

문재인 정부 2년, 노동정책 평가

2019. 5. 7.

 민주노총 정책연구원

-
- 작성자 : 이창근·정경운 정책연구원
 - 정책보고서는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다.
※ 정책연구원의 정책보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

<목 차>

<요약>	1
I. 서론	9
II. 노동기본권 및 노사관계 정책	11
III. 비정규직 노동 및 차별해소 정책	29
IV. 최저임금·노동시간·노동조건 개선 정책	46
V. 여성 노동 정책	66
VI. 요약 및 결론	78

< 요약 >

○ 문재인 정부 2년을 맞아 노동정책을 「노동기본권 및 노사관계」, 「비정규직 노동 및 차별해소」, 「최저임금·노동시간·노동조건 개선」, 「여성노동」 등 4개 분야로 나눠 평가했다. 각 분야별 주요 정책과제를 선정했으며, 각 과제별 이행여부는 ‘이행’, ‘미흡이행’, ‘개악 동반 이행’, ‘미이행’, ‘미이행 + 개악추진’, ‘국정과제 제외’ 등 6가지로 구분해서 평가했다. 다만 본 이슈페이퍼에서는 계량적인 방식으로 ‘이행률’ 등을 평가하지는 않았다. 이는 자칫 각 정책과제별 우선순위 및 중요도 등에 있어서의 차이를 무시하고 평면적 평가에 머무를 수 있기 때문이다. 대신 각 분야별 정책과제의 이행 현황을 있는 그대로 보여주고, 핵심 과제들이 현재 어떤 상황에 처해 있는지를 점검하는데 주안점을 뒀다.

<노동기본권 및 노사관계>

○ 「노동기본권 및 노사관계 분야」 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가할 수 있는 것은 하나도 없다. 그나마 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비 △ 노동인권교육 강화 △ 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개이다. 이를 제외하고, 9개 과제는 【미이행】되었으며, 1개 정책과제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).

[표 1] 노동기본권 및 노사관계 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비, 노동인권교육 강화, 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개 과제
개악 동반 이행	·
미이행	노동존중사회 기본계획 수립, ILO 핵심협약 비준, 집단적 노사관계 법·제도 개선, 특수고용노동자 노동기본권 보장 법·제도 개선, 초기업단위 교섭 촉진, 근로자 이해대변 제도 개선, 공공기관 노동이사제 도입, 경찰·소방공무원 직장협의회 설립 허용, 공무원·교사 정치적 의사표현(참여) 보장 등 9개 과제
미이행+개악추진	·
국정과제 제외	단체협약 적용범위 확대 및 효력확장 제도 정비 등 1개 과제

○ 전체적으로 노동기본권 및 노사관계 정책에 있어서 문재인 정부의 국정과제 이행 현황은 낙제 점수에 가깝다. 그나마 미흡하지만 이행된 ‘2대지침 및 공공기관 성과연봉제 지침 폐기’, ‘노동인권교육 활성화’, ‘한국형 사회적대화기구 구성’ 등 3개 과제를 제외하면, 모두 이행되지 않았다. 더구나 ILO 핵심협약 비준과 노사관계 법·제도 개선은 본래 취지와 상반된 개악 내용까지 동반 추진되고 있는 상황이다. 불평등·양극화 해소에 효과적인 정책수단으로 제시되었던 초기업단위 교섭 촉진, 단체협약 효력 확장 제도 정비 등은 정부의 관심에서 완전하게 멀어지거나 아예 국정과제에서 제외되어 버렸다. 정부는 거의 모든 노사관계 관련 법·제도 개선 과제를 ‘사회적 대화’로 떠밀어놓고, ‘역점 추진과제’가 아닌 ‘쟁점(갈등) 과제’로 분류하고 있다(「2019년 고용노동부 업무계획」). 사실상 이행하기 어렵다는 고백에 다름 아니다.

○ 문재인 정부는 노동기본권 신장을 위해 행정부 의지로 가능한 조치를 취함에 있어서도 매우 소극적이다. 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 대리운전노조건설노조 등 특수고용노동자 노동조합에 대한 설립신고서 및 변경신고서 수리, 공무원 해직자 원직복직을 위한 행정조치 등은 정부가 마음만 먹으면 지금 당장 할 수 있다. 고용·노동행정개혁위원회의 권고를 이행하는 데서 출발할 수 있다.

〈비정규직 노동 및 차별해소〉

○ 비정규직 노동 및 차별해소 관련 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가할 수 있는 것은 하나도 없다. 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 공공부문 비정규직 정규직 전환 △ 비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대 △ 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’ △ 비정규직 고용보험 적용 확대 △ 불법과건 근절 근로감독 강화 등 5개이다. 이를 제외하고, 5개 과제는 【미이행】되었으며, 3개 과제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).

○ 「비정규직 노동 및 차별해소 분야」의 경우, 전체적으로 공공부문은 미흡한 이행에 머물러 있으며, 산업안전 분야에서 원청 책임을 일부 인정한 산업안전보건법 개정을 제외하면 비정규직 법·제도 개선은 거의 이뤄지지 않고 있다. 특히 민간부문으로의 정규직 고용 관행 확산을 위한 구체적 이행계획은 보이지 않는다. 사용사유 제한 제도 도입 등 상시·지속 업무 정규직 채용 원칙 확립, 차별시정제도 전

면 개편 등의 정책과제는 전문가 TF를 통해 제도 개선안이 마련되었다고는 하나, 향후 이행계획은 ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라는 언급이 전부다(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.). 근로기준법에 동일가치노동 동일임금 원칙을 포괄적으로 규정하는 것은 이미 실종되었고, 기간제법과 파견법 개정을 통한 차별시정제도 전면 개편 계획으로 축소·변경되었다.

[표 2] 비정규직 노동 및 차별해소 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대, 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’, 비정규직 고용보험 적용 확대, 불법파견 근절 적극적 노동행정, 공공부문 비정규직 정규직 전환 등 5개 과제
개악 동반 이행	·
미이행	사용사유 제한 제도 도입 등 상시·지속, 생명·안전업무 정규직 채용 원칙 확립, 동일가치노동 동일임금 원칙 규정, 도급·파견 구별기준 재정립, 1년 미만 근속자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장, 차별시정제도 전면 개편 등 5개 과제
미이행+개악추진	·
국정과제 제외	비정규직 사용 부담금제 도입, 비정규직 차별금지 특별법 제정, 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계 등 3개 과제

○ 한편 △ 비정규직 차별금지 특별법 제정 △ 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계¹⁾ △ 비정규직 사용 부담금제 도입 등은 대선공약에는 포함되었으나, 국정과제에서 제외되었다. 더욱 심각한 문제는 단순히 이행 시기가 늦춰지고 있는 것을 넘어, 문제인 정부 국정운영 전반에서 비정규직 문제 해결에 대한 의지가 약화되고 있다는 점이다. 2017년 7월 「새정부 경제정책방향」에 포함되어 있던 비정규직 정책 과제가 「2019년 경제정책방향」에서는 아예 사라졌다. 2019년 고용노동부 업무계획의 “민간부문으로의 정규직 고용관행 확산” 항목에는 “비정규직 정책은 노사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당”하여, “노사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진”으로만 언급되어 있다. 이는 시간이 흐를수록 문제인 정부가 비정규직 문제를 어떻게 바라보고 있는지 상징적으로 보여준다.

<최저임금·노동시간·노동조건 개선>

○ 최저임금·노동시간·노동조건 개선 분야 28개 주요 정책과제 중 이행된 과제는 5개, 미흡 이행된 과제는 4개, 개악 동반 이행 과제는 2개, 미이행 과제는 11개, 미이행을 넘어 개악이 추진되고 있는 과제는 1개, 국정과제에서 제외된 과제가 5개 등이다.

[표 3] 최저임금·노동시간 등 노동조건 개선 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제	
이행	최저임금	공공부문 시중노임단가 적용 의무화, 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의대상에 포함 등 2개 과제
	노동시간	공휴일의 민간적용, 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 3개 과제
	노동조건	정부·공공기관 발주 사업, 용역 및 건설노동자 임금 직접지급제도 마련 → 민간 확대 등 1개 과제
미흡 이행	최저임금	·
	노동시간	특례업종 및 적용제외 산업 축소와 1주 60시간 상한제 도입, 장시간 노동 사업장 근로감독행정 강화 등 2개 과제
	노동조건	임금체불 근절, 노무비계좌 구분관리제도 도입 등 2개 과제
개악 동반 이행	최저임금	최저임금 산입범위 조정 등 1개 과제
	노동시간	연장노동(휴일노동 포함) 포함 1주 최대 52시간 상한제 도입 등 1개 과제
	노동조건	·
미이행	최저임금	2020년까지 최저임금(시급) 1만 원 인상, 생활임금제 활성화 근거법 마련 등 2개 과제
	노동시간	포괄임금제 규제, 퇴근 후 ‘SNS’ 업무지시 근절대책 마련, 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련 등 3개 과제
	노동조건	임금격차 완화 방안 마련, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대, 희망퇴직남용방지법 제정, 정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정/해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 도입, 강퇴 원상회복을 위한 시직숙려제도 도입, 건설노동자 임금지급 보증제도 도입 등 6개 과제
미이행+개악추진	최저임금	최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함 등 1개 과제
	노동시간	·
	노동조건	·
국정과제 제외	최저임금	최저임금 전담 근로감독관 신설 등 1개 과제
	노동시간	‘칼퇴근법’ 제정, 기업별 노동시간공시제 도입 등 2개 과제
	노동조건	‘알바존중법’ 도입, 부당해고 된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입 등 2개 과제

○ 문재인 정부는 2020년까지 최저임금 시급 1만 원 달성은 공식적으로 폐기한 것을 넘어, ‘최저임금 인상 속도 조절’ → ‘제도 개악을 통한 최저임금 인상 억제’ 정책으로까지 완전하게 후퇴하고 있다. 2018년 ~ 2019년 최저임금 인상률이 과거 정부보다 상대적으로 높은 각각 16.4%, 10.9%였다는 점이 최저임금제도의 본래 취지를 심각하게 훼손하고 장기·지속적으로 부정적 영향을 미치는 제도개악을 정당화해줄 수는 없다. 더구나 최저임금 최종 결정단계에서 노동계를 배제하는 등 추가 개악까지도 추진하고 있다는 점은 매우 우려스럽다. 추가적인 제도 개악은 △ 경제·고용지표 반영 △ 최저임금을 사실상 결정하는 ‘구간설정위원회’에서 노동계 배제 등이 핵심인데, 이는 최저임금 인상 억제 기조를 제도적으로 강화시켜 주는 방향으로 작동할 가능성이 크다.

○ 문재인 정부는 △ 1주 최대 52시간 상한 도입 △ 특례업종 축소 △ 관공서 공휴일 규정의 민간부문 확대 적용 △ 1년 미만 근무 연차유급휴가 보장 등에서 일부 진전을 이뤘지만, △ 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 허용 △ 휴일노동 중복할증 폐지 등으로 빛이 바랬다. 여기에 탄력적근로시간제 확대를 문재인 대통령이 적극 추진하고 있다는 점에서, 1주 최대 52시간 상한제 도입의 취지가 무색해질 가능성이 커졌다. 또한 장시간노동 근절을 위해 필수적인 포괄임금제 규제와 근로감독 강화도 차일피일 미뤄지고, 기업에 대한 인센티브 제공으로 사업장 근로감독의 기조가 유연하게 바뀌면서, 문재인 정부의 노동시간단축 정책이 밑에서부터 훼손될 상황에까지 이른 것으로 평가된다.

○ 노동조건 개선 정책의 경우, ‘공공 발주 사업 용역 및 건설 노동자 임금 직접 지급제도’ 도입과 ‘임금체불 근절 대책’ 등은 (미흡) 이행된 것으로 평가된다. 다만 임금체불 근절 대책의 경우 징벌적 배상제도 등 근본적 조치가 미흡하다. ‘알바존 중법 도입’과 ‘부당해고된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입’ 등 2개 과제는 대선공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에서 제외되었다. 한편 정리해고 및 희망퇴직납용방지, 사직숙려제 도입 등 고용불안을 방지하는 법·제도 개선과제들은 연구용역사업을 추진하는 수준이거나 아예 실종된 상태이다. 사실상 정책과제 이행 ‘포기’라고 판단된다. 임금격차 완화 방안 마련 과제도 현재 경사노위 연구회를 운영하는 수준을 벗어나지 못했으며, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대도 이행되지 못했다.

<여성노동>

○ 여성 노동 분야 14개 주요 정책과제 중 【이행】 된 것으로 꼽을 수 있는 과제는 기간제 근로자 출산·육아 지원 강화이다. 【미흡 이행】 으로 평가될 수 있는 과제는 △ 대통령 직속 성평등위원회 설치 △ 공공부문 여성 대표성 제고 △ 남성육아활성화 △ 육아휴직급여체계 개편 △ 국공립어린이집·유치원·직장어린이집 확충 △ 돌봄서비스일자리·시간제 확대 등 경력단절 여성 재출발 지원 △ 남녀고용평등법 모든 사업장에 적용 △ 적극적 고용개선조치제도 사업장 확대 △ 직장 내 성차별 근로감독 추진 등 9개이다. 【미이행】 과제는 △ 유급 ‘가족돌봄휴직제도’ 도입 △ 노동시간단축청구 제도 도입 △ 단시간 근로자·특수형태 종사자 등 정규직 중심의 일·가족 양립정책 개선 △ 성평등임금공시제 등 4개이다.

[표 4] 여성 노동 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제	
이행	일·가족·생활균형실현	기간제 근로자 출산·육아 지원 강화
미흡 이행	실질적 성평등 사회실현	대통령 직속 성평등위원회 설치, 공공부문 여성 대표성 제고
	일·가족·생활균형실현	남성육아활성화, 육아휴직급여체계 개편, 국공립어린이집·유치원·직장어린이집 확충
	성별임금격차 OECD 수준축소	돌봄서비스 일자리·시간제 확대 등 경력단절 여성 재출발 지원
	차별없는여성 일자리	남녀고용평등법 모든 사업장에 적용, 적극적 고용개선조치제도 사업장 확대, 직장 내 성차별 근로감독 추진
개약 동반 이행	.	.
미이행	일·가족·생활균형실현	유급 ‘가족돌봄휴직제도’ 도입, 노동시간단축청구 제도 도입, 단시간 근로자·특수형태 종사자 등 정규직 중심의 일·가족 양립정책 개선
	성별임금격차 OECD 수준축소	성평등임금공시제
미이행+개약추진	.	.
국정과제 제외	.	.

○ 여성 노동 정책에서 일·가족·생활 균형실현 정책은 저출산고령사회위원회에서 추진하는 저출산정책과 연계된 것이 많다. 그 중 남성육아활성화, 육아휴직급여 체계 개편과 같이 미흡하지만 진행되는 것들이 있다. 남녀고용평등법 전 사업장 적용과 적극적 고용개선조치제도 대상 확대도 일부 진행되고 있다. 그러나 고용 평등 근로감독관의 숫자가 너무 적고 성평등 노동행정 체계가 구축되지 않고 있어 이 정책들의 실효성은 장담하기 어렵다. 대표적인 미이행 정책과제인 성평등 임금공시제는 노사정에서 논의하겠다고 하지만 현재 경사노위가 파행을 겪고 있는 점을 고려했을 때 사실상 이 정책의 실현가능성은 매우 회의적으로 평가된다.

○ 여성 노동 정책은 전체적으로 고용이 불안정한 여성 노동자들의 정책이 취약하다. 특히 300인 이하 중소기업과 저임금·비정규직 일자리에서 일하는 91.2%의 여성 노동자에 대한 정책이 그러하다. 성평등노동 개념 수립과 여성 일자리의 질적 향상 없이 성별 분업을 전제로 한 양적 증가만을 위한 정책은 여성 일자리의 저임금·비정규직화를 심각하게 만들고 있다. 결국 노동의 사각지대 문제를 심화시킬 것이다.

○ 문재인 정부는 2016년 이후 30대 초반 기혼 여성의 경제활동 증가, 35~39세로 출산과 육아가 집중되는 연령대의 고용률 증가와 결혼 유무와 상관없이 30대 후반 고용률 증가를 주목해야 한다. 여성 일자리 안정성과 질적 향상에 대한 요구가 높다는 것을 의미하기 때문이다. 더 늦기 전에 ‘남녀고용평등 실현’을 목적으로 하는 「남녀고용평등법과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 제정된 후 32년 동안 계속 여성 일자리 환경이 열악해지는 것에 대한 근본적인 질문을 해야 한다.

<결론>

○ 문재인 정부 2년 동안 노동정책은 제대로 이행되지 않았다. 특히 각 분야별 핵심 정책과제들은 거의 제자리 걸음을 하고 있다. 「노동기본권 및 노사관계 분야」의 ILO 핵심협약 비준, 특수고용노동자 등 비정규직 권리보장, 초기업단위 교섭 촉진, 「비정규직 노동 및 차별해소 분야」의 사유사유제한 제도 도입 등 정규직 채용 원칙 확립, 도급·과건 구별기준 재정립, 동일가치노동 동일임금 원칙 규정 등은 거의 진척이 없다. 또한 향후 계획도 경사노위로 떠넘겨져 있는 상황이라 이행 여부도 불투명하다.

