

참여연대 이슈리포트

발행일 2020. 04. 07.

제21대 총선 노동 공약 평가

더불어민주당, 노동권 보장 공약 다수 제시했으나
이행의지 매우 의문. 최저임금 공약 부재,
비정규직·산업재해 분야 공약 미흡
정의당, 노동현실 반영한 충실하고 구체적 공약 제시
미래통합당·국민의당·민생당, 주요 노동이슈 관련 공약
부재, 노동권 침해 공약 제시

목차

요약	3
분야1. 노동권	6
노조할 권리 보장	6
모든 노동자에게 근로기준법 보장	7
정리해고 남용방지	8
분야2. 최저임금	10
최저임금 보장	10
분야3. 고용안전망	12
고용보험 적용대상 확대	12
실업급여 보장성 강화	13
실업부조 도입	14
분야4. 비정규직	15
정규직 고용원칙 확립	15
간접고용 비정규직 문제 개선	16
분야5. 산업재해	18
산재보험 적용대상 확대와 원청 책임 강화	18
분야6. 임금체불	20
임금체불 근절과 피해자 권리보장	20

1. 노동권

- 우리나라 노동자들은 다양하고 복잡한 고용형태 하에서 노조할 권리를 온전히 보장받지 못하는 불합리한 현실에 놓여있으며, 사용자의 무분별한 손해배상과 가압류로 노동자·노동조합의 노동권 행사를 제약 당하고 있음. 더불어민주당과 정의당이 공약한 노조할 권리 보장 공약, 손해배상·가압류 문제 해결을 위한 공약은 노동조합 조직률이 10% 수준에 머무르는 현실, 손해배상 등으로 인한 파업권이 제한되는 문제를 해결하기 위한 공약으로 평가할 수 있음. 한편 노조할 권리 보장에 대한 어떠한 공약도 내놓지 않은 미래통합당과 민생당, 노동조합에 대한 왜곡된 인식에 기대어 노동권을 침해하는 공약을 발표한 국민의당은 입법자로서의 노동권 증진·보호의무를 방기했다고 평가할 수 있음.
- 5인 미만 사업장에는 근로기준법의 일부 규정만 적용되고 있고, 특수고용노동자는 전형적인 노동자 기준에서 벗어나 있어 근로기준법의 적용을 전혀 받지 못하고 있음. 관련하여 더불어민주당은 5인 미만 사업장에 근로기준법을 전면적으로 적용하는 것이 아닌 ‘노동시간 등’에 한정하여 적용하겠다고 공약하였고, 특수고용노동자의 권리보장 방안에 대해서는 언급하고 있지 않음. 정의당은 5인 미만 사업장과 특수고용노동자들에 대한 근로기준법 전면 적용을 공약으로 제시함. 미래통합당, 국민의당, 민생당은 5인 미만 사업장에서 일하는 노동자들의 노동기본권 보장 공약을 제시하지 않음. 가장 취약한 상황에 처한 집단의 기본권 보장을 외면하는 정당이 과연 대의기관으로서의 역할을 충실히 할 수 있을 것인지 의심스러운 지점임.
- 정리해고와 명예퇴직 등으로 상시적인 대량해고가 남용되고 있음. 더불어민주당과 정의당은 근로기준법상 정리해고 요건 구체화를 공약으로 제시하였으나, 미래통합당과 국민의당, 민생당은 관련 공약을 제시하지 않았음. 다만 국민의당은 정리해고노동자 재고용 의무화를 위한 절차 의무화 등을 공약하였는데, 이는 미래통합당과 민생당보다는 나은 것으로 평가할 수 있음.

2. 최저임금

- 최저임금은 임금의 최저선을 설정하여 노동자의 최소한의 생계를 보장하고 노동자가 저임금 경쟁에 내몰리는 것을 막기 위한 제도임. 최저임금의 수준과 관련하여 정의당만 최저임금 1만 원에 관한 공약을 제시하고 다른 정당들은 최저임금 수준에 대한 공약을 제시하지 않음. 더불어민주당은 최저임금 수준이나 제도 개선에 관련된 공약을 전혀 제시하지 않고 있음. 최저임금에 관한 논란을 피하고자 하는 것으로 보이나 집권여당으로써 책임있는 자세라고 보기 어려움.
- 최저임금은 임금의 최저선을 설정하여 노동자의 최소한의 생계를 보장하고 노동자가 저임금 경쟁에 내몰리는 것을 막기 위한 장치임에도 최저임금 업종별·규모별

구분적용(미래통합당, 민생당), 최저임금 결정기준에 기업지불능력을 포함하고 주휴수당을 폐지(미래통합당)하는 공약이 제시된 것은 심각한 문제임. 한편 최저임금에 관한 주요 사항은 노사가 충분한 사회적 대화를 통해서 결정하는 것이 바람직하다는 점에서 민생당의 ‘최저임금위원회 이원화’ 공약은 부적절하다고 평가함.

