

KLSI

ISSUE PAPER

제 116 호
2019-15호
(2019.10.14.)

www.klsi.org

문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

[목차]

1. 들어가는 말
2. 문재인정부 1기 노동정책 진단 및 평가
 - 1) 총평
 - 2) 쟁점별 평가
3. 문재인정부 2기 노동정책 제언

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/klsiedit

<요 약>

노동존중사회를 내 세운 문재인정부의 임기가 절반을 넘어서고 있다. 문재인정부는 집권 초 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’, ‘최저임금의 대폭 인상’, ‘노동시간 단축’, ‘쌍용차·KTX여승무원 등 장기분규 사업장’ 문제 해결 등으로 노동계의 지지를 이끌었다. 하지만 집권 1년을 경과하면서 노동계의 지지는 반대로 바뀌었고, 노동계의 집단행동이 표출되기 시작하였다. 급기야 사회적 대화를 통한 갈등 해소와 노동존중사회 실현을 목표로 출범한 ‘경제사회노동위원회’는 작동불능 상태에 빠졌다.

이 글은 지난 2년 반 동안 추진된 문재인정부의 노동정책을 검토한다. 문재인정부의 초기 노동정책은 친(親)노동 정책이라는 평가가 지배적이었다. 하지만 현 정부의 노동정책은 경제정책 일반과 동일하게 ‘전환의 계곡(Valley of Transition)’을 넘지 못하고 있다. ‘노동존중사회’라는 거대한 노사관계 패러다임 전환 정책은 기득권 세력의 저항에 막혀 한 걸음을 내디딘 후에는 갈지자걸음이다. 문재인정부의 노동정책은 집권 1년을 경과하면서 변화하였다. 노동개혁은 시나브로 후순위로 밀려나고 경기 활성화 논리와 일자리 질(質) 개선보다는 양(量) 창출이 전면에 등장했다. 경제상황의 악화로 고용사정이 나빠지자 정부는 단기 성과주의의 유혹에 빠지고 산업구조 및 노동시장 개편이 아닌 정치적 이벤트에 매달렸다. 최저임금 인상과 노동시간 단축이 영세기업, 자영업자를 망하게 한다는 담론이 확산되면서 정부의 노동정책은 개혁에서 현상유지(관리)로 선회하였다.

지난 2년 반 동안 추진되었던 고용노동 정책을 “일자리 창출, 최저임금 인상, 사회적 대화, ILO 핵심 협약 비준, 공공부문 정규직화” 등 다섯 가지로 구분해 평가하였다. 먼저, 공공부문 81만개 일자리 창출을 보면 2년 동안 168,097명이 확충되었다. 정규직 전환을 제외하면 목표 대비 충원율은 32.7%로 저조하다. 둘째, 2020년 최저임금 2.87% 인상은 최저임금 인상이 경제 및 고용에 부정적인 영향을 미친다는 보수 야당과 언론 공세에 밀린 담론 패배였고, 정부 정책의 후퇴였다. 셋째, 중앙 사회적 대화기구인 경사노위는 2018년 11월 출범하였으나, 탄력근로제 문제로 5개월째 본위원회 열지 못하는 파행을 겪었다. 파행의 원인으로는 민주노총의 불참, 노사정간 신뢰 부족, 본위원회와 업종별분과·의제별위원회와의 관계 등 여러 요인들이 지적되지만 핵심은 정부 노동정책의 후퇴에 있다. 넷째, 핵심협약 비준은 경사노위에서 노사간 ‘주고받기씩’ 협상으로 진행되어 합의를 도출하지 못했고, 정부가 경사노위 최종 공익

위원안을 토대로 입법안을 마련하였다. ILO 핵심협약과 관련 없는 “사업장 접거”, “단협 유효기간 연장” 등이 개정안에 포함되었다. 다섯째, 공공부문 정규직화 정책으로 20만 명의 정규직 전환이 이루어지는 성과를 거두었으나 자회사의 남발, 처우개선 미비 등으로 갈등이 발생하고 있다. 공공부문의 진전과는 달리 민간부문의 비정규직 문제 해결을 위한 실효성 있는 대안은 마련되지 않고 있다.

문재인정부 2기 노동정책의 성공을 위해서는 첫째, 노동존중사회를 향한 강력하고 지속적인 노동정책의 추구, 둘째, 노동정책 추진을 위한 컨트롤타워 마련 및 치밀한 과정 관리, 셋째, 새롭게 변화하는 노동사회를 대비하기 위한 개방적 사회적 대화의 추진이 요구된다.

문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

1. 들어가는 말

노동존중사회를 내 세운 문재인정부의 임기가 절반을 넘어서고 있다. 문재인정부는 집권 초 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’, ‘최저임금의 대폭 인상’, ‘노동시간 단축’, ‘쌍용차·KTX여승무원 등 장기분규 사업장’ 문제 해결 등으로 노동계의 호응과 박수를 이끌어냈다. 하지만 집권 1년을 경과하면서 노동계의 지지는 반대로 바뀌었고, 노동계의 집단행동이 표출되기 시작하였다. 급기야 사회적 대화를 통한 갈등 해소와 노동존중사회 실현을 목표로 출범한 ‘경제사회노동위원회’는 작동불능 상태에 빠졌다. 물론 과거 정부들의 노동정책도 유사한 흐름을 보였다. 집권 초 개혁적인 노동정책과 담론이 주도하다가 임기 후반기에 접어들면 현상 유지 또는 개혁 후퇴로 귀결되어왔다. 하지만 현 정부의 노동정책 후퇴는 예상보다 빨랐고, 이에 따라 노정갈등은 심화되고 있다. 현장 노동자들의 불만은 더 크게 나타났다. 문재인정부는 촛불혁명을 통해 탄생한 정권이라는 인식이 지배적이다. 문재인정부가 민주당이라는 자유주의 정당 소속이라는 본질적 성격보다 촛불혁명 과정에서 형성된 과장된 이미지와 기대감이 어느 때보다 높았기 때문이다. 기대가 높다보니 실망은 더 커지고 있다.

이 글은 지난 2년 반 동안 추진된 문재인정부의 노동정책을 검토한다. 현 정부의 노동정책은 경제정책 일반과 동일하게 ‘전환의 계곡(Valley of Transition)’을 넘지 못하고 있다. ‘노동존중사회’라는 거대한 노사관계 패러다임 전환은 기득권 세력의 저항에 막혀 한 걸음을 내디딘 후에는 갈지자걸음이다. 한국 노사관계의 구조적 변화는 보이지 않고 과거와 다른 새로움을 모색하지 못하고 있다. 경영계는 여전히 노동배제적 정책을 고수하고 있고, 노동계는 기업별노조체제라는 작업장 울타리에 갇혀 있다. 사회적 대화는 지체되어 있고 산업 환경(디지털사회의 도래) 변화에 따른 미래 대비는 걸음마 단계이다. 공

공부문에서 시작한 노동개혁은 공공부문의 일자리 창출과 비정규직의 정규직화에 갇혀 민간부문의 마중물이 되지 못하고 있다. 물론 이런 결과가 현 정부만의 책임은 아니나, 가장 큰 책임을 지지 않을 수 없다. 한국 노사관계는 노사자율성 보다는 노동개혁에 대한 정부의 의지와 뜻이 결정적인 변수이기 때문이다.

2. 문재인정부 1기 노동정책 진단 및 평가

1) 총평

문재인정부는 박근혜대통령의 탄핵이라는 이례적 정치상황에서 치러진 선거에서 당선 되어 대통령직인수위원회 없이 국정을 시작하였다. 다른 정책과 마찬가지로 노동정책도 대선 공약을 치밀한 검증 없이 로드맵을 마련하지 못한 채 국정과제로 제시하였다. 노동정책 평가는 대선 공약을 기반으로 2017년 8월 국정과제로 명문화 된 “100대 국정과제”를 기반으로 한다. 고용노동 관련 국정과제는 6개 국정과제와 26개 세부 실천과제로 구성된다.

