

## 문재인 정부의 노동 정책에 대한 평가

이병훈\* 중앙대학교 교수

### 1. 머리말

촛불 정부를 자처하는 문재인 정부는 대선 국면에서 정책 공약으로 부각하였던 친노동 정책을 집권 초반에 의욕적으로 추진하였다. ‘최저임금 1만 원 인상’, ‘공공 부문 비정규직 제로 시대’, 그리고 ‘노동 존중 사회의 실현’ 등과 같이 집권 초기에 추진되었던 문재인 정부의 노동 정책에 대해 노동계와 진보 진영에서는 기대에 찬 환영의 반응을 보여 주었다. 반면, 재계와 보수 진영의 야당과 언론은 문재인 정부의 노동 정책에 대해 경제와 일자리를 파괴하는 ‘뺑충구’식 포퓰리즘 정책(송호근, 2017)이자 반기업적 국가 개입(김대호 2018; 이용우 2019)이라 규정하며 거센 비판의 공격을 퍼부었다. 그런데, 임기 말에 들어선 문재인 정부의 노동 정책에 대해 경영계는 여전히 냉랭한 입장을 보이고 있는 가운데, 노동계와 진보 진영의 경우 공약한 바에 크게 못 미치는 것을 문제 삼으며 실망과 배신감을 표출하고 있다. 구체적으로, 문재인 정부의

---

\* bhlee@cau.ac.kr

노동 정책에 대해 박석운(2021)은 “시작은 창대하였으나, 이내 흐지부지”되었다고 혹평하고 있으며, 참여연대(2021)의 경우에도 ‘멈춰선 개혁’의 한계를 노정하였다고 비판한다.

어느 정부에서나 집권 초기에 공표하는 국정 과제를 현실적인 제약 요인들과 상황 여건 변화 등으로 인해 본래 계획한 대로 이행하지 못하는 경우가 적잖을 것이다. 특히, 노동 정책은 노사 간의 이해 대립과 보수·진보 진영 간의 이념 갈등이 표출하며 노동 정치와 국가 정치 그리고 담론 정치가 복합적으로 수반되는 정책 경합(policy dispute)이 치열하게 전개되는 국정 분야라는 점에서 그 정책의 성과를 이뤄 내기 더욱 쉽지 않다고 볼 수 있다(이병훈, 2019; 정이환, 2019). 이처럼 각축적 집행 과정을 거쳐야 하는 노동 정책이 의도하는 이행 성과를 거두기 위해서는 다양한 장애 조건을 효과적으로 타개할 수 있는 집행 역량을 갖추어 전략적 대응을 잘 하는 것이 중요하다. 노동 정책의 형성을 넘어 실효적 집행을 담보하기 위해서는 노동 정책의 다양한 추진 사례들을 객관적으로 검토·평가하는 경험적인 연구가 축적될 필요가 있다.

이 글에서는 문재인 정부가 4년여의 집권 기간에 추진해 온 노동 정책이 어떻게 추진되었는지를 살펴보고, 출범 초에 공표된 국정 과제에 비추어 정책의 이행 여부와 집행 효과를 중심으로 평가하고자 한다.<sup>1)</sup> 노동 정책은 평가자의 입장이나 시각에 따라 상이한 평가를 내리는 것이 당연하다(이병훈, 2019). 그런 만큼, 이번 연구에서는 특정 입장(예: 친노동 또는 친기업)에서 문재인 정부의 노동 정책에 대해 품평하기보다, 지난 4년여 기간에 주요 노동 정책들이 어떻게 실행되었는지를 살펴볼 것이며, 그 정책들의 추진 과정과 집행 효과를 비교·검토해 봄으로써 노동 정책의 집행 정치에 대한 이론적 시사점을 도출해 보고자 한다. 2절에서는 2017년 5월 조기 대선을 통해 집권한 문재인 정부에서 노동 정책 분야의 국정 과제가 어떻게 형성되고 확정되었는지를 살펴

본다. 3절에서는 고용·노동 정책 분야에서 문재인 정부가 역점을 두어 추진하였던 5개의 핵심 정책 과제－일자리 창출과 비정규직 전환, 최저임금 인상, 근로 시간 단축, 노동 존중 사회, 그리고 노동 안전망－를 중심으로 어떻게 실행되었으며 어떠한 집행 성과를 거두었는지에 대해 차례로 검토한다. 4절에서는 문재인 정부가 추진해 온 주요 노동 정책들에 대한 비교 검토의 종합적 평가 의견을 제시하며 노동 정책의 집행 동학에 대한 이론적 시사점을 논의한다.

## 2. 문재인 정부의 노동 정책 형성

문재인 정부의 노동 정책은 촛불 시민 혁명과 박근혜 대통령의 탄핵 그리고 2017년 5월의 조기 대선이라는 역사적 사건들을 배경으로 조성된, 열린 정책 창(window of policy, 김순양, 2010; Zahariadis, 2003)을 통해 이전의 보수 정부와 큰 차별성을 갖는 친노동의 진보적 성격을 담지하였다. 이른바 문재인표 노동 정책은 대통령 선거 국면에서 선거 공약의 정책 상품(policy commodity)으로서 공개되었으며, 대선 승리 이후 국정기획자문위원회 주관의 국정 과제로서 공식화되었다. 19대 대통령 선거에서 당시 더불어민주당(약칭 민주당) 문재인 후보의 노동 정책 의제는 민주당 공약집 『나라를 나라답게』에서 12대 약속의 하나인 “일자리가 마련된 대한민국”<sup>2)</sup>의 실현을 위한 3개 정책 공약－① 일자리 창출, ② 비정규직 감축 및 처우 개선, ③ 노동 존중 사회 실현－으로 제시되었다.(<표 1> 참조)

노동 정책의 선거 공약은 문재인 후보의 싱크탱크인 ‘정책공감 국민성장’ 소속의 노동 정책 분과와 민주당 차원의 노동 정책 공약팀에 의해 주되게 작성된 것이며, 당내 경선에 참여하였던 경쟁 후보의 정책

<표 1> 대통령 선거 국면 문재인 후보의 노동 정책 공약

	주요 내용
<p>민주당 대선 공약 (2017/4): 4대 비전 &amp; 12대 약속</p>	<p>일자리가 마련된 대한민국</p> <p>(1) 일자리 창출: 대통령 직속 일자리위원회 설치, 공공부문 81만 개 일자리 창출, 실 노동 시간 단축 등 일자리 나누기로 민간 부문 50만 개 일자리 창출, 성별·연령별 맞춤형 일자리 대책(청년, 신중년, 여성 차별 해소, 고용 안전망 확대·강화)</p> <p>(2) 비정규직 감축 및 처우 개선: OECD 평균 수준 감축 &amp; 공공 부문 전환 확대, 사용 사유 제한 제도 도입, 비정규직 고용 부담금제 시행, 비정규직 차별 금지 특별법 제정, 간접 고용 공동 사용자 책임 부과, 최저임금 1만 원 및 생활임금제 확산</p> <p>(3) 노동 존중 사회 실현: 한국형 사회적 대화 기구 설립 및 기본 계획 수립, 1800시간대 노동 시간 실현, 체불 임금 제로 시대, 일바중준법, ILO협약 비준, 노조 가입/단체협약 적용을 확대, 미조직 노동자 권익 대변 강화, 공공기관 노동이사제 도입, 위험의 외주화 방지 및 감정 노동자 보호법 제정, 30만 택시운전자 생존권 보장</p>
<p>민주당-한국노총 노동존중 정책연대협약 (2017/5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법상 노동기본권 온전한 보장 (ILO협약 비준 포함)</li> <li>- 부당한 행정 지침 변경/폐기 및 행정 지도 중단</li> <li>- 비정규직 사용 사유 제한, 생명 안전 업무의 기간제 및 외주화 금지</li> <li>- 좋은 일자리 확대 보장, 노동 시간 단축, 고용 안정 실현</li> <li>- 최저 임금 1만 원 시대 조기 실현 등 적정 임금 보장</li> <li>- 산별 교섭 촉진 및 단체협약 효력 확장 실현, 공공기관 단체교섭 실질화</li> <li>- 노동자 이익 대표 제도 개편 및 노동회의소 제도 도입</li> <li>- 사회적 대화 기구 전면 개편 및 중층적 사회적 대화 활성화</li> <li>- 경제 민주화 및 정치 민주화</li> <li>- 노후 소득 보장 및 공적 연금의 소득 대체율 제고, 공공 사회 서비스 인프라 투자 확대</li> <li>- 생애 주기별 사회 수당 도입 및 안전한 일터 실현</li> <li>- 노동 존중 노동 가치 구현의 교육·문화 실현</li> </ul> <p>* 회원 조합 정책 요구 12대 과제 이행 협약 추가 포함</p>

출처: 이병훈(2019)

공약을 취합하여 반영한 것이기도 하다.<sup>3)</sup> 아울러, 대선 국면에서 문재인 후보가 노동계와의 활발한 정책 연대를 구축하여 노동 정책에 대한 노동자들의 정책 요구를 적극적으로 수용하였다. 한국노총의 경우에는 대선 후보들의 노동 정책에 대한 비교 검증과 조합원 총투표를 거쳐 지지 후보로 결정된 문재인 후보와의 정책 연대를 공식적으로 선언하였

으며, 그 성과로 민주당과 「노동존중 정책연대협약」을 체결하였다. <표 1>에서 예시하듯이, 정책연대협약에는 한국노총이 요구하는 12대 정책 의제를 제시하고 있을 뿐 아니라 공공·금융·해운·체신 등의 소속 산별노조 단체들이 요구하는 12대 협약 조항이 추가적으로 포함 되어 있다. 이에 더하여, 문재인 대통령 후보는 민주노총 산하의 보건 의료노조, 언론노조, 공무원노조 등과도 정책연대협약을 체결하여 이들 노동조합이 요구하는 정책 현안의 해결에 대한 정치적 약속을 공표 하기도 하였다.

