업종 간접고용 노동자들이 소속된 숱한 인력 파견업체는 배제돼 있다.[10)]

코로나19로 인한 실직 및 소득감소 노동자에 대한 지원대책으로는 △ 지역고용대응 특별지원 사업 △ 긴급고용안정지원금 등이 대표적이다. 지역고용대응 특별지원 사업은 특수고용노동자·프리랜서, 무급휴직자 등 26만 명을 대상으로 한 소득지원 대책이다. 일정규모 미만 사업장 무급휴직 노동자, 5일 이상 일자리가 끊기거나 25% 이상 소득이 감소한 특수고용노동자에게 1인당 최대 월 50만 원씩 2개월간 지원금을 지급한다. 긴급고용안정자금은 고용보험 사각지대인 일정 소득 이하 영세자영업자, 특수고용노동자, 무급휴직자

9) 금속노조(2020), 「문재인 정부의 사기어음 : 대기업 특혜를 비정규직 지원으로 포장한 기간산업 협력업체 지원프로그램」, 보도자료, 2020.6.21.

10) 다만, 4.27. 고시에서 항공지상조업 인력 파견업체 일부(매출액의 50% 이상이 항공기 취급업과 관련 있는 경우)를 지원 대상에 포함했다.

등 93만 명을 대상으로 월 50만 원씩 3개월 동안 지급한다. 가구소득이 중위소득의 150% 이하이거나 신청인 본인 연 소득이 7,000만 원 또는 연 매출이 2억 원(자영업자의 경우) 이하를 대상으로 한다.

지역고용대응특별지원 사업과 긴급고용안정지원금은 고용보험 사각지대를 대상으로 한 소득지원 대책이지만, 지원 요건이 까다로워 여기서도 배제되는 노동자가 부지기수다. 무급휴직자가 지원금을 신청하기 위해서는 '고용보험 가입자'여야 한다. 따라서 고용보험에 가입하지 않은 대다수 영세사업장 소속 무급휴직자는 지원 대상에서 제외된다. 5인 미만 사업장 노동자 중 약 60%(227만 명)가량이 고용보험 미가입자이다(정흥준, 2020). 한편 특수고용노동자에게는 '고용보험 미가입'을 지원 요건으로 부과하고 있는데, 이는 취업과 실업을 반복하는 특수고용 노동자의 현실을 도외시한 정책이다. 즉, 일감이 끊겨 일용직으로 일하면서 일시적으로 고용보험에 가입한 특수고용 노동자는 지원금을 신청할 수 없다.

지원 규모도 매우 작다. 2019년 8월 기준으로 고용보험 미가입자는 취업자의 절반이 넘는 1,383만 명에 달한다. 그중 공무원, 교원 등 상대적으로 고용이 안정적인 특수지역 연금 가입자를 제외하더라도 약 1,236만 명의 노동자는 고용보험의 보호를 받지 못한다.[11] 이처럼 엄청난 규모의 고용보험 사각지대에 비해 지역고용대응특별사업과 긴급고용안정지원금의 수혜 인원은 모두 합해서 119만 명에 불과해, 작아도 너무 작은 초라한 수준이다. 지원 금액은 월 50만 원씩 최대 3개월이어서 생계유지 목적에는 턱없이 부족하다.

[표 2] 주요 코로나 고용대책의 사각지대

구분	대책	사각지대 노동자		사유
고용유지	고용유지지원금	고용보험 (법적) 적용제외 노동자	5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 15시간 미만 + 3개월 미만 초단시간 노동자, 특수고용 노동자, 공무원·교원 등 특수직역연금 가입자 등	고용보험 가입 사업장만 지원금 신청 가능 ← 제도적으로 신청 불가
		고용보험 적용대상이지만, 미가입 노동자	(예시) 고용보험 적용대상이지만 가입률이 낮은 5인 미만 영세사업장 노동자(226.6만 명), 일일(단기) 노동자(70.5만 명), 3개월 이상 초단시간 노동자(91.1만 명) 등(정흥준, 2020)	
		간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자(165.5만 명) 등(정흥준, 2020)	간접고용 사업체는 다수 원청 사업체에 인력 파견 또는 업무 위탁하

11) 이병희(2020), 「코로나19 대응 고용정책 모색」, 고용·노동브리프 제95호, 한국노동연구원.