3. 고용안전망

- 고용안전망의 핵심인 고용보험 제도는 노동 환경의 변화에 대한 대처 미흡으로 전통적인 노동자와 자영업자 중 어디에도 속하지 못하는 노동자 계층인 특수고용노동자 등을 고용보험 적용대상에서 제외하여 왔고, 수급조건의 엄격함으로 인하여 자발적 이직자, 증가하고 있는 초단시간 노동자 등을 실질적으로 배제하고 있음. 한편 실업 이후 실업급여가 종료된 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자, 취업경험이 없는 실직자들을 대상으로 하는 실업부조 제도가 구축되지 않은 상황임.
- 더불어민주당과 정의당은 특수고용노동자와 플랫폼 노동자, 예술인에 대한 고용보험 적용을 공약으로 제시함. 미래통합당, 국민의당, 민생당은 노동환경 변화에 조응하는 고용보험제도 개선 관련 공약을 제시하지 않고 있는데, 사회권을 충실하게 보장해야 할 입법자의 의무를 방기한 것으로 평가할 수 있음.
- 실업부조 제도 도입과 관련하여 더불어민주당이 구체적인 공약을 제시한 점은 긍정적임. 그러나 더불어민주당이 제시한 수준보다 제도 적용대상이 넓어져야 하고 수당의 수준도 높이는 방향으로 조정되어야 함.

4. 비정규직

- 노동자의 절반이 비정규직이고, 비정규직 문제는 우리 사회의 다양한 문제의 원인이 되고 있다는 점에서 최우선 해결과제임. 정규직 고용원칙 확립, 차별개선, 간접고용 비정규직 노동자들에 대한 노동권 보장 등은 비정규직 노동자의 기본적인 권리를 보장을 위해 중요함. 더불어민주당은 정규직 고용원칙 확립 관련하여 ‘상시·지속적 업무 정규직 고용원칙’과 ‘국민의 생명·안전과 직접 관련되는 업무 정규직 고용원칙’을 병렬적으로 제시하고 있는데, 이는 ‘생명·안전 직접 관련 업무’만 정규직 고용이 필요하다는 것으로 협소하게 이해되는 문제를 내포하고 있음. 한편 정의당은 사유사유 제한 법제화, 상시·지속업무의 정규직 채용과 정규직 전환 원칙 실현을 내용으로 하는 「정규직 채용 및 전환법」, 「비정규직 차별금지법」 제정을 하겠다고 밝히고 있어 비정규직 관련한 다양한 측면의 입법적 해결책을 제시하고 있음.
- 더불어민주당은 20대에 이어 21대 총선 공약에서도 ‘용역업체 변경시 원청에 의한 고용 및 근로조건 승계를 제도화’하겠다고 공약함. 21대 국회에서는 반드시 논의가 이뤄져야 할 것임. 정의당은 불법파견 근절 대책으로 불법파견시 고용의제(고용한 것으로 간주)한 것으로 보고, 정규직 전환 미이행시 처벌을 강화하겠다는 등의 공약을 제시함. 파견법을 위반한 경우 사업주에게 고용의무를 부과하고 있는 현행 파견법의 실효성에 대한 문제가 제기되고 있는 상황에서 고용의제 조항을 공약으로 제시한 것은 긍정적임.

- 한편 미래통합당, 국민의당, 민생당이 비정규직 문제 해결을 위한 공약을 제시하지 않은 점은 비정규직이 우리 사회의 대표적 약자라는 점을 고려할 때 비판받아야 함.

5. 산업재해

- 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 산업재해 사망률 1위 국가임. 이러한 상황에서도 산재보험법은 특수고용노동자 중 일부 직종만 가입하도록 하고 있으며 그마저도 임의가입이 허용되어 있어 가입률이 낮은 상황임. 산업안전보건법은 최근 전면개정안이 시행되었으나 산재발생 기업에 대한 처벌이 약한 문제, 도급을 통한 위험의 외주화 문제를 규제하지 못한다는 지적이 계속되고 있음. 더불어민주당은 특수고용·플랫폼 노동자에 대한 산재보험 적용대상 확대 및 적용제외 사유 최소화를 공약하였는데 임의가입이 가능한 부분에 대한 해결책 없이 적용대상만 늘리겠다고 밝히고 있어 실효성 있는 정책으로 보기 어려움. 한편 정의당은 특수고용노동자 산업안전보건법 전면 적용, 도급금지 업종 확대, 산재에 대한 원청기업 책임자 처벌 강화와 징벌적 손해배상 도입, 산업안전근로감독관의 분야별 전문성 강화 및 증원 등을 공약함. 정의당은 산업재해 문제 해결을 위해 다양한 측면의 공약을 제시하고 있음.
- 한편 미래통합당, 국민의당, 민생당은 산업재해 근절을 위한 공약을 제시하고 있지 않음. 세 정당이 과연 국민의 노동기본권과 생명권 보호 의지가 있는지 의심스러움.

6. 임금체불

- 노동자와 부양가족들이 생존의 위협을 받게 되는 임금체불은 생존과 직결되는 문제임. 임금체불 피해 노동자수는 2017년 이래 50만 명 후반대, 임금체불액은 1조 원 후반대를 기록하고 있으며 매해 역대 최고치를 갱신하고 있음. 임금체불 근절과 피해노동자 권리구제 관련하여 더불어민주당은 근로감독 강화·체당금 제도 개선·체불사업주에 대한 형사책임 강화 등 다양한 측면의 공약을 제시하였고, 정의당은 체당금제 확대·상습적인 체불사업주에 대한 부가금 지급 청구·체불사업주에 대한 영업정지의 요청 등의 공약을 제시함.
- 반면 미래통합당, 국민의당은 임금체불 문제와 관련한 공약을 제시하고 있지 않음. 우리 사회의 고질적인 임금체불 문제를 해결할 정책을 제시하지 않은 것은 매우 우려스러운 지점임.