대통령 탄핵으로 치러진 2017년 5월의 조기 대통령 선거를 통해 집권한 문재인 정부는 대통령직인수위원회(약칭 인수위)를 거치지 않고 바로 임기를 시작하였던 만큼 국정 과제의 계획 수립을 위해 국정기획자문위원회를 설치·운영하였다. 국정기획자문위원회는 두 달 가까운 활동 기간을 거쳐 7월 중순에 5개 전략 영역의 100대 국정 과제를 발표 하였는데, <표 2>에서 예시하듯이 고용노동부 소관의 6개 국정 과제가 포함되어 있다. 문재인 후보의 대선 공약 중에서 단체협약 적용 범위 확대 및 효력 확장 제도 정비, 비정규직 고용 부담금제 시행, 비정규직 차별 금지 특별법 제정 등의 9개 사항이 제외되었다는 민주노총(2019)의 지적이 제기되기도 하였지만, 국정기획자문위원회에서 제시한 노동 정책 분야의 국정 과제들은 대체로 대선 공약을 충실히 반영한 것으로 평가될 만하다.<sup>4)</sup>

요컨대, 일자리와 비정규직 문제와 노동 시장 이중 구조, 장시간 노동과 같이 우리 사회에 부각되어 온 중요 노동 이슈를 해결하기 위해 문재인 대통령은 대선 국면에서 국가 주도의 일자리 창출과 취약 노동자 집단의 소득 개선과 차별 해소, 그리고 노동 기본권 강화 등으로 구성된 친노동적 선거 공약을 제시하였고, 집권 직후 그 공약의 대부분을 국정 과제에 반영시켜 발표하였다. 그 결과, 문재인 정부가 공식화한

<표 2> 국정기획자문위원회의 고용·노동 정책 분야 국정 과제

국정 과제	주요 내용
(16) 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출	- 일자리위원회 설치·운영 및 고용 영향 평가 확대 - 공공 부문 81만 개 일자리 창출 - 지역·산업 맞춤형 일자리 창출
(18) 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화	- (청년) 고용 의무제 확대, 추가 고용 장려금 및 구직 촉진 수당 신설/도입 - (중장년) 정년 일자리 보장, 인생3모작 지원 - (여성) 적극적 고용 개선 조치 적용 확대, 창업 지원·직업 훈련·취업 장려금 등 일자리 연계 강화
(19) 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화	- 고용보험 가입 대상 확대 - 중층적 고용 안전망 구축 - 공공 취업 지원 서비스 확충 - 4차 산업혁명 대비 직업 능력 개발
(63) 노동 존중 사회 실현	- 노동 존중 사회 기본계획 수립 - 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선 - ILO 핵심 협약 비준, 근로자 이해 대변 제도의 확충 - 체불·부당 해고 구제, 청년 일자리 기본권
(64) 차별 없는 좋은 일터 만들기	- 비정규직 감축을 위한 로드맵: 사용 사유 제한 제도 도입 추진, 비정규직 사용 부담 강화 방안 마련 등) - 차별 없는 좋은 일자리 실현 - 원청 공동 사용자 책임 - 임금 격차 해소(20년 최저임금 1만 원 실현 등) - 산업안전 보건 체계 혁신(특수 고용 노동자, 감정 노동자 등 보호 대상 확대)
(71) 휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현	- 1800시간대 노동 시간 단축 - 휴식 있는 삶 보장 - 육아·돌봄 지원 확대
공공기관 관련	공공기관에서의 인권·안전·환경 및 양질일자리 창출, 고용 친화적 경영 평가 도입, 노동 이사제 등의 지배 구조 개선 포함

고용·노동 정책 분야의 국정 과제는 이명박·박근혜 대통령의 보수 정부가 표방하였던 시장 주도 또는 친기업적 노동 유연화 정책 기조와 크게 대비되는 것으로 정리해 볼 수 있다.

### 3. 문재인 정부의 노동 정책 집행

이 절에서는 문재인 정부의 국정 과제로 추진되어 온 주요 노동 정책으로서 일자리 창출과 비정규직 감축, 최저임금 인상, 근로 시간 단축, 노동 존중 사회 구축, 그리고 노동 안전망 확충을 중심으로 집권 초에 밝힌 목표 대비 얼마나 진척 또는 성과를 거두었는지에 대해 차례로 살펴보기로 한다.

#### 1) 일자리 창출과 비정규직 감축

대선 국면에서 일자리 창출의 공약을 강조하였던 문재인 대통령은 대선 직후 업무 지시 1호로써 일자리위원회 및 일자리현황관을 설치하였다. 일자리위원회의 주도하에 준비하여 2017년 10월에 발표한 '일자리 정책 5년 로드맵'에서는 5개 범주(① 일자리 인프라 구축, ② 공공 일자리 창출, ③ 민간 일자리 창출, ④ 일자리 질 개선, ⑤ 맞춤형 일자리 지원)의 10대 중점 과제를 포괄하고 있다(박용석, 2021). 국정기획자문위원회의 국정 과제와 일자리위원회의 5개년 로드맵에서 문재인 정부의 핵심 일자리 정책으로 공통적으로 내세운 것이 '공공 부문 일자리 81만 개 창출'이었다. 공공 부문 일자리 81만 개는 2015년 당시 우리나라의 공공 부문 고용 비중을 OECD 평균의 1/3 수준에서 1/2 수준으로 높여 좋은 일자리의 창출에 이바지하겠다는 대선 공약으로 제시되었던 것이다. 일자리위원회는 공공 부문 일자리 81만 개의 창출 목표를 구체화하여 현장 민생 공무원 일자리 17만4000개, 사회 서비스 일자리 34만 개, 공공 부문 정규직 전환 20만5000개, 그리고 공공기관 총원 등 9만5000개로 구성하는 5개년 추진 계획을 수립하였다. 고용노동부(2021)에 따르면, 2020년 말까지 공공 부문 일자리 53만 개가 창출되어 목표 대비 65.4%를 달성한 것으로 보고된다.<sup>5)</sup>

한편, 문재인 대통령은 당선 직후 인천국제공항을 방문하여 ‘공공 부문 비정규직 제로 시대’를 선언함으로써 공공 부문이 모범 사용자로서 비정규직의 문제 해결에 선도하겠다는 정책 의지를 천명하였다.<sup>6)</sup> 대통령의 ‘제로 시대 선언’에 맞춰 2017년 7월에는 정부의 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 전환 가이드라인」이 발표되었다. 이 가이드라인에서는 공공 부문 비정규직 대책에 있어 과거 정부에 비해 상당히 진일보한 내용을 담고 있었는데, 주요 개선 사항을 살펴보면 다음과 같다. 1) 전환 대상을 중앙 정부, 지방자치단체, 공공기관, 지방 공기업, 국공립 교육기관에 소속된 기간제뿐 아니라 간접 고용의 파견·용역 근로자 그리고 민간 위탁까지 확대하여 포괄하였으며, 2) 상시 지속의 전환 기준을 앞선 정부의 기준(10~11개월 이상 계속, 과거 2년 동안 지속 근무, 그리고 향후 2년 이상 지속 근무 예상)을 크게 완화하여 ‘9개월 이상 계속 근무하고 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는’ 것으로 규정하였고, 3) 당사자인 비정규직 노동자 대표 및 전문가와의 협의 절차를 거치도록 의무화하고 있다. 같은 해 10월에 발표된 “공공부문 비정규직 특별 실태조사 결과 및 연차별 전환 계획”에서는 공공 부문 비정규직 41만6000명 중에서 20만5000명(전체의 49.3%)에 대해 2021년까지 정규직 전환을 단계적으로 진행하겠다는 정책 추진 계획을 밝혔다. <표 3>에서 보여 주듯이, 2020년 말까지 공공기관 비정규직의 전환 결정과 전환 완료가 전체 목표 대비 97.3%(19만9538명)와 94.0%(19만2698명)에 이른 것으로 보고되고 있다. 공공 부문 정규직 전환 정책은 계획 대비 집행이 원활하게 진척되어 온 추진 실적을 보이고 있을 뿐 아니라 전환 규모에 있어서도 이전 정부(예: 참여 정부 7만여 명, 이명박 정부 6만여 명, 그리고 박근혜 정부 8만여 명 전환)을 크게 능가하고 있다.

하지만, 공공 부문 정규직 전환 정책은 성공적인 추진 실적에도 불



구하고 몇 가지 문제점을 노정하고 있다. 우선, 전환 정책의 추진 과정에서 5개 전환 직종(예: 청소·경비·시설 관리·조리·사무 보조)에 적용하기 위한 표준 임금 체계와 향후 비정규직의 사용을 억제하기 위한 사전 심사제가 마련되었음에도 불구하고, 노조들의 반발과 공공기관의 예산 운용 제약으로 인해 제한적으로 시행되고 있는 것으로 확인된다(남우근, 2021). 또한, 전환 완료 인원의 25.8%(4만5709명)가 자회사 설립의 방식으로 추진되었는데, 그들의 신분 안정이나 처우 개선이 제대로 확보될 수 없다는 점이 지적되고 있다(〈표 4〉 참조). 민간 위탁의 경우에는 전환 비율이 전체 대상 인원(19만5736명)의 0.7%(1355명)에 그쳐 3단계의 실적이 매우 저조하여 용두사미로 흐지부지되고 있는 것으로 비판받기도 한다. 인천공항공사·서울교통공사·국민건강보험공단 등에서 일부 정규직 직원들이 비정규직 전환 정책의 공정성을 문제 삼으며 거센 반발을 보이는 가운데, 40만 명에 달하는 공무직 전환자들의 경우에는 기존 정규직과의 임금 격차 해소 및 처우 개선을 요구하는 총파업을 연이어 전개하여 노정 갈등의 뜨거운 감자로 부각되기도 하였다.<sup>7)</sup> 아울러, 문재인 정부가 추진한 공공 부문 비정규직 전환 정책은 기대한 만큼 민간 기업들에게로 확산되지 못하였으며, 오히려 2000년대 이후 비정규직의 1년 후 정규직 전환율에 있어 가장 낮은 수준으로 추락하여 실망스런 파급 효과를 보여 주었다(황선웅, 2021). 더욱이 국정 과제 “차별 없는 좋은 일터 만들기”의 정책 방안으로 제시된 사용 사유 제한 제도 도입의 추진과 비정규직 사용 부담 강화 방안 마련 등을 포함한 비정규직 감축을 위한 로드맵은 전연 실행되지 못해 민간 부문 비정규직 관련 정책 실적은 거의 찾아보기 어렵고, 2019년부터 오히려 전체 비정규직 비율이 36%대로 증가하였다는 점은 비판받을 만하다.