먼저 고용노동 관련 6대 과제는 “(16번) 국민의 눈높이에 맞는 일자리 창출, (18번) 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화, (19번) 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화, (63번) 노동존중사회 실현, (64번) 차별 없는 좋은 일터 만들기, (71번) 휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현”으로 구성되며 각 과제는 “과제 목표, 과제 내용, 기대 효과”로 구성되어 있다.

[표 1]에서 보듯이 문재인정부의 고용노동 국정과제는 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 한국사회의 최대 문제로 등장한 저임금과 비정규직노동자들의 문제를 해결하고 사용자에게 기울었던 노사관계 구도를 국제기준에 맞게 균형을 잡으려는 정책이었다. 이에 따라 문재인정부의 초기 노동정책은 친(親)노동 정책이라는 평가가 지배적이었다. 양대 노총은 문재인정부가 ‘노동존중사회 실현’을 노동정책의 중심인 국정과제로 정하고, 의미 있는 노동시장정책을 마련했다고 긍정적으로 평가하였다. 특히, “공공부문 비정규직 제로 시대, 좋은 일자리 81만개 창출과 실노동시간 단축, 최저임금 1만원” 정책을 높게 평가하였다.

하지만 문재인정부는 참여정부가 경험했던 ‘단기 처방과 장기 효과’의 딜레마에 직면했다. 문재인정부가 제시한 ‘포용국가’의 이념에서 도출된 ‘소득주도성장’이나 ‘비정규직 철폐’도 비슷한 딜레마 상황에 놓여 있다. 단기적으로 정부 예산으로 공공 일자리를 늘리고 비정규직을 정규직화 하는 것은 쉽지만, 대-중소기업의 성장과 창업을 통한 고용 창출이

이루어지지 않으면 지속적인 소득주도성장은 불가능하다. 문 대통령의 인천공항 발언 이후 붓물 터진 정규직화 요구 시위에서 보듯, 단기적인 처방에 대한 사회적 요구는 점차 강해질 것이다. 그러나 장기 효과를 보려면 긴 안목으로 제도를 개혁해야 하는데, 제도개혁에는 박수보다 저항이 더 클 것이다(이재열, 2019¹⁾).

[표 1] 고용노동관련 국정과제 이행 평가

국정과제	세부내용	이행 평가
국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> 2022년까지 공공부문 일자리 81만개 창출 사회적 대화를 통한 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 	○
성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> (청년고용의무제 확대) '18년부터 공공기관 청년고용 의무비율 상향(3%→5%) (추가고용장려금 신설) 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금지원 (청년구직촉진수당 도입) 취성패 3단계와 연계한 구직촉진수당(30만원, 3개월) 신설 (정년일자리 보장) 희망퇴직 남용 방지, 경영상 해고제도 개선방안 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안 마련으로 정년제도 실효성 제고 	△
실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> (고용보험 가입대상 확대) 예술인, 산재보험 적용대상 특고부터 단계적 적용('18년~) (중층적 고용안전망 구축) '18년부터 실업급여 지급수준 및 수급기간 상향으로 실업급여 보장성 강화- 초단시간근로자 및 자발적 이직자(장기 실직) 실업급여 수급자격 인정 방안 마련 및 중소 영세기업 근로자 공적퇴직연금 도입 검토 (공공취업지원서비스 확충) 고용복지+센터 확충, 취업상담인력 충원, 전문성 강화 및 처우개선 등을 통해 구직자가 만족하는 취업지원 서비스 제공('18년~) (4차 산업혁명 대비 직업능력 개발) 미래 유망분야 고급인력 양성 지속 확대, '17년에 재직자 직업능력개발 혁신방안 수립 	△
노동존중 사회 실현	<ul style="list-style-type: none"> (노동존중) 노사정 사회적 대화로 노동존중 사회 기본계획 수립('18년) (노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선) '17년에 2대 지침 폐지, 공공기관 성과연봉제 관련 조치 폐기, 위법·불합리한 단체협약 시정지도 등 개선- 취약 근로자의 노동권 보호를 위해 '18년부터 노사관계 법·제도 개선 추진 (ILO 핵심협약 비준) 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진 (근로자 이해대변제도의 확충) '18년부터 근로자 대표제도 기능 강화, 중소·영세 미조직 노동자 권익 보호를 위한 지원체계 구축 (체불·부당해고 구제) 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화, 부당해고 구제절차 개선 (청년 일자리 기본권) 학교 노동인권교육 활성화, '18년에 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자 보호를 위한 종합대책 마련·시행 	×
차별 없는 좋은 일터 만들기	<ul style="list-style-type: none"> (비정규직 감축을 위한 로드맵) 사용사유제한 제도 도입 추진 (차별 없는 좋은 일자리) 비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등 (원청 공동사용자 책임) 도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건조치 의무강화, 파견·도급 구별기준 재정립 (임금격차 해소) '20년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련, 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진 (산업안전보건체계 혁신) 특수고용노동자 등 보호대상 확대, 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생시 처벌강화 	×

1) 이재열, 2019, “한국사회, 지속가능한가?”, 『노사공포럼』, 통권 제49호, (사)노사공포럼

국정과제	세부내용	이행 평가
	<ul style="list-style-type: none"> - 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련, 특수형태 근로종사자 산재보험 적용 확대 등 보호 사각지대 해소 - 물질안전보건자료(MSDS) 영업비밀심사제도 도입, 일정규모 이상 사업장 안전·보건관리업무 위탁 금지 등 제도 개선 	
휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (1,800시간대 노동시간) '17년부터 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선, 포괄임금제 규제, 장시간 근로사업장 지도·감독 강화, 근로시간 단축에 따른 중소기업·근로자 부담 완화 지원 - 근로시간 단축 종합점검추진단 운영, 근로시간 특례 제외 업종 및 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련 ▪ (휴식 있는 삶 보장) 근로시간 외 업무 지시 금지, 공휴일 민간 적용 및 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 일 가정 양립을 위한 종합 개선방안 마련 ▪ (육아·돌봄 지원 확대) '17년부터 첫 3개월 육아휴직급여 2배 인상, '18년에 육아휴직 보너스 제도 도입 등 인센티브 강화 추진 - 육아기 근로시간 단축 기간 확대를 위한 '10 to 4 더불어 돌봄', 질병·사고·노령 가족을 위한 가족돌봄휴직제도 등 추진 	△

주 : 이행평가는 ○, △, ×로 표시함. ○는 적극적 이행, △는 보통, × 소극적 또는 불이행
 자료: 대한민국 정부(2017), 『100대 국정과제』

문재인정부의 노동정책은 집권 1년을 넘기면서 중심축이 ‘노동’에서 ‘기업’으로 이동하였다. 노동개혁은 시나브로 후순위로 밀려나고 경기 활성화 논리와 일자리 질(質) 개선보다는 양(量) 창출이 전면에 등장했다. 경제상황의 악화로 고용사정이 일시적으로 나빠지자 정부는 단기 성과주의의 유혹에 빠지고 산업구조 및 노동시장 개편이 아닌 정치적 이벤트에 매달렸다. 최저임금 인상과 노동시간 단축이 영세기업, 자영업자를 망하게 한다는 담론이 확산되면서 정부의 노동정책은 개혁에서 현상유지(관리)로 선회하였다. 그런데 자영업자가 망한다는 담론은 거짓임이 밝혀지고 있다. 최저임금이 대폭 인상된 2018년 자영업자의 폐업률은 외려 줄어들었다. 자영업자 폐업률은 2016년 12.18%, 2017년 11.67%이었다가 2018년 10.98%로 역대 최저였다.