분야1. 노동권

1. 노조할 권리 보장

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• ILO기본협약 비준 단계적 추진 • 국제 수준의 노동기본권 보장을 위한 국내법 개정 -노조법 상 근로자 및 사용자 개념 확대 -단체협약 일방해지권 제한 및 시정명령제도 개선, 부당노동행위 구제 실질화 -무분별한 손해·가압류 및 쟁의행위에 대한 민·형사책임제도 개선 -공익사업 범위 및 필수유지업무제도 합리화 -초기업단위 교섭 촉진 및 단체협약의 적용을 확대 방안 마련
미래통합당	•없음
정의당	• ILO 핵심협약 비준 관련 개혁입법 • 노조가입률 20% 달성(2024년까지) • 「노동조합 지원에 관한 법률」 제정(비정규직 및 중소기업장 집중 지원) • 특수고용노동자의 노동자성 인정 - 노조법상 ‘노동자’의 정의에 플랫폼 등 특수고용노동자 포함, ‘노조 할 권리’ 보장 • ‘산별교섭 의무화 및 단체협약 효력 확장’ 법제화로 노동3권 확대 • 교섭단체 창구단일화제도 폐지 • 노조 쟁의권 제한(쟁의행위 요건, 사업장 점거 제한) 폐지 • 노조의 정당한 쟁의행위에 대한 업무방해죄 및 손해배상·가압류 폐지 • 노동이사제 확대, 사외이사 추천권 부여 등
국민의당	• 강성노조의 불법파업 원천 봉쇄하고, 노조의 사회적 책무 명시한 법률 제·개정 추진 • 노조의 쟁의행위 시 대체근로 허용, 사업장 점거 금지를 명시하고, 일하지 않는 강성노조에 불이익
민생당	•없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	○	X	○	X	X
구체성	△	-	○	-	-

- 우리나라 노동자들은 다양하고 복잡한 고용형태 하에서 노조할 권리를 온전히 보장받지 못하는 불합리한 현실에 놓여있으며 노조 조직률이 10% 내외로 낮은 상황임.
더불어민주당과 정의당이 공약한 ILO 기본협약 비준추진, 노동조합법상 노동자의 개념 확대, 초기업단위 교섭 촉진 또는 의무화, 단체협약 효력 확장 공약은 이러한 현실을 반영한 공약이라고 평가할 수 있음. 또한 쟁의행위에 대한 거액의 손해배상 청구로 파업권

행사가 제약받고 있는 상황에서 더불어민주당과 정의당이 손해배상·가압류 문제를 해결하기 위한 공약을 제시한 것은 긍정적임. 정의당은 비정규직 및 중소기업 노동조합을 지원하는 법률 제정을 공약하였는데 이는 비정규직 노동자와 소규모 사업장의 노동조합 조직률이 낮은 현실을 개선하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨. 이처럼 두 정당의 노동조합 권리를 보장하기 위한 공약 수준은 매우 높은 것으로 평가함. 한편 두 정당의 공약은 비슷한 것으로 보이나 더불어민주당 공약의 경우 ‘단계적 추진’, ‘방안마련’ 등으로 서술되어 있다는 점, 정부의 노동정책이 후퇴하고 있다는 점 등을 고려하여 볼 때 더불어민주당의 공약 이행 의지는 의심되는 상황임.

- 미래통합당은 노동권 보장과 증진에 관련된 어떠한 공약도 내놓지 않고 있음. 헌법상 보장된 노동권에 대한 보호의무가 있는 입법자로서의 책임을 방기한 것으로 비판받아 마땅함. 국민의당은 강성노조의 불법파업 원천 봉쇄, 쟁의행위 시 대체근로 허용 등을 공약으로 제시함. 우리나라의 노동권 보장 실태에 대한 파악을 하지 못하고 있거나 노동조합에 대한 왜곡된 인식에 기대어 노동권을 침해하는 공약을 발표한 것으로 보임.

2. 모든 노동자에게 근로기준법 보장

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• “5인 미만 사업장 종사 노동자”에 노동시간 등 노동관계법 상 권리 보장 추진 • 비정규직 “스스로 권리찾기” 지원 - 노동조합 미가입 노동자 권리보호 지원(한국형 노동회의소 설립 등)
미래통합당	• 없음
정의당	• 5인 미만 사업장 전면적용에 따르는 사업주 부담 감면을 위해 지원 추가 혜택, 세제혜택 등 지원 병행 • 특수고용노동자도 근로기준법 적용(노동자성 인정) - 「근로기준법」 포함(‘노동자’ 정의에 ‘노무를 제공하는 사람’ 추가)
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	○	X	X
구체성	△	-	○	-	-