문재인 정부가 지방 일자리 문제의 해결을 위해 국정 과제로서 정

<표 3> 공공 부문 비정규직 전환 실적 (2020년 말 기준)

	기 관		인 원		
	대상 기관	전환 결정 기관	전환 계획 인원*	전환 결정 인원 (계획 대비)	전환 완료 인원 (결정 대비)
합계	853	-	174,935	199,538 (114.1%)	192,698 (96.6%)
기간제	835	835 (100.0%)	72,354	73,442 (101.5%)	72,599 (98.9%)
파견 용역	656	581 (88.6%)	102,581	126,096 (122.9%)	120,099 (95.2%)

\* 기관별 계획 17.5만 명 + 추가 전환 3만 명 = 총 20.5만 명

<표 4> 전환 방식 및 기관 유형별 공공 부문 비정규직 전환 실적 (2020년 말 기준)

	총 기관	전환 결정 인원	전환 완료 인원			
			합계	직접 고용	자회사	제3섹터*
합계	853	199,538	192,698 (96.6%)	141,222 (73.3%)	49,709 (25.8%)	1,767 (0.9%)
중앙 행정기관	49	23,241	23,760 (102.2%)	23,760 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
지방자치단체	245	25,467	25,367 (99.6%)	25,367 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
교육기관	76	37,747	36,362 (96.3%)	36,028 (99.1%)	0 (0.0%)	334 (0.9%)
공공 기관	334	105,367	100,701 (95.6%)	50,140 (49.8%)	49,128 (48.8%)	1,433 (1.4%)
지방공기업	149	7,716	6,508 (84.3%)	5,927 (91.1%)	581 (8.9%)	0 (0.0%)

\* 제3섹터: 사회적 기업 등에 고용된 경우

책적 노력을 기울인 것이 광주형 일자리를 비롯한 지역 맞춤형 일자리 모델의 확산이었다. 광주형 일자리 모델은 2014년부터 광주시의 정책

추진 전담 조직(사회통합추진단)이 발족하면서 논의되기 시작되었던 것인데 문재인 정부의 출범을 계기로 지자체와 노사 단체 등이 참여하는 지역 사회 차원의 정책 협의가 활발히 전개되어 2017년 6월 「광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초협약」이 체결되었다. 그 결과, 광주광역시-현대자동차 자동차 공장 투자 협약이 성사되어 (주)광주글로벌모터스(Global Gwangju Motors, GGM)를 2019년 8월에 출범시켰다. 현대차와 광주광역시(21% 지분의 최대 주주)의 합작 법인인 GGM은 경형 SUV 차종 연 10만 대를 생산하여 2021년부터 국내 시판할 예정이다. 기존 현대차 생산직(1인당 9000만 원 안팎)의 절반 수준인 5000만 원대의 일자리(초임 연봉 3500만 원에 더하여 중앙 정부와 지자체의 주거·문화·복지·보육 시설 지원)를 지역 청년에게 제공하는 노사 상생형 일자리 창출의 첫 정책 사업으로 부각되었던 광주형 일자리 모델은 완성차 공장의 정규직 1천 개 일자리와 빛그린 산업단지 협력업체 1만여 개 일자리, 최대 1만2000명의 고용 기회를 창출할 것으로 기대되고 있다. 문재인 정부는 광주형 일자리를 전국적으로 확산시키기 위해 수도권(서울·경기·인천)을 제외한 14개 광역지자체와 상생형 일자리 추진 협약(MOU)을 추진하였고, 그중에서 8개 지역(광주·밀양·구미·대구·형성·군산·부산·전남)과 상생형 일자리 협약을 체결하여 총 51조 원의 투자를 통해 약 1만 개(간접 포함 2만5000개)의 정규직 일자리를 창출할 것으로 예상하고 있다(고용노동부, 2021). 그런데, 문재인 정부가 의욕적으로 추진한 지역 맞춤형 일자리 모델 정책 사업이 막대한 재정 투입에 비해 일자리 창출 효과가 그리 크지 않으며, 대부분의 상생형 일자리 협약 지역(6개)이 자동차 산업으로 집중되어 중복 과잉 투자라는 우려를 낳고 있다(박용석, 2021).

문재인 정부는 출범 초부터 일자리 정부를 자처하며 공공 부문의 일자리 확충과 비정규직 전환, 지역 맞춤형 상생 일자리 모델의 확산,

<표 5> 정부 시기별 주요 고용 지표 추이

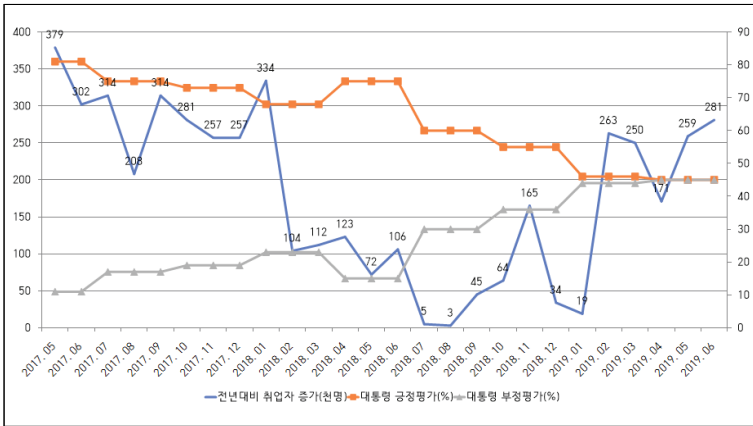
정부	연도	취업자 (천 명)	고용률 (%)		실업률* (%)		비정규직 비율*** (%)
			전체	여성	전체	청년**	
김대중 정부	1998	19,938	56.4	44.4	7.0	12.2	-
	1999	20,291	56.7	45.2	6.3	10.9	-
	2000	21,173	58.5	47.0	4.4	8.1	-
	2001	21,614	59.0	47.7	4.0	7.9	-
	2002	22,232	60.1	48.5	3.3	7.0	-
노무현 정부	2003	22,222	59.4	47.4	3.6	8.0	32.6
	2004	22,682	60.0	48.5	3.7	8.2	37.0
	2005	22,831	59.9	48.6	3.7	8.0	36.6
	2006	23,188	60.0	49.0	3.5	7.9	35.4
	2007	23,561	60.1	49.1	3.2	7.2	35.8
이명박 정부	2008	23,775	59.8	48.9	3.2	7.1	33.8
	2009	23,688	58.8	47.8	3.6	8.0	34.8
	2010	24,033	58.9	47.9	3.7	7.9	33.2
	2011	24,527	59.3	48.3	3.4	7.6	34.2
	2012	24,955	59.6	48.6	3.2	7.5	33.2
박근혜 정부	2013	25,299	59.8	48.9	3.1	8.0	32.5
	2014	25,897	60.5	49.7	3.5	9.0	32.2
	2015	26,178	60.5	50.1	3.6	9.1	32.4
	2016	26,409	60.6	50.3	3.7	9.8	32.8
문재인 정부	2017	26,725	60.8	50.8	3.7	9.8	32.9
	2018	26,822	60.7	50.9	3.8	9.5	33.0
	2019	27,123	60.9	51.6	3.8	8.9	36.4
	2020	26,904	60.1	50.7	4.0	9.0	36.3

\* 실업: 1998~1999년 1주 구직기간 기준 & 2000년 이후 4주 구직 기간 기준.

\*\* 청년층 15~29세 연령 집단.

\*\*\* 경제활동인구조사 부가 조사 각 연도 8월 자료.

〈그림 1〉 일자리 지표와 대통령 평가 지표의 변동 추이



출처: KOSIS/국가통계포털의 취업자 DB & 한국갤럽의 대통령 직무수행평가 조사 자료.

그리고 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화<sup>8)</sup> 등 다양한 정책을 펼쳤음에도 불구하고 뚜렷한 개선 실적을 거두지 못하고 있다. 〈표 5〉에서 예시하듯이 고용률(여성 포함)은 다소 상승세를 보이다 2020년 코로나 질병 재난의 발발로 큰 폭으로 하락하였고, 실업률(청년 실업 포함)과 비정규직 비율은 정책적 노력에도 불구하고 이전 정부보다 늘어나는 양상을 나타내고 있다. 특히, 〈그림 1〉에서 잘 보여 주듯이 2018년에 들어 고용 지표 및 경기 상황이 연이어 악화되는 상황, 특히 7~8월의 충격적인 ‘고용 참사’를 겪으며 저조한 일자리 창출 실적이 오히려 문재인 대통령에 대한 여론 지지도를 크게 추락시키고 결국 정부의 노동 정책 기조가 후퇴하게 만드는 계기로 작용하였다는 점에 유의할 필요가 있다(이병훈, 2019).

## 2) 최저임금 인상

문재인 정부는 국정 과제 “차별 없는 좋은 일터 만들기”의 실현 방안으로 ‘2020년 최저임금 1만 원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련 등’을 제시하고 있다. 그 국정 과제 목표에 따라 최저임금의 단기간 고율 인상을 추진하기 위해 문재인 정부는 출범 첫해인 2017년에 2018년 최저임금을 16.4%(시급 기준 7350원) 인상하였다. 최저임금의 높은 인상이 소상공인과 중소기업의 거센 반발과 사회적 논란을 촉발하자 기획재정부와 고용노동부는 최저임금 T/F를 꾸려 7월 중순에 관계부처 합동으로 “소상공인·영세 중소기업 지원 대책”을 발표하였다. 그 지원 대책에는 최저임금 인건비 상승분의 일부를 지원하는 약 3조 원 규모의 ‘일자리안정자금’ 제공을 비롯해 신용카드 수수료 인하·부가세 등 세금 부담 완화·안정적 임차 환경 조성·가맹/대리점 보호 강화 등을 담고 있었다. 2018년에 처음 시행된 일자리안정자금은 30인 미만의 고용 사업주를 대상으로 월평균 보수 190만 원 미만의 노동자에 대해 월 13만 원을 지원하였다.