○ 문재인 정부 초기부터 지금까지도 뜨거운 쟁점인 「최저임금 및 노동시간」 분야에서는 일부 이행된 정책 과제가 없진 않지만, 개악이 동반되고 추가 개악까지 추진되고 있다. ‘최저임금 산입범위 확대’와 ‘1주 52시간 상한제 도입’ 등 핵심 사안은 개악이 동반되었다. 나아가 두 현안 모두 추가적인 제도 개악(최저임금 결정 기준 및 결정체계, 탄력적근로시간제 확대)이 추진되고 있다. 가장 대표적인 문재인 정부의 노동정책이 해당 제도의 근본 취지를 뒤흔드는 수준으로까지 개악이 추진되고 있는 현실이 ‘노동존중 사회’를 표방하고 있는 문재인 정부의 노동정책 실체를 적나라하게 보여준다.

○ 한편 대선 공약에는 있었지만 국정과제에서 제외된 과제들도 상당수 발견됐다. 노동기본권 분야 1개, 비정규직 분야 3개, 최저임금 분야 1개, 노동시간 분야 2개, 기타 노동조건 개선 분야 2개 등 모두 9개의 정책과제가 국정과제 수립 단계에서 사라졌다. 이 중에는 ‘단체협약 적용범위 확대 및 효력확장제도 정비’, ‘비정규직 사용 부담금제 도입’, ‘용역업체 변경 시 고용·근로조건 계승’, ‘비정규직차별 금지 특별법 제정’ 등 양극화 해소와 비정규직 문제 해결에 관건적인 과제들이 포함되어 있다.

○ 문재인 정부는 핵심 노동정책을 이행함에 있어서 행정부 권한으로 가능한 조치들도 행동에 나서지 않고 있다. 행정입법, 행정해석, 근로감독행정 등 다양한 정책수단을 동원해서 노동기본권 신장과 비정규직 문제 해결을 촉진할 수 있음에도 여전히 소극적인 태도를 보이고 있다. 입법 전(前)에라도 근로기준법 시행령 제7조 개정을 통한 5인 미만 사업장에 근로기준법 적용 확대, 모법의 위임 없이 노동권을 침해한 대표적 시행령인 노조법 시행령 제9조 제2항(‘노조 아님통보’ 제도) 폐지 등 ‘행정입법’과 관련한 「고용노동행정개혁위원회」 권고 이행 및 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 특수고용노동자 노동조합 설립 및 변경신고서 수리, 공무원 해직자 원직복직, 파견·도급 구별기준 재정립 등은 정부가 마음만 먹으면 할 수 있다. 문재인 정부가 초심으로 돌아가 핵심 정책과제 이행을 위한 구체적인 행동에 나서야 한다.

1) 대선 공약인 ‘용역업체 변경 시 고용·근로조건 계승’은 “대기업·공공부문의 사내하청 등 간접고용에 대한 원청기업의 ‘공동 사용자 책임’” 과제 중 하나로 ‘청소·경비·급식 등 용역업체 변경 시 원청에 의한 고용 및 임금 등 근로조건 계승 의무화’로 제시되었다. 이는 상시적인 고용불안에 시달리는 하청 노동자들에게는 매우 절실한 과제이다. 하지만 국정과제에서는 제외되었고, 일자리로드맵에서는 ‘사내하도급 노동자 보호’로 축소되면서, 해당 실천과제는 포함되어 있지 않다.

I. 서론

- ‘노동존중 사회’를 표방한 문재인 정부 출범 2년을 맞아, 노동정책 이행 현황을 전체적으로 점검·평가한다. 노동정책은 크게 △ 노동기본권 및 노사관계 △ 비정규직 노동 및 차별해소 △ 최저임금·노동시간·노동조건 개선 △ 여성 노동 등 4개 분야로 나눠 살펴보도록 한다. 일부 과제들은 복수의 분야에서 다뤄지기도 하지만, 분야별 맥락에 따라 강조점의 차이가 있다. 한편 ‘일자리(고용) 정책’과 ‘노동안전 정책’은 위 4개 분야와 연관된 과제에 한하여, 매우 제한적으로 다뤘다는 점을 밝혀 둔다.
- 4개 분야별로 주요 정책과제를 선정했다. 주요 정책과제는 △ 대선 공약(2017. 4) △ 국정과제(2017. 7) △ 새정부 경제정책방향(2017. 7)²⁾ △ 일자리 로드맵(2017. 10) △ 주무부처 업무계획(2017~2018) 등을 종합적으로 고려하여 선정하였다. 선정된 정책과제가 모두 비슷한 수준의 구체성을 띠고 있는 것은 아니다. 정책과제별로 ‘정책 방향’ 수준인 경우도, ‘세부 실천과제’ 수준인 경우도 있다.
- 정책과제 이행여부는 2019년 4월말을 기준으로 판단했다. 세부적으로 ① 이행(○) ② 미흡 이행(△) ③ 개악 동반 이행(▽) ④ 미이행(×) ⑤ 미이행+개악 추진(××) 등 5가지로 분류했다. 추가로 대선 공약에는 포함되었지만, 국정과제에서 제외된 정책과제는 ‘⑥ 국정과제 제외(×××)’로 별도 표기하였다.

[표 1] 정책과제 이행여부 구분

구분	표시	세부 내용
이행	○	해당 과제의 취지가 최대한 반영되어 이행된 경우
미흡 이행	△	해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우
개악 동반 이행	▽	해당 과제를 이행하면서 취지에 거스르는 개악·후퇴 사항이 동반된 경우
미이행	×	현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우
미이행+개악추진	××	해당 과제를 이행하지 않았을 뿐 아니라, 본래 취지와는 상반된 개악·후퇴 사항이 이행되었을 경우
국정과제 제외	×××	해당 과제가 대선 공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에는 제외된 경우

2) 2017년 7월 발표된 「새정부 경제정책방향」은 문재인 정부가 출범한 이후 처음 발표한 ‘경제정책 방향’인데, ‘소득주도 성장’과 연관된 노동정책이 상당히 반영되어 있다. 이런 맥락에서, 「새정부 경제정책방향」을 근거 자료로 활용하였다.

○ 마지막으로 본 이슈페이퍼에서는 계량적인 방식으로 ‘이행률’ 등을 평가하지는 않았다. 이는 자칫 각 정책과제별 우선순위 및 중요도 등에 있어서의 차이를 무시하고 평면적 평가에 머무를 수 있기 때문이다. 대신 각 분야별 정책과제의 이행 현황을 있는 그대로 보여주고, 핵심 과제들이 현재 어떤 상황에 처해 있는지를 점검하는데 주안점을 뒀다.

II. 노동기본권 및 노사관계 정책

1. 개요

[표 2] 노동기본권 및 노사관계 주요 정책과제 및 이행 현황

주요 정책 과제	대선공약	국정과제	새정부 경제정책방향	일자리 로드맵	노동부 업무계획	이행여 부	세부 내용
노동존중 사회 기본계획 수립	포함	포함	.	포함	.	×	【④ 미이행】 - 2018년 말까지 이행 목표였지만, 현재 이행되지 않음 - 노동부는 '경제사회노동위원회 주관으로 노사정 사회적 대화 논의를 거쳐 노동존중사회 기본계획을 수립할 예정'이라고 밝히고 있지만(노동부 보도자료), 현재 경사노위의 상태를 감안하면 정부 계획의 실현 가능성은 매우 불투명
ILO 핵심협약 비준	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 → 【③ 개악 동반 이행】 가능성 - 결사의 자유 협약(제87호, 98호) 관련 국내법 개정에 대한 경사노위 「노사관계제도·관행개선위원회」 공약위원안 발표 (2019. 4. 15.) - 노동계·시민사회 등에서 '선비준-후입법' 요구 → 정부는 '선 입법-후비준' 입장 고수 - 향후 '경사노위를 통해 노사정 논의 지속한다'는 입장이외에 정부 차원의 구체적인 이행계획 불투명 - 오히려 사업장 점거 파업 규제·단체협약 유효기간 연장 등

							노조법 개약이 동반 추진되고 있음
집단적 노사관계 법·제도 개선	포함 ○ 「헌법」상 노동 기본권 보장 - 특수고용노동자, 실직자·구직자 등 노동기본권 보장 - 근로시간면제제도 및 교섭창구 단일화제도 개선 방안 마련 - 산별교섭 등 초 기업단위 단체교섭 촉진 - 단체협약 적용 범위 확대 및 효력확장제도 정비 - 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손배·가압류 남용 제한	포함 ○ 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선 - 고용형태 다양화 등 새롭게 제기되는 수요 반영하고, 취약근로자 노동권 보호를 위해 '18년부터 노사관계 법·제도 개선 추진	포함 ○ 노사관계 법·제도 개선	포함 ○ 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선	포함 ○ 집단적 노사관계 법·제도 개선 - 노동존중사회 실현 공정·대등 노사관계 형성, 미조직·취약노동자 노동권 보호 강화 등 노사관계 법·제도 개선 추진 - 무분별한 손배·가압류 남용 제한 - 부당노동행위 제재 강화 방안 - 특수형태고용노동자 노동권 보장 방안	×	【④ 미이행】 → 【③ 개약 동반 이행】 가능성 - 2018년 1월부터 「노사관계 법·제도전문가위원회」에서 논의 중. 구체적인 진척 사항 확인되지 않음. - ILO 핵심협약 비준과 연계된 노조법 개정 논의가 '개약'을 동반할 가능성이 커지고 있음 - 향후 '사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진'(2019년 고용노동부 업무계획)이라는 원론적 입장 이외에 구체적 이행계획 불투명 - 「대선 공약」과 2017년·2018년 고용노동부 업무 계획은 노사관계 법·제도 개선 관련 주요 사항을 구체적으로 명시하고, '노사정 사회적 대화를 통해 시급성, 노사 수용성 등을 고려, 우선순위에 따라 제도화'로 명시됨. '시급성'이 '노사 수용성'과 더불어 중요한 기준으로 제시됨. - 하지만 2019년 고용노동부 업무계획은 노사정이 '합의되는 사항부터 입법'으로 제시되면서, '시급성'이라는 기준은 사라졌으며, '노사정 합의'가 없으면 사실상 이행할 수 없음을 시사함
위법 행정지침	포함 - 2대 지침·성과연	포함 - 2대 지침·성과연	.	.	포함	△	【② 미흡 이행】 - 2대지침(2017.9)·공공기관 성과연봉제지침(2017.6) 폐기

폐기 및 행정해석 정비	봉제 지침 폐기 및 단협시정지도 개선	봉제 지침 폐기 및 단협시정지도 개선			적 노사관행과 충돌하는 행정해석 정비 등 추진		- 단체협약시정지도는 '불합리' 조항을 제외한 '위법' 조항에 대해 계속 유지 - 하지만 상당수 위법·불합리한 행정해석 정비는 「고용·노동 행정개혁위원회」 권고에도 불구하고 이행되지 않고 있음 - 행정해석 정비와 관련한 향후 이행 계획 불투명
특수고용노동자 노동기본권 보장 법·제도 개선	포함	.	.	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 2018년부터 '실태조사전문가 의견 수렴' 등을 거쳐 법·제도 개선 방안 마련'(일자리로드맵)하겠다고 했지만, 실태조사가 진행되었을 뿐 그 이외 구체적인 개선 방안은 마련되지 않음 - 향후 계획으로 '노사관계 법·제도 개선은 노사 간 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 커, 갈등관리가 중요한 상황'이라며, '사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진'(2019년 고용노동부 업무계획)이라는 매우 원론적 입장만 제시되었을 뿐 구체적 이행계획 불투명 - 참고로 ILO 핵심협약과 연계된 노조법 개정 관련 경사노위 노사관계제도개선위원회 공익위원안에서 특수고용노동자 노동기본권 보장은 장기 '검토' 과제로 후퇴함
초기업단위 교섭 촉진	포함 - 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진	.	.	포함 o (비정규직 의견 참여 통로 확대-노사관계 법·제도 개선 추진) - 초기업단위 교섭 관행 형성을 위해 노동위원회	포함 o (노동기본권 신장-노사관계 법·제도 개선) - 초기업단위 교섭 관행 형성을 위한 공공부문 및 업종별 교섭	×	【④ 미이행】 - 초기업단위 교섭 촉진은 대선공약→일자리로드맵→2018년 고용노동부 업무계획 등에 적시됨. 다만 이를 위한 구체적인 실천과제는 매우 빈약하게 제시됨. - 2018년 고용노동부 업무계획에 포함된 (입법 前) '노동관행 혁신' 과제 중 하나로 제시되었던 '노동위원회 복수사용자 교섭단위 통합 지도'는 과거 정부에 비해 진척된 사항 없음. 교섭단위 분리를 신청하는 사용자에 대한 적극적 지도 사례는

				복수사용자 교섭 단위 통합 지도 등 활성화 방안 마련	모델 구축, 노동 위원회 복수사용 자 교섭단위 통 합 지도 등		발견되지 않음 - ‘모범 사용자’로서 공공부문에서부터 초기업단위 교섭 모델을 구축하기 위한 정부 차원의 구체적인 노력도 지지부진함 - 향후 구체적인 이행계획 불명료함. 입법 관련해서는 ‘사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진’(2019년 고용노동부 업무계획)이라는 원론적 입장이 전부이며, 노동행정 차원의 ‘교섭단위 통합지도’ 계획은 제시되지 않고 있음
단체협약 적용범위 확대 및 효력확장 제도 정비	포함	.	.	.	.	×××	【⑥ 국정과제 제외】 - 불평등·양극화 해소의 유력한 정책수단으로 제시되었지만, 국정과제에도 포함되지 못한 채 사라짐
근로자 이해대변 제도 개선	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - ‘근로자 대표’ 선출 제도 개선, ‘노사협의회’ 개선 등이 주요한 실천과제로 제시됨 - 「미조직 취약노동자 지원체계 구축방안」 연구 보고서 발간됨(2017.12) - 노동자위원 선출제도 개선, 원·하청간, 하청 간 공동사항 협의를 위한 「통합노사협의회」 도입 등은 진척 사항 없음 - 향후 계획으로 ‘현 정규직·원청 중심 노사협의회 등 근로자 대표제도 개편 → 비정규직·파견·사내하도급 등의 노사협의회 참여, 근로자위원 선출제도 개선 등’을 ‘경사노위 「노사관계 제도·관행개선위」에서 논의 예정’(고용노동부 업무계획, 2019)이라는 것 외에 구체적인 이행계획 불투명

					의를 위한 「통합노사협의회」 도입		
공공기관 노동이사제 도입	포함	포함	포함	포함	.	×	【④ 미이행】 - ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 위해 공공기관 ‘노동이사제 도입’이 국정과제(12번)에 제시됨 - 하지만 금융위원장은 명시적으로 노동이사제를 반대했고 (2019.3), 그 여파로 기업은행 등에서 노동이사제 도입 실패 (2019.3) - 현재 공공기관 노동이사제 도입 촉진을 위한 정부 차원의 구체적 이행계획은 보이지 않음. 사실상 폐기되거나 포기된 것으로 간주됨.
경찰·소방공무원의 직장협의회 설립 허용	포함	.	.	포함	.	×	【④ 미이행】 - 경찰·소방공무원 직장협의회 설립 허용하는 「공무원직장협의회법 개정안」 국회 계류 중 - 「경찰개혁위원회」 권고에 ‘직장협의회 설치’ 포함 → ‘현장활력회의’ 혹은 ‘직원협의회’ 등의 명칭으로 일부 경찰관서 시범 실시 중
공무원·교사 정치적 의사표현 보장	포함	포함	.	.	.	×	【④ 미이행】 - 대통령이 발의한 개헌안에 직무와 관련 없는 사항에 대해 공무원의 정치적 기본권을 보장하는 내용 포함 - 개헌 무산 이후, 공무원·교사 정치참여 보장을 위한 향후 구체적 이행계획은 불투명 - 국가인권위원회의 공무원·교사 정치적 의사표현 보장 법·제도 개선 권고(2019.4)

노동인권교육 강화	포함	포함	.	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 - 2018학년도 중·고등학교 1학년 사회과 교과서에 노동권 내용 반영 교육 실시 - 하지만 교과서 반영 내용이 체계적이지 않고, 절대적 분량도 부족 - 노동인권교육에 대한 중앙정부의 주도적·체계적 역할은 매우 미흡 - 법·제도적 뒷받침 제자리걸음
한국형 사회적 대화기구 구성	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 - 경사노위라는 새로운 형식은 갖췄지만, 실질에 있어서는 과거 '노사정위원회'의 핵심적인 문제점인 '정부 들러리 기구화'가 반복됨 - 향후 사회적대화기구 정상화를 위해서는 사회적대화기구 및 노동에 대한 문재인 정부의 근본적 시각 교정이 필요

※ '제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집'(2016.12), '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'(2017.7), '새정부 경제정책 방향'(2017.7), '일자리 5개년 로드맵'(2017.10), '고용노동부 업무계획'(2017/2018) 등을 종합하여 필자가 재구성함. 다만 '100대 국정과제'의 세부 내용인 '487개 실천과제'는 공개되지 않았기 때문에, 해당 과제의 포함여부는 '100대 국정과제'를 기준으로 적시하도록 함.