- 5인 미만 사업장에는 근로기준법상의 노동시간 제한, 연차유급휴가, 연장·야간·휴일근로에 대한 가산임금 지급, 부당해고에 대한 노동위원회 구제신청, 휴업수당 등이 적용되지 않고 있음. 더불어민주당은 5인 미만 사업장에 근로기준법을 ‘노동시간 등’에 한정하여 적용하겠다고 밝히고 있음. 이는 수십 년간 지속되어 온 ‘사업장 규모에 따른 권리보장의 불평등’ 상황을 해소하기 위해 매우 미흡함. 한편 더불어민주당은 미조직 노동자 권리보호를 위해 한국형 노동회의소를 설립하겠다고 밝힘. 취약계층 노동자들을 보호할 방안을 제시했다는 점에서 의미가 있다고 평가함.
- 정의당은 5인 미만 사업장에 근로기준법 전면 적용을 공약하고, 고용유지지원금·일자리안정자금·고용장려금 등의 지원시 추가혜택을 주고 세제혜택 등의 지원도 병행하겠다고 밝힘. 5인 미만 사업장에 근로기준법을 적용할 경우에 늘어날 사업주의 부담을 완화할 방안도 함께 제시했다는 점에서 공약의 구체성이 높다고 평가함. 한편 정의당은 근로기준법상 노동자 정의에 ‘노무를 제공하는 사람’을 추가해 특수고용노동자에게도 근로기준법을 적용하겠다고 밝힘. 현행 노동법제가 노동환경의 변화를 따르지 못해 전형적인 노동자개념에 속하는 이들만 보호하고 있어 특수고용노동자와 같은 비전형 노동자들이 권리보장의 사각지대에 놓여 있다는 점을 감안할 때 정의당의 공약은 매우 의미있는 것으로 평가할 수 있음.
- 한편 미래통합당, 국민의당, 민생당은 5인 미만 사업장에서 일하는 노동자들의 노동기본권 보장 공약을 제시하지 않음. 가장 취약한 상황에 처한 집단의 기본권 보장을 외면하는 정당이 과연 대의기관으로서의 역할을 충실히 할 수 있을 것인지 의심스러움.

3. 정리해고 남용방지

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 정리해고 요건 강화, 강요된 희망(명예)퇴직 시 ‘근로자대표’ 동의 법제화 - 정리해고(경영상 이유로 해고) 기업유지가 어려운 경우로 한정, 해고 회피노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 등 - 일정규모 이상 강요된 희망(명예)퇴직 및 권고사직 등 조기 퇴직시 근로자대표 동의 요건 등 제도화 - 고용에 따라 보험료를 조정하는 ‘고용보험 경험요율제’ 도입
미래통합당	• 없음
정의당	• 해고 위협 방지 정리해고 요건 강화(해고회피 노력, 해고 기준 등 구체적 명시) - 해고 목적의 부당 인사발령 무효 법제화, 희망퇴직 등 강제(비자발적) 해고 금지 - 산전·산후 여성에 대한 해고 제한 기간 180일로 연장 - 노동위원회·행정법원 구제명령 확정 즉시 부당해고자 복직 법제화
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	○	X	○	X	X
구체성	△	-	△	-	-

- 현행 근로기준법상의 정리해고 요건인 ‘긴박한 경영상의 사유’가 무엇을 의미하는 것인지 구체적으로 규정되지 않아 정리해고 남용을 일으킨다는 비판을 받는 상황에서 더불어민주당과 정의당이 정리해고 요건을 구체화한다는 공약을 내놓은 것은 의미있음. 그러나 더불어민주당은 공약에서 정리해고를 ‘기업유지가 어려운 경우’로 한정했는데 이는 개념상 혼란을 더 크게 할 우려가 있음. 정의당은 정리해고 요건 강화를 위해 ‘해고기준’을 구체적으로 명시하겠다고 공약하였는데 그 기준이 무엇인지에 대해서 구체적으로 제시하지 않았다는 점은 아쉬운 지점임. 국민의당은 정리해고 요건 강화에 대한 공약은 없으며, 다만 정리해고 노동자 재고용 의무화를 위한 절차와 사업주 및 경영진 의무 강화를 공약함.
- 더불어민주당은 희망퇴직이나 사실상 정리해고가 발생하는 현실에서 ‘일정규모 이상 강요된 희망퇴직 및 권고사직 등 조기 퇴직시 근로자대표 동의 요건 등을 제도화’하겠다고 공약함. 그러나 실효성을 담보하기 어려운 근로자대표 제도로는 강요된 조기 퇴직을 막기 어려울 것으로 보임.

분야2. 최저임금

1. 최저임금 보장

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 없음
미래통합당	• 최저임금제도 합리적 개편 - 최저임금 업종별/규모별 구분적용 - 최저임금 결정기준에 기업지불능력, 물가상승률 포함 - 최저임금 산입범위에 현물 숙식제공 등 부대비용 포함 - 최저임금 결정주기 확대(현행 1년 --->2년) - 개별 근로자와 서면합의가 있는 경우, 유급휴일 무급 가능 - 월급여를 최저임금 시간급으로 환산할 경우, 주휴시간 제외 - 최저임금법(개), 근로기준법(개)
정의당	• 최저임금제도 개혁 - 2021년 1월부터 최저임금 1만원 실현 - 최저임금 산정 시 가구생계비 반영(현행 개인 생계비) - 수습기간 최저임금 100% 적용(현행 90% 지급 가능) • 최저임금 연동 공공기관 및 민간기업 임원의 임금을 제한하는 「최고임금법」(살핀 고양이법) 제정
국민의당	• 없음
민생당	• 최저임금위원회를 중립적·독립적 심의기구로 재편하기 위해 이원화함 • 현행 단일 최저임금을 업종별·규모별 구분적용 • 최저임금 결정주기를 2년으로 확대, 중간 1년은 물가상승률 등과 연동 • 중소기업인, 자영업자 등이 사용자위원 추천단체가 될 수 있도록 법적 근거 마련

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	X	X	o	X	X
구체성	-	-	o	-	-

- 최저임금은 임금의 최저선을 설정하여 노동자의 최소한의 생계를 보장하고 노동자가 저임금 경쟁에 내몰리는 것을 막기 위한 제도임. 최저임금의 수준과 관련하여 정의당만 최저임금 1만 원에 관한 공약을 제시하였을 뿐, 다른 정당들은 최저임금 관련 공약을 제시하지 않음. 특히 더불어민주당이 최저임금 공약을 제시하지 않은 것은 집권여당으로써 무책임한 태도임.
- 미래통합당과 민생당은 최저임금 업종별·규모별 구분적용을, 미래통합당은 최저임금 결정기준에 기업지불능력을 포함하겠다고 공약함. 최저임금은 임금의 최저선을 설정하여

노동자의 최소한의 생계를 보장하고 노동자가 저임금 경쟁에 내몰리는 것을 막기 위한 장치라는 점에서 이 공약들은 노동기본권 침해 공약이라고 할 수 있음.