이 결과 집권 초 개혁적인 노동정책들은 중단되거나 방향을 선회하였다. 물론 문재인정부의 노동정책 후퇴에는 여러 요인이 지적될 수 있다. 무엇보다도 여소야대라는 정치적 환경에 따른 노동개혁 입법의 어려움, 입법의 정당성을 위한 무리한 노사정 합의 요구, 사용자들의 저항과 보수언론의 부정적 담론 유포, 노동조합의 전략적 방침 부재 등이 지적될 수 있다. 하지만 핵심은 현 정부의 빈곤한 노동철학에서 찾을 수 있을 것이다. 노동존중의 의미를 노동의 공익성, 자율성, 창의성, 책임성 강화의 관점보다 더 많은 일자리와 더 많은 임금의 문제로만 바라보는 시각이 그것이다. 노동조합 조직을 경제사회 발전의 파트너가 아니라 시혜의 대상으로 보니, 노동정책은 약자에 대한 연민과 동정의 시각에서만 바라본다²⁾(강진구, 2019).

2) 강진구, 2019, “문재인정부 2주년 노동존중사회로 가기 위한 희망은 여전히 유효한가”, [문재인 정부 2주년 경제산업-노동정책 평가 및 2020 총선 의제 민주노총 기획토론회] 자료집

이상에 보듯 문재인정부 1기 고용노동정책에 대한 평가는 부정적 평가가 지배적이다. 18개 행정부 대상 ‘2019년 8월 대한민국 행정부 정책수행 평가 조사’ 결과³⁾를 보면 고용노동부는 39.7점으로 18개 행정부처 중 13위로 하위권에 속했다. 고용노동 분야에 대한 정책에 대한 긍정 평가는 30%를 넘지 못하고 있다⁴⁾. 노동정책에 대한 낮은 평가는 현 정부의 노동정책이 보수와 진보 양쪽으로부터 비판받고 있음을 보여준다. 노동계는 현 정부의 노동정책이 초심을 잃고 기업 살리기의 하위 정책으로 포섭되었다고 비판한다. 경영계는 최저임금 대폭인상, 주 52시간제 도입 등 급진적 노동정책으로 기업 경쟁력이 약화되고 노동자의 고용과 소득이 거꾸로 줄었다고 꾸짖는다.

문재인정부의 지난 2년 반 동안의 노동정책을 국정과제를 중심으로 평가해 보자.

먼저, 일자리 창출 등 고용관련 사항에 대한 국정과제 추진은 긍정적이다. ‘국민의 눈높이에 맞는 일자리 창출’ 과제 영역은 “2022년까지 공공부문 일자리 81만개 창출, 사회적 대화를 통한 지역·산업 맞춤형 일자리 창출” 세부 과제를 제시하였으며, 이를 위한 대통령직속 일자리위원회 설치와 함께 지역 단위의 노사상생형 일자리 창출 사업이 추진되었다. 일자리위원회의 자료에 따르면 2019년 6월까지 공공부문에 창출된 일자리는 38만 8791개로 공공부문 81만개 일자리 창출 공약의 달성률은 48.0%이다⁵⁾. 또한 광주형 일자리모델을 벤치마킹한 지역 단위의 노사상생형 일자리 모델이 확산되고 있다. 군산·밀양·구미·강원 등 많은 지역에서 새로운 일자리 창출을 위한 노사정 간 협치가 확대되고 있다. 다음으로 ‘성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화’ 사업은 긍정적이다. 청년구직활동지원금은 실시 중이며, 경사노위에서 한국형 실업부조 제도 도입에 합의하여 2020년 하반기부터 실시하는 성과를 거두었다. ‘한국형 실업부조’로 불리는 ‘국민취업지원제도’가 시행되는데, 이는 고용보험의 안전망 밖에 있는 청년이나 경력단절 여성, 영세 자영업자, 프리랜서 등이 실업 상태에 놓였을 때 최장 6개월간 다달이 50만원씩 구직촉진수당을 지급한다. 2020년 예산은 3천억 원이다⁶⁾.

고용 및 일자리 정책의 진전과는 달리 노사관계 영역의 국정과제는 정책이 실종되었거나 추진 속도가 매우 더디다. 특히 “노동존중사회 실현”과 “차별 없는 좋은 일터 만들기” 분야가 대표적이다. 먼저, 노사정 사회적 대화로 노동존중 사회 기본계획을 수립하겠다는

3) 뉴시스가 리얼미터에 의뢰해 실시한 조사 결과(2019.09.10.)

4) 한국갤럽, 2019, 04 문재인정부 2년 평가 여론조사 결과

5) 박명재(2019), 국정감사자료. 다만 이중에 공공부문 정규직 전환을 제외하면 달성률은 32.7%로 낮아진다.

6) 현재까지 고용 관련 안전망은 고용보험의 실업급여가 유일한 상황이다. 그러나 실업급여는 고용보험에 가입된 분들에게만 적용된다는 한계가 있다. 고용보험 실업급여를 받기 위해서는 첫째, 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상 근무해야 하고, 둘째, 근로의사 및 능력이 있어야 하고, 셋째, 비자발적 이직이어야 하며, 다섯째, 적극적 재취업활동에도 불구하고 취업하지 못한 상태여야 한다는 전제 조건들을 충족해야 한다. 그러다 보니 실제 고용안전망이 가장 절실하게 필요한 비정규직·일용직·임시직 등과 같이 고용이 불안정한 분들은 혜택을 받을 수 없었다. 더구나 고용형태가 다양화되어 가고 있는 상황에서 고용보험만으로는 제대로 된 안전망을 갖출 수 없는 것이 현실이다(송해순, 2019, 『“한국형 실업부조” 합의의 주요 내용 및 의의』, Korea Labor Review 71호, 노사발전재단)

원칙은 연구보고서를 통해 노동존중사회의 개념 정립에 한정되었고, 이의 실행을 위한 로드맵을 만들지 못하였다. 특히 노사간 불신이 현존하는 상황에서 ‘노동존중사회’의 기본계획을 사회적 대화를 통해 수립한다는 국정과제는 그 자체가 실현불가능 한 과제였다.

다만, 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선분야는 2017년에 2대 지침 폐지, 공공기관 성과연봉제 관련 조치 폐기, 2019년 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 등이 이루어진 점은 성과이나 과거 정책 폐기를 넘어선 새로운 대안은 제시하지 못하고 있다. ILO 100주년을 기념하여, 핵심협약을 비준한다는 계획은 실행되지 못한 채 2019년 하반기 국회에 정부 입법안이 제출된 상태에 머물고 있어 언제 통과될지 가늠하기 힘든 상황이다. 국정과제는 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진을 약속하였다. ‘근로자 이해대변제도의 확충을 통해 중소·영세 미조직 노동자 권익 보호를 위한 지원체계를 구축한다’는 과제는 어떤 진전도 없다.

다음으로 “차별 없는 좋은 일터 만들기”는 공공부문에서 추진된 정규직화 이외에 어떤 변화나 적극적인 법제정 논의 등이 이루어지지 않고 있다. 특히 비정규직 감축을 위한 사용사유제한 제도 도입 추진, 비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등은 논의조차 되지 않고 있다. 임금격차 해소를 위한 2020년까지 최저임금 1만원 실현은 2020년의 최저임금 인상률이 2.87%로 결정되면서 사실상 무산되었고, 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진 정책은 임금분포 공시제 도입으로 축소되었다.