※ 해당 과제가 명료하게 언급된 경우 '포함'으로 표기하며, 그 이외에 포함되지 않았거나 포함 여부가 불투명할 경우 '·'으로 표기함.

※ 일부 세부 실천과제는 복수의 영역에 중복해서 언급된 경우가 있는데, 이는 해당 과제를 둘러싼 맥락을 충분히 설명하기 위함임. 다만 평가는 가급적 해당 과제가 가장 주요하게 기여하는 영역에서 진행하도록 함.

※ 정책과제의 「이행여부」는 2019년 5월 1일 현재 상황을 기준으로 판단함. 세부적으로 ① 이행(○) ② 미흡 이행(△) ③ 개악 동반 이행(▽) ④ 미이행(x) ⑤ 미이행+개악 추진(xx) 등 5가지로 분류함. 한편 대선 공약에는 포함되었지만, 국정과제에서 제외된 과제는 '⑥ 국정과제 제외'로 표기하도록 함.

① 이행(○): 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우

② 미흡 이행(△): 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우

③ 개악 동반 이행(▽): 해당 과제를 이행하면서 취지에 거스르는 개악·후퇴 사항이 함께 진행되었을 경우

④ 미이행(x): 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우

⑤ 미이행+개악 추진(xx): 해당 과제를 이행하지 않았을 뿐 아니라, 본래 취지와는 상반된 개악·후퇴 사항이 이행되었을 경우

⑥ 국정과제 제외(xxx): 해당 과제가 대선 공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에는 제외된 경우

2. 세부 평가 내용

1) 【미흡 이행】 정책 과제

(1) 위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비

○ 대표적인 박근혜 정부의 노동개악 정책이었던 △ ‘쉬운 해고’ 지침 △ 취업규칙 변경 지침 등 2대지침은 2017년 9월 25일 폐지되었다. 그에 앞서 6월에는 공공기관 성과연봉제 지침이 폐지되었다. 하지만 노사가 자율적으로 체결한 단체협약에 대해 노동부가 위법·불합리한 조항이라는 이유로 시정하라고 명령하는 ‘단체협약 시정지도 지침’은 부분적으로만 개선된 채 유지되었다. 즉 ‘불합리한 조항’은 제외하되, ‘위법한 조항’에 대한 시정지도는 계속되고 있다. 하지만 특정 조항의 위법 여부는 노동부가 심사할 문제가 아니라 사법부의 판단에 맡길 문제라는 점과 단체협약 시정명령 제도 자체가 노동조합을 통제하려는 군사독재시절의 유물이라는 점을 감안하면, 단체협약 시정지도 지침을 계속 유지할 합당한 근거는 없다.

○ 공공기관 성과연봉제지침, 2대지침, 단협시정지도지침 이외에도 개선·정비되어야 할 행정해석 및 행정입법은 매우 광범위하다. 문재인 정부 출범 후 고용노동부가 구성된 ‘고용노동행정개혁위원회’는 △ 근로기준법 시행령 제7조에 따른 <별표1>을 개정하여 5인 미만 사업장 근로기준법 확대 적용 △ 노동조합 및 노동관계조정법 시행령 제9조 제2항(‘노조아님 통보’ 제도) 폐지 △ 모법이나 판례에 위배 되는 행정지침과 행정해석은 폐지하거나 개정하고, 노동권 침해 등으로 개선 의견이 있는 행정지침 등은 재검토할 것 등을 권고했으나, 현재까지 이행되지 않고 있다.

○ 행정해석 및 행정입법 개선과 관련하여 더욱 심각한 문제는 주무 부서인 고용노동부의 관심과 의지가 사라지고 있다는 점이다. 2018년 고용노동부 업무계획에 따르면, “(입법 前) 취약 노동자 노동기본권 신장을 위해 다양한 행정수단 동원하는 등 노동관행 지속 혁신”, “위법 소지, 합리적 노사관행과 충돌하는 행정해석 정비 등 추진” 등이 포함되어 있지만, 2019년 고용노동부 업무계획에는 관련 내용을 아예 찾아볼 수가 없다.

[표 3] <행정입법의 실태와 개선> 관련 ‘고용노동행정개혁위원회’ 주요 권고 사항

가. 근로기준법 시행령 제7조에 따른 <별표 1>을 개정하여 5인 미만 사업장에 근로기준법의 적용을 확대할 것
나. 모법의 위임이 없거나 위임 범위를 초과하여 노동권을 침해하는 시행령 등을 폐지하거나 개정할 것<아래의 조항들은 대표적인 예시임>
- 「노동조합 및 노동관계조정법」의 위임 없이 노동조합의 설립과 유지 및 활동을 심각히 제약하여 온 「노동조합 및 노동관계조정법」 시행령 제9조 제2항(‘노조 아님통보’ 제도)을 폐지할 것 - 「노동조합 및 노동관계조정법」의 위임 없이 초기업 노동조합 산하 조직의 분열을 제도적으로 허용하여 온 「노동조합 및 노동관계조정법」 시행령 제7조(산하조직의 신고)를 폐지할 것
다. 모법이나 판례에 위배되는 행정지침과 행정해석은 폐지하거나 개정하고, 노동권 침해 등으로 개선 의견이 있는 행정지침 등은 재검토할 것
라. 위법하거나 부당한 노동 관행을 근절하기 위해 필요한 지침이나 매뉴얼 등을 마련할 것
* 포괄임금제의 원칙적 금지, 일터인권(직장갑질) 침해의 예방과 단속, 근로시간의 정확한 기록 등

※ 출처: 고용노동행정개혁위원회 활동 결과 보고서, 2018. 9. 13

[표 4] 지침별 유형 구분

유형	지침명
A. 즉시 폐기 의견	공정인사지침(‘16.1월)
	취업규칙 해석 및 운영지침(‘16.1월)
	휴일근로는 연장근로에 포함되지 않는다는 행정해석 (근기 68207-2855, ’00.9월)
B. 전면 개정 의견	근로자파견의 판단기준에 관한 지침(’07년)
	근로시간면제한도 적용 매뉴얼(’10년 및 ’13년)
	사업(사업장)단위 복수노조업무 매뉴얼(’11.7월)
	사내하도급근로자의 근로조건 보호 가이드라인(’11.7월)
	상시·지속적 업무담당자의 무기계약직 전환기준 등 공공부문 비정규직 고용 개선 추진 지침(’12.1월)
	공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침(’13.4월)
	통상임금 노사지도 지침(’14.1월)
	새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼(’14.3월)
C. 부분 개정 의견	통상임금 노사지도 지침(’14.1월)
	- 정기상여금에 ‘재직자’ 조건이 붙는 경우 통상임금이 아니라는 해석
	근로시간면제한도 적용 매뉴얼(’10년 및 ’13년)
	- 쟁의행위를 근로시간면제 해당 업무가 아니라고 한 부분
	집단적노사관계업무매뉴얼
	- 사용자 이익대표자의 범위
	- 행정지도 후 별도의 조정신청없이 한 쟁의행위를 위법으로 본 부분
	고용형태공시제(기업매뉴얼)
	- 공시대상을 남녀, 청년 등으로 세분화 및 고용구조 개선한 기업에 인센티브 부여 필요

※ 지침별 유형 구분은 국회 환노위·노동법연구소 해밀이 주최한 2015 공동심포지엄 발제문에서 제시된 의견임.

※ B와 C에 중복 기재된 지침의 경우 발제자별 개정 범위에 대한 생각이 상이

※ 출처: ‘고용노동행정개혁위원회 활동 결과 보고서’, 2018. 9. 13

(2) 노동인권교육 강화

- ‘노동인권교육 강화’ 과제는 미흡하지만 부분적으로 이행되었다. 2015 교육과정 개정을 통해, 중학교 ‘사회’ 검정교과서(8종), 고등학교 ‘통합사회’ 검정교과서(5종) 등에 노동자 권리, 청소년 노동권 관련 내용이 반영되었다. 해당 교과서를 활용한 교육이 2018년부터 시행 중이다. 하지만 내용이 체계적이지 않고, 절대적 분량도 부족한 편이다. 또한 노동인권교육에 대한 중앙정부의 주도적·체계적 역할은 매우 미흡하다. 국가 수준에서 노동인권교육 방향과 목표를 수립하고, 중앙과 지방 정부의 역할과 책무를 구분해주는 법·제도적 뒷받침은 제자리걸음을 하고 있다.
- 노동인권교육에 대한 주무 부처인 고용노동부의 2018년 업무계획에는 △ 지자체 협업을 통한 노동센터 추가설치 지원 △ 청소년근로권익센터 확대 △ 사업주 대상 현장노동교육 신설 △ 노동교육 콘텐츠 개발 △ 노동인권교육 관련 전문기관 운영 지원 등이 구체적으로 적시되어 있다. 반면, 「2019년 고용노동부 업무계획」에는 「새롭게 시작하는 사회적 대화」 분야의 ‘미조직 취약 노동자 대상 상담·교육 등 권익보호방안 마련’ 중 하나로 ‘노동인권교육’이 언급되어 있을 뿐이다. 사업주나 시민을 대상으로 한 노동인권교육도 매우 절실한데, 관련한 구체적 실행 계획은 불투명하다. 노동인권교육의 첫발을 이제 막 내딛었을 뿐인데, 주무부처인 고용노동부의 계획은 작년에 비해서도 구체성과 실효성이 떨어진다.

(3) 한국형 사회적 대화기구

- 새로운 사회적 대화기구로 경제사회노동위원회(이하 경사노위)를 출범시켰으나 (2018.11.22.), 공식 출범한 지 반년도 안 돼 파행을 겪고 있다. 경사노위는 과거 노사정위원회가 정부 정책 관철을 위한 ‘들러리 기구’로 전략한 것을 반면교사로 삼아, ‘합의’보다는 ‘협의’, ‘단기 성과’보다는 ‘장기 성과’, ‘정부 주도’보다는 ‘노사 주도’ 의제 설정 등을 내걸었다. 그리고 노사정 간 신뢰회복을 최우선으로 하며 출범하였다.
- 하지만 경사노위는 지난 6개월 동안 출범 당시의 원칙을 모두 무너뜨리는 행보로 스스로 위기를 자초했다. 여야정협의체에서 문재인 대통령이 이미 합의한 ‘탄력근로제 확대’를 경사노위 첫 번째 의제로 논의함으로써 과거 정부 정책 관철을 위한 도구로 이용되었던 노사정위원회와의 차이를 스스로 없애버렸다. 결론은 미리 정해놓고, 절차적 정당성 확보의 도구로만 활용하려는 정부의 관행은 문재인 정부도 다르지 않았다.

○ 경사노위는 출범하면서 특정 의제에 대해 노사정 간 ‘합의’가 되지 않더라도 충분한 ‘협의’가 이뤄질 수 있다면, 그 자체가 의미가 있고 향후 정책과제 설정의 밑바탕이 될 수 있다는 믿음에 기초하였다. 하지만 정부는 ‘협의’보다는 ‘합의’를 중용하는 관행을 벗어나지 못했고, 이를 위해 결국 절차까지 무시하기에 이르렀다. 계층별 대표까지 배제한 ‘야합’으로 드러났다. 경사노위는 명실상부한 노동자 대표성을 제고하기 위해³⁾ 계층별 3인 대표를 본위원회 위원으로 포함시켰지만, ‘야합’을 옹호하기 위해 계층별 대표는 ‘보완제’에 불과하다는 선언을 하기에 이르렀다. 결국 문재인 정부는 경사노위라는 형식을 갖춰 냈을 뿐, 실질에 있어서는 과거 노사정위원회와 차이가 없음을 스스로 드러냈다.

2) 【미이행】 정책 과제

○ 노동기본권 및 노사관계 정책 영역에 속한 대다수 과제들은 이행되지 않았다. 일부 과제들은 단순히 이행되지 않는 것을 넘어 ‘개악을 동반한 이행’으로 치닫고 있다.

(1) ILO 핵심협약 기준

○ ILO 핵심협약 기준은 대선 공약에서부터 국정과제, 경제정책방향 및 고용노동부 업무계획 등에 지속적으로 강조되었다. 하지만, 각종 정부 문건에 적시되어 있을 뿐 실제 이행을 위한 정부 노력은 ‘사회적 대화를 거쳐 단계적 입법 추진’⁴⁾ 이외에는 보이지 않는다. ‘사회적 대화’라는 장막 뒤에 숨어 정부의 책무를 다하지 못하고 있는 대표적인 정책과제가 ILO 핵심협약 기준이다.

○ 경제사회노동위원회 산하 <노사관계제도·관행개선위원회>는 핵심협약 기준에 앞서 선행되어야 할 입법 과제를 논의하여 공익위원안을 발표하였다(2019. 4. 15.). 공익위원안은 단결권 분야의 경우 국제기준에 비춰 볼 때 매우 미흡한 수준의 안을 제시했으며, 단체교섭권과 단체행동권 분야에서는 △ 단체협약 유효기간 연장 △ 사업장 점거 파업 규제 등 자본 측의 개악 요구까지 반영하였다.

3) “2018년 4월에는 제2~3차 노사정대표자회의를 개최하여 새로운 사회적 대화기구의 명칭을 ‘경제사회노동위원회’로 변경하고, 청년·비정규직 참여 주체 확대를 통해 노동자들의 다양한 목소리를 반영하는 등 새로운 사회적 대화기구 전면 개편안에 대한 합의에 이르렀습니다.”(대한민국정부, 문재인정부 1년 100대 국정과제 추진실적, p.182)

4) 고용노동부, “2019년 고용노동부 업무계획”, 2019. 1.

○ 문재인 정부는 ILO핵심협약 비준을 위해서는 노조법이 먼저 개정되어야 하며⁵⁾, 노조법 개정을 위해서는 자본 측의 개악 요구를 반영하지 않으면 안 된다는 논리를 시종일관 내세웠다. 결국 문재인 정부는 ‘모든 노동자를 위한 노조할 권리 쟁취’라는 요구보다는 ‘단결권 확대에 상응하는 사용자 대항권 확대’라는 자본 측의 억지 주장에 끌려다니며, ILO 핵심협약 비준을 위해서는 노조법 개악이 불가피하다는 자기모순의 늪에 빠지게 되었다.

[표 5] 노사관계제도개선위원회 공익위원 의견 평가

- 단결권 관련 제도개선 방향은 한계가 있음. 해고자·실업자의 단결권을 보장한다고 하면서도 여전히 조합활동을 차별하고 있고, 노조전임자 급여지급을 여전히 입법적 규율대상으로 삼아 노사자율원칙을 침해함
- 단체교섭권 관련 제도개선 방향 중 교섭창구단일화제도 정비는 주목할 필요가 있음. 합법적 어용노조 육성방안으로 전략한 교섭창구단일화제도의 문제점을 지적하면서 사용자의 개별동의 방식 개선, 교섭단위 통합 및 변경 제도 신설을 주문한 것은 주목할 필요 있음. 아울러 업종별 교섭 등 교섭구조를 다양화할 수 있는 제도적 장치를 도입할 것을 권고함으로써 사회양극화 해소를 위한 산별교섭 활성화의 단초를 마련하였음
- 이번 공익위원안은 ILO 기본협약 비준을 거래와 흥정의 대상으로 삼았다는 점에서 분명한 한계와 오류가 있음. ILO 기본협약 비준을 위한 제도개선 방안을 제시한다고 하면서 정작 ILO 기본협약 비준과 아무런 상관이 없는 사용자의 민원사항인 단체협약 유효기간 연장, 직장점거 규제를 끼워넣은 것은 ILO 현장과 기본원칙에 위배되는 것으로서 결코 수용할 수 없음
- 단체협약 유효기간의 상한을 3년으로 연장하자는 의견은 ILO 원칙에 정면으로 위배됨. ILO는 이미 단체협약의 유효기간에 대해 3년간의 법령상 제한을 부과하는 것은 결사의 자유에 대한 상당한 제한이라고 판단하였음
- 사업장 점거를 제한하겠다는 내용도 ILO 원칙에 정면으로 위배됨. ILO는 직장점거를 쟁의행위의 정당한 수단 중 하나로 인정하면서 파업할 권리의 본질은 평화적으로 압력을 가하는 데에 있으며, 위 권리에는 회사 부지를 점거하여 사용자를 압박하는 것도 포함된다는 점을 분명히 함

* 출처: 민주노총, “경제사회노동위원회 노사관계제도·관행개선위원회 공익위원 의견 관련 민주노총 입장”, 2019. 4. 16⁶⁾

○ ILO 핵심협약 비준과 관련한 일련의 전개 과정은 문재인 정부의 무책임함을 적나라하게 보여준다. 국제사회를 향한 행정부의 의무를 ‘사회적 대화’로 떠넘기고, 노동기본권 신장을 목적으로 한 국제협약을 비준한다고 하면서 오히려 노동기본권을 후퇴시키는 법 개악을 추진하는 것은 자기모순의 극치다.