				기 때문에, 상시적으로 노동력 변동이 일어남, 고용유지의무 이행 어려움 ← 현실적으로 신청 불가
	기간산업 안정기금-고용유지 연계	간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자 등	원청과 사용 사업주의 '고용유지 노력'에 직접고용 노동자만 대상, 협력업체 고용 관련 사항은 홈페이지 자율 게시 등 실효성 없는 권고
		중소기업 노동자	(예시) 금속노조 산하, 규모 있는 자동차 부품사 130개 중에 차입금 5천억 이상인 기업은 7개뿐(19년 말 기준, 연결재무제표 기준)[12]	총차입금 5천억 원 이상, 노동자수 300인 이상을 모두 충족해야 기금 지원 ← 두 조건을 모두 충족하는 중소기업은 극히 소수, 사실상 중소기업은 지원 대상에서 배제
	특별고용지원업종 지정	간접고용 노동자	파견·용역·하청, 민간위탁 노동자 등	특별고용지원업종 지정 대상은 해당 업종 '원청'으로 한정, '원청'의 '하청업체' 및 '인력 파견업체' 등은 대상에서 제외, 항공지상조업의 일부 인력파견업체만 대상에 포함
소득지원	지역고용대응 특별지원 사업·긴급고용안정지원금	고용보험에 미가입한 무급휴직자	(예시) 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 사업장 소속 무급휴직자 등	고용보험에 가입한 무급휴직자만을 대상으로 제도 설계 및 시행
		고용보험에 가입한 특수고용노동자·프리랜서	(예시) 일용직으로 일하면서 고용보험에 가입한 이력이 있는 특수고용노동자·프리랜서 등	고용보험에 가입하지 않은 특수고용노동자·프리랜서만을 대상으로 제도 설계 및 시행

4. '희생의 계층화'에 조응하는 대안적 정책 방향과 우선순위

문재인 정부는 코로나 위기 국면에서 가장 먼저 희생되고 있는 비정규직, 5인 미만 등 영세사업장 노동자, 무급휴직자 등 노동시장에서 열악한 지위에 있는 불안정·취약계층 노동자를 코로나 대책에서도 계속해서 제외하거나 제대로 보호하지 못하고 있다. 이처럼 일자리 위기에 노출된 취약계층 노동자는 약 728만 명에 이르며, 그중 459만 명은 고용보험 미가입자이다(정흥준, 2020). 코로나 위기로 인해 가장 먼저 희생되고 있는 취약계층 노동자의 고용과 생계를 우선 보장하는 방향으로 정책 전환이 필요하다. 코로나 대책의 우선순위는 코로나로 인해 먼저 희생당하고 있는 계층의 순서에 조응해야 하며, 사후적인 실업자 지원보다 기존 일자리 유지를 최우선 순위로 해야 한다.

12) 금속노조(2020), 「문재인 정부의 사기어음 : 대기업 특혜를 비정규직 지원으로 포장한 기간산업 협력업체 지원프로그램」, 보도자료, 2020.6.21.

첫째, 현행 '원청 직접고용 정규직' 중심의 일자리 유지 대책을 근본적으로 뜯어고쳐, 간접고용 노동자 등 비정규직 고용보장을 위한 실질적 해법이 시급히 필요하다. 고용유지지원금 제도, 기간산업안정기금-고용유지 연계 정책, 특별고용지원업종 지정 등 주요 고용유지 대책의 주요 수혜 계층은 '원청 직접고용 정규직'이다. 이러한 대책은 다단계 하청구조가 만연한 우리나라 경제·산업구조와 분절화된 노동시장구조를 고려하면, 근본적인 한계가 뚜렷하다. '해고'는 사용자에 의한 고용관계의 강제적 해지보다 파견용역·하청 계약, 위탁계약 또는 기간제 계약 등의 종료·해지로 드러나는 경우가 많다. 실제 지난 3월부터 5월까지 사라진 일자리 중 대부분은 비정규직, 임시·일용직 등 고용이 불안정하고 노동시장 지위가 취약한 부문의 일자리였다. 이는 간접고용 등 비정규직·불안정 일자리가 먼저 희생되고 있는 현실과 '원청 직접고용 정규직' 중심의 정부 대책 사이에 심각한 부조화를 보여준다.

이처럼 정책과 현실의 부조화를 해결하기 위해서는 △ 재난시기 한시적 하청 및 업무위탁 계약 해지 금지(최소한 계약기간 만료 시까지 해지 금지) △ 원청(사용 사업주)이 고용유지지원금 신청 시 간접고용노동자까지 포함하여 신청 의무화 △ 아시아나KO처럼 고용유지보다 정리해고를 선호하는 사업주의 고용유지지원금 신청 회피를 최소화하기 위한 노동자 신청 제도 도입 △ 기간산업안정기금 사용 기업의 경우, 고용유지 의무 대상에 간접고용 노동자 포함 등의 대책이 필요하다.

현재까지 정부는 간접고용 노동자의 고용유지를 위한 실효성 있는 대책을 제시하지 않고 있다. 고용유지지원금 제도를 간접고용 노동자 고용유지에 활용할 수 있도록 개선하는 방안은 일언반구 언급도 없으며, 기간산업안정기금은 '협력업체와의 상생협력 방안을 홈페이지에 자율적으로 공개'하는 아무런 실효성과 강제성도 없는 권고를 하고 있을 뿐이다.[13] 「기간산업 협력업체 운영자금 지원프로그램 도입방안」에는 대출 조건에서 '고용유지'가 아예 빠졌다.