다만, 산업안전보건체계 혁신 방안으로 특수고용노동자 등 보호대상 확대, 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생시 처벌강화 등이 김용균씨 사망사건 등으로 안전문제가 공론화되면서 일부 진전이 있었으나 근원적 해결책을 찾지는 못하고 있다. 산업안전의 중요성이 사회적으로 확산되고 있음에도 산재사망자수는 줄어들지 않고 있다. 지난 3년(2016~18)동안 산재사망노동자는 총 2,504명으로, 매년 800여명의 노동자가 산재로 일터에서 죽어간다. 2016년 844명(하청사망노동자 355명, 42.1%), 2017년 856명(하청사망노동자 344명, 40.2%), 2018년 804명(하청사망노동자 312명, 38.8%)이다. 산업법 개정으로 2020년 1월 16일부터 산업안전보건법에서는 도급인의 책임을 강화하였다. 즉, 도급관계하에서 수급인의 근로자에게 산업재해가 발생하는 비중이 높은 현실을 감안해 사업장의 유해-위험 요소에 대한 실질적인 지배관리권을 가진 도급인의 책임을 강화한 것이다. 이러한 법 개정에 따라 “①같은 장소에서 행해지는 사업으로서, ②사업의 일부 도급 또는 전문 분야 공사 전부 도급에 대해 인정되던 도급인의 수급인 근로자에 대한 안전보건조치 의무는, 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장 또는 도급인이 제공하거나 지정한 장소로서 도급인이 지배-관리하는 대통령령이

정하는 장소에서 작업하는 경우에 인정되도록 확대됐다.” 다만, 전체 산재사망자 중 하청 노동자의 비중이 40%를 차지하는 구조에서 하청 노동자의 보호 방안이 뚜렷하지 않다는 점이 문제이다. 원청의 책임을 높였다고 하지만 일정 장소로 국한하였고, 책임이라는 것이 최고경영자는 별칙의 대상에서 거의 빠져나가고 현장 책임자가 모든 문책을 받는 구조라는 비판이 제기된다. 따라서 근본적인 해결을 위해서는 위험의 외주화 금지법과 중대재해기업처벌법을 즉각 제정해야 한다.

2) 쟁점별 진단 및 평가

지난 2년 반 동안 추진되었던 고용노동 정책을 각 쟁점별로 살펴보면 다음과 같다. 고용노사관계의 주요 쟁점을 “일자리 창출, 최저임금 인상, 사회적 대화, ILO 핵심협약 비준, 공공부문 정규직화” 등 다섯 가지로 구분해 살펴본다.

(1) 81만개 일자리 창출

문재인정부는 공공부문의 81만개 일자리 창출을 약속하며 ‘일자리 정부’를 자임하였다. 이는 다른 국가보다 턱없이 낮은 공공부문의 고용 비중을 증가시켜 이를 민간부문으로 확대하여 청년 실업 문제를 해결하고자 하는 계획이었다. 통계청의 ‘2017년 공공부문 일자리 통계’에 따르면 2017년 말 기준 중앙정부와 지방정부, 사회보장기금, 공기업 등 공공부문 일자리는 241만 1천개이다. 전체 일자리 중 공공부문이 고용하는 비율은 전년보다 0.08%포인트 높은 9.0%로 상승했지만, OECD 회원국 중 일본(7.9%)을 제외하면 꼴찌 수준이다. 공공부문의 낮은 고용 비중은 필연적으로 공공서비스의 약화⁷⁾ 및 질 저하의 원인이 되므로 공공부문의 고용 비중 증가를 통한 일자리 창출은 더 이상 미룰 수 없는 과제였다.

문재인정부는 공공부문의 일자리 창출 방안으로 현장민생공무원 17.4만명, 사회서비스 일자리 34만명, 간접고용의 직접고용 전환 등 30만명의 일자리 창출 계획을 약속하였다. 공공부문의 일자리 창출은 민생과 직접 연관된 경찰, 소방, 교육, 사회복지, 생활안전 분야 종사자와 보육·장애인·보건의료 등 사회서비스분야 일자리가 주를 이루었다. 공공부문 간접고용의 직접고용 전환은 일자리 창출보다는 일자리 질 개선 정책이었다고 볼 수 있다.

7) 2018년 기준 한국의 국내총생산(GDP) 대비 공공사회 복지지출 비율은 11.1%였다. 이는 같은 해 GDP 대비 공공사회 복지지출 비율이 파악된 29개 국가 중 꼴찌 수준이다. 우리나라의 GDP 대비 공공사회복지지출 규모는 2009년 8.4%에서 2013년에는 9.3%, 2015년에는 10.2%로 올라서는 등 지난해까지 등락을 거듭하며 증가했다

[표 2] 공공부문 81만개 일자리 창출 계획

① 현장민생공무원 17.4만명	
국가직 (10만명)	(경찰) 파출소 순찰인력, 경찰서 수사인력 등 2.3만명
	(軍부사관) 전문 기술군 등 2.6만명
	(교원) 유치원·특수·비교과교사 등 2.0만명
	(생활안전 등) 근로감독관, 집배원, 감염병대응인력 등 3.1만명
지방직 (7.4만명)	(소방) 119 구급대 등 2.0만명
	(사회복지) 일선 사회복지 공무원, 방문건강관리 인력 등 1.9만명
	(생활안전 등) 가축 전염병 예방 인력 등 3.5만명
② 사회서비스일자리 34만명	
1단계 (17만명)	(보육) 보조·대체교사, 아이돌보미 등 6.4만명
	(요양) 치매 예방·관리인력, 노인돌보미 등 4.1만명
	(장애인) 장애인 활동 지원, 장애아동 가족 지원 인력 등 2.4만명
	(보건의료) 간호·간병 통합서비스, 정신건강 증진 지원 인력 등 3.5만명
	(환경·문화 등) 숲 해설사, 생활체육강사 등 0.6만명
2단계 (17만명)	(국민체감형 사회서비스 일자리) 공공인프라 확충, 생애주기별 공공서비스 확대, 전달체계 보강 등을 통한 국민체감형 사회서비스 일자리 17만명
③ 간접고용의 직접고용 전환 등 30만명	

[표 3]은 지난 2년 반 동안 추진된 공공부문의 일자리 확충 현황이다. 먼저, 현장민생 공무원 17.4만명 충원목표는 '19.06말까지 35.0%인 6만 929명이 충원됐다. 세부적으로 보면 국가직 10만명 충원목표는 36.7%인 3만 6,741명이 충원됐다. 영역별로 보면 군부사관·군무원은 충원목표 2만명 대비 41.7%인 8,348명이 충원되어 충원률이 가장 높았고, 교원은 9,871명(38.0%), 근로감독관·집배원 등 생활안전 인력은 1만 897명(35.2%), 경찰(2만 3,000명) 7,625명(33.2%) 순이었다. 지방직 7만 4천명 충원목표는 32.7%인 2만 4,188명이 충원됐다. 영역별로 보면 소방 8,435명(42.2%), 지방행정수요, 가축전염병 예방, 역량향상 인력 등 생활안전인력 11,533명(33.0%), 사회복지 4,220명(22.2%) 순으로 사회복지인력의 충원률이 상대적으로 낮았다. 사회서비스 일자리 17만명 충원 목표는 30.4%인 10만 7,168명이 충원됐다. 장애인 활동보조 등 장애인 인력은 충원목표 2만 4,000명 대비 59.5%인 1만 4,278명이 충원됐고, 숲해설사·생활체육강사 등 환경·문화 인력 2,567명(42.8%), 보육인력 2만1,091명(33.0%), 보건의료인력 8,733명(25.0%), 노인돌보미 등 노인인력 4,965명(12.1%)으로 보건의료와 노인인력의 충원이 저조했다.

[표 3] 공공부문 일자리 81만명 확충 추진상황 (2019.6월말 기준)

구 분	(반기별) 추진 상황				비 고
	'17.12월말	'18.12월말	'19.6월말	누 계	
합 계	107,672명	183,776명	97,343명	388,791명 (48.0%)	
현장민생공무원 17.4만명	11,565명	24,715명	24,649명	60,929명 (35.0%)	경찰, 소방, 근로감독관, 부서관 등
사회서비스 일자리 34만명	15,489명	40,920명	50,759명	107,168명 (31.5%)	보육, 요양, 장애인, 보 건의료 등
간접고용의 직접고용 전환 등 30만명	80,618명	118,141명	21,935명	220,694명 (73.6%)	직접고용전환(184,726명), 공공기관인력충원(34,941 명), 기타 (1,027명)

이상에서 보듯 문재인정부 2년 반 동안 공공부문에서 168,097명이 충원되었다. 정규직 전환을 제외하면 충원목표 대비 충원율은 32.7%로 저조한 상태이다. 정부가 소방 및 집배원인력 증원안을 국회에 제출했지만 야당의 반대로 충원되지 않은 점을 감안하면, 정부만의 책임은 아니다. 한편 공공부문의 증가하는 서비스의 요구에 대응하기 위해서는 인력 증원이 계속 요청되는 상황이어서 공공부문 전체의 구조개혁을 통해 인력충원과 함께 인력의 재배치, 공무원과 비공무원의 업무 영역의 구분 및 명확화가 필요하다.