- 한편 미래통합당은 사용자와 노동자가 주휴수당을 무급으로 정하는 계약을 할 수 있도록 공약함. 이 공약은 사용자와 노동자간의 합의라는 외관을 띄고 있지만 양자 간의 힘의 역학관계가 분명한 상황에서 사실상 ‘주휴수당 폐지 공약’이라고 평가할 수 있음.
‘월급여를 최저임금 시간급으로 환산할 경우 주휴시간을 제외’한다는 미래통합당의 공약은 최저임금 위반을 적발하지 못하게 하고, 주휴일을 유급으로 한다는 근로기준법의 취지도 훼손한다는 점에서 폐기되어야 함. 또한 최저임금에 관한 주요 사항은 노사가 충분한 사회적 대화를 통해서 결정하는 것이 바람직하다는 점에서 민생당의 ‘최저임금위원회 이원화’ 공약은 부적절하다고 평가할 수 있음.

분야3. 고용안전망

1. 고용보험 적용대상 확대

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 특수고용노동자 및 예술인 고용보험 당연 적용(산재보험 적용대상부터 단계적) • 중장기적으로 고용보험 적용범위 '일하는 사람들(취업자)' 수준 확대 • 문화예술전문기관이 소관하는 실업보험제도 추진(한국형 '엥떼르미땅')
미래통합당	• 없음
정의당	• 특수고용 노동자 4대 보험 적용 확대(직종별 선별적용에서 전면 적용으로 확대) • 예술인 고용보험 도입 • 초단시간 노동자 실업급여 수급 기준기간 3년으로 연장 • 플랫폼 노동자 보호법 제정하여 4대 보험 적용 확대 • 1년 미만 3개월 이상, 특수고용노동자, 자영업자 등 자발적 이직자 대상 실업급여 확대
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	○	X	X
구체성	○	-	○	-	-

- 고용보험은 실직노동자들의 생계를 보장하고 직업훈련, 구직활동을 도와 실업에 따른 사회적 부작용을 완화하는 고용안전망의 핵심 제도임. 현행 제도는 노동 환경의 변화에 대한 대처 미흡으로 특수고용노동자 등을 고용보험 적용대상에서 제외하여 왔고, 수급조건의 엄격함으로 자발적 이직자·입퇴사가 반복되는 비정규직 노동자·장기구직자를 배제하고 있음.
- 더불어민주당과 정의당은 특수고용노동자와 플랫폼 노동자, 예술인에 대한 고용보험 적용을 공약으로 제시함. 특히, 정의당은 초단시간 노동자의 실업급여 수급요건을 완화하고 자발적 이직자도 실업급여 대상으로 포함하겠다고 공약함. 반면 문재인 정부가 국정과제로 초단시간근로자 및 자발적 이직자(장기 실직) 실업급여 수급자격 인정 방안을 마련하겠다고 밝혔음에도 더불어민주당이 관련 공약을 제시하지 않은 점은 집권여당으로써 무책임하다고 평가할 수 있음.

- 한편 미래통합당, 국민의당, 민생당은 노동환경 변화에 조응하는 고용보험제도 개선 관련 공약을 제시하지 않고 있는데, 사회권을 충실하게 보장해야 할 입법자의 의무를 방기한 것으로 평가함.

2. 실업급여 보장성 강화

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 없음
미래통합당	• 없음
정의당	• 실업급여 이직일 전 3년으로 통합, 수급기간 연장 - 현행 18개월, 중단시간 등 24개월
국민의당	• 실업급여 급여액 인상과 지급기간 연장 및 부양가족급여 신설
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	X	X	o	△	X
구체성	-	-	△	△	-

- 실업급여 지급기간 연장과 소득대체율 인상을 통해 고용보험이 실질적 안전망으로 기능할 수 있도록 해야 함. 더불어민주당은 20대 총선공약에서 실업급여의 피보험 단위기간 완화, 지급일수연장(최대 360일) 등 실업급여 보장성 강화 방안을 제시했으나 21대 총선공약에서는 관련 내용이 제시되지 않았음. 정의당은 실업급여 수급조건을 완화하고 수급기간을 연장하겠다고 공약하였는데, 구체적 목표를 제시하지 못한 점은 보완되어야 함.
- 국민의당은 실업급여 보장성 강화를 제시하였으나 지급수준이나 지급기간에 대한 내용이 없어 공약의 구체성이 없음. 미래통합당은 20대 총선공약(새누리당)에서 지급일수 연장(최대 360일), 단시간 노동자의 경우 ‘복수사업장에서의 고용보험 가입 허용’ 등 실업급여 보장성 강화 관련 공약을 다수 제시한바 있으나 21대 총선에서는 관련 내용을 제시하지 않음.