2018년에 들어 일자리 지표가 급락하는 가운데, 고용 상황의 악화가 최저임금의 높은 인상에 의해 비롯된 것이라 문제 삼는 야당과 보수 언론의 비판이 날로 비등해지고<sup>9)</sup> 정부 여당 내부에서도 소상공인들의 강한 반발을 우려하는 분위기가 확산됨에 따라 최저임금의 산입 범위를 확대하려는 움직임이 나타났다. 정부 여당은 2018년 초부터 가동되어 온 노사정대표자회의에 최저임금의 산입 범위 개편에 대한 정책 협의를 요청하였으나, 민주노총의 거부로 무산되었다. 결국 국회에서 정치권의 주도하에 소상공인의 인건비 부담을 줄이기 위해 최저임금 산입 범위의 확대에 대한 협의가 이뤄졌으며, 5월에 노동계의 반발에도 불구하고 여야 합의로 정기 상여금과 복리후생수당을 최저임금의 산입 범위에 포함시키는 최저임금법 개정안을 의결 처리하였다.<sup>10)</sup> 한편,

2018년 말에는 소상공인의 반대에도 불구하고 최저임금 산정 기준에 주휴수당을 포함한다는 최저임금법 시행령이 개정되었다.

2019년 초 정부는 전문가들로 구성되는 구간설정위원회에서 최저임금의 인상 구간을 결정하고, 그 인상 구간 안에서 노사 대표와 공익위원으로 구성된 결정위원회에서 인상폭을 협의해 결정한다는 최저임금 결정 구조의 개편안을 발표하였다. 노동계의 반발에도 불구하고 정부가 일방적으로 최저임금 결정 구조 개편의 입법안을 발의하였으나 선거제 개혁 법안의 패스트트랙 처리를 둘러싼 여야 갈등의 국회 상향에 가로막혀 입법 처리가 무산되었다. 따라서 기존 방식에 따라 진행된 2020년 최저임금의 심의<sup>11)</sup>에서는 정부 여당의 속도 조절론을 반영하듯 2.9%(시급 8590원)의 낮은 인상으로 결정하였다. 그 직후, 2020년 최저임금 1만 원의 공약이 이행될 수 없게 된 점에 대해 문재인 대통령이 공개 사과를 표명하였다. 하지만, 양 노총 등의 노동계 대표들은 경제성장률과 물가 상승률의 합산 경제 지표에도 못 미치는 낮은 인상율과 근로자 생계비·노동 생산성·소득 분배율 등의 결정 기준을 무시한 절차적 부당성을 문제 삼으며 위원직 사퇴를 선언하여 한동안 최저임금위원회가 파행에 빠져들게 되었다. 2020년에 들어 코로나19 질병재난의 발생으로 인해 심각한 경기 침체와 소상공인 사업난이 현실화되는 여건하에서 2021년 최저임금은 노동계 위원들의 반발에도 불구하고 역대 최저의 1.5%(시급 130원) 인상으로 결정되었다. 2021년에 들어 코로나19 국면이 장기화되는 가운데 진행된 2022년 최저임금의 심의에서는 5.1%(시급 440원) 인상하는 것으로 처리되었다.

〈표 6〉에서 예시하듯이, 문재인 정부의 임기 5년 동안 최저임금의 누적 인상률이 41.6%(시급 기준 2690원)으로 보수 정부(이명박·박근혜 대통령 임기)에 비해 높긴 하지만, 앞선 민주당 정부(김대중·노무현 대통령 임기)에 못 미치는 수준에 그쳤다. 문재인 정부는 소득 주도

성장의 경제 정책 기조를 뒷받침하는 핵심 정책으로서 ‘2020년 1만 원 달성’을 국정 과제로 공식화하였을 뿐 아니라 임기 초반에 2018~2019년 최저임금의 높은 인상을 강행하였으나, 그 이후 소상공인과 경영계 그리고 보수 언론 등의 거센 반발에 떠밀려 인상폭을 크게 낮추는 정책 후퇴의 모습을 보여 주었다. 정부는 집권 첫해에 최저임금의 높은 인상률을 결정할 때 당시 경기 동향<sup>12)</sup>을 점검치 못하였을 뿐 아니라 그 결정에 따른 파급 효과로 소상공인의 거센 반발이 발생하는 것에 대해 효과적으로 대응치 못하였다. 정부가 2018년 최저임금의 결정 직후 발표한 “소상공인·영세중소기업 지원 대책”에는 신설된 일자리안정자금을 제외하면 최저임금의 대폭 인상에 따른 소상공인들의 사업비 부담을 경감하기 위해 당장 실행할 수 있는 실효성 있는 대책이 포함되지 않아 급조된 미봉책이라는 비판을 피할 수 없다.<sup>13)</sup> 또한, 박근혜 정부의 4년 동안 최저임금 인상률이 7.1~8.1%의 낮은 변동 폭을 보였던 것에 비해 문재인 정부의 최저임금 인상은 1.5~16.4%의 큰 등락을 보여 주고 있다는 점에서 정책 추진의 비일관성을 확인해 볼 수 있다. 이처럼, 최저임금 1만 원 실현을 위한 정책 집행은 불리한 외부 여건(경기 침체)과 부정적 파급 효과(예: 소상공인의 반발) 그리고 반대 집단의 집요한 담론 공세 등을 타개할 수 있는 대응 전략<sup>14)</sup>을 마련치 못한 상태에서 추진하다 보니 오히려 정부의 아킬레스건으로 작용하였으며, 결국 소득 주도 성장의 경제 정책 기조 포기과 더불어 노동 정책의 후퇴를 자초하기에 이른다.

### 3) 근로 시간 단축

문재인 정부는 2018년 2월말에 근로 시간 단축을 위한 근로기준법의 개정을 국회에서 의결 처리하여 “휴식 있는 삶을 위한 일·생활 균형 실현”의 국정 과제 이행에 큰 진전을 이뤄 냈다. 18대 국회에서부터 논



〈표 6〉 정부 시기별 최저임금 인상 추이

정부	연도	최저임금 시급(원)	인상액 (원)	인상률 (%)	영향률 (%)*
김대중 정부 (임기 누적 인상 790원, 53.2%)	1999	1,525	40	2.7	0.4
	2000	1,600	75	4.9	1.1
	2001	1,865	265	16.6	1.8
	2002	2,100	235	12.6	2.8
	2003	2,275	175	8.3	6.4
노무현 정부 (임기 누적 인상 1495원, 65.7%)	2004	2,510	235	10.3	7.6
	2005	2,840	330	13.1	8.8
	2006	3,100	260	9.2	10.3
	2007	3,480	380	12.3	11.9
	2008	3,770	290	8.3	13.8
이명박 정부 (임기 누적 인상 1090원, 28.9%)	2009	4,000	230	6.1	13.1
	2010	4,110	110	2.75	15.9
	2011	4,320	210	5.1	14.2
	2012	4,580	260	6.0	13.7
	2013	4,860	280	6.1	14.7
박근혜 정부 (임기 누적 인상 1610원, 33.1%)	2014	5,210	350	7.2	14.5
	2015	5,580	370	7.1	14.6
	2016	6,030	450	8.1	18.2
	2017	6,470	440	7.3	17.4
문재인 정부 (임기 누적 인상 2690원, 41.6%)	2018	7,530	1,060	16.4	23.6
	2019	8,350	820	10.9	25.0
	2020	8,590	240	2.87	20.7
	2021	8,720	130	1.5	19.8
	2022	9,160	440	5.1	-

출처: KOSIS/국가통계포털의 취업자 DB & 한국갤럽의 대통령 직무수행평가 조사 자료.

의되어 온 근로 시간 단축의 법 개정은 주 52시간 상한제를 비롯해서 특례 업종의 감축(기존의 26개 업종을 5개 업종으로 대폭 감소), 공휴일 법정화, 그리고 휴일 근무의 중복 할증 축소 등을 포함하여 장시간 노동의 직장 풍토를 바꿀 수 있는 유의미한 제도 변화로 평가된다.<sup>15)</sup> 개정 근로기준법에서는 주 52시간 상한제가 300인 이상 대기업과 공공기관에서 2018년 7월부터, 특례 업종 해제 사업장의 경우 2019년 7월부터, 그리고 30~299인 규모의 중소기업과 30인 미만의 영세 기업에 대해서는 각각 2020년 1월과 2021년 7월부터 시행되는 것으로 규정하였다.

그런데, 정부는 2018년 7월 300인 이상의 대기업에서 주 52시간 상한제에 대한 추가 준비 기간이 필요하다는 경영계의 요청을 받아들여 그 시행 시기를 6개월 연기하였다. 또한, 2018년 12월 여야정 국정상설 협의체에서 탄력 근로제의 적용 기간 확대를 위한 법 개정에 대한 합의가 이뤄졌다.<sup>16)</sup> 그에 따라 국회에서의 법 개정을 뒷받침하기 위해 경사노위 산하의 ‘근로시간제도개선위원회’를 설치하여 탄력 근로제 개편에 대한 정책 협의를 진행하였다. ‘근로시간제도개선위원회’는 70일의 협의 과정을 거쳐 2019년 2월 말에 탄력 근로제의 적용 기간 상한을 현행의 3개월에서 6개월로 연장하며 임금 보전과 노동자 건강권 보호의 방안(예: 근로 일간 11시간 연속 휴식 제도 의무화)을 강구토록 한다는 합의를 도출하였다. 탄력 근로제 제도 개선의 합의에 반발하여 민주노총이 총파업을 벌이는 한편, 여성·비정규직·청년의 노동 계층 대표 3인이 이 합의를 반대하여 경사노위 본회의에 불참함으로써 의결 처리가 여러 차례 무산되었다.<sup>17)</sup> 노동 계층 대표 3인의 참여 거부로 파행을 거듭하던 경사노위는 정상화 논의를 위해 6인 대표자회의(경사노위 위원장, 한국노총 위원장, 경총 회장, 대한상의 회장, 기재부 장관, 고용노동부 장관)를 열어 전체 위원의 사퇴와 교체를 통해 재구성키로 하였

다. 2019년 10월 경사노위의 2기 출범 직후 탄력 근로제 개선의 합의가 의결 처리될 수 있었다. 그런데, 탄력 근로제의 적용 기간 확대에 대한 법제화는 국회 사정으로 인해 2021년 1월에서야 뒤늦게 처리될 수 있었는데, 이 같은 입법 지연을 이유로 정부는 50~299인 사업체에 대해 ‘단속 없는’ 제도 기간 1년을 설정하여 주 52시간 상한제의 시행 시기를 연기하였으며, 일본과의 통상 마찰과 코로나 질병 재난 등을 명분 삼아 특별 연장 근로의 인가 범위를 연이어 확대해 주었다. 또한, 2021년 초 근로기준법 개정에서 경사노위 합의에 없었던 ‘신상품 또는 신기술 연구 개발 업무에 대해 선택적 근로 시간제의 정산 기간을 3개월로 확대’ 하는 항목을 포함시켜 처리하였다.