(2) 최저임금 인상

2020년 적용될 최저임금은 전년보다 2.87% 오른 시급 8,590원으로 결정되었다. 지난 2년 동안 최저임금 대폭인상에 따른 경영계와 자영업자들의 거센 반발로 최저임금 인상률이 낮을 것을 예상했지만 예상치를 훨씬 밑돌아 노동계의 반발이 컸다. 이번 인상률은 2018년의 16.4%, 2019년의 10.9%의 높은 인상률에 대한 속도조절의 의미가 있지만, 노동자 임금의 최저수준을 보장하여 저임금을 해소하고 소득양극화를 완화한다는 최저임금 제도의 목적에 부합하는 수준인지 의문이 제기될 수밖에 없다.



낮은 인상률에 대한 노동계의 반발은 최저임금위원회의 사퇴로 귀결되었다. 민주노총 추천 최저임금위원들은 7월 15일, 한국노총 위원들은 7월 17일 사퇴 의사를 공식화하면서 2020년 최저임금 결정의 부당성을 다음과 같이 주장하였다. “2020년 최저임금안에는 최저임금법에서 정한 결정기준 4가지(근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성, 소득분배율)가 반영되지 않았다. 단순히 경제 안정과 소상공인의 경제적 부담을 이유로 최저임금이 결정됐다. 경제 상황을 감안한다고 해도 이번 인상률은 한국은행이 발표한 올해 경제성장률 2.5%와 물가상승률 1.1%을 합한 거시경제지표 3.6%에 미치지 못한다. 실질적으로 마이너스 인상률이며, 최저임금 삭감과 다름없다.”

2020년 낮은 최저임금 인상률은 최저임금 인상이 경제 및 고용에 부정적인 영향을 미친다는 기득권 세력의 공세에 밀린 담론 패배였고, 정부 정책의 후퇴였다. 최저임금 대폭 인상에 따라 저임금노동자 비중이 감소하는 등 소득분위별 임금 격차가 축소되고, 임시·일용직이 아닌 상시직 근로자의 비중이 늘어나는 긍정적인 효과는 공론화되지 않았다. 반면, 소상공인의 불만과 고용 감소라는 확인되지 않은 내용들은 연일 방송과 신문을 뒤덮었다.

하지만 경제 상황의 어려움에도 고용상황은 개선 흐름이 뚜렷하게 나타나고 있다. 통계청이 발표한 ‘2019년 8월 고용동향’을 보면 지난달 취업자는 2천735만8천명으로 1년 전보다 45만2천명 늘었다. 취업자를 산업별로 보면 보건업·사회복지서비스업(17만4천명), 숙박·음식점업(10만4천명), 예술·스포츠·여가 관련 서비스업(8만3천명) 등에서 증가했다. 도매·소매업(-5만3천명), 공공행정·국방·사회보장행정(-5만2천명), 금융·보험업(-4만5천명) 등에서는 감소했다. 그동안 감소폭이 컸던 제조업과 도·소매업, 40대에서 감소 폭이 축소돼 취업자 수가 증가하는 데 기여했다. 특히 제조업은 그동안 구조조정 지속으로 감소 폭이 컸던 조선업, 자동차업의 회복세가 진행되면서 고용이 플러스로 돌아선 영향이 컸다. 경제협력개발기구(OECD) 비교 기준인 15~64세 고용률은 67.0%로 0.5%포인트 상승했다. 1989년 65세 이상을 별도로 작성한 이래 동월 기준으로 가장 높은 수준이다. 고용률은 40대를 제외한 모든 연령대에서 상승했다. 특히 청년층(15~29세)은 44.0%로 1.1%포인트 뛰었다. 지난달 실업자는 85만8천명으로 1년 전보다 27만5천명 감소했다.

(3) 중앙 사회적 대화 : 경제사회노동위원회

정부는 노사정위원회의 한계와 문제점을 극복하고자 ‘노사정대표자회의’를 개최하여 사회적 대화의 정상화 방안을 이끌어냈다. 그 결과물이 민주노총도 참여하여 합의한 ‘경제사회노동위원회(이하, 경사노위)’의 출범이었다. 그런데 경사노위가 2018년 11월 출범하였으나, 민주노총은 대의원대회의 반대로 참여하지 않고 있다.

지난 1년 동안 경사노위는 업종별분과와 의제개발위원회 설치 등 과거와 달리 활발히 운영되고 있지만 탄력근로제 합의 이후 5개월째 본위원회를 열지 못하고 있다. 표면상으로는 여성, 청년, 비정규직 등 노동자위원 3인의 반발과 불참이 문제지만 본질적으로는 경사노위 전환 이후 운영 과정에서 발생한 문제점들이 총체적으로 드러난 결과였다⁸⁾. 경사노위 파행의 원인으로 민주노총의 불참, 노사정간 신뢰 부족, 본위원회와 업종별분과·의제별위원회와의 관계 등 여러 요인들이 지적되지만 핵심은 정부의 노동정책 후퇴에 있다.

외환위기 이후 지난 20여년 동안 추진된 사회적 대화의 실패 원인으로 ‘도구주의적 사회적 대화’, ‘입법 방편용 사회적 대화’, ‘정부 일방 주도형 대화’ 등이 지적되어 왔다. 이의 대안으로 “유연한 사회적 대화 틀의 구성 및 활성화, 사회적 합의라는 형식이 아닌 합의에 이르는 과정의 중요성, 다층적 사회적 대화의 네트워크(허브) 역할로서의 위원회의 위상” 등이 제기되어 왔다. 하지만 5년 단임 정부라는 제약과 여소야대의 정치 상황은 사회적 대화기구에 대한 전략적 인내심을 허용하지 않았다. “숙의, 성찰, 과정 중시” 등 집권 초의 민주주의 심화 담론들은 경제 및 고용상황 악화라는 조건 앞에서 여지없이 무너져 내렸다⁹⁾.

또한 노사 양 주체들의 무책임성도 지적되어야 한다. 주체들의 자기 이익 극대화 전략은 타협과 공존을 위한 공통 이익 추구보다는 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’ 전략으로 일관하였다. 지난 1년간의 경사노위 운영과 활동을 보면 한국 사회에서 사회적 대화가 가능한 정책인가 라는 근본적 의문이 제기되는 것도 사실이다. 결국 한국의 사회적 대화는 구조적인 장애 요인과 노사정간 저(低)신뢰 구조 속에서 실현되지 않은 ‘상상 속의 모델’이 될 가능성이 크다. 많은 한계에도 지난 2년은 사회적대화의 새로운 집을 짓고, 사회적대화의 필요성을 공론화한 성과가 있었다. 다만 “새 술은 새 부대에”라는 말이 무색할 정도로 ‘술’이 새 것이 아닌지, ‘부대’가 문제가 있었던 것인지 고민할 필요가 있다.