3. 실업부조 도입

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 취업취약계층(기준 중위소득 60% 이하의 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자, 청년 등) 누구나 취업지원서비스 제공 • 만 18~64세 구직자 중 근로능력·의사, 취업경험이 있는 장기실업자 및 폐업 자영업자 등 저소득층(중위소득 50% 이하)에게 구직활동을 전제로 생계보장을 위해 구직촉진수당(50만원×6개월)을 지원
미래통합당	• 없음
정의당	• 없음
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	X	X	X
구체성	○	-	-	-	-

- 실업 이후 실업급여가 종료된 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자, 취업경험이 없는 실직자들을 위한 실업부조 제도가 구축되어 있지 않음. 더불어민주당은 취업지원서비스를 받는 취업취약계층의 대상을 기준 중위소득 60% 이하, 구직활동촉진수당(50만 원*6개월), 수급 대상은 중위소득 50%이하를 기준으로 제시함. 고용보험에 가입할 수 있는 자격이 되지 않거나 장기실직자를 대상으로 한 실업부조 제도 구축을 공약으로 제시한 점은 긍정적이거나, 제도 적용대상이 넓어져야 하고 수당의 수준도 높아지는 방향으로 조정되어야 함.

분야4. 비정규직

1. 정규직 고용원칙 확립

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 상시·지속적 업무 정규직 고용원칙 확립 - 상시·지속 업무 정규직(기간의 정함이 없는 근로계약) 고용원칙 제도화 - 기간제 비정규직 사용을 법률에 규정하는 정당한 사유가 있는 경우로 한정하되, 사용사유별 구체적 사용기간 제한(위반 시 정규직 고용 간주) 등 • 국민의 생명·안전과 직접 관련되는 업무 정규직 고용원칙 확립 • 비정규직 및 소규모기업 종사 노동자 ‘차별 ZERO화’ 실현 - 차별비교대상 근로자 범위 및 차별시정 신청권자 확대, 차별의 사전적 예방 위한 비정규직 근로자 임금 등 관련 정보제공청구권 부여 등 차별시정제도 기능 실질화 등 • 비정규직 “스스로 권리찾기” 지원 - 노동관계법령 상 ‘근로자대표’ 제도 개편으로 비정규직 대표 참여·활동 보장
미래통합당	• 없음
정의당	• 「정규직 채용 및 전환법」 제정 - 비정규직 사용사유 제한 법제화, 상시·지속업무의 정규직 채용과 정규직 전환 원칙 실현 • 「공공부문 비정규직 정규직 전환」 3단계(민간위탁 등) 추진(1-2단계 가이드라인 적용) • 민간기업 정규직 전환 지원금 대폭 확대(월 60만원 한도 → 80만원, 지급기간 1년 → 2년) • 「비정규직 차별금지법」 제정 - 동종·유사 업무 정규직 대비 차별금지
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	○	X	X
구체성	△	-	○	-	-

- 더불어민주당은 ‘상시·지속 업무 정규직 고용원칙 제도화’, ‘국민의 생명·안전과 직접 관련되는 업무에 대한 정규직 고용원칙(기간제·파견근로자 사용 및 하도급 제한원칙 제도화) 확립’을 공약으로 제시함. 그러나 이는 공공부문 비정규직 노동자 정규직 전환 사업에서 문제로 지적된바 있듯이 ‘상시지속 업무’가 아니라 ‘생명·안전 직접 관련 업무’만

정규직 고용이 필요하다는 것으로 협소하게 이해되는 문제 등의 논란을 발생시켰음. 이러한 상황이 2년 넘게 지속되었음에도 수정·보완없이 공약을 제시한 것은 비판할 지점임. 한편 문재인 정부가 국정과제로 제시하였던 ‘비정규직 사용부담 강화방안’은 공약하지 않았음. 민간 부분의 비정규직 축소에 대해 더불어민주당의 정책의지가 있는 것인지 의심스러움. 한편 정의당은 사용사유 제한 법제화, 상시·지속업무의 정규직 채용과 정규직 전환 원칙 실현을 내용으로 하는 「정규직 채용 및 전환법」을 제정하겠다고 밝힘.

- 비정규직을 줄여나가는 노력과 함께 비정규직이라는 지위로 인해 발생하는 차별을 금지하는 것도 비정규직 노동자의 기본적인 권리 보장을 위해 중요함. 정의당은 「비정규직 차별금지법」 제정을 하겠다고 밝히고 있음. 현행 기간제법과 파견법에도 차별시정제도가 있어 현행 제도와 어떤 차별성이 있는지 제시되지 않은 것은 아쉬우나, 비정규직 차별을 규제할 단일한 법률을 만든다는 점에서 긍정적으로 평가함. 한편 민주당은 현행 차별시정 제도에는 규정되어 있지 않으나 노동계에서 도입이 필요하다고 주장되고 있는 ‘제3자 진정 제도 도입’ 등의 방안을 제시함.
- 더불어민주당은 근로자대표 제도 개편으로 비정규직 대표 참여·활동을 보장하겠다고 밝힘. 취약계층 노동자들을 보호할 방안을 제시했다는 점에서 의미가 있음. 한편 미래통합당, 국민의당, 민생당은 비정규직 문제 해결을 위한 공약을 제시하지 않음. 우리사회의 대표적인 사회적 약자인 비정규직 문제 해결에 아무런 대책도 없다는 점에서 대의기관으로의 역할을 충실히 할 수 있을지 의심스러움.