다단계 하청이 구조화된 우리나라 경제·산업구조의 현실을 봤을 때, 간접고용 노동자 고용보장은 매우 중요한 과제이다. 간접고용 노동자들이 과거 위기 때처럼 '고용안정판'으

13) 한편 '기간산업안정기금과 고용유지' 연계를 실효성 있게 강제하기 위해서는 △ 기금 사용 시 간접고용노동자 포함 총고용 유지 의무 부과 △ 기금 상환 완료 시까지 고용유지 △ 기금 지원 대상 업종은 '업종별 고용안정협약 체결' 의무화 등의 과제가 실현되어야 한다.

로 전락하는 것을 방치해서는 안된다. 이는 그렇지않아도 심각한 불안정 노동과 불평등을 더욱 악화시키는 결과를 가져올 것이다. 마지막으로 차제에 원청과 사용 사업주의 사용자 책임을 제도화하는 구조적 대책을 더 이상 지체하지 말고 추진할 필요가 있다.

둘째, 정부 자금을 지원받는 특별고용지원업종, 기간산업안정기금 지원 업종은 필수적으로 「업종별 고용안정협약 체결」을 의무화하고[14], 업종별 협약에는 하청 등 간접고용 노동자 고용유지가 포함되도록 해야 한다. 또한, 현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책을 대폭 개선해, 노동시간 단축 등을 통해 간접고용 노동자까지 포함한 고용안정 협약을 체결한 업종에는 보험료 감면, 인건비 일부 등을 지원할 필요가 있다.

현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책을 통해, 노사가 고용유지 협약을 체결하여 일정 기간 고용을 유지한 사업장에 대해 임금감소분의 일정 비율(예: 50%)을 6개월간 지원한다. 하지만 이 대책은 사업장 단위에 한정되어 있다는 점, 현장에서 사업주가 임금삭감 압박용으로 악용할 소지가 있다는 점에서 개선이 필요하다. 먼저 사업장 단위를 넘어, 산별노조 등 초기업단위 노조가 주도하는 업종별 고용안정협약 체결을 유도할 필요가 있다. 그래야 파견·용역·하청 등 간접고용 노동자 고용안정까지 포함할 수 있다. 다음으로 노동시간 단축을 통한 고용안정협약을 주된 지원 대상으로 해야 한다. 즉, 노동시간 단축에 따른 임금 삭감분의 일부를 정부가 지원하는 방향으로 개선되어야, 사업주의 악용을 최소화할 수 있다.

사업장 단위 노사협약 체결은 직접고용 노동자의 고용안정에 한정될 가능성이 크다. 정부가 자금을 지원할 때 주요하게 고려하는 단위인 '업종' 수준에서 협약이 체결될 때, 간접고용 등 비정규직 노동자 고용안정이 효과적으로 보장될 수 있다. 이는 문재인 정부 국정과제이지만 현재까지 진전이 없는 초기업교섭 활성화를 위한 디딤돌을 놓는 의미도 있다.

셋째, 코로나19로 인해 실직 또는 소득이 급감한 모든 실업급여 미수급자에게 고용보험 가입 여부와 상관없이 최소한 올해 연말까지 긴급 재난실업수당을 한시적으로 지급할

14) 비슷한 맥락에서, '고용위기지역'으로 지정될 경우, 지역 단위에서 고용안정협약을 체결하도록 의무화할 필요가 있다.

필요가 있다. 지난 3월부터 5월까지 3개월 동안 약 86만 명의 취업자가 이미 일자리를 잃었다. 실직자 중 절대다수는 고용보험 미가입자여서, 실직자에 대한 거의 유일한 사회적 보호제도인 실업급여를 받을 수 없다. 또한, 3월 이후 세 달 연속 일시휴직자는 100만 명이 넘었는데, 이 중 상당수는 무급휴직자로 추정된다. 현행 우리나라 고용보험 제도상 부분 실업이 인정되지 않기 때문에, 무급휴직자는 별도의 지원대책이 마련되지 않는 한 사회적 보호를 받을 수 없다.

긴급 재난실업수당은 현행 긴급고용안정지원금을 대폭 개선하는 방식을 통해, 제도 도입이 가능하다. 긴급고용안정지원금은 무급휴직자, 특수고용·프리랜서, 영세자영업자 등 고용보험 밖 사각지대 계층에게 월 50만 원씩, 3개월간 수당을 지급하는 제도이다. 이는 미약하지만 일종의 재난 시기 실업수당 성격을 지니고 있다. 하지만 요건이 까다로워 실효성에 있어서 문제가 있다. 대표적으로 무급휴직자는 '고용보험 가입자'여야 신청할 수 있다. 이렇게 될 경우, 고용보험 가입률이 떨어지는 상당수 영세 사업장 소속 무급휴직자는 수혜 대상에서 제외된다. 또한, 특수고용·프리랜서는 '고용보험 미가입자'여야 신청할 수 있는데, 이는 취업과 실업을 반복하는 특수고용노동자와 프리랜서의 현실을 반영하지 않은 요건이다.