사회적 대화가 만병통치약은 아니지만, 그렇다고 외면하고 버릴 수 있는 것도 아니다. 사회적 대화 없이 한국 노사정이 함께 직면하고 있는 노동시장 양극화, 청년고용 창출, 제조업 경쟁력 강화, 사회안전망 확충, 경영참여 등 산업 민주주의 구현을 실현 할 수 없다. 더디더라도 사회적 대화를 통해 우리 사회의 난제에 도전할 때 문제 해결의 실효성

8) 가장 대표적인 쟁점은 ‘탄력근로제’ 문제이다. 경사노위는 사회적 대화를 통한 협의기구로서, 국회의 입법기능을 지원·촉진하는 것은 당연한 역할 중의 하나이다. 탄력근로제 논의가 국회 요청에 따라 이루어졌다는 사실로 경사노위에서 탄력근로제 의제를 다루는 것이 부적합하다고 말할 수는 없다. 다만, 국회의 논의 요구는 이를 사회적 대화에 태워 논의할 것인지에 대한 참여주체의 판단과 별개의 사안이다.

9) 어찌 보면, 노동계는 정치권력의 과단성있는 정책 시행과 추진을 사회적 대화보다 더 선호 했는지 모른다. 문제는 이런 방식의 정책 추진이 향후 지속성을 담보할 수 있는지 의문시된다는 것이다.

도 높아진다. 2기 경사노위가 사회적 대화기구의 소임을 다하기 위해서는 1년 전 노사정 위원회를 경사노위로 바꾼 초심으로 돌아가야 한다. 원칙이 흔들리고 방향을 잡지 못하면 경사노위의 실험은 사회적 대화의 흑역사로 귀결될 수 있다. 경사노위는 합의 기구가 아닌 협의기구의 위상을 분명히 해야 한다. 취약계층의 적극적 포용이 필요하다. 경사노위가 과거와 구분되는 특징은 노사의 정상조직이 포괄하지 못했던 취약계층의 목소리를 사회적 대화기구에 담는 것이었다. 계층별 대표들의 역할 보장을 위해서는 시급히 계층별위원회를 구성하고, 위원들이 경사노위의 사업과 활동을 충분히 파악할 수 있는 권한을 보장하여야 한다. 또한 사회적 대화의 내실화를 위해 업종과 지역 수준의 중층적 협의 틀을 발전시켜야 한다. 전국 단위의 사회적 대화의 뿌리는 업종과 지역이다. 마지막으로 사회적 대화를 위한 노사정간 신뢰 회복과 역량 강화이다. 사회적 대화의 열매는 갈등과 대립 속에서 꽃피는 것으로 단기성과에 집착해선 안 된다. 노사정의 상호 인정과 공통 이익을 기반으로 한 논의 없이 사회적 대화는 한 발도 전진할 수 없기 때문이다.

(4) ILO 핵심 협약 비준

올해는 국제노동기구(ILO)가 설립된 지 100년이 되는 해였다. 한국은 1991년 ILO에 152번째 회원국으로 가입한 이후, 28년이 지났지만 핵심 협약을 아직 비준하지 않고 있다. ILO 핵심 협약은 회원국이 갖춰야 할 가장 기본적인 의무사항으로 “결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지” 등 4개 부문에서 각 2개씩, 모두 8개로 구성된다. 한국은 핵심 협약 가운데 아동노동 금지, 차별 금지 부문의 4개 협약만 비준했고, 결사의 자유 관련 2개 협약(제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약), 강제노동 금지 관련 2개 협약(제29호 강제노동에 관한 협약, 제105호 강제노동의 폐지에 관한 협약)은 비준하지 않고 있다.

문재인정부는 대선 공약과 국정과제로 핵심 협약 비준을 약속하였고, 비준 절차와 방안으로 ‘선(先)입법 후(後)비준’ 방침으로 노사정간 합의를 경사노위에서 이루고자 하였다. 그러나 경사노위의 논의가 장기화되고 합의에 이르지 못하자, ‘선(先)비준 후(後)입법’으로 방침을 바꾸고 7월 30일 비준 절차 및 법 개정안을 발표하였고, 10월 1일 국무회의를 열고 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 등 국제노동기구 핵심협약 비준을 위한 3개 법안을 심의·의결했다. 정부 입법안은 실업자·해고자의 기업별 노조 가입 허용, 기업별노조 임원 자격을 재직자로 제한, 노조전임자 급여 지급 금지 규정을 삭제하되 현행 근로시간면제제도 틀 내에서 급여 지급, 교원·소방공무원·대학 교원 노조 가입 허용, 사용자가 복수노조와 개별 교섭에 동의하는 경우 성실교섭 및 차별금지 의무 부여, 단체협약 유효기간 3년으로 연장 및 쟁의행위 시 사업장 내 생산·주요 업무 시설의 점거 금지 등을 담고 있다. 정부 법안에 대해 경영계는 반대하고 있고, 자유한국당 등 야당이 비준에 유보

적인 입장이어서 핵심협약 비준과 관련 법안 개정 여부는 2020년 4월 총선 이후로 사실상 미뤄진 상태이다.

[표 4] ILO 협약 비준 관련 3개 노동관계법 개정 정부입법안 주요 내용

구 분		주 요 내 용
노 동 조 합 법	실업자·해고자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동조합 조직형태와 무관하게 실업자·해고자 노조가입 가능 ○ 실업자·해고자 조합원의 사업장 내 조합활동은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 가능
	임원자격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 임원자격은 노조 규약으로 결정 가능 ○ 기업별 노조의 경우 노조 임원 및 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정
	전임자 급여 지급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전임자 급여지급 금지규정 및 면제 한도 초과요구 쟁의행위에 대한 노조 처벌규정 삭제 ○ 근로자는 단협 또는 사용자 동의가 있는 경우 노동조합 업무에만 종사하면서 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있으나, 이 경우 근로시간면제 한도를 초과하지 않는 범위 내에서만 교섭 등 법상 정해진 업무만 수행 가능 ○ 근로시간면제 한도를 초과한다는 내용의 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하는 규정 신설 ○ 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치
	교섭창구단일화 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자 동의로 개별교섭 진행 시, 사용자에게 모든 노조에 대해 성실 교섭 및 차별금지 의무 부과 ○ 분리된 교섭단위에 대한 통합 근거 규정 신설 ○ 국가 및 지자체는 노사가 자율적으로 교섭방식(기업·산업·지역별 등)을 선택하고 촉진할 수 있도록 노력(신설)
	사업장 점거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자의 시설관리권과 노동조합의 쟁의권 간 조화 위해, 사업장 내 생산 및 그 밖의 주요 업무시설 등에 대한 전부 또는 일부 점거 금지
	단협 유효기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2년 상한을 3년 상한으로 확대
공무원노조법		<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직공무원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함 ○ 가입대상 직급 기준 삭제, 소방공무원 가입 허용
교원노조법		<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직교원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함 ○ 대학교원 교원노조 설립·가입 허용 ○ 교섭창구단일화 절차 규정

자료: ILO 결사의 자유 협약 비준을 위한 노동관계법률 개정안 국무회의 의결(2019.10.1.) 보도자료

여기서 쟁점은 왜 ‘ILO 핵심 협약’이 경사노위의 논의를 거쳐야 하는 사회적대화의 이슈였는가라는 점이다. 핵심 협약은 논의 대상이 아닌 정부가 책임 있게 수행했어야 할 ILO 회원국의 의무 사항이었기 때문이다. 경사노위의 협약 비준 논의가 노사 간의 ‘주요받기 씩’ 협상으로 진행되어 합의를 도출할 수 없었다. 결국 정부는 경사노위 ‘노사관계 제도·관행 개선 위원회’의 최종 공익위원안(2019.4.15.)을 토대로 입법안을 마련하였고, 결국 ILO 핵심협약과 아무 관련 없는 “사업장 점거”, “단협 유효기간” 등의 개정안이 포함되었다.

(5) 공공부문 비정규직의 정규직화

공공부문 정규직화 정책은 문재인정부 노동정책의 상징이라 할 수 있다. 정부(고용노동부)는 2019년 6월 말 기준, 공공부문 정규직 전환 대상 중 90.1%인 18만 5천 명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 84.9%인 15만 7천 명이 실제 정규직으로 전환되었다고 발표하였다.