5) 국제협약 비준에 앞서 국제기준과 어긋나는 법·제도를 우선 개정해야 한다는 ‘선입법론’을 말한다.

6) http://nodong.org/index.php?mid=statement&page=2&document_srl=7421605

- 한편 한정에 의원이 2018년 12월 공익위원안을 바탕으로 대표 발의했다는 노조법 개정안 역시 국제노동기준에 비춰볼 때 매우 미흡하다. 이는 ILO 국제노동기준국의 공문에 분명하게 드러난다.

[표 6] 한정에 의원 발의 노조법 개정안에 대한 ILO 국제노동기준국 실무조언

- ① 노조법 2조 1항 자영자(특수고용노동자)를 단결권에서 제외하는 문제
- [답변] ILO 결사의 자유 위원회는 대한민국 정부를 대상으로 제소된 2602호 사건에 대한 심의에서 결사의 자유 원칙에 따라 군인과 경찰만을 제외한 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다고 분명히 밝혔음. 따라서 단결권으로 보호를 받는 사람이 누구인지를 정하는 기준은 고용관계 유무에 바탕을 주지 않으며, 예를 들어 농업노동자, 자영자 일반 혹은 자유직업에 종사하는 이들처럼 고용관계가 없는 경우에도 단결권을 누릴 수 있어야 함. 결사의자유위원회는 이에 따라 한국 정부에 자영 노동자들이 자신의 선택에 따라 단체를 설립할 수 있는 권리를 포함한 결사의 자유에 관한 권리를 전적으로 누리도록 보장하는데 필요한 조치를 취할 것을 요청한 바 있음.
- ② 실업자, 해고자, 구직자의 결사의 자유 문제
- [답변] 결사의 자유 위원회는 1865호 사건의 틀 내에서 해당 기업 종사자로 조합원 자격을 한정된 노조법 2조 4항 라목의 요건에 관한 우려를 수 년 동안 제기해왔음. 위원회는 조합원 혹은 노조 간부의 자격 조건은 노동조합의 규약으로 재량에 따라 결정할 사항으로 행정기관은 노동조합이 이러한 권리를 행사하는 것을 저해할 수 있는 어떠한 개입도 삼가야 한다고 밝혔음. 결사의자유 위원회는 한국 정부에 해고자와 실업자가 조합원 자격을 유지하는 것을 부정하거나 비조합원이 노조 간부를 역임할 할 수 없도록 하는 법조항을 폐지할 것을 요청했음. 결사의자유위원회는 노조설립신고의 형식적 절차에 관해 전국공무원노동조합의 사례에서처럼 이러한 사항이 노조 설립신고를 지연 혹은 가로막거나, 전국교직원노동조합의 사례처럼 노동조합의 인정을 철회하는(법외노조 통보하는) 방식으로 적용되어서는 안 된다는 구체적인 우려를 제기한 바 있음.
- ③ 노조간부가 사업장 출입 허가를 획득하기 위해 목적, 시간, 장소, 인원을 밝혀야 한다는 요건을 법에 명시하는 문제
- [답변] 결사의 자유 위원회는 노동자 단체가 자신의 사업을 추진하기 위해서는 회합을 가질 권리가 필수적이며, 이 권리를 행사하는 방식은 사용자와 노동자 간에 합의할 사항이라고 밝힌 바 있음. 더 나아가 정부는 사업장 출입을 포함하여 노동자 대표가 자신의 역할을 적절하게 수행하는데 필수적인 편의를 누릴 수 있어야 하며, 필요시 노동자단체와 사용자는 업무시간 중, 업무시간 외에 해당 시설의 운영과 업무에 지장을 주지 않으면서 접근할 권리가 노동자단체에 부여되도록 합의할 수 있어야 함(2018년 판 결정례 모음집, 1585항, 1589항, 1599항) 노조활동에 관해 지나치게 세부적인 요건을 법에 명시하는 것은 노동자조직이 자신의 활동을 자유롭게 수행할 권리와 노동조합이 자신의 역할을 신속하고 효율적으로 수행하기 위해 필요한 편의와 사업장의 효율적 운영을 저해하지 않을 필요 사이의 균형점을 결정할 교섭의 자율성이라는 본질에 대한 과도한 개입으로 여겨질 수 있음.
- ④ 노조법 12조 (1~3항)하의 노조설립신고 절차가 2조 사항 및 10항과 연계되어 행정당국

이 재량권을 행사할 우려에 관한 문제

- [답변] [법안을 세부적으로 검토하지 않은 관계로] 결사의 자유 위원회가 이미 견해를 밝힌 사항 [공무원노조와 전교조의 사례처럼 해고자가 가입해 있다는 이유로 설립신고를 지체시키거나 이미 이루어진 설립신고 인정을 취소]과 조합원 및 간부의 자격조건을 규약으로 정하도록 두어야 한다는 점에 관한 사항 외에 설립신고절차가 결사의 자유 원칙에 반하는 방식으로 행정당국의 재량권이 부여되었다고 판단할 수 있을 지에 대해서는 불명확함.

⑤ 노동조합이 노조 임원 선거 출마 자격 요건을 내부 규약으로 결정할 권리- 비조합원 및 해고자가 노조 선거에 출마하도록 허용하는 문제

- [답변] 결사의자유 위원회는 1865호 사건에서 비조합원 노조간부 출마를 제한하는 문제를 해결할 조치를 취할 것을 정부에 거듭 요청해 왔고, 비종업원에 대해서도 마찬가지다. 결사의 자유 위원회는 자주 행정 당국은 노동자 단체가 자신의 대표를 자유롭게 선출할 권리를 행사하는 것을 제한하는 개입을 삼가야 한다고 언급해 왔으며 이는 노조 대표를 선출 혹은 재선출하기 위한 자격조건, 대표를 탄핵하기 위한 조건 모두에 해당한다. 더욱 구체적으로는 노조간부를 해당 직종 혹은 사업체에 현직으로 고용되어 있는 자로 제한하는 법률을 자유로운 대표 선거의 원칙에 맞도록 개정하기 위해서는 최소한 후보 자격을 이전에 해당 직업에 종사한 적이 있는 자를 포함하는 식으로 혹은 전체 간부 중 직업 요건이 면제되는 이의 합리적인 비율을 정하는 식으로 유연하게 설정할 필요가 있음. (결정례 모음집 590항, 611항)

⑥ 타임오프 및 노조전임자 임금 지급에 관한 사항 등을 단체협약을 통해 자유롭게 정할 권리에 관한 문제

- [답변] 결사의 자유 위원회는 전반적으로 이는 노사간 협상을 통해 결정할 문제로 두어야 한다는 입장을 유지해왔음. 더욱 구체적으로는 결사의 자유 위원회는 노조 전임자에 대한 사용자의 임금지급 문제는 노사 결정에 따라야 할 문제이며 정부는 노조전임자의 활동이 무급 휴가로 처리되어야 하는지에 관한 문제를 협상할 수 있도록 승인해야 한다고 언급했음.(결정례 모음집 1289항, 1296항). 결사의자유 위원회는 오랫동안 중대한 벌칙이 동반되는 노조 전임자 임금 지급 금지는 단체교섭의 자율성이라는 본질에 대한 침해라고 비판해 왔음.

출처: ILO 핵심협약 비준 이행의무 촉구 민주노총 기자회견답회 자료(2019. 4. 16)

http://nodong.org/index.php?mid=statement&page=2&document_srl=7421605

- 노동계·시민사회 등에서 ‘선비준-후입법’을 요구하고 있지만, 정부는 ‘선입법-후비준’ 입장을 고수하고 있다. 향후 경사노위를 통해 노사정 논의 지속한다는 **입장 이외에** 정부 차원의 구체적인 이행계획은 불투명하다. 오히려 사업장 점거 파업 규제·단체협약 유효기간 연장 등 노조법 개악이 동반 추진되고 있다.

(2) 노사관계 법·제도 개선

- 노사관계 법·제도 개선 관련 문제인 정부 대선공약은 상당히 구체적이다. 「헌법」상 노동기본권 보장이라는 제목 아래, △ 특수고용노동자, 실직자·구직자 등 노동기본

권 보장 △ 근로시간면제제도 및 교섭창구단일화제도 개선방안 마련 △ 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진 △ 단체협약 적용범위 확대 및 효력확장제도 정비 △ 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손배·가압류·납용제한 등이 구체적으로 적시되어 있다.

○ 고용노동부 업무계획(2017년)에도 ‘노동존중사회 실현을 위한 공정하고 대등한 노사관계 형성, 미조직·취약노동자의 노동권 보호 강화 등 노사관계 법·제도 개선 추진’이라는 제목 아래, △ 무분별한 손배·가압류·납용 제한 방안 △ 부당노동행위 제재 강화 방안 △ 특수형태근로종사자 노동권 보장 방안 등이 명시되어 있다.

○ 하지만 문제인 정부의 노사관계 법·제도 개선 과제는 거의 이행되지 않았다. 노조법 개정의 경우, ILO 협약비준과 연계된 경사노위 노사관계제도개선위원회 논의에 멈춰 있다. ‘사회적 대화의 늪’에 빠진 채 허우적대고 있는 셈이다. ILO 핵심협약 비준과 직접적으로 관련 없는 노사관계 법·제도 개선 사항들은 2018년 1월부터 “외부 전문가로 구성된 「노사관계 법·제도 전문가 위원회」에서 논의 중”⁷⁾이다. 1년 4개월이 지난 지금까지도 ‘전문가 논의 중’이다.

○ 더욱 심각한 문제는 노사관계 법·제도 개선에 대한 문제인 정부의 의지가 시간이 갈수록 사라지고 있다는 점이다. 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면, 노동기본권 신장을 위한 노사관계 법·제도 개선 향후 추진계획에 대해 “노사관계 법·제도 전문가 위원회 논의 결과 등을 토대로 사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진”으로 언급되어 있다. ‘사회적 대화’ → ‘합의되는 사항부터 입법 추진’은 현재와 같은 노정·노사·노사정 관계를 고려하면, 법·제도 개선은 사실상 어렵다는 점을 고백하고 있는 것으로 보인다.

○ 한편 노동기본권 보장을 위해, 입법 전(前)이라도 정부가 할 수 있는 노동행정 조치들에 대해서도, 문제인 정부는 적극적 행동에 나서지 않고 있다. 전교조에 대한 법외 노조통보처분 직권취소, 대리운전노조·건설노조 등 특수고용노동자 노동조합에 대한 설립신고서 및 변경신고서 수리, 공무원 해직자 원직복직을 위한 행정조치 등은 정부가 마음만 먹으면 지금 당장 할 수 있음에도 하지 않고 있다.

7) 고용노동부, “2019년 고용노동부 업무계획”, p.23, 2019. 1.

(3) 특수고용노동자 노동기본권 보장

- 특수고용노동자 노동기본권 보장을 위한 법·제도 개선은 진척이 없다. 경사노위 노사관계제도개선위원회 공익위원(안)에도 ‘검토’ 과제로 적시되어 있을 뿐이다. 정부는 2018년부터 ‘실태조사 전문가 의견 수렴 등을 거쳐 법·제도 개선 방안 마련’(일자리로드맵)하겠다고 했지만, 실태조사가 진행되었을 뿐 그 이외 구체적인 개선 방안은 마련되지 않았다.
- 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면, ‘노사관계 법·제도 개선은 노사 간 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 커, 갈등관리가 중요한 상황’이라며, ‘사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진’이라는 매우 원론적 입장만 제시되었을 뿐이다. 더구나 ILO 핵심협약과 연계된 노조법 개정 관련 경사노위 노사관계개선위원회 공익위원안에서도 특수고용노동자 노동기본권 보장은 장기 ‘검토’ 과제로 후퇴했다. 향후 이행계획도 매우 불투명하다.
- 한편 노동행정 영역에서 일부 특수고용노동자 노동조합 설립 필증이 교부되고 있다는 점은 긍정적이다. 택배노동자가 대표적이다. 대리운전노조, 퀵서비스노조의 경우 노동부는 여전히 설립신고 수리에 부정적이지만, 지방정부 차원에서 노동조합 설립 필증이 교부되고 있다.
- 특수고용노동자 노동기본권에 관하여도 노조법 2조 등 법 개정이 필요한 사항이라는 말만 되풀이할 게 아니라면, 정부가 자신의 권한으로 할 수 있는 역할을 적극적으로 찾아서 실행해야 한다. 대법원은 2018년 이후 연속하여 3건의 판결⁸⁾을 선고함으로써 취업 중인 노동자에 관해서도 ‘노조법상 노동자’의 인정범위가 ‘근로기준법상 노동자’ 인정범위보다 넓고, ‘노조법상 노동자’는 △ 경제적 종속성 △ 조직적 종속성을 중심으로 판단하여야 함을 분명히 하면서, 새로운 판단기준을 제시했다. 나아가 방송연기자 판결⁹⁾에서는 △ 소득의존성 △ 지속성 △ 전속성 요소가 약하더라도 단결권 보호 필요성이 있다는 점을 강조하면서, ‘노조법상 노동자성’을 인정하였다. 노동부는 이처럼 진전된 대법원 판례를 반영하여 기존 노조설립신고서 처리에 관한 내부 지침을 개정해야 한다. 이를 통해, 법 개정 이전이라도 특수고용 노동자 노조설립신고서를 적극적으로 수리할 수 있어야 한다. 전향적인 대법원 판례가 형성되고 있음에도

8) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 2014두12604(병합) 판결(학습지교사의 노조법상 근로자성 인정), 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결(방송연기자의 노조법상 근로자성 인정), 대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결(철도매점운영자의 노조법상 근로자성 인정).

9) 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결

노동부가 여전히 노조설립에 관한 기존의 소극적 관행에 머물러 있는 점은 ‘노동존중 사회’를 표방한 행정부에 걸맞지 않다.

(4) 초기업단위 교섭 촉진과 단체협약 효력 확장 제도 정비

- 집단적 노사관계에 있어서 매우 중요한 과제 중의 하나인 ‘초기업단위 교섭 활성화’는 대선 공약, 일자리로드맵, 고용노동부 업무계획 등에 명시되어 있지만, 구체적인 실천과제는 매우 빈약하게 제시되었다. 사실상 ‘초기업단위 교섭 관행 형성을 위해 노동위원회 복수사용자 교섭단위 통합 지도 등 활성화 방안 마련’ 등이 전부였다.
- 2018년 고용노동부 업무계획에 포함된 (입법 前) ‘노동관행 혁신’의 하나로 제시되었던 ‘노동위원회 복수사용자 교섭단위 통합 지도’는 과거 정부에 비해 진척된 사항이 없다. 교섭단위 분리를 신청하는 사용자에 대한 적극적 지도 사례는 발견되지 않는다. 또한 ‘모범 사용자’로서 공공부문에서부터 초기업단위 교섭 모델을 구축하기 위한 정부 차원의 구체적인 노력도 지지부진하다.¹⁰⁾
- 고용노동부의 향후 이행계획도 매우 불명료하다. 입법 관련해서는 ‘사회적 대화를 거쳐 합의되는 사항부터 입법 추진’(고용노동부 업무계획, 2019)이라는 원론적 입장이 전부이며, 노동행정 차원의 ‘교섭단위 통합지도’ 계획은 구체적으로 제시되지 않고 있다.
- 한편 대선 공약에 포함되어 있던 ‘단체협약 효력범위 확대와 효력확장 제도 정비’는 국정과제에서도 제외된 채 슬그머니 사라져버렸다. 노동자 내부 격차해소를 위한 유력한 수단으로 초기업교섭과 초기업협약 효력확장제도 도입이 강조되어왔던 것에 비하면, 매우 초라한 결말이다.

(5) 공공기관 노동이사제 도입과 경찰·소방공무원 직장협의회 허용

- 공공기관 노동이사제는 대선공약, 국정과제, 일자리로드맵, 새정부 경제정책방향 등에도 일관되게 포함되어 있다. ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’이라는 12번째 국정과제의 세부 실천과제 중 하나로 ‘노동이사제 도입’이 제시되었다. 하지만 금융위원장은 명시적으로 노동이사제를 반대했고(2019.3), 그 여파로 기업은행 등에서

10) 한편, 공공부문 비정규직 정규직 전환 관련, <바람직한 자회사 설립운영 모델>에서는 「모·자회사 공동 협의체」를 제시한 바 있다. 공동교섭에는 근본적으로 미달하지만 자회사(하청)의 모회사에 대한 노사관계상 책임을 어느 정도 부여한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이조차 대부분의 공공기관에서 전혀 시행되지 않고 있다.

노동이사제 도입에 실패했다. 현재 공공기관 노동이사제 도입 추진을 위한 정부 차원의 구체적 이행계획은 보이지 않는다. 사실상 폐기되거나 포기된 것으로 간주된다.