따라서 긴급고용안정지원금을 고용보험 밖 사각지대 노동자 소득지원 대책이라는 본래의 취지에 부합하도록 수혜 대상을 대폭 확대해, 고용보험 가입 여부에 상관없이, 실직했거나 소득이 감소한 모든 실업급여 미수급자에게 지원하는 긴급 재난실업수당으로 운영할 필요가 있다. 이렇게 운영하면, 현행 긴급고용안정지원금이 배제하고 있는 △ 5인 미만 영세사업장 등 고용보험 미가입 무급휴직자 △ 일시적으로 고용보험에 가입한 이력이 있는 특수고용·프리랜서 △ 코로나19로 인해 올해 노무제공 계약 등을 아예 체결하지 못해 소득감소 등을 입증하기가 사실상 어려운 특수고용·프리랜서 △ 고용보험 가입자이지만 '비자발적으로 자발적 이직'을 강요당해 실업급여를 수급하지 못하게 된 실직자 등 고용보험 및 실업급여 사각지대 노동자[15]에게 한시적이나마 최소한의 생계지원을 할 수 있다. 요약하면, 긴급고용안정지원금을 대폭 확대·개편해서, 고용보험 가입 여부에 상관없이 실

15) 한편, '자진 퇴사'를 강요하는 상황이 광범위하게 벌어지고 있는 점을 고려하여, 자발적 이직자의 실업급여 수급자격을 인정하고, 수급 기간도 한시적이나마 연장하는 등 실업급여 제도의 개선도 필요하다.

직 또는 소득이 감소한 모든 실업급여 미수급자에게 지급하도록 한다. 이를 통해 5인 미만 영세사업장 노동자, 초단시간 노동자, 특수고용·프리랜서, 무급휴직자, 영세자영업자 등 고용보험 밖의 취약계층에 대한 재난 시기 한시적이나마 최소한의 사회적보호망을 제공해야 한다.

넷째, 5인 미만 사업장은 근로기준법의 법적 사각지대이면서, 고용보험법의 실질적 사각지대라는 점에서 별도의 특별 대책을 마련할 필요가 있다. 5인 미만 영세사업장 노동자는 2019년 8월 기준으로 약 378만 명에 이르지만, 근로기준법이 적용되지 않음으로 인해, 노동자는 해고 위기로부터 어떠한 법적 보호도 받지 못하며, 사업주는 휴업수당 지급 의무가 없다. 또한, 5인 미만 사업장 노동자의 고용보험 가입률은 2019년 8월 기준 약 40% 수준에 불과해, 고용보험 가입을 요건으로 하는 고용유지지원금 제도와 무급휴직자 등에 대한 소득지원 대책인 긴급고용안정지원금 제도에서 10명 중 6명 꼴로 상당수 5인 미만 사업장 노동자는 수혜 대상에서 제외된다. 반면 5인 미만 사업장의 사업주는 영세자영업자에 포함돼[16] 긴급고용안정지원금 제도의 수혜 대상이 된다. 5인 미만 사업장 노동자는 근로기준법 적용 제외, 휴업수당 미지급, 긴급고용안정지원금 지원 대상 제외 등 삼중의 차별을 받는다.[17]

5인 미만 사업장 노동자에 대한 비합리적인 차별을 해소하기 위해, 먼저 5인 미만 사업장 고용유지를 위한 미국식 급여보호프로그램(paycheck protection program)과 유사하게, 현행 소상공인 자금 지원 제도를 대폭 확대·개편하여 고용유지자금을 무이자로 대출해주고, 일정 기간(최소한 올해 연말) 고용을 유지할 경우 탕감해주는 제도 도입을 검토할 필요가 있다.[18] 또한, 사업주가 고용유지조치를 실시한 경우 사회보험료 감면 등 추가 지원 대책도 필요하다. 다음으로 5인 미만 사업장 노동자의 생계 소득 지원을 위한 특별 대

16) 영세자영업자는 1인 자영업자 및 소상공인 중 고용보험 미가입자인데, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따르면, '상시 근로자 5인 미만 사업을 운영하는 자'가 포함된다.

17) 해당 내용은 신인수 민주노총 법률원장의 미공개 내부 자료를 바탕으로 재작성했다.