[표 5] 부문별 공공부문 비정규직 전환 현황 (단위: 천 명, %)

합계	부문	대상기관 (A)	전환결정기관수 (B)			전환결정 (D)			전환원료 (E)						
			비율 (B/A)	총인원	상시지속	계획인원 (C)	비율 (D/C)	비율 (E/D)	전환비용 (F)		경쟁비용 (G)				
									비율 (F/D)	비율 (G/E)					
총합계 (기간제 + 파견용역)	합계	-	-	415,602	315,832	174,935	184,726	105.6%	156,821	84.9%	130,079	82.9%	26,742	17.1%	
	중앙부처	-	-	36,706	30,214	21,054	23,099	109.7%	21,687	93.9%	20,688	95.4%	999	4.6%	
	자치단체	-	-	83,953	51,215	25,263	23,686	93.8%	21,778	91.9%	18,132	83.3%	3,646	16.7%	
	공공기관	-	-	151,489	134,852	96,030	95,760	99.7%	71,549	74.7%	53,751	75.1%	17,798	24.9%	
	지방공기업	-	-	18,031	14,895	7,527	5,589	74.3%	5,517	98.7%	4,681	84.8%	836	15.2%	
	교육기관	-	-	125,423	84,656	25,061	36,592	146.0%	36,290	99.2%	32,827	90.5%	3,463	9.5%	
기간제	합계	835	830	99.4%	245,826	151,802	72,354	71,091	98.3%	70,115	98.6%	60,208	85.9%	9,907	14.1%
	중앙부처	47	47	100.0%	20,627	14,548	9,693	11,387	117.5%	10,907	95.8%	10,316	94.6%	591	5.4%
	자치단체	245	241	98.4%	70,561	38,487	18,992	18,566	97.8%	17,802	95.9%	14,718	82.7%	3,084	17.3%
	공공기관	325	325	100.0%	47,267	33,826	26,154	25,866	98.9%	25,795	99.7%	21,128	81.9%	4,667	18.1%
	지방공기업	144	144	100.0%	11,223	8,495	3,576	3,335	93.3%	3,425	102.7%	2,901	84.7%	524	15.3%
	교육기관	74	73	98.6%	96,148	56,446	13,939	11,937	85.6%	12,186	102.1%	11,145	91.5%	1,041	8.5%
파견용역	합계	656	489	74.5%	169,776	164,030	102,581	113,635	110.8%	86,706	76.3%	69,871	80.6%	16,835	19.4%
	중앙부처	41	41	100.0%	16,079	15,666	11,361	11,712	103.1%	10,780	92.0%	10,372	96.2%	408	3.8%
	자치단체	173	78	45.1%	13,392	12,728	6,271	5,120	81.6%	3,976	77.7%	3,414	85.9%	562	14.1%
	공공기관	289	230	79.6%	104,222	101,026	69,876	69,894	100.0%	45,754	65.5%	32,623	71.3%	13,131	28.7%
	지방공기업	82	71	86.6%	6,808	6,400	3,951	2,254	57.0%	2,092	92.8%	1,780	85.1%	312	14.9%
	교육기관	71	69	97.2%	29,275	28,210	11,122	24,655	221.7%	24,104	97.8%	21,682	90.0%	2,422	10.0%

* 전환결정 인원 및 기관은 전체 확정 및 부분 확정 된 기관을 모두 포함한 수치임
 ** 전환방식: 직접고용126,478명(80.7%), 자회사전환29,914명(19.0%), 제3섹터429명(0.3%)

정부의 정규직 전환 방침은 그 규모나 계획 대비 추진 상황을 볼 때 성공적이라 할 수 있다. 그런데 공공부문 정규직화 사업은 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 추진되었던 아웃소싱 정책을 바로 잡는 것으로 사회적 갈등을 수반할 수밖에 없었다. 전환 과정에서 제기된 쟁점은 다음과 같다.

먼저, 자회사 설립이다. 직접고용을 못할 경우 제한적으로 자회사를 설립하여 파견용역 노동자의 정규직화를 꾀한 것이 가이드라인이었으나 자회사 설립이 남발되었다. 자회사 설립을 통해 정규직 전환을 진행했거나 추진하고 있는 기관은 2019년 8월 말 기준 약 40개소이다. 이 중 공공기관 33개소를 기준으로 보면 전체의 10%에 해당하는 33개소에서 자회사 설립을 통해 정규직 전환을 진행했거나 추진 중이었으며 그 규모는 32,514명이다. 비정규노동자들이 자회사 고용에 반대하는 것은 그동안 공공기관들이 사용자의 책임과 의무를 회피하고 비용절감 수단으로 자회사를 운영해 왔기 때문이다. 자회사를 설립하는 경우 단순한 비용 효율화를 위한 목적이 아닌 전문성 강화와 경영 독립성 유지를 전제해야 하나, 실제 운영 과정은 파견용역 업체와 유사한 경영 양태를 보인다. 최근 인천국제공항, 한국공항공사, 철도공사, 도로공사의 자회사를 둘러싼 갈등은 정규직 전환 정책의 성공적 정착을 되돌리는 위험 사례가 될 수 있다.

둘째, 표준임금체계 도입이다. 표준임금체계는 사용자인 정부가 공공부문에서 동일유사업무에 종사하는 노동자들에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립한 것으로 타당하다. 다만, 정부가 책정한 5개 직종 노동자들의 임금수준이 적정임금인가라는 논란이 발생하고 있고, 정부가 노조와의 협의 없이 임금수준 및 체계를 결정했다는 점에서 단체교섭권을 훼손한다는 비판이 제기된다. 특히 직무급 도입의 관건은 노동자들의 수용성을 높이는 것인데, 이를 위해서는 노사공동의 직무평가위원회를 설치·운영하는 것이 필요하다. 정부는 사용자로서 공공부문의 정규직화에 따라 새롭게 노사관계 및 인사관리 대상이 된 무기계약직 등 노동자들과의 교섭구조에 대한 종합적인 설계와 이를 담당할 주무부처를 확정해야 할 것이다.

마지막으로, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 사업이 민간부문을 포함한 전체 고용구조를 개선하는 마중물 역할을 하지 못하고 있다. 정부는 비정규직 규모의 축소만이 아니라 고용 구조의 개선을 약속하였으나 민간부문은 요지부동이다. 사용사유제한제도 도입을 통한 비정규직 진입 규제, 간접고용에 대한 원청기업의 공동사용자 책임 부여, 특수고용노동자 노동기본권 보장 등의 법·제도 개선은 아직 입법안도 마련되지 않은 상황이다.

3. 문재인정부 2기 노동정책 제언

문재인정부 집권 후반기 노동정책의 방향은 1기 노동정책에 대한 성과와 문제점을 어떻게 파악하는가에 따라 달라질 것이다. 노동계의 문재인정부 1기 노동정책에 대한 비판적 시각과는 달리 정부 당국자들의 입장과 태도는 국정과제가 변한 것이 없다고 말한다. 김상조 청와대 정책실장은 9월 3일 민주노총을 방문해 “문재인정부의 노동존중사회를 위한 의지는 전혀 흔들림이 없다”고 강조했다. 정부의 기본 구조는 “노사정 사회적 대화 속에서 노동 현안, 노사관계 문제를 풀어간다는 것”이라며 “특히 정부가 사용자인 공공부문 노사관계 발전을 통해 전체 노사관계 발전을 견인하고자 한다.”고 설명했다. 문재인정부의 국정과제는 흔들림 없이 추진되고 있으며 국정과제는 변함없이 문재인정부의 방향이라는 뜻이다. 이에 대한 시민사회의 답은 정반대이다. 참여연대는 문재인정부 2년 평가 보고서에서 “문재인 정부는 경제민주화와 재벌 개혁, 민생·노동 개혁에 대한 국민의 열망을 엮고 출범했지만, 2년이 지난 지금은 경제 활성화를 이유로 대부분의 개혁 과제가 멈춰 서고 있다”고 지적했다.