이같이, 2018년 초에 ‘휴식 있는 삶’을 위한 근로 시간 단축에 대한 사회적 공감대에 기반하여 도입된 주 52시간 상한제는 경기 상황 및 고용 실적의 악화, 대일 통상 마찰, 그리고 코로나 질병 재난 등을 이유로 경영계의 요청을 받아들여 법 시행의 연기를 비롯해 탄력 근로제의 단위 기간 연장, 특별 연장 근로 범위 및 선택적 근로 시간제 정산 기간의 확대를 허용하는 법 재개정으로 크게 훼손되었다(정경은, 2021). 그 결과, <표 7>에서 보여 주듯이 2016~2020년의 기간에 연 근로 시간이 2068시간에서 1908시간으로 줄어들긴 하였지만, 국정 과제 정책 목표인 1800시간대에는 도달치 못하였으며, 여전히 OECD 평균(2020년 1687시간)에 비해 200시간 넘게 더 일하는 장시간 노동 국가의 지위에서 벗어나지 못하고 있다.

#### 4) 노동 존중 사회 실현

문재인 정부는 “노동 존중 사회 실현”을 국정 과제로 제시함으로써 보수 정부의 친기업 노동 정책과 크게 대조되는 친노동 정책 기조로의 변화를 분명히 하였다. 우선, 문재인 정부는 집권 초기에 노동계와의 정

책연대협약에 따라 박근혜 정부가 일방적으로 시행하였던 성과 연봉제와 노동 시장 유연화 관련 양대 지침(「공정인사지침」과 「취업규칙 해석 및 운영에 관한 지침」)을 폐기하였다. 2017년 11월 노동 행정의 적폐 개혁을 위해 고용노동행정개혁위원회가 설치되어 2018년 7월까지의 9개월 동안 노동 행정·근로 감독·노사 관계·산업 안전·권력 개입의 5개 분야 15대 과제 등에 대한 조사 활동을 벌여 고용·노동 행정 분야의 개혁 과제들을 권고하였다. 또한, 2018년 3월에는 보수 정부에 의해 노조 설립 신고가 반려되었던 민주노총 산하의 전국공무원노동조합이 고용노동부로부터 설립신고증을 교부받아 합법화되었다. 하지만, 박근혜 정부가 2013년 해고자 가입을 이유로 전교조에 내린 법외 노조 통보 처분의 취소 요구에 대해 묵묵부답의 입장을 고수하던 문재인 정부가 2020년 9월 '전교조 법외 노조 통보 처분'에 대한 대법원의 위헌·위법 판결이 내려지자 뒤늦게 통보 처분의 취소를 결정하는 소극적인 태도를 보여 온 것에 대해 노동계 및 시민 사회의 많은 비판이 제기되기도 하였다.

2017년 12월 선거에서 사회적 대화 참여의 공약을 내세워 당선된 민주노총 김명환 위원장을 포함하는 노사정대표자회의가 2018년 1월

<표 7> OECD 주요국의 근로 시간 추이

	프랑스	독일	일본	한국	영국	미국	OECD 평균
2016	1522	1395.6	1714	2068	1541	1778	1763
2017	1508	1389.1	1709	2018	1536	1778	1756
2018	1514	1386.9	1680	1993	1536	1782	1753
2019	1511	1382.8	1644	1967	1537	1777	1743
2020	1402	1331.7	1598	1908	1367	1767	1687

출처: <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>

에 개최되어 사회적 대화 기구의 개편과 현안 협의체의 구성 등을 합의 하였다. 이 합의에 따라 기존의 노사정위원회를 경제사회노동위원회 (약칭 경사노위)로 재편하는 법안 개정이 5월 국회에서 처리되었다. 경사노위로의 재편에서 1999년 이후 사회적 대화에 불참해 온 민주노총 대표가 그 협의 과정에 참석하였다는 점과 취약 노동자 집단의 권익 대변을 위해 여성·비정규직·청년 계층의 대표가 참여토록 제도화되었다는 점 등이 진일보한 측면으로 긍정적으로 평가될 만하다. 하지만, 최저임금 산입 범위의 확대에 이어 탄력 근로제의 기간 연장을 추진하는 문재인 정부에 대해 조직 내부의 불신과 비판이 확산됨에 따라 민주노총 집행부는 2018년 10월 말의 대의원대회에서 경사노위 참가에 대한 찬성 의결을 처리하지 못해 결국 11월의 경사노위 공식 출범에 동참할 수 없었으며, 2019년 1월 임시대의원대회를 열어 재차 시도한 사회적 대화 기구 참여의 의결 처리 역시 다수의 반대 의결에 부딪쳐 결국 무산되었다. 경사노위는 출범 이후 7개 의제별 위원회(예: 디지털 전환과 노동의 미래위원회, 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회, 노동시간제도개선위원회, 양극화와 고용+위원회, 사회안전망 개선위원회), 8개 업종별 위원회(예: 공공기관위원회, 버스운수산업위원회, 보건의료위원회, 금융산업위원회, 해운산업위원회, 어선원고용노동환경개선위원회, 관광산업위원회, 플랫폼산업위원회), 그리고 4개 계층별 위원회(예: 여성·청년·비정규직·소상공인위원회) 등이 다양한 정책협의를 전개하여 15개 합의를 도출하였다. 하지만, 한국형 사회적 대화기구로 진전된 모습을 보일 것으로 기대 모았던 경사노위는 민주노총의 불참으로 인해 한국노총 주도의 ‘반쪽 기구’라는 기존 한계에서 벗어나지 못하였다. 한편, 2020년 4월 민주노총의 김명환 집행부는 코로나19 질병 재난에 따른 고용 위기를 타개하기 위한 ‘원포인트 사회적 대화’를 제안하여 ‘코로나19 위기 극복을 위한 노사정대표자회

의'를 진행하였으며, 전 국민 고용보험 확대와 고용 유지 등을 담은 잠정 합의안을 마련하였지만 중앙집행위원회와 임시대의원대회에서 부결되어 총사퇴함으로써 강경 집행부로 대체되었다. 사회적 대화의 병목 상황 속에서 국정 과제로 설정하였던 '노동 존중 사회의 기본 계획 수립'은 전연 진척되지 않은 채 유아무야되고 있다.

문재인 정부가 '노동 존중 사회 실현' 국정 과제의 일환으로 추진한 ILO 협약 비준은 우여곡절 끝에 2021년 초에 처리할 수 있었다. 2018년 7월 경사노위 산하에 '노사관계제도개선위원회'가 설치되어 ILO 협약 비준 관련 정책 협의를 진행하였다. 경사노위 차원의 협의 과정에서 노동계는 ILO 핵심 협약 제87호(결사의 자유와 단결권 보호)와 98호(단결권 및 단체교섭권)에 부합하는 노동법 개정을 요구하였으나, 경영계가 노사 간의 교섭력 균형을 위해 파업 시 직장 점거 금지와 대체 근로 허용, 사용자의 부당 노동 행위 처벌 조항 삭제, 단체협약 유효 기간 연장 등을 포함하는 노동관계법의 개정이 이뤄져야 한다는 주장을 고수하여 별 진전을 이뤄 낼 수 없었다. 노사 간의 이견이 좁혀지지 않는 가운데, 2019년 4월 "ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 최종 입장"이 발표되었다. 노사 관계 제도 개선에 대한 경사노위 차원의 합의 도출이 실패한 것에 더하여, 한-EU FTA의 부속 협정에 포함되어 있는 ILO 기본 협약 비준의 불이행을 문제 삼아 EU 측이 무역 분쟁의 제재 절차에 회부함에 따라 정부는 2019년 5월에 연내 ILO 핵심 협약 3개(제29호 강제 노동에 관한 협약, 제87호, 제98호) 비준과 관련 노동법 개정을 독자적으로 추진하겠다는 입장을 발표하였다.<sup>18)</sup> 2019년 9월 말에 3개 ILO 핵심협약의 비준동의안과 3개 노동 관계법(노동조합 및 노동관계조정법, 공무원노조법, 교원노조법) 개정안이 국회에 제출되었다. 노동 관계법의 개정안은 '노사관계 제도개선위원회'의 공익위원 의견에 기반하여 마련된 것으로 실업자·

해고자 및 소방 공무원·대학 교원의 노조 가입 허용, 전임자 임금 지급 금지 조항의 삭제 등과 더불어 경영계의 요구 사항인 단체협약 유효기간의 연장(2년 → 3년)과 쟁의 행위 시 사업장 시설 점거 금지를 포함

〈표 8〉 정부 시기별 노조 조직률과 노사 분쟁 추이

정부	연도	조합원 수 (천 명)	노조 조직률 (%)	노사 분류 (건수)	근로 손실 일수 (천 일)
김대중 정부	1998	1,401.9	11.4	129	1,452
	1999	1,480.7	11.7	198	1,366
	2000	1,527.0	11.4	250	1,894
	2001	1,568.7	11.5	235	1,083
	2002	1,538.5	11.3	322	1,580
노무현 정부	2003	1,549.9	10.8	320	1,299
	2004	1,536.8	10.3	462	1,199
	2005	1,506.2	9.9	287	848
	2006	1,559.2	10.0	138	1,201
	2007	1,687.8	10.8	115	536
이명박 정부	2008	1,665.8	10.5	108	809
	2009	1,640.3	10.1	121	627
	2010	1,643.1	9.8	86	511
	2011	1,719.9	10.1	65	429
	2012	1,781.3	10.3	105	933
박근혜 정부	2013	1,847.6	10.3	72	638
	2014	1,905.5	10.3	111	651
	2015	1,938.7	10.2	105	447
	2016	1,966.9	10.3	120	2,035
문재인 정부	2017	2,088.5	10.7	101	862
	2018	2,331.6	11.8	134	552
	2019	2,539.7	12.5	141	402
	2020	-	-	105	554

하였다. 정부의 노동 관계법 개정안은 노사 단체 모두가 강한 반대 입장을 표명함에 따라 계속 미뤄지다가 가까스로 2021년 1월 임시국회에서 ILO 협약 비준과 더불어 입법 처리될 수 있었다.