18) 황선웅(2020), 「코로나19 이후 고용동향과 정부정책 평가」, 한국노동사회연구소 146차 노동포럼 "코로나19 영향과 포스트 코로나 과제 모색" 발표문.

책이 필요하다. 고용보험 적용 대상이지만 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 사업장 노동자를 대상으로 고용보험 피보험자격 확인 청구를 통해 피보험자격을 소급(최대 3년) 취득하도록 유도하고, 이를 위해 고용보험 신고 의무 지연에 따른 사업주 과태료를 면제하고, 사회보험료 소급 금액 지급을 유예 또는 정부가 직접 지원해줄 필요가 있다.[19] 이렇게 되면, 수급자격이 되는 실직자는 실업급여를 수급받을 수 있다. 한편 고용보험 피보험자격을 소급 취득하더라도, 이직 사유, 기여기간 등의 이유로 실업급여 수급자격을 충족하지 못한 실직자가 발생할 수 있는 만큼, 이 경우 '긴급고용안정지원금 제도의 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당'을 통해 최소한의 생계 소득을 보장하도록 한다.

다섯째, 고용보험법의 대표적인 법적 사각지대인 특수고용 노동자의 고용보험 적용을 위한 고용보험법 개정이 시급히 추진되어야 하며, 동시에 전국민고용보험 도입을 위한 구체적인 로드맵이 연내 마련되어야 한다. 먼저 '2018년 고용보험위원회 의결안'을 기초로 특수고용 노동자 고용보험 적용을 위한 법 개정안이 우선 통과되어야 한다. 하지만 21대 국회에서 한정애 민주당 의원이 최근 대표 발의한 특수고용 노동자 고용보험 적용 관련 고용보험법 개정안은 20대 국회 막바지에 통과된 예술인 적용 방식과 동일하게 예외적인 '특례' 방식이며, 사용자와 직접 계약을 체결한 특수고용 노동자만 적용하도록 하고 있다. 이는 '계약 체결'을 하지 않는 특수고용 노동자를 배제하고, 특수고용 노동자를 보험료 부담과 제도 혜택 등에 있어서 일반 노동자와의 차별을 합리화하는 근거로 작용할 가능성이 크다. 향후 모든 취업자를 위한 고용보험제도 도입의 디딤돌이라고 하기에는 문제가 매우 심각하다.

결론적으로 2018년 고용보험위원회 의결안[20]대로 고용보험법을 조속히 개정해, 특수

19) 권리찾기유니온 권유하다, 「일하는사람_모두의 권리 진짜 뉴스 시민발언대 개최」, 보도자료, 2020.4.8.

20) 2년 전 노사정이 참여하는 고용보험위원회에서는 "모든 일하는 사람을 대상으로 하는 고용보험 확대"를 위해 특수고용 노동자 등에 대한 고용보험 적용 방안을 의결하였다. 고용보험법의 적용 범위를 기존의 '근로자' 이외에 '고용보험법에 따른 보호의 필요성이 있는 노무제공자'로 확대하고, '노무제공자'는 "자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람"으로 규정하였다(윤애림, 2020).

고용 노동자 고용보험을 우선 적용하고, 전국민고용보험 도입을 위한 구체적 로드맵을 연내 수립해야 한다.[21][22]

여섯째, 현행 실업급여 제도의 사각지대 중 하나인 무급휴직자에 대한 생계 소득 지원을 위해서, '긴급고용안정지원금 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당' 도입이 필요하다. 향후 부분 실업 인정을 통해 무급휴직자에 대한 지원을 고용보험제도 틀 안으로 포섭할 필요가 있다. 한편 무급휴직자에 대한 고용유지 대책의 일환으로 고용유지지원금 제도를 활용할 경우, 유급휴업·휴직 고용지원금 신청은 회피하고 위법한 무급휴직 강요 등 사업주의 악용 가능성이 큰 만큼 요건과 절차를 매우 엄격하게 해야 한다. 즉, 유급휴업·휴직 고용유지지원금 신청을 우선하도록 의무화하고, 무급휴직 신속지원제도는 최후의 신청수단이 될 수 있도록 규제해야 한다.

무급휴직 고용유지지원금 제도의 악용을 최소화하기 위해, 유급휴업·휴직에 대한 고용유지지원금의 지원 비율을 최소한 우선지원대상 기업에 대해서는 100%로 상향할 필요가 있다.[23] 이를 통해, 사업주가 무급휴직 신속지원 프로그램을 무조건 활용하려는 경제적 동인을 약화시킬 필요가 있다.