문재인정부의 노동정책은 분기점에 서 있다. 기업 경쟁력 강화, 유연화, 규제 완화 등 과거 보수정부들의 담론이 여과 없이 쏟아져 나온다. 세계경제의 침체, 미중간 무역전쟁의 지속, 한일간 경제전쟁 등 외부 경제 환경은 더욱 이런 상황을 강화할 것이다. 문대통령은 10월 8일 국무회의에서 “정부는 기업의 목소리를 경청하고 애로 해소에 보다 적극적으로 노력하라”며 2020년부터 실시되는 300인 미만 사업장에 대한 ‘주 52시간 근무제’ 보완과 ‘규제 혁신’ 등을 주문했다.

‘경쟁력 강화, 유연화, 규제 완화’ 논의는 아무리 분칠을 해도 과거 정부의 대표 상품이다. 노사 중립이라는 정부의 태도는 과거의 기울어진 운동장을 그대로 유지하겠다는 뜻이다. 재벌대기업에 쏠린 힘의 균형을 잡지 못하면 노동존중사회는 허깨비 잡기에 불과하다. 국민소득 3만 달러 달성이라는 뉴스 자막 뒤의 노동자들의 팍팍한 삶을 바로 보아야 한다.

1) 노동존중사회를 향한 강력하고 지속적인 노동정책의 추구

신광영교수(2018)¹⁰⁾는 노동존중사회가 세 가지 차원으로 구성된다고 말한다. 첫째, 물질적 차원으로 일에 대한 적절한 경제적 보상이 주어져야 한다. 이는 공정한 분배와 관련된다. 둘째, 사회문화적 차원으로 일을 하는 사람이 인격적 존재로 대우를 받는 인정

10) 신광영 외, 2018, 『노동존중사회: 노동과 균형적 사회성장』, 경제사회노동위원회

차원이다. 일하는 사람들이 고용주로부터 인격적으로 멸시당하거나, 푸대접을 받는 경우, 노동은 기피의 대상이 되고, 노동자는 경멸의 대상이 된다. 셋째, 권력적 차원으로 일하는 사람들이 자신의 일과 관련하여 능동적으로 의견을 개진하고 의사결정에 참여하는 것이다. 고용주의 명령과 지시에 따라서 일하는 종속적이고 수동적인 존재가 아니라 스스로 일을 결정하고 수행하는 행위자가 되어야 한다. 이는 일을 통해서 타인으로부터 인정을 받을 뿐만 아니라 자기를 실현하는 삶을 강화하는 제도인 동시에, 작업장의 민주화라는 관점에서 민주주의의 심화를 목적으로 한 것이다.

이런 시각으로 노동존중사회를 정의하면 현 정부의 노동정책 국정과제는 큰 방향은 잘 설정하였지만, 실천은 대단히 취약하고, 더디다. 노동현장의 탈법을 그대로 묵인하면서 적폐청산을 외치는 모순된 행위를 그만두어야 한다. 노동정책 국정과제를 되돌아보아야 한다. 일자리 관련 정책의 진전에도 노사관계의 개혁 과제가 한 걸음도 진전하지 못하는 상황을 점검해야 한다. 노동정책에 대한 종합 청사진을 다시 다듬고, 최소한의 과제에 집중해야 한다. 국정과제로 제시된 노동 공약 중 꼭 지킬 것, 수정되어야 할 것, 장기 과제로 미룰 것을 분명히 해 정책의 일관성과 예측가능성을 높여야 한다. 그 방향은 노동 기본권 보장을 위한 핵심협약 비준, 저임금노동자들의 삶의 질 보장을 위한 최저임금 및 복지제도 확충, 상시지속적 일자리의 정규직 고용관행의 정착을 통한 비정규직 축소와 차별 철폐, 특수고용노동자들의 문제 해결에 집중해 나가야 한다.

2) 노동정책 추진을 위한 컨트롤타워 및 치밀한 과정 관리

‘꼬리가 몸통을 흔든다’는 말처럼 지난 2년 반 동안 추진되었던 개혁적 노동정책들은 과정 관리에서 문제점을 드러냈다. 최저임금 대폭인상에 따른 후속 대응의 미비는 결국 최저임금 1만원 공약을 파기한 부메랑이 되었다. 공공부문 정규직화 정책은 20만 명의 비정규직 노동자들의 고용안정과 생활여건 개선 등 긍정적 효과를 가져왔으나 도로공사 등 몇몇 사업장의 문제로 정책 전반이 비판에 직면해 있다.

이의 해결을 위해서는 주무부처인 고용노동부의 적극적 행정의 추진뿐 아니라 노동관련 사항을 종합적으로 기획하고 집행을 점검할 책임 단위를 분명히 하는 것이 필요하다. ‘당-정-청’이 하나 되어 과정 관리에 나서야 한다. 대통령이 약속한 노동존중사회의 청사진은 아직 밑그림도 그리지 못한 채 남아있는 국정과제이다. 또한 2기 노동정책은 비정규직의 정규직화 정책 등 공공부문의 모범 사례를 민간부문으로 확산시켜 나가는 것이다. 민간부문 확산의 열쇠는 법제도를 통한 규제장치 마련과 노동인권 존중이라는 사회적 가치를 통해 기업의 자발성을 이끌어내는 것이다. 이를 위한 구체적인 실행방안 마련과 실천이 2기 노동정책 성공의 관건이다.

3) 새롭게 변화하는 노동사회에 대한 대비

디지털사회의 도래와 플랫폼 노동의 확산, 산업 구조조정, 저출산·고령화의 심화, 작업장 혁신, 지역차원의 일자리연대 등 노동사회에 던져진 과제는 감당하기 힘들 수준으로 어렵고 복잡하다. 변화하는 산업구조 및 고용형태에 대응할 수 있는 법제도의 준비 및 정책 대안이 요구된다. 이런 점에서 미래의 노동의제에 대한 사회적 숙의 및 대안 마련이 필요하며, 이는 사회적 대화를 통해 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

경사노위 2기가 곧 출범한다고 한다. 민주노총의 참여가 불가능해 보이고, 비정규, 청년, 여성 계층대표 3인의 해촉으로 2기 출범이 매끄럽지 않다. 정부의 노동정책은 후퇴하고, 민주노총은 투쟁 방침을 고수한 채 경기장 바깥에 있다. 경총은 노동존중사회와 어긋나는 사용자의 권한 확대 방안을 논의하자고 어깃장이다. 대내외적 환경만 보면 경사노위의 앞날은 밝지 않다고 보는 것이 합리적이다. 이런 조건에서 경사노위는 무엇을 해 나갈 수 있을까. 경사노위 앞에는 ‘혁신과 현상유지’라는 두 가지 선택이 가능하다. 혁신 방안은 경사노위가 스스로 독점성을 깨고, 사회적 대화의 플랫폼(platform)이 되는 것이다. 다양한 노동의제를 경사노위라는 형식적 틀을 깨뜨리고 개방적으로 논의하고 지원하는 역할이다. 현상 유지는 과거 노사정위원회로의 회귀가 될 것이다.

마지막으로 노동조합운동의 전략과 방향도 중요한 변수이다. 현재의 정치경제 상황에서 노동계가 추구해 나갈 장기 목표와 단기 전략이 마련되고 조직 내에서 공유되어야 한다. 그 방향은 ‘일자리-임금-복지’ 연대 전략에서 찾아야 한다. 조직 노동의 고립된 섬에서 나와야 한다. 노동계도 문재인정부의 노동정책 후퇴를 비판만 하고 있을 한가한 상황이 아니다. 노동정책 대안과 사회개혁 방안을 국민과 노동대중에게 책임 있게 제시하고 공론화하여야 한다.