- 경찰과 소방공무원의 직장협의회 설립을 허용하는 「공무원직장협의회법 개정안」은 국회 계류 중이다. 「경찰개혁위원회」는 ‘직장협의회 설치’를 권고했고, 현재 일부 경찰관서에서는 ‘현장활력회의’ 혹은 ‘직원협의회’ 등의 명칭으로 시범 실시 중이다.
- 공무원·교사의 정치 참여 보장과 관련하여, 문재인 대통령이 발의한 개헌안에 직무와 관련 없는 사항에 대해 공무원의 정치적 기본권을 보장하는 내용이 담긴 바 있다. 하지만 개헌이 무산된 이후, 공무원·교사 정치참여 보장을 위한 향후 구체적 이행계획은 불투명하다. 한편 국가인권위원회는 지난 4월 29일 “공무원과 교원이 직무와 관련해 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 국가공무원법과 관련 법률 조항, 하위 법령 등을 개정할 것”을 국회의장과 정부에 권고했다. 문재인 대통령은 취임 직후, “국가인권위 권고 수용률을 높여라”고 주문한 바 있다. 벌써 네 번째인 공무원·교사 정치적 기본권 보장에 관한 인권위 권고를 행정부가 계속 수수방관해서는 안 된다.

3. 소결

- 「노동기본권 및 노사관계 분야」 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가할 수 있는 것은 하나도 없다. 그나마 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비 △ 노동인권교육 강화 △ 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개이다. 이를 제외하고, 9개 과제는 【미이행】되었으며, 1개 정책과제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).

[표 7] 노동기본권 및 노사관계 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비, 노동인권교육 강화, 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개 과제
개약 동반 이행	·
미이행	노동존중사회 기본계획 수립, ILO 핵심협약 비준, 집단적 노사관계 법·제도 개선, 특수고용노동자 노동기본권 보장 법·제도 개선, 초기업단위 교섭 촉진, 근로자 이해대변 제도 개선, 공공기관 노동이사제 도입, 경찰·소방공무원 직장협의회 설립 허용, 공무원·교사 정치적 의사표현(참

	여) 보장 등 9개 과제
미이행+개약추진	.
국정과제 제외	단체협약 적용범위 확대 및 효력확장 제도 정비 등 1개 과제

- 전체적으로 노동기본권 및 노사관계 정책에 있어서 문재인 정부의 국정과제 이행 현황은 낙제 점수에 가깝다. 그나마 미흡하지만 이행된 ‘2대지침 및 공공기관 성과연봉제 지침 폐기’, ‘노동인권교육 활성화’, ‘한국형 사회적대화기구 구성’ 등 3개 과제를 제외하면, 모두 이행되지 않았다. 더구나 ILO 핵심협약 비준과 노사관계 법·제도 개선은 본래 취지와 상반된 개약 내용까지 동반 추진되고 있는 상황이다. 불평등·양극화 해소에 효과적인 정책수단으로 제시되었던 초기업단위 교섭 촉진, 단체협약 효력 확장 제도 정비 등은 정부의 관심에서 완전하게 멀어지거나 아예 국정과제에서 제외되어 버렸다. 거의 모든 노사관계 관련 법·제도 개선 과제는 ‘사회적 대화’로 떠밀어놓았고, 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘역점 추진과제’가 아닌 ‘쟁점(갈등) 과제’로 분류되어 있다. 사실상 이행하기 어렵다는 고백과 다름이 없다.
- 문재인 정부는 노동기본권 신장을 위해 행정부 의지로 가능한 조치를 취함에 있어서도 매우 소극적이다. 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 대리운전노조건설노조 등 특수고용노동자 노동조합에 대한 설립신고서 및 변경신고서 수리, 공무원 해직자 원직복직을 위한 행정조치 등은 정부가 마음만 먹으면 지금 당장 할 수 있다. 고용·노동행정개혁위원회의 권고를 이행하는 데서 출발할 수 있다.

Ⅲ. 비정규직 노동 및 차별해소 정책

1. 개요

[표 8] 비정규직 노동 및 차별해소 주요 정책과제 및 이행 현황

주요 정책 과제	대선공약	국정과제	새정부 경제정책방향	일자리 로드맵	노동부 업무계획	이행 여부	세부 내용
사용사유 제한 제도 도입 등 상시·지속, 생명·안전업무 정규직 채용 원칙 확립	포함 - 상시·지속 업무 및 생명·안전 업무 정규직 직접 고용하고, 출산·휴직 결원 등 예외적 경우에만 비정규직 사용하는 ‘사용사유 제한 제도’ 도입	포함 -상시·지속, 생명·안전 업무 정규직 직접고용 원칙으로 하고, 사용사유제한의 범위는 실태조사 등을 통해 합리적으로 규정	포함 (국정과제와 동일)	포함 -기간제법을 기간 제한 → 사용사유 제한으로 개편 -생명·안전 직접 관련 업무(철도·항공 등) 기간제·파견 노동자 사용 금지 -철도·항공 등 공공안전 직접 분야는 법률 명시, 그 외 분야는 시행령 위임	포함 -‘합리적 사유가 있는 경우’에만 기간제 사용하도록 법제화 - 생명·안전 업무는 기간제·파견 노동자 사용 금지	×	【④ 미이행】 - 상시·지속, 생명·안전 관련 업무 정규직 직접 고용 원칙 확립을 위한 ‘사용사유 제한 제도’ 도입은 핵심 비정규직 정책 - 다만 세부 내용이 ‘예외적인 경우만 비정규직 사용’(공약·국정과제) → ‘합리적 사유가 있는 경우에만 기간제 사용’(일자리로드맵·노동부 업무계획), ‘상시·지속, 생명·안전 업무의 정규직 직접고용’(공약·국정과제) → ‘생명·안전업무의 기간제·파견 노동자 사용금지’(일자리로드맵·노동부 업무계획) 등으로 축소·변경됨 - 국정과제에 따르면, 2018년 하반기까지 사용사유 제한 제도 등 ‘비정규직 로드맵 추진을 위한 법령(근로기준법 등) 개정안’을 국회 제출할 계획이었지만, 이행되지 않음 - 정부 설명에 따르면, 현재 ‘전문가로 구성된 비정규직 TF 논의를 통해 관련 제도 개선안을 마련’하였고, ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라고 밝히고 있음(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.) - 하지만 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘비

							정규직 정책은 노·사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당 → 노·사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 ¹¹⁾ 추진'이라는 원론적 입장만 제시되어 있을뿐 구체적인 이행계획 불투명
비정규직 사용 부담금제 도입	포함 -대기업에게 '비정규직 고용 상한 비율' 제시 → 이를 초과하는 대기업에 '비정규직 고용 부담금' 부과 → '정규직 전환 지원금 및 사회보험료 지원제도' 재원으로 활용	.	.	.	.	XXX	【⑥ 국정과제 제외】 - 비정규직 과다 사용 대기업에게 '비정규직 고용 부담금'을 부과하는 '경제적 부담' 확대 공약은 국정과제에도 포함되지 못하고 실종됨 - '비정규직 고용 부담금 부과' 공약은 실종되고, 대신 기업의 '자율 개선 유도'를 위해 고용형태공시제 강화 등 '사회적 부담 확대'와 재정·세제 지원 확대 등 간접적 방식으로 대체됨
비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대	포함 -공공부문 '고용친화적 경영 평가제', 민간부문 '비정규직 비중'에 따른 조달 사업 참여제한제' 등	포함 -비정규직 사용 부담 강화 방안 마련	포함 -비정규직 사용 부담 강화 방안 마련	포함 -비정규직 과다 사용 기업 사회적 부담 확대* *고용형태공시제·기업공시제 강화 -비정규직 정규직 전환 유도를	포함 -기업의 자발적 고용구조 개선을 위해 고용형태 공시제 강화 -기업의 정규직 전환 시 정부지원 확대	△	【② 미흡 이행】 -비정규직 과다 사용 기업에 대한 사회적 부담 확대를 위해, 고용형태공시제 및 기업공시제 강화, 공공조달제도 개편 등 정부 지원 확대 등이 제시됨 - 고용형태공시제는 현행 '소속 외 노동자 고용현황 공시'에서 '소속 외 노동자 업무내용 추가 공시 및 파견·용역·사내하도급으로 구분하여 공시'하는 고용정책기본법 시행규칙 개정(2017.11.21.)

	고용형태에 따른 연계 인센티브제 확대 -고용형태공시제 강화			위한 재정·세제 지원 확대, 공공조달제도 개편			-기업공시제는 현행 기간제·단시간 노동자 고용현황 공시에서 추가로 '소속 외 노동자'도 함께 공시하도록 강화하는 방안을 계획으로 제시했지만, 현재까지 이행되지 않음 - 비정규직 사용 비중에 따른 가감점 항목을 신설하여 간접적으로 비정규직 사용을 규제하려는 공공조달제도 개편은 부분적으로 이행됨(2017.12.1.)
동일가치노동 동일임금 원칙 규정	포함	포함	.	포함	포함	×	【④ 미이행】 - '동일가치노동 동일임금 원칙' 규정은 애초에 '비정규직 차별금지특별법'(공약) 혹은 '근로기준법 등에 고용형태에 따른 차별 금지'(국정과제) 등 법령에 관련 원칙을 명시하는 것으로 제시됨 - 하지만 '일자리로드맵'에서는 근로기준법에 '동일가치노동 동일임금 원칙' 규정을 '검토'하는 것으로 후퇴하고, '노동부 업무계획'에서는 이마저도 사라짐. 대신 '차별시정제도 전면 개편', 즉 기간제법·파견법 개정으로 대체됨. - 결국 근로기준법에 '동일가치노동 동일임금 원칙' 등 고용형태에 따른 차별금지 규정이라는 국정과제는 실종됨
	- 「비정규직 차별금지 특별법」 제정해 '동일가치노동 동일임금 원칙'을 적용	-비정규직 차별시정제도 전면 개편 및 동일가치노동 동일임금 원칙 적용 *비교대상근로자 범위 확대, 근로기준법 등에 고용형태에 따른 차별 금지 등		-근로기준법 등에 '동일가치노동 동일임금' 원칙 규정 검토	- '동일노동 동일임금' 실현을 위해 차별 비교 대상은 넓히고, 인정사유(합리적 사유)는 제한도록 차별시정제도 전면 개편		
비정규직 차별금지 특별법 제정	포함	.	.	.	.	XXX	【⑥ 국정과제 제외】 - '비정규직 차별금지 특별법'을 제정해 '동일가치노동 동일임금 원칙'을 적용하고 세부적 적용기준 마련하여 임금·근로시간·성과급·퇴직금·사회보험·복지제도·경력인정 등 비정규직 차별을 해소하겠다는 대선 공약은 국정과제에도 포함되지 못한 채 사라짐
간접고용에 대한 원칙 '공동 사용자 책임'	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡이행】 (산업안전 분야) - 간접고용에 대한 원칙 '공동 사용자 책임'은 '임금지급 연대책임'과 '안전보건조치 의무'로 요약됨. - 산업안전보건법 전부 개정안이 통과(2018.12)되면서, 산
	-근로조건결정 및 산업안전 분야 등에	-원청의 공동사용자 책임 강화 관련 근로기준	-임금지급 연대책임·안전보건 조치 의무 강화	-하청 노동자 임금체불, 적정임금, 안전관리	-하도급 노동자 체불·산재 등에 대한 원청 책임		

	대한 공동사 용자 책임 법제화	법, 산업안전보 건법 등 개정		등 원청 책임 강화 * 임금체불 시 도급인 연대책 임 규정	강화 * 임금체불 시 원청 연대책임		업안전 분야에서 원청 '공동 사용자 책임'은 미흡한 수준 에서 이행 - 하지만 임금체불 시 원청 연대책임 강화 등 노동조건 결 정 원청 '공동 사용자 책임' 관련 근로기준법 개정은 이행 되지 않음 - 원청 '공동 사용자 책임' 부여를 위한 근로기준법 개정 에 관한 향후 구체적인 이행계획은 불투명함
비정규직 고용보험 적용 확대	포함 -초단시간근로 자 중 3개월 이상 계속근 로자는 피보 험 단위 기간 을 180일 → 90일로 완화 -보험설계사 등 산재보험 적용 9개 직 종 등 특수 형태근로종 사자 고용보 험 적용 -65세 이상 어르신 실업 급여 적용	포함 -산재보험 적용 대상 특고부터 단계적 적용 -초단시간근로자 실업급여 수급 자격 인정방안 마련 -65세 이상 어 르신 실업급여 적용	포함 -65세이상·특수 형태근로종사자 등 단계적 가입 허용 -초단시간근로자 실업급여 수급 요건 완화 (18개월간 180 일 →24개월간 180일)	포함 -보험설계사 등 산재보험 적용 직종(9개)부터 단계적 확대 -예술인 임의가 입 허용 -65세 이전부터 계속 근로를 제 공하던 중 사업 주가 변경된 경 우 실업급여 지 급	포함 -「고용보험법」 등 관련법을 개 정 추진 -초단시간노동자 실업급여 수급 요건 완화	△	【② 미흡이행】 -경비·청소 등 65세 이상 용역·위탁 노동자 실업급여 적용 확대 고용보험법 개정안 통과(2018.12.27.) -특고·예술인 고용보험 적용방안 고용보험위원회 의결 (2018.7.31.). 관련 법 개정안 국회 계류 중 -3개월 이상 계속 근무 초단시간노동자 실업급여 수급요건 완화(180일 →90일)는 이행되지 않음 -「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, '특고·예술인 고용보험 적용을 위한 「고용보험법」 개정 추진' 명시. - 하지만 '초단시간 노동자 수급요건 완화'를 위한 구체적 인 이행계획은 불명료
용역업체 변경 시 고용·근로조건	포함	.	.	.	.	XXX	【⑥ 국정과제 제외】 - 용역·하청 등 간접고용 비정규직의 고용·노동조건 보호를

승계							위해 대선 공약에 포함되어 있던 ‘용역업체 변경 시 고용·노동조건 승계’는 국정과제에서 제외됨.
도급·파견 구별기준 재정립	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 최근 판례 분석을 통한 파견·도급 구분기준 재정립 계획이었지만, 이행되지 않음
불법파견 근절 적극적 노동행정	포함 -노무도급 금지로 대기업 불법파견 근절	.	.	포함 -사내하도급 비중 높은 사업장 등 불법파견 감독 강화 -불법파견 확정 판결 사업장 이행상황 점검, 감독 등 지속관리	포함 -파견노동자 고용안정 도모 -불법파견 의심 사업장 수시 감독	△	【② 미흡이행】 -파리바게뜨(2017.9), 아사히글라스(2017.9), 만도헬라(2017.9), 한국GM 창원(2018.5) 등 불법파견에 대한 노동부의 적극적 근로감독행정이 이뤄짐. -문재인 정부 출범 이후 1년 동안 근로감독행정 혁신이 집중적으로 강조·실행됨. -하지만 현대기아차 등 불법파견 확정판결 사업장 이행 상황에 대한 점검과 감독은 이행되지 않고 있음. 특히 정부는 2010년 대법원 판결 이후에도 방치되고 있는 현대기아차 불법파견 문제에 대해 당사자 간 교섭중재 이외의 적극적 행정조치를 취하지 않고 있음
공공부문 비정규직 정규직 전환	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡이행】 -2019년 3월말 기준, 공공부문 비정규직 18만 명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 13만 6천 명의 전환이 완료된 것으로 보고(일자리위원회, 2019.4) -과거 정부에 비해, 전환 규모가 크며, 전환 대상이 직접고용 기간제 뿐만 아니라 용역 등 간접고용 비정규직까지 확대되었다는 점 등에서 상대적으로 진전되었다는 평가를 받았음. -하지만 상시·지속업무임에도 전환 제외된 노동자 비율이 높고, 여전히 간접고용인 ‘자회사’ 방식 전환이 남발되고 있으며, 전환 과정에서 노동조합 등 당사자 목소리가 총

							분히 반영되지 못하고, 전환 노동자에 대한 차별과 처우 개선 미흡 등이 문제점으로 지적됨 -향후 3단계 전환대상인 민간위탁 정규직 전환은 사실상 지지체의 자율에 맡겨짐으로써 민간위탁 정규직 전환 정책은 폐기되었다는 비판이 제기되고 있음
1년 미만 근속자(비정 규직 포함) 퇴직급여 보장	포함	포함	.	포함	.	×	【④ 미이행】 - 1년 미만 근속자에게 퇴직급여 보장을 위한 관련 법 개정은 이행되지 않았음
차별시정제도 전면 개편	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 비교대상근로자 범위 확대, 불리한 처우에 대한 합리적 사유 인정 범위 축소, 비교대상 노동자 임금 등 관련 정보제공청구권 신설, 노조·노동자대표 등에 차별시정 신청권 부여 검토, 지방노동관서에 ‘차별해소팀’ 설치 등이 구체적 과제로 제시되었지만, 이행되지 않음 - 정부 설명에 따르면, 현재 ‘전문가로 구성된 비정규직 TF’ 논의를 통해 관련 제도 개선안을 마련하였고, ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라고 밝히고 있음(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.) - 하지만 사용사유제한 제도 등 다른 비정규직 제도 개선 과제와 동일하게, 「2019년 고용노동부 업무계획」에는 ‘비정규직 정책은 노·사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당 → 노·사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진’이라는 원론적 입장만 제시되어 있다는 점과 현재 경사노위가 파행을 겪고 있다는 점 등을 고려하면, 정부 계획의 실현가능성은 매우 회의적

※ ‘제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집’(2016.12), ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’(2017.7), ‘새정부 경제정책 방향’(2017.7), ‘일자리 5개년 로드맵’(2017.10), ‘고용노동부 업무계획’(2017/2018) 등을 종합하여 필자가 재구성함. 다만 ‘100대 국정과제’의 세부 내용인 ‘487개 실천과제’는 공개되지 않았기 때문에, 해당 과제의 포함여부는 ‘100대 국정과제’를 기준으로 적시하도록 함.