결론적으로 무급휴직자에 대한 생계소득 지원 대책은 현행 긴급고용안정지원금 제도를 대폭 확대·개편하여 적절한 생계수당을 지급하되, 고용유지지원금 제도의 활용은 요건과 절차를 매우 엄격하게 운영해야 한다. 따라서 무급휴직 신속절차 프로그램의 요건을 추가로 완화하는 것보다, 오히려 유급휴업·휴직 고용유지지원금을 추가로 확대하여, 사업주 부담을 거의 0이 되도록 할 필요가 있다. 최소한 우선지원대상 기업에 대해서는 현행 90%를 100%까지 확대하고, 사회보험료도 환급할 필요가 있다.

---

21) 윤애림(2020), 「전 국민고용보험 첫 단추는 220만 특수고용 노동자로부터 – 특수고용 노동자 고용보험 적용 10문 10답」, 이슈페이퍼 2020-10, 민주노총 부설 민주노동연구원.

22) 최근 정부가 밝힌 전속성이 높은 특고 직종(현행 산재보험 적용 대상 9개 직종)부터 고용보험을 우선 적용하겠다는 방침은 2018년 고용보험위원회 의결안에서 후퇴하는 것이며, 이미 실패한 정책으로 드러난 산재보험법의 '특수형태근로종사자 특례' 방식을 되풀이하는 것이다(윤애림, 2020).

23) 오상봉(2020), 「코로나19 대응 고용유지지원금 개편방안」, 고용·노동브리프 제99호, 한국노동연구원.

5. 요약 및 결론

희생의 계층화

코로나의 고용 충격은 고용이 불안정하고 노동시장 지위가 열악한 취약계층에게 집중됐다. 올해 2월 대비 4월 전체 (계절조정) 취업자는 102만 명 감소했는데, 같은 기간 고용보험 가입자는 2만 3천 명 감소하여, 감소한 취업자 중 거의 100만 명에 육박하는 절대 다수는 고용보험 미가입자로 나타났다. 비정규직 규모가 큰 상위 5대 산업인 숙박음식점업·건설업·보건업사회복지서비스업·도소매업·사업지원서비스업에서 올해 2월 대비 5월 감소한 취업자 수는 36만 8천 명으로, 지난 3개월 동안 감소한 전체 취업자 수의 43%에 달했다. 초단시간 노동자 비중이 높은 산업의 취업자 수 감소 폭도 크게 나타났다. 초단시간 노동자 비중이 높은 상위 5대 산업인 보건사회서비스업·공공행정국방·숙박음식업·교육서비스업·도소매업 등에서 감소한 취업자 수는 38만 1천 명으로, 지난 3개월 동안 감소한 전체 취업자 수의 44%를 차지했다. 상용직보다 임시·일용직의 감소 폭이 더 컸다. 올해 2월 대비 지난 3월부터 5월까지 감소한 전체 취업자의 51%, 임금 노동자의 약 70%가 임시·일용직으로 나타났다. 코로나19의 고용충격은 고용보험 미가입자, 비정규직 및 초단시간 노동자, 임시·일용직 등 노동시장에서의 지위가 열악하고 사회적 보호를 받지 못하는 취약계층일수록 더 부정적으로 나타났다. '희생의 계층화'는 코로나 위기에서도 예외는 아니었다.

코로나 고용대책 사각지대: 정책과 현실의 부조화

코로나19로 인한 '희생의 계층화' 현상은 뚜렷하게 확인되고 있는데, 문재인 정부의 코로나 대책은 이러한 현실에 조응하지 못한 채 광범위한 취약계층 노동자를 다시 사각지대로 내몰고 있다. 코로나 고용대책은 기본적으로 고용보험 가입자와 원청 직접고용 정규직 위주로 설계돼 있어, 가장 먼저 희생당하고, 가장 부정적인 영향을 받고 있는 고용보험 미가입자, 비정규직, 임시·일용직 등 불안정 노동과 취약계층 노동자는 배제되거나 제대로 보호받지 못하고 있다. 고용보험, 근로기준법 등 기존 법·제도 밖 노동자는 코로나

대책에서도 계속 배제되고 있다. 정부 대책의 우선 순위와 희생되고 있는 계층 순서는 정반대로 어긋나 있다. 특수고용 노동자, 3개월 미만 초단시간 노동자 등 고용보험에 법적으로 가입할 수 없는 적용제외 노동자뿐만 아니라, 고용보험 적용대상이나 실제 가입하지 못한 영세사업장 노동자 등 고용보험 미가입자는 고용유지지원금, 무급휴직 신속지원 프로그램 등 고용보험 가입을 요건으로 하는 코로나 대책에서 제외된다. 파견·용역·하청, 위탁 등 다양한 형태의 간접고용 노동자도 고용유지지원금 제도 활용이 실질적으로 불가능하다. '기업자금지원-고용유지 연계'도 원청 직접고용 정규직 노동자를 중심으로 정책이 설계돼, 원청(사용사업체)을 위해 일하는 수많은 간접고용 노동자는 '고용유지 (노력)' 대상에서 제외된다. 협력업체 고용은 원청 홈페이지 자율적 공개 등 실효성 없는 '권고'에 그치고, 「기간산업 협력업체 운영자금 지원프로그램 도입방안」에서는 협력업체 대출 조건에서 '고용유지'를 삭제했다. 특별고용지원업종 지정 제도 또한 원청 정규직만을 대상으로 설계되어 있다. 대다수 간접고용 노동자들이 소속된 인력 파견업체는 배제돼 있다.