〈표 8〉에서 보여 주듯이, 2017~2019년의 기간에 조합원 수가 45만 명 늘어나고, 노조 조직율도 1.8%(10.7% → 12.5%)로 높아진 점이 특기할 만하다. 조합원의 최근 증가 추세는 ‘노동 존중 사회’ 및 ‘공공 부문 비정규직 제로화 선언’을 표방한 문재인 정부의 친노동 정책 기조하에서 노조 조직화에 대한 사용자의 억지력 약화, 노조 보호에 대한 미조직 노동자들의 관심 증대, 양 노총 간의 가열된 조직화 경쟁 등에 따른 것으로 설명될 수 있다. 다만, 노조 조직 현황을 세부적으로 살펴보면, 비정규직과 중소기업의 조직률이 여전히 답보 상태이거나 심지어 감소세를 보이고 있어 취약 노동자 집단의 노조 조직화가 그리 진척되지 못하고 있음을 확인케 된다(이창근, 2021). 문재인 정부의 지난 4년 임기 동안 노사 분류 발생 건수와 근로 손실 일수가 다소 증감의 추세를 나타내긴 하지만 이전 보수 정부와 대동소이한 양상을 보여 준다. 그런데, 현 정부하에서 노조 쟁의 행위에 대한 손해 배상 청구 소송이 14개 사업장에서 28건 진행되었으며, 손해 청구액이 69억 원에 달하는 것으로 확인되어 문재인 정부하에서도 노조의 정당한 단체행동권 행사에 대한 기업들의 경제적 탄압 행위가 여전히 지속되고 있음을 확인해 볼 수 있다(이창근, 2021).

## 5) 노동 안전망의 확충

노동 생활의 주된 위험인 실업과 산업 재해로부터 보호받을 수 있는 노동 안전망으로 고용보험과 산재보험을 손꼽을 수 있다. 문재인 정부는 노동 안전망의 확충을 위해 국정 과제 “실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화”에서 고용보험 가입 대상 확대와 중층적 고용 안전망 구축



을 제시하였고, 국정 과제 “차별 없는 좋은 일터 만들기”를 위해 원청 공동 사용자 책임과 산업안전 보건 체계 혁신(특수 고용 노동자·감정 노동자 등 보호 대상 확대)를 정책 과제로 명시하였다. 그런데, 노동 안전망 확충을 위한 문재인 정부의 정책 추진에 있어 일부 정책(예: 고용보험 가입 대상 확대 및 실업급여 지급 수준·기간의 개선, 감정 노동 보호 등)만이 자체 계획에 따라 진행되었다. 하지만, 일부 정책 과제의 경우에는 정부 여당이 중대 사건의 발생(예: 코로나19 질병 재난의 발발, 산재 사망 사고의 발생, 노동계와 시민 사회의 강한 정책 압박 등)에 떠밀려 노동 안전망의 강화를 추진하였거나, (특히 산업안전 보건의 정책 영역에서) 소극적인 태도를 보여 주어 여론의 질타를 받기도 하였다.

고용안전망에 있어 문재인 정부는 2019년에 실업급여의 지급 수준(평균 임금 50% → 60%)을 인상함과 동시에 지급 기간(90~240일 → 120~270일)을 연장하고, 초단시간 노동자와 65세 이상 노동자 그리고 자영자에 대한 수급 요건을 확대하는 고용보험법 개정을 성사시켰다. 2020년 초 코로나19 질병 재난이 발생하여 실업률 증가와 자영자 및 중속 계약자들의 생계난이 심각한 사회 문제로 대두되는 상황 속에서 여야 정치권에서 큰 논란 없이 그해 5월에 한국형 실업 부조인 국민 취업 지원 제도가 도입될 수 있었고, 같은 해 12월에는 예술인(2020년 12월부터)-특고(2021년 7월 12개 직종)-플랫폼 종사자(2022년 1월 2개 직종)-특고/플랫폼 추가 직종(2022년 7월), 그리고 자영업자(2025년 적용)까지 단계적으로 확대하겠다는 전 국민 고용보험 로드맵을 발표하여 그 계획에 따라 제도 개편을 진행해 오고 있다. 아울러, 취약 노동자의 권익 보호에 대한 노동·사회단체들의 계속된 문제 제기가 사회적 반향을 일으켜 당초의 국정 과제에 포함되지 않은 노동 정책이 추가적으로 시행되기도 하였다. 그러한 예로서는 직장 내 괴롭힘 금지(2018년 12월 근로기준법 개정)와 감정 노동(2018년 4월 산업안전보건법 개

정)·필수 노동(2021년 4월 필수업무종사자 보호법 제정)·가사 노동(2021년 7월 가사서비스 종사자 보호법 제정)·플랫폼 노동(2021년 6월 플랫폼 종사자 보호법 발의)에 대한 보호 제도의 법제화가 해당된다.

문재인 정부는 집권 초기부터 빈발하는 중대 산업 재해에 대응하여 산재 사망 사고의 대폭 감축을 위한 대책을 발표하였다. 그럼에도 불구하고, <표 9>에서 보여 주듯이 2018년에 산재 사망 사고는 오히려 늘어나고, 특히 2018년 12월에 발생한 한국서부발전 태안발전소에서 하청업체 소속으로 근무하던 청년 김용균(당시 24세)의 사망 사고가 사회적으로 크나큰 충격의 파장을 일으키며 국회에 계류 중이던 산업안전보건법의 전면 재개정이 이뤄졌다. 김용균법으로 알려진 개정 산업안전보건법에는 도급인의 산업 재해 예방 책임·의무, 중대 재해 발생에 대한 처벌 강화 등의 조항이 신설되었다. 그런데, 2019년 4월 고용노동부가 발표한 시행령 및 시행 규칙에서 도급 금지와 원청 책임 처벌의 적용 범위를 협소하게 제한하여 노동계와 시민·사회단체로부터 강한 반발을 불러일으켰다. 산업안전보건법의 전면 개정을 통한 규제 강화에도 2020년 들어 중대 산업 재해/사고가 줄지 않고 코로나19 상황에서 택배 분야의 과로사 문제가 심각한 사회 이슈로 부각됨에 따라 지난 수년 동안 노동계와 시민·사회단체가 줄기차게 주장해 온 중대 재해 기업 처벌의 법제화에 대한 사회적 공론화로 이어져 정부 여당은 국정 과제에는 포함되지 않았던 중대재해처벌법의 제정에 나서 결국 2021년 1월에 입법하기에 이른다. 산재 사망 사고의 80% 이상이 50인 미만의 중소기업장에서 발생함에도 불구하고, 이 법에서 50인 미만의 사업에 대해 3년간 적용을 유예하고, 5인 미만 사업장에는 아예 적용치 않는 것으로 규정하여 많은 논란과 거센 반발을 초래하고 있다. 또한, 중대 산업 재해와 사고가 쉽게 줄지 않는 고질적 성격을 감안하여 이 같은 구조적 문제를 차단·해소하기 위해 특단의 규제 장치로서 중대재해처

〈표 9〉 산업 재해 사고와 사망자 수 추이

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
재해자 수	91,824	90,909	90,129	90,656	89,848	102,305	109,242	108,379
재해율 (%)	0.59	0.53	0.50	0.49	0.48	0.53	0.58	0.57
사망자 수	1,929	1,850	1,810	1,777	1,957	2,142	2,020	2,062
사망 만인율	1.25	1.08	1.01	0.96	1.05	1.12	1.08	1.09
사고 사망자 수	1,090	992	955	969	964	971	855	882
사고 사망 만인율	0.71	0.58	0.53	0.53	0.52	0.51	0.46	0.46

출처: <https://www.kosha.or.kr/kosha/data/industrialAccidentStatus.do>

벌법을 제정한 것인데, 인과관계 추정, 발주처 책임 등의 핵심 조항이 제외되었고, 처벌 수위의 하한형이 도입되지 않았으며, 손해 배상 책임이 징벌적이라고 보기 어려운 수준으로 정해졌다는 비판을 받고 있다 (김현주, 2021).

#### 4. 맺음말: 문재인 정부의 노동 정책에 대한 종합 평가와 시사점

문재인 정부는 노동 정책 분야의 국정 과제로서 ‘노동 존중 사회 실현’, ‘비정규직 사용의 사유 제한’, ‘1800시간대 노동 시간 단축’, ‘공공 부문의 81만 개 일자리 창출’, ‘2020년 최저임금 1만 원 실현’ 등과 같이 ‘친노동’ 정책들로 구성하여 제시하였다. 이처럼 문재인 정부의 출범 초반에 국정 과제로 설정된 주요 노동 정책들은 대선 국면에서 쏠쏠 시민 혁명

의 핵심 주체로 동참하였던 노동계의 ‘친노동적’ 개혁 요구, 노동조합들과의 정책연대협약 체결, 그리고 보수 정권과의 차별화된 진보적 정책 대안의 제시 필요성 등에 의해 정책 공약의 형태로 형성되었으며, 집권 후 5년 국정 운영에 대한 설계 작업을 담당한 국정기획자문위원회의 검토와 선별을 거쳐 확정되어 공표되었던 것이다.