-
- ※ 해당 과제가 명료하게 언급된 경우 '포함'으로 표기하며, 그 이외에 포함되지 않았거나 포함 여부가 불투명할 경우 '·'으로 표기함.
 - ※ 일부 세부 실천과제는 복수의 영역에 중복해서 언급된 경우가 있는데, 이는 해당 과제를 둘러싼 맥락을 충분히 설명하기 위함임. 다만 평가는 가급적 해당 과제가 가장 주요하게 기여하는 영역에서 진행하도록 함.
 - ※ 정책과제의 「이행여부」는 2019년 5월 1일 현재 상황을 기준으로 판단함. 세부적으로 ① 이행(○) ② 미흡 이행(△) ③ 개악 동반 이행(▽) ④ 미이행(x) ⑤ 미이행+개악 추진(xx) 등 5가지로 분류함. 한편 대선 공약에는 포함되었지만, 국정과제에서 제외된 과제는 '⑥ 국정과제 제외'로 표기하도록 함.
 - ① 이행(○): 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우
 - ② 미흡 이행(△): 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우
 - ③ 개악 동반 이행(▽): 해당 과제를 이행하면서 취지에 거스르는 개악·후퇴 사항이 함께 진행되었을 경우
 - ④ 미이행(x): 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우
 - ⑤ 미이행+개악 추진(xx): 해당 과제를 이행하지 않았을 뿐 아니라, 본래 취지와는 상반된 개악·후퇴 사항이 이행되었을 경우
 - ⑥ 국정과제 제외(×××): 해당 과제가 대선 공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에는 제외된 경우

11) 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면, 비정규직 법·제도 개선 주요내용으로 “△상시·지속업무 등의 정규직 채용원칙 확립(사용사유 제한), △차별시정제도 개편, △하청근로자·특고 보호” 등으로 명시되어 있다(p.10).

2. 세부 평가 내용

1) 【미흡 이행】 정책 과제

(1) 공공부문 비정규직 정규직 전환

○ 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 문재인 정부 초기 핵심적인 비정규직 정책이다. 과거 정부에서도 공공부문 비정규직 정규직 전환이 추진되었는데, 문재인 정부는 △ 직접고용 비정규직뿐만 아니라 파견·용역 등 간접고용 비정규직까지 대상을 확대했다는 점 △ 향후 상시·지속업무 정규직 채용 원칙을 명료화했다는 점 등에서 긍정적인 평가를 받았다.

○ 2019년 3월말 기준, 공공부문 비정규직 18만 명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 13만 6천 명의 전환이 완료된 것으로 보고되었다(일자리위원회, 2019. 4). 이에 앞서, 고용노동부는 2019년 1월 25일, 공공부문 정규직 전환 추진실적을 공개하고, 1단계 전환 목표인 20만 5천 명의 85.4%인 17만 5천 명*의 전환이 결정되었다고 발표했다. 이 수치는 ‘실적 부풀리기’라는 비판이 있지만¹²⁾, 과거 정부에 비하면 정규직 전환 규모**가 늘었는데, 이는 간접고용 비정규직이 전환 대상에 포함되었기 때문인 것으로 평가된다.

* 2019년 1월말 기준, 기간제 7만 2천 명, 파견·용역 등 간접고용 10만 3천 명 등 17만 5천 명

** 노무현 정부 - 10만 4천 명, 이명박 정부 - 6만 4천 명, 박근혜 정부 - 8만 1천 명

○ 하지만 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 문제점 또한 점점 뚜렷하게 드러나고 있다. 첫째 상시·지속 업무임에도 전환 대상에서 배제된 비정규직이 정부 통계로만 따져도 전체 31만 6천 명 중 11만 1천 명으로¹³⁾ 35%에 달한다. 둘째, 정규직 전환 정책의 취지를 훼손하는 자회사 방식이 남발되고 있다. 공공기관의 상당수가 어떤 합리적 근거도 없이 자회사로 전환이 추진되었다. 이는 위험의 외주화 중단, 간접고용 문제 해결 등 정책의 본래 취지보다 관리 편의성, 사용자 책임 회피, 사업 조정 유연성 확보 등이 우선적으로 고려된 결과이다. 2018년 12월 말 기준 공

12) 공공운수노조는 고용노동부 실적 발표에 대해, “① 정부 발표가 전환 대상과 방식만 확정된 경우 전환결정에 모두 포함시켜 전환 실적을 부풀리고 있고, ② 정부의 전환 목표 인원은 기관에서 일방적으로 입력한 잠정전환 인원을 기준으로 삼고 있어, 상당수가 누락된 잘못된 기준이고, ③ 과소 추정된 목표치마저도 달성에 실패하고 있는 점을 볼 때, 순조롭게 전환이 진행되고 있다는 정부 발표는 실적 부풀리기에 불과”하다고 비판한 바 있다.

13) 고용노동부, “공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적 자료(2차)”, 2019. 1. 25.

공기관 간접고용 비정규직 정규직 전환 결정을 완료한 인원은 62,855명인데, 이 중 자회사 전환은 약 4만여 명으로 추산된다.¹⁴⁾ 셋째, 전환채용이 아닌 경쟁채용(신규채용) 방식이 남발되고 있다. 전환 정책의 기본 취지는 기존 노동자의 고용안정임에도 불구하고, “청년 선호 일자리”를 자의적으로 폭넓게 해석하거나 “청년 선호”와 무관한데 기존 정규직 직원과 입직구 차이를 이유로 경쟁 채용을 채택하고 있다. 경쟁채용 비율이 13%에 달한 것으로 나타났다(공공운수노조, 보도자료, 2019.2.14.). 넷째, 전환 결정 과정에서 노동자 참여가 배제되고 편파적으로 운영되고 있다. 전환을 결정하는 기구인 전환심의위원회(기간제), 노사전협의체(파견·용역)는 구성 과정에서부터 당사자 참여가 배제되거나 형식화된 채 졸속적으로 진행되는 경우가 발생하고 있다. 다섯째, ‘중규직’이라고 불리는 ‘무기계약직’으로의 전환이 남발되고 있다. 극히 일부 사례를 제외하면 모두 기존 정규직(일반직)이 아닌 무기계약직으로 전환되고 있다.¹⁵⁾ 전환 노동자의 처우 기준은 기존 정규직이 아니라 해당 기관의 무기계약직으로 설정되고, 기존 정규직과는 별도의 직군과 인사관리 체계로 분류되고 있다. 여섯째, 3단계 실시 예정이던 민간위탁에 대한 정부 정책 방향은 ‘일괄 전환’이 아닌 ‘기관별 자율 검토’로 심각하게 후퇴하였다. 사실상 민간위탁 정규직 전환 포기 정책으로 비판받고 있다.

[표 9] 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 문제점

- (전환 지연·해태) 파견·용역은 전체 기관 중 43.9%가 미완료(2018년 말 기준)
* 자치단체(76.9%), 공공기관(41.9%)이 미완료를 높고, 국립대병원, 출연연구기관 등 일부 부문은 전환을 사실상 0%
- (여전히 ‘간접고용’인 자회사 전환) 간접고용 구조와 차별 해소 없이 하청 없체의 소유구조만 바뀐 자회사 전환은, 정규직 전환 해법이 될 수 없음. 공공기관 40여개 기관, 약 4만명이 자회사로 전환, 남은 기관 중 일부에서도 사측의 자회사 전환 강요 심각
- (정규직 전환 포기 ‘민간위탁 정책방향’) 3단계 전환 대상이었던 민간위탁에 대한 정부 정책방향은 기존 전환 지침과 달리 일괄적인 전환 정책이 아닌, 기관별 자율검토로 심각하게 후퇴한, 사실상 정규직 전환 포기 정책
- (상시지속임에도 전환 제외) 학교 교·강사, 산불 특수진화대 등 상시지속 업무임에도 불구하고 전환에서 제외. 기간제는 14만 명, 68.7%가 전환 제외
* 교육기관은 기간제 7만2천명 중 단 8천5백명만(11.8%)만 전환

※ 출처: 민주노총 공공부문 비정규직 공동파업위원회 기자회견 자료(2019.4.)

14) 현재 자회사 전환을 결정한 기관은 파악되고 있지만, 구체적인 인원수는 정확히 집계되지 않고 있다.

15) 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관은 모두 무기계약직으로 전환되었으며, 공공기관은 기획재정부의 기준에 따라 극소수의 경우만 정규직(일반직)으로 전환되고 있다.

- 향후 정규직으로 전환된 업무에 다시 비정규직을 사용하지 않도록 제한하기 위해 <공공부문 비정규직 채용 사전심사제>를 운영하기로 했다. 향후 상시지속 업무에 정규직 채용을 원칙으로 제시했다는 의미가 있다. 그러나 사전심사 과정에서 노동조합(근로자대표)의 참여를 보장하지 않고 있어, 사용자 필요에 의해 자의적으로 비정규직을 채용할 우려가 여전하다.
- 한편 공공부문 비정규직 정규직 전환자를 대상으로 정부는 ‘표준임금체계’ 도입을 시도했다. 5개 직종(청소, 경비, 조리, 시설관리, 사무보조)에 대해, 5단계의 직무등급과 각 직무등급별 6단계의 승급단계를 설정하는 독일식 ‘직무(숙련)급’ 형태였다. 하지만 ‘표준임금체계’는 “△ 공공부문 무기계약직의 차별 고착·근속년수 증가할수록 정규직과 격차 확대 △ 사회적으로 합의된 직무평가 기준과 내용 없이 정부의 일방적인 저임금 체계 △ 청소·경비·시설관리·조리·사무 업무에 대한 저임금 고착 및 사회적 직무가치 폄하 △ 저임금 개선·정규직 차별해소·동일가치노동 동일임금·생활임금보장 등의 목적보다는 호봉제 저지 급급 △ 기본임금을 최저임금으로 설정하여 노동빈곤 초래·최저임금 직무급제로 변질 우려”¹⁶⁾ 등 심각한 문제점을 안고 있다.
- 결론적으로 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 직접고용뿐만 아니라 간접고용 노동자들까지 전환대상에 포함시켰다는 점 등 과거 정부에 비해 진전된 부분이 없진 않지만, △ 광범위한 전환 예외 △ 자회사 및 무기계약직 전환 남발 △ 처우개선 미흡 △ 저임금 및 차별을 고착화하는 ‘표준임금체계’ 추진 △ 민간위탁 정규직 전환 포기 등 본래 취지가 상당히 심각하게 훼손되고 있는 상황으로 평가된다.

(2) 비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대

- 사회적 부담 확대 방안은 △ 고용형태공시제(300인 이상 기업) △ 기업공시제(상장 기업) 강화 등이 구체적으로 제시되었다.
- 고용형태 공시제의 경우, 2017년 11월 21일 고용정책기본법 시행규칙을 개정하여 현행 ‘소속 외 노동자 고용현황 공시’에서 ‘소속 외 노동자 업무내용 추가 공시 및 파견·용역·사내하도급으로 구분하여 공시’하도록 했다.
- 기업공시제의 경우, 기간제·단시간 노동자 고용현황 공시에서 추가로 ‘소속 외 노동자’도 함께 공시하도록 강화하는 방안인데, 현재 이행되지 않았다.
- 비정규직 사용 비중에 따른 가감점 항목을 신설하여 간접적으로 비정규직 사용 규

16) ‘민주노총 표준임금체계(안) 문제점과 요구’, 내부 자료, 2018. 1. 15

제를 강화하는 방향으로 공공조달제도가 개편되었다. 2017년 12월 1일부터 물품·용역·공사 입찰에 조달기업에 대한 고용·노동분야 「사회적 책임」 평가가 강화*되었다.

* 물품·용역·공사 등 전 분야의 입찰에 고용·노동과 관련한 ‘사회적 책임’의 이행여부에 따라 입찰 가감점 강화. 「물품구매적격심사세부기준」, 「일반용역적격심사세부기준」, 「조달청 입찰참가자격사전심사(PQ)기준」이 개정됨. 「고용형태 공시제」의 적용을 받는 조달기업의 비정규직 사용비중이 해당업종 평균보다 낮은 경우(0.8배 미만) 최대 2점의 입찰 가점 신설.

(3) 불법파견 근절 근로감독 강화

○ 대선 공약에 따르면, “노무도급 금지로 대기업 불법파견 근절”을 명시하고 있을 정도로, 문재인 정부는 불법파견에 대한 적극적 노동행정을 약속했다. 이러한 약속은 “△ 사내하도급 비중 높은 사업장 등 불법파견 감독 강화 △ 불법파견 확정판결 사업장 이행상황 점검, 감독 등 지속관리”(일자리로드맵) 등으로 구체화되었다.

○ 노동부는 2017년 7월 11일부터 파리바게뜨 등 전국 68개소에 대해 수시감독 실시하여 제빵기사 등 5,378명에 대해 불법파견으로 판단하였다.¹⁷⁾ 이 이외에도 아사히 글라스(2017.9), 만도헬라(2017.9), 한국GM 창원(2018.5) 등 불법파견에 대한 노동부의 적극적 근로감독행정이 이뤄졌다. 대부분 문재인 정부 출범 이후 1년 동안 집중적으로 실행된 것으로 평가된다.

○ 하지만 현대기아차 등 불법파견 확정판결 사업장 이행 상황에 대한 점검과 감독은 이행되지 않고 있다. 특히 정부는 2010년 대법원 판결 이후에도 방치되고 있는 현대기아차 불법파견 문제에 대해 당사자 간 교섭중재 이외의 적극적 행정조치를 취하지 않고 있다. 또한 「2018년 고용노동부 업무계획」에 따르면, “고소 고발 사건 대상 직접고용 시정지시 허용 등 행정지침 개정 추진”이 포함되어 있지만, 행정지침 개정은 이행되지 않고 있다.

(4) 비정규직 고용보험 적용 확대

○ 고용보험 사각지대 해소를 위한 정책과제는 미흡하지만 부분적으로 이행되었다. 2018년 12월 고용보험법 개정안이 통과되면서, 청소·경비 등 65세 이상 하청노동자에 대한 실업급여 적용이 확대되었다. 다만 특수고용노동자 및 예술인의 경우, 2018년 7월 고용보험위원회에서 세부 적용방안이 의결되었지만, 관련 법 개정은 완료되지

17) 고용노동부, “주요 업무 추진계획”, p. 18, 2017. 9. 27.

않았다. 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘특고·예술인 고용보험 적용을 위한 「고용보험법」 개정 추진’이 명시되어 있다.

- 한편 초단시간 노동자의 실업급여 수급요건 완화와 관련해서, 대선 공약에서는 이직 일 이전 18개월 간(기준기간) 피보험단위기간 180일 이상을 90일 이상으로 단축하는 것이었다. 하지만 현재 논의 중인 개정안은 피보험단위기간은 180일 이상으로 그대로 두고, 기준 기간만 현행 18개월은 24개월로 연장하는 방안이다. 이렇게 되면, 기준기간을 18개월로 환산할 경우, 피보험단위기간 요건이 현행 180일에서 135일 수준으로 단축되는 것에 불과하다. 초단시간 노동자의 특성을 고려하면 기준기간을 24개월로 늘리더라도, 피보험단위기간 180일 이상을 채우는 것은 쉽지 않다.

2) 【미이행】 정책 과제

(1) 사용사유 제한 제도 도입 등 정규직 채용 원칙 확립

- 상시·지속, 생명·안전 관련 업무 정규직 직접 고용 원칙 확립을 위한 ‘사용사유 제한 제도’ 도입은 핵심적인 비정규직 정책으로 제시되었다. 하지만 세부 내용은 시간이 지날수록 축소·변경된 것으로 평가된다. ‘예외적인 경우만 비정규직 사용’(공약·국정과제) → ‘합리적 사유가 있는 경우에만 기간제 사용’(일자리로드맵·노동부 업무계획), ‘상시·지속, 생명·안전 업무의 정규직 직접고용’(공약·국정과제) → ‘생명·안전업무의 기간제·파견 노동자 사용금지’(일자리로드맵·노동부 업무계획) 등으로 축소되었다.
- 2018년 하반기까지 사용사유 제한 제도 등 ‘비정규직 로드맵 추진을 위한 법령(근로기준법 등) 개정안’을 국회 제출할 계획이었지만 이행되지 않았다. 정부 설명에 따르면, 현재 ‘전문가로 구성된 비정규직 TF 논의를 통해 관련 제도 개선안을 마련’하였고, ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라고만 밝히고 있다(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.).
- 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면, ‘비정규직 정책은 노·사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당 → 노·사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진’이라는 원론적 입장만 제시되어 있다는 점, 경사노위가 현재 심각한 파행을 겪고 있다는 점을 고려하면, 향후 이행 가능성은 매우 회의적으로 평가된다.