2. 간접고용 비정규직 문제 개선

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 영업양도 등 사업이전시 고용 등 근로관계 승계 제도화 - 원청에 의한 하청업체 변경에도 불구하고 기존 하청업체가 수행하던 업무가 동일하게 계속되는 경우 고용 등 근로관계 승계 등 • 하청 노동자의 근로조건 격차 완화 - 원청사업주에게 하청근로자의 적정 임금 보장을 위한 노력 의무 부과
미래통합당	• 없음
정의당	• 불법파견 근절 강화 도급 - 파견 기준에 간접지휘 포함 불법파견 인정 - 불법파견 시 현행 고용의제(고용한 것으로 간주함) 명시 - 정규직 전환 미 이행시 처벌 강화
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	○	X	X
구체성	○	-	○	-	-

- 더불어민주당은 20대 총선공약에 이어 21대 공약에서도 용역업체 변경시 원청에 의한 고용 및 근로조건 승계를 제도화하겠다고 공약함. 20대 국회에서 더불어민주당이 이 논의를 적극적으로 추진하지 않은 것은 평가받을 일임. 그러나 고용 및 근로조건 승계 공약의 중요성을 고려하였을 때 21대 국회에서는 반드시 논의가 이뤄져야 함. 한편 더불어민주당은 20대 총선공약에서 하도급 노동자의 단결권·단체교섭권·단체행동권 보장을 위해 원청에 교섭 등 책임 부여를 의무화하겠다고 공약한바 있으나 21대 총선공약에는 ‘하청근로자의 적정 임금 보장을 위한 노력의무부과’로 축소하여 공약함. 이 부분 또한 평가받을 지점이나 공약한 내용이 지켜지도록 노력해야 할 것이며 원청의 책임성 강화를 위한 입법에 노력해야 함.
- 정의당은 불법파견 근절 대책으로 불법파견시 고용의제(고용한 것으로 간주)한 것으로 보고, 정규직 전환 미이행시 처벌을 강화하겠다는 등의 공약을 제시함. 파견법을 위반한 경우 사업주에게 고용의무를 부과하고 있는 현행 파견법의 실효성 문제가 제기되고 있는 상황에서 고용의제 조항을 공약으로 제시한 것은 긍정적으로 평가함.

분야5. 산업재해

1. 산재보험 적용대상 확대와 원청 책임 강화

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	• 특수고용·플랫폼 노동자 산재보험 적용대상 확대 및 적용제외 사유 최소화 - 산재보험 적용제외신청 사유 최소화 및 보험료 사용자 책임 강화 - 산업재해 예방활동 실시 후 산업재해 감소시 산재보험료 할인 • 현행 ‘산재예방요율제도’ 확대 개편 : 사업주가 소속 노동자의 안전보건을 위한 재해예방활동 실시하고, 사망사고 등 산업재해 감소시 산재보험료를 추가 할인 및 적용대상 확대 * 사업주가 소속 근로자의 안전보건을 위한 재해예방활동(① 위험성 평가, ② 사업주 교육, ③ 노동시간 조기단축 시)을 실시하고 이에 대한 인정을 받으면 다음 연도의 산재보험료를 할인해 주는 제도 - 산재 발생 원청(도급인)사용사업주 책임 강화 • 하청·파견노동자 산재*를 원청(도급인)·사용사업주 개별실적요율에 포함 * 「산안법」 상 도급제한 의무 위반, 원청의 책임이 있는 재해, 「파견법」 상 파견근로자에 해당하는 경우 • 사망사고 다발 대기업에 대한 일정기간 개별실적요율 할인 조정
미래통합당	• 없음
정의당	• 특수고용노동자에 대한 4대 보험 적용 확대(직종별 선별적용에서 전면적용으로 확대) • 플랫폼 등 특수고용노동자 「산업안전보건법」 전면 적용 • 「중대재해기업처벌법」 제정 및 사업주 책임 강화 - 원청기업 및 정부 책임자 처벌, 징벌적 손해배상 등 실질적 예방조치 강화 - 산재 업무관련성의 입증 책임(주체)을 피해자에서 사업주로 전환 - 산재관련 국가핵심기술에 관한 정보 비공개법 개선(「산업기술보호법」 개정) • 위험의 외주화 방지 - 도급 금지업종 확대(현재 유해한 작업→ 화재·폭발 등 위험한 작업) - 도급인의 안전·보건조치 강화(도급인의 사업장 이외의 장소를 현행 22개→ 도급인이 제공하거나 지배·관리하는 모든 장소) - 원청책임 면제용 ‘개별실적 요율제’ 개선 • <산업안전보건청> 설립(산재 예방·보상 정책의 유기적 통합) - 산업안전보건 교육대상 확대(특수고용노동자, 가맹점수 200개미만 가맹사업자) - 근로감독관 및 산업안전 감독관의 분야별 전문성 강화 및 증원(‘22년까지 근로감독관 3,000명, 산업안전감독관 1,200명 목표) - 모든 국가산업단지에 <노동자작업복세탁소> 설치(중금속, 화학, 폐유 등 유해물질로부터 노동자와 가족의 건강권 보호, 중소기업장 고용안정에 기여) • 국가공인 감염병에 대한 예방조치 시 유급휴가 부여(국가 비용 지원 의무화) - 감염병으로 인한 본인의 입원 또는 격리 시 유급휴가 의무화 - 감염병으로 인한 만 12세 이하 자녀, 가족 중 장애인과 65세 이상 노인 돌봄에 대한 유급휴가부여 - 감염병으로 인한 휴업이나 출근이 금지된 노동자에 대한 유급휴가 부여
국민의당	• 없음
민생당	• 없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	△	X	○	X	X
구체성	△	-	○	-	-