지역고용대응특별지원 사업과 긴급고용안정지원금은 고용보험 사각지대를 대상으로 한 소득지원 대책이지만, 지원 요건이 까다로워 여기서도 배제되는 노동자가 부지기수다. 무급휴직자가 지원금을 신청하기 위해서는 '고용보험 가입자'여야 한다. 따라서 고용보험에 가입하지 않은 대다수 영세사업장 소속 무급휴직자는 신청 대상에서 제외된다. 5인 미만 사업장 노동자 중 약 60%(227만 명)가량이 고용보험 미가입자이다. 한편 특수고용노동자에게는 '고용보험 미가입'을 지원 요건으로 부과하고 있는데, 이는 일감이 끊겨 일용직으로 일하면서 일시적으로 고용보험에 가입한 특수고용 노동자를 지원 대상에서 배제시키고 있다.

'희생의 계층화'에 조응하는 대안적 정책방향과 우선순위

문재인 정부는 코로나 위기 국면에서 가장 먼저 희생되고 있는 비정규직, 5인 미만 등 영세사업장 노동자, 무급휴직자 등 노동시장에서 열악한 지위에 있는 불안정·취약계층 노동자를 코로나 대책에서도 계속해서 제외하거나 제대로 보호하지 못하고 있다. 코로나 위기로 인해 가장 먼저 희생되고 있는 취약계층 노동자의 고용과 생계를 우선 보장하는 방향으로 정책 전환이 필요하다. 코로나 대책의 우선순위는 코로나로 인해 먼저 희생당하고

있는 계층의 순서에 조응해야 하며, 사후적인 실업자 지원보다 기존 일자리 유지를 최우선 순위로 해야 한다.

첫째, 현행 '원청 직접고용 정규직' 중심의 일자리 유지 대책을 근본적으로 뜯어고쳐, 간접고용 노동자 등 비정규직 고용보장을 위한 실질적 해법이 시급히 필요하다. 간접고용 등 비정규직·불안정 일자리가 먼저 희생되고 있는 현실과 '원청 직접고용 정규직' 중심의 정부 대책 사이에 부조화 현상이 심각하다. 이를 해결하기 위해서는 △ 재난시기 한시적 하청 및 업무위탁 계약 해지 금지(최소한 계약기간 만료 시까지 해지 금지) △ 원청 및 사용 사업주가 고용유지지원금 신청 시 간접고용 노동자까지 포함하여 신청 의무화 △ 아시아나KO처럼 고용유지보다 정리해고를 선호하는 사업주의 고용유지지원금 신청 회피를 최소화하기 위한 노동자 신청 제도 도입 △ 기간산업안정기금 사용 기업의 경우, 고용유지 의무 대상에 간접고용 노동자 포함 등의 대책이 필요하다. 다단계 하청이 구조화된 우리나라 경제·산업구조의 현실을 봤을 때, 간접고용 노동자 고용보장은 매우 중요한 과제이다. 간접고용 노동자들이 과거 위기 때처럼 '고용안정판'으로 전락하는 것을 더 이상 방치해서는 안된다. 또한, 차제에 원청과 사용 사업주의 사용자 책임을 제도화하는 구조적 대책을 추진해야 한다.

둘째, 정부 자금을 지원받는 특별고용지원업종, 기간산업안정기금 지원 업종은 필수적으로 「업종별 고용안정협약 체결」을 의무화하고, 업종별 협약에는 하청 등 간접고용 노동자 고용유지가 포함되도록 해야 한다. 또한, 현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책을 대폭 개선해, 노동시간 단축 등을 통해 간접고용 노동자까지 포함한 고용안정협약을 체결한 업종에는 보험료 감면, 인건비 일부 등을 지원할 필요가 있다. 현행 '고용유지 협약 사업장 인건비 지원' 대책은 사업장 단위에 한정돼 있다는 점, 현장에서 사업주가 임금삭감 압박용으로 악용할 소지가 있다는 점 등의 문제가 있다. 따라서 사업장 단위를 넘어, 산별노조 등 초기업단위 노조가 주도하는 업종별 고용안정협약 체결을 유도하여, 파견·용역·하청 등 간접고용 노동자 고용안정까지 포함해야 한다. 또한, 노동시간 단축을 통한 고용안정협약을 주된 지원 대상으로 해야, 사업주의 악용을 최소화할 수 있다.