(2) 동일가치노동 동일임금 원칙 규정

- ‘동일가치노동 동일임금 원칙 규정’은 ‘비정규직차별금지특별법’에 규정(공약)하거나 혹은 ‘근로기준법 등에 고용형태에 따른 차별 금지’(국정과제) 등으로 제시되었다.
- ‘일자리로드맵’에서는 ‘비정규직 차별 해소’를 위한 실천과제 중 하나로 “근로기준법 등에 ‘동일가치노동 동일임금’ 원칙 규정”이 포함되어 있다. 하지만 이 과제는 “검토(과제)”로 언급되어 있다. 그 이후 ‘노동부 업무계획’ 등에서는 관련 언급이 사라졌고, 대신 그 자리에 ‘차별시정제도 전면 개편’, 즉 기간제법·파견법 개정으로 대체되었다. 즉 근로기준법에 ‘동일가치노동 동일임금 원칙’ 등 고용형태에 따른 차별금지를 규정하는 국정과제는 실종되고, 기간제법·파견법 개정만 과제로 남게 되었다.

(3) 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’

- 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’은 ‘임금지급 연대책임’과 ‘안전보건조치 의무’로 요약된다. 산업안전보건법 전부 개정안이 통과(2018.12)되면서, 산업안전 분야에서 원청 ‘공동 사용자 책임’은 미흡한 수준에서 이행된 것으로 평가된다. 하지만 임금체불 시 원청 연대책임 강화 등 노동조건 결정 원청 ‘공동 사용자 책임’ 관련 근로기준법 개정은 이행되지 않았다. 원청 ‘공동 사용자 책임’ 부여를 위한 근로기준법 개정에 관한 향후 구체적인 이행계획은 불투명하다.
- 다만 공공기관에 대해서는 청년비정규직 고(故)김용균의 사망 사고를 계기로 한 <고(故)김용균 노동자 사망 후속대책 당·정 발표문>에서는 “향후 공공기관 작업장 내에서 발생하는 중대 재해 사고는 원·하청을 불문하고 해당 기관장에게 엄중하게 책임을 묻는다”고 발표했다. 현재 진상조사위원회 활동이 진행 중이라고는 하나, 이를 제도적으로 뒷받침할 지침 개정 등은 아직 이루어지지 않고 있다. 이와 함께 “근로자에게 노무비가 삭감 없이 지급되도록 개편한다(‘17.12월 건설산업 일자리 개선대책을 참조한다)”는 내용을 담아 임금에 대한 원청 책임을 확인했으나, 공공부문 전체에 적용하기 위한 제도개선에는 이르지 못하고 있다.

(4) 도급·파견 구별기준 재정립

- 최근 판례 분석을 통한 파견·도급 구분기준 재정립 계획이었지만, 진척 사항이 확인되지 않고 있다. 「고용·노동행정개혁위원회」는 “불법파견 판정기준 관련 법원 판례를 반영하여 근로자파견의 판단기준에 관한 지침, 사내하도급 파견 관련 사업장 점검 요령 등을 개정”할 것 등을 권고한 바 있다.

(5) 1년 미만 노동자 퇴직급여 보장

- 1년 미만 노동자 퇴직급여 보장은 이행되지 않았다. 퇴직급여보장의 경우 관련 법 개정안이 국회 계류 중이다.

(6) 차별시정제도 전면 개편

- 「일자리로드맵」, 「2018년 고용노동부 업무계획」 등에 따르면, 차별시정제도 전면 개편의 세부 내용으로 ‘비교대상근로자 범위 확대, 불리한 처우에 대한 합리적 사유 인정 범위 축소, 비교대상 노동자 임금 등 관련 정보제공청구권 신설, 노조·노동자 대표 등에 차별시정 신청권 부여 검토, 지방노동관서에 차별해소팀 설치’ 등이 제시되고 있다. 하지만 현재까지 관련 제도 개선이 이행되지 않고 있다.
- 정부 설명에 따르면, 현재 ‘전문가로 구성된 비정규직 TF 논의를 통해 관련 제도 개선안을 마련’하였고, ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라고 밝히고 있다(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.). 하지만 이러한 정부 계획이 얼마나 실현 가능할지 회의적이다. 사용자유제한 제도 등 다른 비정규직 제도 개선 과제의 추진 현황과 비슷하게, 「2019년 고용노동부 업무계획」에는 ‘비정규직 정책은 노·사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당 → 노·사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진’이라는 원론적 입장만 제시되어 있고, 현재 경사노위의 상태를 고려하면 향후 이행 가능성이 매우 불투명하다.

3) 【국정과제 제외】 정책과제

(1) 비정규직 사용 부담금제 도입

- ‘비정규직 사용 부담금제 도입’은 국정과제에서 제외된 대표적 과제 중 하나이다. 대선 공약에 따르면, 대기업에게 ‘비정규직고용 상한 비율’ 제시하고 이를 초과하는 대기업에 ‘비정규직 고용 부담금’ 부과하여, 이 재원을 ‘정규직전환지원금 및 사회보험료 지원제도’ 확충에 활용하는 것이었다.
- 하지만 비정규직 과다 사용 대기업에게 ‘비정규직 고용 부담금’을 부과하는 ‘경제적 부담’ 확대 공약은 국정과제에도 포함되지 못하고 실종되었다. ‘비정규직 고용 부담금 부과’ 공약은 실종되고, 대신 그 자리에 ‘자율 개선 유도’를 위해 고용형태공시제 강

화 등 ‘사회적 부담 확대’와 재정·세제 지원 확대 등 간접적 방식이 차지하게 되었다.

(2) 비정규직 차별금지 특별법 제정

- ‘비정규직 차별금지 특별법’을 제정해 ‘동일가치노동 동일임금 원칙’을 적용하고 세 부적 적용기준을 마련하여 임금·근로시간·성과급·퇴직금·사회보험·복지제도·경력인정 등 비정규직 차별을 해소하겠다는 대선 공약 역시 국정과제에도 포함되지 못한 채 사라졌다.

(3) 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계

- 용역·하청 등 간접고용 비정규직의 고용·노동조건 보호를 위해 대선 공약에 포함되어 있던 ‘용역업체 변경 시 고용·노동조건 승계’도 국정과제에서 제외되었다.¹⁸⁾
- 다만 <민간위탁 정책추진 방향>에서는 2019년 6월까지 발표하겠다고 제시된 ‘민간 위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인’ 방향으로 ‘업체 변경 시 고용승계 도모 및 노동관계법 준수 의무 부여’ 등을 제시하고 있다. 그러나 공공부문 민간위탁에만 제한적으로 제시된 정책이라는 한계가 분명하고, 이 조차 실효성 있는 강제 방안을 동반하지 않을 경우 선언적 문구에 그칠 우려가 크다.

3. 소결

- 비정규직 노동 및 차별해소 관련 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가할 수 있는 것은 하나도 없다. 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 공공부문 비정규직 정규직 전환 △ 비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대 △ 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’ △ 비정규직 고용보험 적용 확대 △ 불법과건 근절 근로감독 강화 등 5개이다. 이를 제외하고, 5개 과제는 【미이행】되었으며, 3개 과제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).
- 전체적으로 「비정규직 노동 및 차별해소 분야」의 경우, 공공부문은 미흡한 이행에 머물러 있으며, 산업안전 분야에서 원청 책임을 일부 인정한 산업안전보건법 개정을 제외하면

18) 한편 「일자리로드맵」 ‘사내하도급 노동자 보호’ 방안이 ‘고용 승계’가 언급되어 있는데, 이는 용역·하청 등 간접고용 비정규직 노동자 전체에 대한 보호 방안이 아닌 사내하도급 노동자를 대상으로 한 정책 과제라는 점에서 ‘용역 업체 변경 시 고용·노동조건 승계’라는 공약의 취지와는 거리가 있다.

비정규직 법·제도 개선은 거의 이뤄지지 않고 있다. 특히 민간부문으로의 정규직 고용 관행 확산을 위한 구체적 이행계획은 보이지 않는다. 사용사유 제한 제도 도입 등 상시·지속 업무 정규직 채용 원칙 확립, 차별시정제도 전면 개편 등의 정책과제는 전문가 TF를 통해 제도 개선안이 마련되었다고는 하나, 향후 이행계획은 ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라는 언급이 전부다(고용노동부, 보도설명자료, 2019.4.29.). 근로기준법에 동일가치 노동 동일임금 원칙을 포괄적으로 규정하는 것은 이미 실종되었고, 기간제법과 파견법 개정을 통한 차별시정제도 전면 개편 계획으로 축소·변경되었다. 한편 △ 비정규직 차별금지 특별법 제정 △ 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계¹⁹⁾ △ 비정규직 사용 부담금제 도입 등은 대선공약에는 포함되었으나, 국정과제에서 제외되었다.

[표 10] 비정규직 노동 및 차별해소 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대, 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’, 비정규직 고용보험 적용 확대, 불법파견 근절 적극적 노동행정, 공공부문 비정규직 정규직 전환 등 5개 과제
개약 동반 이행	·
미이행	사용사유 제한 제도 도입 등 상시·지속, 생명·안전업무 정규직 채용 원칙 확립, 동일가치노동 동일임금 원칙 규정, 도급·파견 구별기준 재정립, 1년 미만 근속자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장, 차별시정제도 전면 개편 등 5개 과제
미이행+개약추진	·
국정과제 제외	비정규직 사용 부담금제 도입, 비정규직 차별금지 특별법 제정, 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계 등 3개 과제

○ 더욱 심각한 문제는 단순히 이행 시기가 늦춰지고 있는 것을 넘어, 문재인 정부 국정운영 전반에서 비정규직 문제 해결에 대한 의지가 약화되고 있다는 점이다. 2017년 7월 「새정부 경제정책방향」에 포함되어 있던 비정규직 정책 과제가 「2019년 경제정책방향」에서는 아예 사라졌다. 「2019년 고용노동부 업무계획」의 “민간부문으로의 정규직 고용관행 확산” 항목에는 “비정규직 정책은 노사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당”하여, “노사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진”으로만 언급되어 있다²⁰⁾. 시간이 흐를수록 문재인 정부가 비정규직 문제를 어떻게 바라보고 있는지 상징적으로 보여준다.

19) 대선 공약인 ‘용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계’는 “대기업·공공부문의 사내하청 등 간접고용에 대한 원청 기업의 ‘공동 사용자 책임’” 과제 중 하나로 ‘청소·경비·급식 등 용역업체 변경 시 원청에 의한 고용 및 임금 등 근로조건 승계 의무화’로 제시되었다. 이는 상시적인 고용불안에 시달리는 하청 노동자들에게는 매우 절실한 과제이다. 하지만 국정과제에서는 제외되었고, 일자리로드맵에서는 ‘사내하도급 노동자 보호’로 축소되면서, 해당 실천과제는 포함되어 있지 않다.

20) 고용노동부, 2019년 고용노동부 업무계획, p.10, 2019. 1.

IV. 최저임금·노동시간·노동조건 개선 정책

1. 개요

[표 11] 최저임금·노동시간·노동조건 개선 관련 주요 정책과제 및 이행 현황

주요 정책 과제		대선공약	국정과제	새정부 경제정책방향	일자리 로드맵	노동부 업무계획	이행 여부	세부 내용
최저임금	2020년까지 최저임금(시급) 1만 원 인상	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 -2018년 16.4%, 2019년 10.9%에 그쳐, 2020년 1만원 실현 포기. -문재인 정부가 ‘최저임금 인상 억제’ 정책으로 기조 전환했음 이 최저임금법 추가 개악 시도에서 뚜렷하게 드러나고 있음
	최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함	포함		포함	포함	포함	××	【⑤ 미이행 + 개악 추진】 -최저임금 결정기준에 ‘가구 생계비’를 반영하는 것은 노동계·시민사회의 중요한 요구였으며, 대선 공약에 반영됨 -하지만 국정과제에 명시적으로 포함되지 않았고, 그 이후 경제정책방향, 일자리로드맵, 노동부 업무계획 등에서는 산업 범위 조정 등 다른 제도개선 과제와 병렬로 제시됨 -정부는 현재 최저임금 결정기준에 가구생계비 반영은커녕 오히려 ‘경제·고용 상황’을 노동자 생활보장과 동등한 수준으로 반영토록 하는 개악을 추진하고 있음.

	최저임금 산입범위 조정	.	.	포함	포함	포함	▽	【③ 개악 동반 이행】 - ‘산입범위 조정’은 대선 공약에 없던 사항인데, 경제정책방향, 일자리로드맵, 노동부 업무계획 등에서 포함 - 절대 다수 저임금 노동자에게 영향을 미칠 수밖에 없는 식대·교통비 등 복리후생수당과 매월 정기적으로 지급되는 정기상여금 등이 단계적으로 산입됨 - 산입범위 개악으로 31만~40만 명의 저임금 노동자들이 최저임금 수혜 대상에서 제외됐으나, 2019년 실제 인상률은 한 자릿수에 불과.
	최저임금 전담 근로감독관 신설	포함	.	.	.	.	xxx	【⑥ 국정과제 제외】 - 최저임금 준수율 제고를 위해 ‘최저임금 전담 근로감독관’ 신설이 공약에 포함되었지만, 국정과제에서 제외됨
	공공부문 시중노임단가 적용 의무화 방안 마련	포함	포함	.	포함	.	○	【① 이행】 - 최저임금제도를 보완하고, 공공부문 저임금 노동자 노동조건 개선을 위해 공공부문 시중노임단가 의무화가 국정과제에 포함됨 - 기재부는 계약예규를 개정(2017. 12. 28.)해서, 공공부문 노무 용역에 대한 임금으로 시중노임단가의 88% 이상을 지급하도록 의무화하고, 노무비를 별도 계좌로 입금하고 발주기관이 임금 지급 여부를 확인하는 노무비 구분관리제도도 도입함

	최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의대상 에 포함	포함	포함	포함	포함	·	○	【① 이행】 -노무비 등 공급원가 변동 시 하도급 금액 증액요청 권리를 하도급 업체에게 부여하는 내용으로 하도급법을 개정함 ('18.1.16)
	생활임금제 활성화 근거법 마련	포함	포함	·	포함	·	×	【④ 미이행】 -최저임금제도를 보완하는 지역 생활임금제 활성화를 위한 근 거법 마련이 국정과제에서 제시되었지만, 이행되지 않음
노동시 간	연장노동(휴일노 동 포함) 포함 1주 최대 52시간 상한제 도입	포함	포함	포함	포함	포함	▽	【③ 개악 동반 이행】 -근로기준법을 개정(2018.3)하여, 1주 52시간 상한제를 도입 했지만, 이 과정에서 휴일노동 중복할증 제도 폐지, 30인미 만 사업장 1주 8시간 특별연장근로 한시적 허용 등 개악 내 용이 동반됨.
	특례업종 및 적용제외 산업 축소와 1주 60시간 상한제 도입	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 -특례업종은 기존 26개 → 5개로 축소됨 - 하지만 1주 60시간 상한제는 도입되지 않고, '근로일 간 11 시간 연속휴식 제도'로 대체됨 -하지만 1일 노동시간 상한제도가 없기 때문에, 11시간 연속 휴식은 근무가 종료되고 다음 근무가 시작되기 전까지만 부 여하면 되기 때문에, 1주 72시간 이상의 장시간 노동이 가능 함
	장시간 노동 사업장	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 -1주 52시간제가 2018년 7월부터 단계적으로 적용되었으나,

근로감독행정 강화	-장시간노동 사업장에 대한 특별근로 감독 실시, 위반 기업에 대한 규제 강화	-장시간 근로 사업장 지도 감독 강화	-장시간 근로 사업장 지도 감독 강화	-장시간 근로 업종과 특례 업종 등 예외 부문을 중심으로 지도 감독 확대(지방관서 별 점검단 구성 등)	-특례업종 및 장시간 근로 업종에 대한 사전·기획 감독 확대		2019년 3월말까지 계도기간을 둠. -노동부는 5월 - 8월까지 노동시간 관련 근로기준법 규정 준수 여부에 대해 사업장 3천 곳에 대한 예비점검을 하고, 그 중 장시간 노동이 우려되는 600곳을 선정해 현장 근로감독 실시 예정. -다만 1주 52시간 상한제 적용도 기업규모에 따라 단계적으로 시행하고, 여기에 위반 사업장에 대해 처벌을 유예하는 계도 기간을 9개월을 부여했으며, 전반적인 근로감독의 방향이 기업의 자율개선 유도라는 점에서 한계가 있음
‘칼퇴근법’ 제정	포함	.	.	.	.	xxx	【⑥ 국정과제 제외】 -눈치야근 잡는 출퇴근시간기록의무제(일명 ‘칼퇴근법’) 도입을 공약했지만, 국정과제 마련 단계에서부터 제외됨
포괄임금제 규제	포함	포함	포함	포함	포함	x	【④ 미이행】 -장시간노동을 유인하는 포괄임금제 규제를 위한 지침 마련은 현재까지 이행되지 않고 있음 -「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘전문가 및 노사 의견수렴을 거쳐서 발표’ 추진 예정
기업별 노동시간공시제 도입	포함	.	.	.	.	xxx	【⑥ 국정과제 제외】 -문재인 대통령은 ‘임기 내 1800시간대 노동시간 실현’을 위해, ‘기업별 노동시간공시제도’ 도입을 공약함 -하지만 국정과제 선정 단계에서부터 제외됨
퇴근 후 ‘SNS’ 업무지시 근절 대책 마련	포함	포함	.	포함	포함	x	【④ 미이행】 -퇴근 후 SNS 등을 통한 업무지시 근절 대책을 마련기로 하였으나, 현재까지 이행되지 않음.