- 우리나라는 **OECD** 국가 중 산업재해 사망률 1위임. 이러한 상황에서도 산재보험법은 특수고용노동자 중 일부 직종만 가입하도록 하고 있으며 그마저도 임의가입이 허용되어 있고, 산업안전보건법은 최근 전면개정안이 시행되었으나 산재발생 기업에 대한 처벌이 약하고, 도급을 통한 위험의 외주화 문제를 규제하지 못한다는 지적이 계속되고 있음.
- 더불어민주당은 특수고용·플랫폼 노동자에 대한 산재보험 적용대상 확대 및 적용제외 사유 최소화를 공약으로 제시함. 산재보험 적용대상이더라도 임의가입이 가능한 부분에 대한 해결책 없이 적용대상만 늘리겠다는 더불어민주당의 공약은 실효성 있는 정책으로 보기 어려움. 한편 정의당은 특수고용노동자에 대해 산업안전보건법을 전면 적용하는 것을 공약으로 제시하였는데, 이는 산재보험의 적용대상을 획기적으로 늘릴 수 있다는 점에서 긍정적임.
- 한편 더불어민주당의 산업재해 관련 공약에는 산업안전법 개정에 반영되지 않아 문제로 지적되고 있는 ‘도급 금지업종 확대’에 대한 언급이 없음. 정의당은 도급금지 업종 확대, 산재에 대한 원청기업 책임자 처벌 강화와 징벌적 손해배상 도입, 산재 발생시 업무 관련성의 입증책임을 피해자에서 사업주로 전환하는 내용의 중대재해기업처벌법을 제정하고, 위험의 외주화 방지가 실질적으로 가능하도록 하는 산업안전보건법 개정을 공약함. 또한 산업안전근로감독관의 분야별 전문성 강화 및 증원에 대해서도 공약함. 정의당은 산업재해 문제 해결을 위해 다양한 측면의 공약을 제시하고 있음.

분야6. 임금체불

1. 임금체불 근절과 피해자 권리보장

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	•근로감독행정당국 전방위적 체불감독 및 상습체불 중점감독 지원, -재직자 체당금 제도 도입 및 체불임금에 대한 지연이자제 적용 • 재직 중인 노동자를 위한 “재직자 체당금” 제도 도입(저소득 재직자부터 단계적 확대) • 체불임금 지연이자(연 20%) 재직근로자에게 적용, -체당금 지급절차 간소화로 체당금 수령기간 대폭 단축 • 체불사실 확인 후 사업주가 일정기한 내 자율적으로 청산하지 않으면 체불확인서 발급으로 바로 체당금을 지급(지급 소요기간 7개월 → 2개월), -체당금 지급 범위에 “출산전후휴가기간 중 급여”를 추가 -고의·상습 체불사업주 제재 강화 • 체불 피해 근로자가 체불임금 외에 동일한 금액(100%)의 부가금을 고의·상습 사용자에게 지급받을 수 있도록 부가금제도 도입 • 고액·상습 체불 사업주 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌 강화 • 임금채권 소멸시효 연장(현행 3년 → 5년) 추진 • 임금체불 상습사업주 대상 노동관계법 교육 의무화
미래통합당	•없음
정의당	•체당금제 확대(금액 인상, 요건완화), 상습적인 체불사업주에 대한 부가금 지급 청구, 체불사업주에 대한 영업정지의 요청 등 체불임금 근절 •(예술인)프로젝트 종료 후 흥행 실패 등을 이유로 임금 미지급, 체납이 빈번한 문화산업의 특수성을 반영하여 임금 미지급, 체납 방지 제도화
국민의당	•없음
민생당	•사회보험료 미납사업장은 임금을 체불할 가능성이 높으므로 국민건강보험, 공단과 연계하여 사회보험료 미납사업장을 확인하고 체불여부를 사전에 점검. 하여 체불을 예방하는 ‘임금체불예측시스템’ 구축 •최저임금을 받지 못한 근로자에 대하여 임금채권보장법 상 체당금을 이용 선(先). 지급하고, 향후 국가가 사업주에 대하여 대위청구하여 환수함

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당	민생당
개혁성	○	X	○	X	△
구체성	○	-	△	-	△

- 노동자와 부양가족들이 생존의 위협을 받게 되는 임금체불은 생존과 직결되는 문제임. 임금체불 피해 노동자수는 **2017년** 이후 **50만 명** 후반대, 임금체불액은 **1조 원** 후반대를 기록하고 있으며 매해 역대 최고치를 갱신하고 있음.
- 더불어민주당은 근로감독 강화, 체당금 제도 개선, 체불임금에 대한 지연이자 적용대상 확대, 체불사업주에 대한 형사책임 강화 등 고질적이고 심각한 임금체불 문제 해결을 위한 다양한 측면의 공약을 제시함. 한편 정의당은 체당금제 확대(금액 인상, 요건완화), 상습적인 체불사업주에 대한 부가금 지급 청구, 체불사업주에 대한 영업정지의 요청을 체불임금 근절 방안으로 제시함. 체당금 제도에서 재직자 관련 내용이 공약으로 제시되지 않은 점, 상습체불사업주에 대한 제재 방안이 구체적이지 않은 점은 아쉬운 지점임.
- 미래통합당, 국민의당은 임금체불 문제와 관련한 공약을 제시하고 있지 않음. 우리 사회의 고질적인 임금체불 문제를 해결할 정책을 제시하지 않은 것은 매우 우려스러운 지점임.

참여연대 이슈리포트
제21대 총선 노동 공약 평가

발행일 2020. 04. 07.

발행처 참여연대 노동사회위원회 (위원장 : 이승은
공인노무사)

담당 송은희 간사 02-723-5036 labor@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길 16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)