문재인 정부의 4년 임기 동안 추진해 온 주요 노동 정책들에 대해 이행 여부와 집행 효과 및 파생 문제를 중심으로 평가해 보면 <표 10>에서 예시하는 바와 같다. 정책 평가에 있어 이행 여부가 특정 정책이 얼마나 실행되었는지(○ 이행, △ 부분 이행, × 미이행)를 검토하는 것이라면, 집행 효과는 해당 정책의 이행이 얼마나 개선 효과를 거두었는지(○ 긍정 효과, △ 제한 효과, × 효과 미비)를 살펴보는 것으로 구분해 볼 수 있다. 정책 평가가 연구자의 주관적 판단에 기반할 수밖에 없다는 점<sup>19)</sup>에 유의하여 문재인 정부의 노동 정책 - 이번 연구에서 검토한 15개 노동 정책들 - 에 대해 개별적 평가를 논의하기보다 이행 여부와 집행 효과의 두 가지 평가 기준을 조합하여 종합적으로 확인되는 몇 가지 정책 집행의 패턴을 찾아볼 수 있다. 우선, 검토 대상의 15개 노동 정책 중에서 여섯 개가 해당 정책을 이행한 것으로 볼 수 있으나, 그에 따른 집행 효과가 의도한 만큼 충분히 발현되지 못하였거나(예: 일자리 위원회 설치 및 고용 영향 평가 확대: 고용 실적 부진, 지역·산업 맞춤형 일자리 창출: 제한적 고용 창출 실적, ILO 핵심 협약 비준: 노동권 보장의 제도적 규범력 불확실, 산업안전 보건 체계 혁신 및 원청 공동 사용자 책임 부과: 중대 재해 빈발) 그 정책 집행을 통해 새로운 문제를 야기한 경우(예: 공공 부문 비정규직 전환으로 인해 공무원 처우 개선 문제 초래)로 판단되는 사례 유형으로 분류된다. 4개의 정책 과제(예: 공공 부문 81만 개 일자리 창출, 최저임금 1만 원 인상, 1800시간대 노동시간 단축, 노동 기본권 신장의 제도 개선)는 이행 노력을 보였으나 임

기 내 목표 달성에 실패하였거나 미진한 실적에 그쳤으며, 그로 인해 정책 효과- 예를 들어, 공공 일자리 증대의 필요성에 대한 사회적 공감대 확산, 임금 격차 축소, 일·생활 균형 보장, 노동권 보장의 인식 제고-가 제한적이라 판단되는 사례에 해당된다. 비정규직 감축 로드맵과 노동 존중 사회 기본 계획 수립은 전연 이행되지 않은 두 개 정책 사례에 해당되는데, 아무래도 비정규직 사용과 노동 존중 사회에 대한 사회적 공감대가 충분히 성숙되지 못한 현실 여건하에서 결국 '공수표'의 국정 과제로 처리될 듯하다. 반면, 고용보험 가입 대상의 확대와 중층적 고용 안전망의 구축은 코로나19 질병 재난으로 인해 전 국민 고용보험 및 취약 계층 대상의 실업 부조 지원 등에 대한 사회적 합의가 손쉽게

<표 10> 문재인 정부의 주요 노동 정책에 대한 종합 평가

정책	이행 여부	집행 효과	비고
일자리위원회 설치 및 고용 영향 평가 확대	○	△	국정 과제(16)
공공 부문 81만 개 일자리 창출	△	△	국정 과제(16)
공공 부문 비정규직 전환	○	△	국정 과제(16)
지역·산업 맞춤형 일자리 창출	○	△	국정 과제(16)
비정규직 감축 로드맵(사유 제한&사용 부담)	X	X	국정 과제(64)
(2020년) 최저임금 1만 원 인상	△	△	국정 과제(64)
1800시간대 노동시간 단축	△	△	국정 과제(71)
노동 존중 사회 기본 계획 수립	X	X	국정 과제(63)
노동 기본권 신장을 위한 법·제도 개선	△	△	국정 과제(63)
ILO 핵심 협약 비준	○	△	국정 과제(63)
고용보험 가입 대상 확대	○	○	국정 과제(19)
중층적 고용 안전망 구축	○	○	국정 과제(19)
원청 공동 사용자 책임	○	△	국정 과제(64)
산업안전 보건 체계 혁신	○	△	국정 과제(64) + 신규
직장 괴롭힘 방지, 필수 가사 노동 보호	-	△	신규 정책

조성되어 해당 제도 확충과 고용 안전망 보호 대상의 추가 확대(예: 특고, 플랫폼, 자영자)를 위한 단계적 정책 추진의 로드맵이 마련·진행되었다. 아울러, 직장 괴롭힘 방지, 필수·가사 노동자 보호, 그리고 중대재해처벌법 등은 국정 과제에 포함되지 않은 정책 과제이었지만, 노동계와 시민·사회 운동의 강력한 정책 압박과 우호적인 사회여론의 조성, 그리고 코로나19 질병 재난 상황 등에 힘입어 법제화의 진척을 이뤄 내긴 하였으나 고질적인 노동 관행의 개선에 얼마나 이바지할지에 대해서는 추후 지켜봐야 할 것이다.

그동안 문재인 정부의 노동 정책에 대해 진보와 보수의 관점에서 친노동 성격이 부족하다거나 지나치다는 각자의 입장에 따라 비판적인 평가 의견을 제시하는 논의가 다수를 이루고 있다. 특히, 진보적인 입장에서는 현 정부의 노동 정책이 대선 국면에서 제시되었던 문재인 후보의 공약을 기준 삼아 크게 못 미친다는 지적과 더불어 정부 출범 초에 국정 과제로 발표되었거나 추진된 정책에 비추어 용두사미로 크게 후퇴되었다고 강하게 비판하고 있다. 그런데, 이상의 종합적 평가에 비추어 보면, 노동 정책을 평가함에 있어 단지 그 정책을 집행했는지의 여부만을 검토하기보다 정책의 집행 효과가 어떻게 나타나고 있는지, 그리고 임기 기간 동안 정책의 추진 과정이 어떠한 궤적을 보이는지를 잘 살펴보는 것이 중요하다. 문재인 정부의 노동 정책이 집권 기간에 걸쳐 그 성격이 변화되는 것에 대한 비판적 분석은 드물게 이병훈(2019)과 권순미(2020)에서만 찾아볼 수 있는데, 흥미롭게도 정책 변화에 대해 상이한 인과적 분석을 제시하고 있다. 권순미(2020)는 문재인 정부의 노동 개혁(정책)이 초반의 포용적 안정화에서 점차 연성 이중화로 바뀌었는데, 그 배경 원인을 보수주의 복지 체제와 공고화된 이중 노동 시장 등의 구조적 제약 요인에서 찾고 있다. 반면, 이병훈(2019)은 문재인 정부의 노동 정책이 후퇴한 주된 이유에 대해 불리한 외부 여건(예: 경

기 침체 및 고용 실적 악화, 강력한 반대 집단의 존재, 이해 집단의 비협조 등)을 대처하는 정책 주도 집단의 집행 역량 미비로 설명하고 있다. 이번 연구에서는 문재인 정부가 추진한 여러 노동 정책들의 실행 궤적이나 집행 성과가 상당히 다양하다는 점에서 정책 집행의 변동과 편차를 구체적으로 파악하려면 거시적 관점에서 정책 추진의 구조적 맥락 조건이나 제약 조건을 파악·진단하는 것에 그치기보다 노동 정책에 간여하는 다양한 주체들 간의 정치적 상호작용-노사 간의 노동 정치, 정당 간의 국가 정치, 그리고 진보·보수 진영 간의 담론 정치-과 정책 추진 주체의 집행 역량을 면밀히 따져보는 것이 더욱 중요하다는 점을 재확인해 준다. ‘최저임금 1만 원 인상과 주 52시간제 도입’과 같은 정책 후퇴의 사례 못지않게 중대재해처벌법과 필수노동자 보호법의 제정과 같이 중대 사건의 발생과 해당 정책 공론화 집단의 효과적인 활동 등으로 새로운 정책 의제의 제도화 또는 집행이 가능할 수 있다는 점에서 정책 집행의 정치적 동학에 대한 이론적 논의와 경험적 분석을 폭넓게 축적시켜 나갈 필요 있다.

2021. 08. 05 접수/ 2021. 08. 18 심사/ 2021. 09. 01 채택

## 주 석

- 1) 이병훈(2019)에서는 문재인 정부의 2년 반 집권 기간에 노동 정책이 어떠한 변질을 보였는지, 그리고 왜 그 같은 정책 후퇴가 발생하였는지에 대해 정책학의 관점에서 논의하고 있다. 이번 연구는 그 후속으로 4년여 지난 시점에서 문재인 정부의 노동 정책에 대해 다시금 검토·평가하려 한다.
- 2) 민주당의 대선 공약집에서는 4대 국정 비전의 하나인 “더불어 성장으로 함께하는 대한민국”의 하위 공약으로 ‘일자리가 마련된 대한민국’의 약속과 함께 노동 정책 과제들을 제시하고 있다. 더불어 성장의 국정 비전은 문재인 정부의 출범 직후 소득 주도 성장이라는 경제 정책의 핵심 기조로 공식화되었다.
- 3) ‘정책공감 국민성장’의 노동 정책 공약 개발을 담당하였던 노동사회통합팀은 임금·일자리·건강 안전·동반 성장·사회 연대 분야의 5개 전략과 15대 정책 과제를 제안하였다. 민주당의 대선 노동 정책 공약집에서는 4개 방향(① 좋은 일자리 만들기, ② 노동 시장 격차 구조 해소하기, ③ 노동 인권 강화·보장하기, ④ 일하는 사람들의 생활 안전 확충하기)의 10대 주력 과제를 제시하였다. 또한, 문재인 대통령의 노동 정책 국정 과제에는 ‘노동 존중 사회’의 정책 슬로건을 비롯해서 공공기관 비정규직의 정규직 전환, 노동이사제, 감정 노동자 보호, 생활 임금 등과 같이 박원순 시장이 추진하였던 서울시의 주요 노동 정책을 모방하거나 참조해서 만든 정책 의제가 상당수 포함되었다.
- 4) 국정기획자문위원회의 고용노동 정책분과에는 노동계 출신의 여당 의원이 간사 역할을 수행하였고 한국노총 간부 2인이 참여하여 노동계 입장을 적극 대변함으로써 대선 국면에서 제시되었던 친노동적인 정책 의제의 상당 부분을 국정 과제에 반영시킬 수 있었다(이병훈, 2019).
- 5) 박용석(2021)에 따르면, 정부가 사회 서비스 일자리 창출 목표 34만 개(보육·요양·보건과 사회서비스공단 신설 및 문화·체육·환경 등)중에 2020년까지 23만9000개가 확보된 것으로 발표하였으나, 그 실적의 대부분이 지자체의 민간 위탁 방식으로 추진되는 것이라 좋은 공공 부문 일자리와는 거리가 먼 것으로 파악된다.
- 6) 비정규직 전환 정책에 대한 대통령 선언이 발표된 인천국제공항은 2017년 당시 종사하는 전체 노동자 1만1159명의 비정규직 비율이 무려 88.4%(9868명)에 달하여 비정규직의 남용과 차별 문제를 집약적으로 보여 주는 대표적인 공공기관의 상징성을 갖고 있었다.