셋째, 긴급고용안정지원금을 대폭 확대·개편해서, 고용보험 가입 여부에 상관없이 실직 또는 소득이 감소한 모든 실업급여 미수급자에게 지급하는 긴급 재난실업수당을 도입하도록 한다. 이를 통해 5인 미만 영세사업장 노동자, 초단시간 노동자, 특수고용·프리랜서, 무

급휴직자, 영세자영업자 등 고용보험 밖의 취약계층에 대한 재난 시기 한시적이나마 최소한의 사회적보호망을 제공해야 한다.

넷째, 5인 미만 사업장은 근로기준법의 법적 사각지대이면서, 고용보험법의 실질적 사각지대라는 점에서 별도의 특별 대책을 시행할 필요가 있다. 먼저 미국식 급여보호프로그램(paycheck protection program)과 유사하게, 현행 소상공인 자금 지원 제도를 대폭 확대·개편하여 고용유지자금을 무이자로 대출해주고, 일정 기간(최소한 올해 연말) 고용을 유지할 경우 탕감해줄 필요가 있다. 다음으로 고용보험 적용 대상이지만 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 사업장 노동자를 대상으로 고용보험 피보험자격 확인 청구를 통해 피보험자격을 소급(최대 3년) 취득하도록 유도하고, 이를 위해 고용보험 신고 의무 지연에 따른 사업주 과태료를 면제하고, 사회보험료 소급 금액 지급을 유예 또는 정부가 직접 지원해줄 필요가 있다. 한편 고용보험 피보험자격을 소급 취득하더라도, 이직 사유, 기여기간 등의 이유로 실업급여 수급자격을 충족하지 못한 실직자가 발생할 수 있는 만큼, 이 경우 '긴급고용안정지원금 제도의 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당'을 통해 최소한의 생계 소득을 보장하도록 한다.

다섯째, 고용보험법의 대표적인 법적 사각지대인 특수고용 노동자의 고용보험 적용을 위한 고용보험법 개정이 시급히 추진되어야 하며, 동시에 전국민고용보험 도입을 위한 구체적인 로드맵이 연내 마련되어야 한다. 21대 국회에서 한정애 민주당 의원이 최근 대표 발의한 특수고용 노동자 고용보험 적용 관련 고용보험법 개정안은 20대 국회 막바지에 통과된 예술인 적용 방식과 동일하게 예외적인 '특례' 방식이며, 사용자와 직접 계약을 체결한 특수고용 노동자만 적용하도록 하고 있다. 이는 '계약 체결'을 하지 않는 특수고용 노동자를 배제하고, 특수고용 노동자를 보험료 부담과 제도 혜택 등에 있어서 일반 노동자와의 차별을 합리화하는 근거로 작용할 가능성이 크다. 향후 모든 취업자를 위한 고용보험제도 도입의 디딤돌이라고 하기에는 문제가 매우 심각하다. 2018년 고용보험위원회 의결안대로 고용보험법을 조속히 개정해, 특수고용 노동자 고용보험을 우선 적용하고, 전국민고용보험 도입을 위한 구체적 로드맵을 연내 수립해야 한다.

여섯째, 현행 실업급여 제도의 사각지대 중 하나인 무급휴직자에 대한 생계 소득 지원을 위해서, '긴급고용안정지원금 대폭 확대·개편을 통한 긴급 재난실업수당' 도입이 필요하며, 향후 부분 실업 인정을 통해 무급휴직자에 대한 지원을 고용보험제도 틀 안으로 포섭

할 필요가 있다. 한편 무급휴직자에 대한 고용유지 대책의 일환으로 고용유지지원금 제도를 활용할 경우, 유급휴업·휴직 고용지원금 신청은 회피하고 위법한 무급휴직 강요 등 사업주의 악용 가능성이 큰 만큼 요건과 절차를 매우 엄격하게 해야 한다. 즉, 유급휴업·휴직 고용유지지원금 신청을 우선하도록 의무화하고, 무급휴직 신속지원제도는 최후의 신청 수단이 될 수 있도록 규제해야 한다.

'말 잔치'가 아닌 '행동'을

우리 사회는 위기를 겪을 때마다 불평등이 커졌다. 사회적 약자와 취약계층에게 위기 비용과 책임이 전가되었기 때문이다. 코로나 위기도 비슷한 양상으로 전개되고 있다. 하지만 문재인 정부의 코로나 대책은 광범위한 사각지대를 방치하거나, 새롭게 양산하고 있다. 위기 속에서 먼저 희생되고 있는 사각지대 노동자 보호를 위한 대안적 정책은 가능하다. 중요한 것은 정부의 의지다. 위기가 더 이상 불평등을 키우지 않도록 하겠다는 문재인 대통령의 호언장담이 '말 잔치'가 아니기 위해서는 구체적인 행동으로 옮겨져야 한다.