- 7) 2020년 3월 공무원위원회(위원장 고용노동부 장관)가 설립되어 공무원 관련 노정 협의가 진행되었으나, 공무원의 임금 인상과 처우 개선 등에 대한 현격한 입장 차이로 인해 그동안 유의미한 진전을 이루지 못한 상태이다.
- 8) 재정 사업 고용 영향 평가 대상 확대(2019년 816개 → 2020년 850개)와 더불어, 정부는 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화로서 청년 취업 촉진을 위해 고용 의무 할당률 5% 이상 달성, 추가 고용 장려금 도입 등을 실시하였고, 중장년 대상으로 인생 3모작의 지원(2018년 신중년 적합 직무 장려금과 2019년 경력형 일자리 신설)과 1000인 이상 대기업의 재취업 의무화(2020년)를 시행하였으며, 여성을 위해 적극적 고용 개선 조치 대상 확대(2017년)와 남녀고용평등법의 전사업장 적용(2018년), 그리고 가사 근로자 고용 개선의 입법(2021년) 등을 추진하였다.
- 9) 2018년 한 해에만 경제지와 보수 언론이 최저임금 때문에 고용 사정 악화와 기업 경영의 어려움이 초래되고 있다는 기사가 수천 건에 달하였다(정경은, 2021).
- 10) 최저임금 산입 범위를 개편하기 위한 취업 규칙 변경을 근로자 과반수 또는 노조의 동의를 구할 필요 없이 의견 청취만으로 가능토록 최저임금법에 특례 조항(6조 2항)이 신설된 것에 대해 사용자의 일방적인 취업 규칙 변경을 허용한 제도적 선례를 만들어 주었다는 우려와 비판이 제기되기도 하였다.
- 11) 2019년 최저임금을 결정하였던 최저임금위원회의 공익위원들이 정부의 일방적인 결정 방식 개편 추진과 경영계의 '최저임금 대폭 인상' 책임론 제기 등의 이유로 전원 사퇴함에 따라 정부가 새롭게 선임한 공익위원들의 주도하에 2020년 최저임금의 인상률이 결정되었다.
- 12) 2019년 후반이 되어서야 기획재정부는 경기가 정점에 도달한 것이 2017년 2~3분기였고, 그 이후 경기 하강 국면에 진입하여 지속되고 있다는 사실을 뒤늦게 인정하였다.
- 13) 지원 대책에 포함되어 있던 카드 수수료 인하는 2018년 11월에 되어서야 신용카드의 경우 0.22~0.65%, 체크카드에 대해 5~0.46% 인하하겠다는 정책 방안이 공표되어 2019년에 시행되었다.
- 14) 국정기획자문위원회의 100대 국정 과제 보고서를 살펴보면, 세부 과제(64-4)인 '최저임금 1만원 실현과 생활임금제 확산'의 목표와 주요 내용, 그리고 연차별 추진 계획을 간단히 언급하고 있을 뿐 해당 과제의 실행 여건 검토와 구체적인 실행 전략 등을 제시하지 않아 허술한 정책 기획의 단면을 확인할 수 있다.

- 15) 대통령 선거에서 ‘저녁 있는 삶’을 위해 노동 시간 단축의 필요성에 대한 정치권의 공감대가 조성되었다는 점, 그리고 국회에서 주 52시간 상한제의 도입에 대한 법 개정이 이뤄지지 않을 경우 휴일 포함 68시간 근로를 허용해 온 행정 해석을 폐기해서라도 근로 시간 단축을 달성하겠다는 문재인 대통령의 강력한 의지 표명으로 압박하였던 점이 주효하여 근로기준법 개정이 성사될 수 있었다(이병훈, 2019).
- 16) 2018년 초에 개정된 근로기준법에서는 탄력 근로제에 대해 2022년 말까지 단위 기간 확대 등 제도 개선을 위한 방안을 준비하여야 한다는 부칙 조항을 두고 있었다.
- 17) 경제사회노동위원회법 제 7조에서는 경사노위의 안전 의결이 근로자·사용자·정부 대표의 1/2 이상이 출석하여 의결할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 이 규정에 따라 탄력근로제 관련 합의에 대한 경사노위 본회의 의결이 민주노동총 대표와 여성·비정규직·청년 노동계층 대표 3인의 불참에 따라 무산되었던 것이다.
- 18) 정부는 국내 형법 체계 전반의 개편을 요구하는 협약이라 추가적인 검토가 필요하다는 이유를 들어 ILO 핵심 협약 제105호(강제 노동의 철폐)의 비준을 제외하였다.
- 19) 문재인 정부의 4년 임기 동안 국정 과제인 노동 정책의 이행 실적에 대해 고용노동부(2021)와 민주노동총, 그리고 정책연구원(박용석 외, 2021)은 매우 상반된 평가 의견을 제시하고 있다.

## 참고 문헌

- 고용노동부(2021). 문재인 정부 고용노동 분야 공약(국정과제) 이행 성과. (비공개 자료)
- 권순미(2020). 문재인 정부 노동개혁의 이상과 현실: 포용적 안정화에서 연성 이중화로. 『한국사회정책』, 27권 1호, 129~152.
- 김대호(2017). 문재인 정부 1년 경제평가 및 제언. 사회디자인연구소 연구보고서.
- 김순양(2010). 정책과정 분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 『한국정책학회보』, 19권 1호, 35~70.
- 김현주(2021). 중대재해기업처벌법 제정운동 과정과 법안 평가. 『기본소득』, 봄호, 51~56.
- 남우근(2021). 문재인 정부 4년 비정규직정책 평가. 박용석 외. 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02, 127~162.
- 민주노총 정책연구원(2019). 문재인 정부 2년, 노동정책 평가. 이슈페이퍼 2019-02.
- 박석운(2021). 문재인 정부 노동정책 평가와 차기 정부 노동정책의 과제. 사회연대 포럼 주최 토론회 “2022년 대선: 차별과 불평등을 넘어 사회연대의 큰 길로” 토론문.
- 박용석(2021). 문재인 정부 4년 일자리정책 평가. 박용석 외. 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02, 53~86.
- 박용석 외(2021). 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02.
- 송호근(2017, 7, 11). ‘뽕’축구의 유혹. 『중앙일보』, 칼럼.
- 이병훈(2019). 문재인 정부의 노동정책 변화에 관한 연구. 『한국사회정책』, 26권 4호, 101~130.
- 이용우(2019). 문재인 정부 중간평가: 국민이 걱정하는 나라. 한반도선진화재단.  
URL: [https://www.hansun.org/korean/bbs/board\\_view.php?bbs\\_code=bbsIdx8&num=5980](https://www.hansun.org/korean/bbs/board_view.php?bbs_code=bbsIdx8&num=5980)
- 이창근(2021). 문재인 정부 4년 노동정책 평가. 박용석 외. 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02, 163~234.
- 정정은(2021). 문재인 정부 4년 최저임금과 노동시간단축 정책 평가. 박용석 외. 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02,

163~234.

정이환(2019). 노동시장 개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장 개혁 과정의 분석. 『산업노동연구』, 25권 2호, 37~85.

참여연대(2021). 문재인 정부의 멈춰선 개혁, 성과와 한계. 『참여연대 이슈리포트』.

황선웅(2021). 문재인 정부 4년 경제정책 평가. 박용석 외. 『문재인 정부 4년 경제·노동·사회정책 평가』. 민주노총총서 2021-02, 53~86.

Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 65~91). Boulder: Westview Press.

## 문재인 정부의 노동 정책에 대한 평가

이병훈

문재인 정부의 노동 정책은 대선 국면에서 촛불 시민 혁명의 핵심 주체로 동참하였던 노동계의 '친노동적' 개혁 요구, 노동조합들과의 정책연대협약 체결, 그리고 보수 정권과의 차별화된 진보적 정책 대안의 제시 필요성 등에 의해 정책 공약의 형태로 형성되었으며, 집권 후 국정기획자문위원회에 의해 국정 과제로 확정되어 공표되었다. 이번 연구에서 검토한 15개의 노동 정책 과제를 이행 여부와 집행 효과의 평가 기준에 의거하여 비교·검토해 보면, 1) 이행하였으나 집행 효과가 미진하거나 새로운 문제를 초래하는 유형, 2) 이행 수준과 집행 효과가 모두 제한적인 유형, 3) 전연 이행되지 않은 유형, 4) 이행 수준과 집행 효과 모두 계획대로 또는 그 이상으로 발전된 유형으로 분류해 볼 수 있다. 문재인 정부가 추진한 노동 정책들의 실행 궤적이나 집행 성과가 상당히 다양하다는 점에서 정책 집행의 변동과 편차를 이해하려면 정책 추진의 구조적 맥락 조건이나 제약 조건을 진단하는 것으로 그 치기보다 노동 정책에 간여하는 다양한 주체들 간의 정치적 상호작용과 정책 추진 주체의 집행 역량을 면밀히 파악하는 것이 중요하다.

**주제어** · 노동 정책, 정책 형성, 정책 집행, 정책 변동, 문재인 정부, 정책 집행 동학

## Abstract

# An Evaluation on the Labor Policy of Moon Jae-In Government

Lee, Byoung-Hoon

The labor policy of Moon Jae-In government, which was officially formulated by the National Planning and Advisory Commission, was shaped in the form of policy promises by the candle-light labor activism circles' demand on pro-labor reforms, policy-solidarity agreements with labor unions, and the need of progressive political campaigns to differentiate from the conservative governments. In this study, fifteen labor policies, implemented by Moon Jae-In government, are comparatively examined in terms of policy implementation and impacts. The comparison identifies four patterns in the combination of policy implementation and impact as follows: 1) full policy implementation with little impact, 2) limited policy implementation with little impact, 3) no policy implementation, 4) full policy implementation with a satisfied impact. As such, labor policies of Moon Jae-In government are diverse in terms of implementation processes and outcomes. In order to comprehend the changes and diversity in the implementation of labor policies, it is significant to figure out the implementation capacity of policy making actors and their political interplay with other involved actors, as well as to examine the structural contexts and constraints.

**Key words** · labor policy, policy formulation, policy implementation, policy change, Moon Jae-In government, policy implementation dynamics