	4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련	포함	포함				×	【④ 미이행】 -4인 이하 사업장의 장시간 노동에 관한 합리적 개선방안은 마련되지 않음
	공휴일의 민간적용	포함	포함	포함	포함	포함	○	【① 이행】 -근로기준법 개정(2018.3)을 통해 '관공서의 공휴일에 관한 규정'을 민간에 단계적으로 확대 적용키로 함
	1년 미만 근무 연차휴가 보장	포함	포함	포함	포함	포함	○	【① 이행】 -근로기준법 개정(2017.11.9)을 통해 1년 미만 노동자도 2년 차에 발생하는 유급휴가일수에서 차감하지 않고 11일의 유급 휴가를 보장받게 됨
노동 조건 개선	임금체불 근절	포함 -체당금 제도 확대 -체불임금 지연이자에(연 20%) 재직자에게 적용 -체불 피해 노동자에게 체불임금 외에 동일한 금액의 부가금 지급 제도 도입	포함 -체불노동자 생계보호 강화 -체불사업주 제재 강화	포함 -체불사업주 제재 강화	포함 -체당금 제도 확충 -상습체불 사업주 징벌적 배상제도 도입 -미지급 임금 지연이자제 적용 확대 -정부·공공기관 발주 노동용역계약에서 노무비	포함 -체당금 제도 확충 -임금체불 예방 정부합동 TF 구성, 집중 근로감독 -체불에 대한 징벌적 손해 배상제 도입 -부과금 신설 (임채기금 귀속) -미지급 임금	△	【② 미흡 이행】 -노동부는 체당금 제도 개선, 체불임금에 대한 지연이자 적용 대상 확대, 체불사업주에 대한 형사책임 강화 등의 대책이 포함된 「임금체불 청산제도 개편 방안」을 발표(2019. 1. 17) -하지만 상습 체불 사업주에 대한 징벌적 배상제도 도입, 고액·상습 체불 사업주 반의사불벌죄 적용 제외, 임금채권 소멸 시효(3년 → 5년) 연장 등 근본적 대책들은 제외됨 -체불 노동자 원스톱 지원조직(가칭 '임금채권보장기구') 신설도 제외

		-고액·상습 체불사업주 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌강화 -임금채권 소멸 시효(3년 → 5년) 연장			계좌 구분관 리제도 도입 -체불청산·추심업무 일원화, 원스톱 지원 전담조 직(가칭'임금 채권 보장기 구') 신설 추 진	지연 이 자체 (20%) 적용 확대 -체 불 임금에 대한 원청의 연대책임 적 극 지도·감독 -체 불 노동자 원스톱 지원 방안 마련		
	임금격차 완화 방안 마련	포함 -공정임금제 도입·임금차 별 해소	포함 -공정임금 구 축과 노동시 장 내 임금 격차 해소를 위한 '공정거 래질서 정책 패키지' 마련	포함 -대·중소 상 생협력을 통 한 임금격차 완화 ²¹⁾	포함 -원·하청 노동 자 근로조건 격차 완화 방안 마련	포함 -원·하청 공정 거래 등 임 금격차 완화 를 위한 장· 단기 실행 로드맵 마련	×	【④ 미이행】 -임금격차 완화 방안 마련을 위한 경사노위 연구회 운영 중
	임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대	포함	.	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, '(가칭) 임금분포 공시제 도입 방안'을 마련할 계획이라고 함
	알바존중법 도입	포함	.	.	.	.	XXX	【⑥ 국정과제 제외】 -문재인 대통령은 '현행 「근로기준법」상 '강제근로 금지'(제6 조) 유형을 상세화 하여, "30분 배달제"와 같은 부당한 업무 지시 제한 근거 마련, 금지되는 폭행(제8조) 행위 유형에 지

							속적 폭언 등 정신·정서적 학대 등 포함'을 공약했지만, 국정 과제 수립 단계에서 제외
부당해고 된 노동자, 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입	포함					xxx	【⑥ 국정과제 제외】 -문재인 대통령은 '최초 복직판정'만으로 '즉시 복직 의무'를 도입하겠다는 공약을 내세웠음. -하지만 이는 국정과제 및 업무계획에 반영되지 못함. 「2018년 고용노동부 업무계획」에 따르면, '부당해고 구제제도 개선'은 이행강제금제도 및 금전보상명령제도 개선 검토, 노동위원회 및 법원의 부당해고 판정 후 복직되지 않은 경우도 생활안정자금 융자대상에 포함 등으로 명시되어 있음. '즉시 복직의무 도입'은 포함되지 않음
희망퇴직남용방 지법(일명: 찍퇴·강퇴 방지법) 제정	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 「2017년 주요 업무 추진 현황」(고용노동부, 2017.10.12)에 따르면, “희망퇴직 남용방지, 사직숙려제 도입 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안” 마련 위해, 연구용역 사업을 진행하는 수준에 머물러 있음
정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정, 해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 도입	포함	포함				×	【④ 미이행】 - 정리해고 남용 방지를 위한 제도 개선은 국정과제에 포함되어 있지만, 실제 관련부처 업무계획에는 포함되어 있지 않음. 사실상 이행 '포기'
강퇴 원상회복을 위한	포함				포함	×	【④ 미이행】 - 「2017년 주요 업무 추진 현황」(고용노동부, 2017.10.12)

	사직숙려제도 도입							에 따르면, “희망퇴직 남용방지, 사직숙려제 도입 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안” 마련 위해, 연구용역 사업을 진행하는 수준에 머물러 있음
	정부·공공기관 발주 사업, 용역 및 건설 노동자 임금 직접 지급제도 마련 → 민간 확대	포함			포함		○	【① 이행】 -건설산업기본법이 개정되어(2018.12), 공공 발주 ‘공공부문 건설공사’의 경우 원사업자 및 하도급 업체가 건설 노동자 등에게 지급하여야 할 대금 사용을 금지하는 규정이 신설됨 (2019년 6월 시행 예정) -위 건설산업기본법 규정이 적용되지 않는 ‘민간부문 건설공사’와 ‘제조·건설·수리·용역 위탁’에 대해서는 “하도급업체가 임금, 자재대금 등의 지급을 지체”할 경우, 원사업자가 발주자에게 ‘하도급대금의 직불 중지’를 요청하는 경우 발주자로 하여금 더 이상 하도급 대금을 직접지급(직불)하지 못하도록 의무화한 개정 하도급법(2019.4)이 적용됨. 간접적으로 하도급업체의 임금 체불을 규제할 것으로 기대됨
	민간부문, 노무비계좌 구분관리제도 도입	포함	포함		포함	포함	△	【② 미흡이행】 -공공조달의 경우, 기존 ‘공사계약’과 더불어 ‘용역계약’까지 노무비계좌 구분관리제도를 확대함 -다만 공공조달을 넘어 민간부문에는 적용되지 않음
	건설노동자 임금지급 보증제도 도입	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 -건설노동자 임금지급 보증제도 도입은 법 개정 사항으로, 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 개정안이 국회 한도위에 계류 중

※ ‘제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집’(2016.12), ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’(2017.7), ‘새정부 경제정책 방향’(2017.7), ‘일자리 5개년 로드맵’(2017.10), ‘고용노동부 업무계획’(2017/2018) 등을 종합하여 필자가 재구성함. 다만 ‘100대 국정과제’의 세부 내용인 ‘487개 실천과제’는 공개되지 않았기 때문에, 해당 과제의 포함여부는 ‘100대 국정과제’를 기준으로 적시하도록 함.

※ 해당 과제가 명료하게 언급된 경우 ‘포함’으로 표기하며, 그 이외에 포함되지 않았거나 포함 여부가 불투명할 경우 ‘·’으로 표기함.

-
- ※ 일부 세부 실천과제는 복수의 영역에 중복해서 언급된 경우가 있는데, 이는 해당 과제를 둘러싼 맥락을 충분히 설명하기 위함임. 다만 평가는 가급적 해당 과제가 가장 주요하게 기여하는 영역에서 진행하도록 함.
- ※ 정책과제의 「이행여부」는 2019년 5월 1일 현재 상황을 기준으로 판단함. 세부적으로 ① 이행(○) ② 미흡 이행(△) ③ 개악 동반 이행(▽) ④ 미이행(x) ⑤ 미이행+개악 추진(xx) 등 5가지로 분류함. 한편 대선 공약에는 포함되었지만, 국정과제에서 제외된 과제는 '⑥ 국정과제 제외'로 표기하도록 함.
- ① 이행(○): 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우
 - ② 미흡 이행(△): 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우
 - ③ 개악 동반 이행(▽): 해당 과제를 이행하면서 취지에 거스르는 개악·후퇴 사항이 함께 진행되었을 경우
 - ④ 미이행(x): 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우
 - ⑤ 미이행+개악 추진(xx): 해당 과제를 이행하지 않았을 뿐 아니라, 본래 취지와는 상반된 개악·후퇴 사항이 이행되었을 경우
 - ⑥ 국정과제 제외(×××): 해당 과제가 대선 공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에는 제외된 경우

21) 협력이익배분제·성과공유제·미래성과공유제 모델 발굴·확산, 제도 법제화, 인센티브 방안 마련

2. 세부 평가 내용

1) 최저임금

○ 최저임금 관련 정책 과제는 ‘2020년까지 최저임금 시급 1만 원 달성’ 등 7개인데, 이 중에 이행된 과제는 △ 공공부문 시중노임단가 적용 의무화 △ 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의 대상에 포함 등 2개이다. 미이행된 5개 정책 과제를 세부적으로 살펴보면, △ 최저임금 산입범위 조정은 ‘개약이 동반된 이행’, △ 최저임금 결정기준에 가구생계비를 포함하는 과제는 최근 ‘경제·고용 상황’을 ‘노동자 생활보장’과 동등하게 반영하는 방향으로 최저임금법 개약이 추진되고 있다는 점에서 ‘미이행 + 개약 추진’으로 구분될 수 있다. 2020년까지 최저임금 시급 1만 원 인상은 문재인 대통령이 이미 포기를 선언했으며, 지역 생활임금제 활성화를 위한 근거 법 마련도 진척이 없다. ‘최저임금 전담 근로감독관 신설’은 국정과제 마련 단계에서부터 제외되었다.

(1) 【이행】 정책 과제

○ 최저임금 관련 정책과제 중 △ 공공부문 시중노임단가 의무화 △ 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의 대상 포함 등 2개 과제는 이행되었다. 공공부문 청소·경비 등 하청·용역 노동자의 저임금 문제는 매우 심각하게 제기되었으며, 효과적인 정책수단으로 제시된 것이 ‘공공부문 시중노임단가 의무화’였다. 그동안 고용노동부 지침으로 노무용역에 대해 노무비 산정 시 시중노임단가를 반영하고, 임금 지급 시 ‘시중노임단가 ×낙찰률’ 이상 지급하도록 규정하고 있었으나, 법적 근거가 없어 실효성이 없다는 지적이 계속 제기되어 왔다. 문재인 정부는 노무비 산정 관련 고용노동부 지침의 주요 내용을 ‘계약예규’에 반영하는 방식으로 1단계 의무화를 이행했다. 즉 계약예규를 개정하여(2017. 12. 28.), 공공부문 노무 용역에 대한 임금으로 시중노임단가의 88% 이상을 지급하도록 의무화했다. 다만 이 역시 ‘법률’이 아닌 ‘예규’에 의한 의무화라는 점에서 한계가 뚜렷하다. 결국 최종적인 ‘의무화’는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)」 개정이 필요하다. 2017년 2월 김현미 국토교통부 장관은 시중노임단가 의무화를 핵심으로 하는 국가계약법 개정안을 발의했지만, 진척되지 못하고 있다.

○ 한편 노무비 등 공급원가 변동 시 하도급 금액 증액 요청 권리를 하도급 업체에게 부여하는 하도급법이 개정되었다(2018. 1. 16). 개정된 하도급법(2018년 7월 17일

시행)은 수급사업자 등이 원사업자에게 하도급대금 조정 신청할 수 있는 요건을 ‘원재료 가격 변동’에서 노무비, 공공요금 등을 포함하는 ‘공급원가 변동’으로 확대하면서, 최저임금 상승 등으로 인해 공급원가가 변동되면 하도급대금 조정을 신청할 수 있게 되었다.

(2) 【미이행】·【개약 동반 이행】·【미이행 + 개약 추진】 정책 과제

○ 최저임금 정책은 문재인 정부의 소득주도 성장과 격차해소를 위한 핵심 정책수단으로 제시되었다. 이런 점에서 최저임금은 문재인 정부 출범 이후 자본·보수야당·보수 언론의 공세가 집중된 사안이기도 하였다. 2020년까지 최저임금 시급 1만 원 달성을 위해서는 매년 15%대의 인상이 필요했다. 최저임금은 최저임금위원회에서 결정하지만, 실제로는 정부 정책 방향과 의지가 가장 중요한 역할을 한다. 문재인 정부(최저임금위원회)는 2018년 최저임금으로 16.4% 인상된 시급 7,530원으로 결정하면서, 2020년 시급 1만 원 달성의 기대감을 심어 주었다. 하지만, 2019년 최저임금을 10.9% 인상된 시급 8,350원으로 결정하면서, 2020년 최저시급 1만 원 달성 국정과제를 공식적으로 포기하였다.²²⁾

○ 최저임금 제도개선 영역은 문재인 정부의 정책 후퇴가 가장 선명하게 드러난 곳이다. 문재인 정부는 애초 대선 공약집에 ‘최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함’하겠다고 약속했다. 이는 최저임금이 가족의 생계비는 감당할 수 있는 수준으로 결정되어야 한다는 노동계와 시민사회의 요구를 반영한 것이었다. 그런데 문재인 정부가 출범하면서 최저임금 제도개선은 ‘가구 생계비를 최저임금 결정기준으로 포함’하는 것보다 ‘산입범위 조정’이 더 많이 강조되기 시작하였다. ‘2018년 경제정책 방향’, ‘일자리로드맵’(2017.10) 등에서 ‘산입범위 조정, 가구생계비 반영 등 제도개선 추진’이 공식화되었다. 결국 2018년 5월 정기상여금과 식비, 교통비 등 복리후생비를 최저임금 계산에 포함시키는 최저임금법 개약을 강행하였다. ‘가구 생계비 반영’은 현재까지 어떤 이행 계획 제시나 의지도 없다. 오히려 문재인 정부는 최저임금 결정기준에 ‘가구 생계비’를 반영하기는커녕 오히려 ‘경제·고용 상황’을 ‘노동자 생활보장’과 동등하게 반영하는 방향으로 최저임금법 추가 개약을 추진하고 있다.

○ 2019년 5월 현재, 문재인 정부는 ‘최저임금 결정구조 개편’이라는 최저임금제도 추가 개약을 시도하고 있다. 이는 최저임금 결정체계를 ‘구간설정위원회’와 ‘결정위원회’

22) 문재인 대통령은 2018년 7월 16일, 청와대 수석보좌관회의에서 “최저임금위원회 결정으로 2020년까지 최저임금 1만원을 이룬다는 목표는 사실상 어려워졌다”며 “결과적으로 대선 공약을 지키지 못하게 된 것을 사과드린다”고 언급했다.

로 이원화시키는 것과 최저임금 결정기준에 경제·고용지표를 반영하도록 하는 것이 핵심이다. 최저임금 결정구조 개편 목적은 ‘최저임금 인상 억제’라고 할 수 있다. 이는 ‘2019년 경제정책 방향’에 잘 드러나 있다. “최저임금 결정구조 개편 - 2020년 최저임금은 개편된 결정구조 하에서 시장수용성·지불능력·경제영향 등을 종합적으로 고려하여 합리적 수준에서 결정”이라고 언급하면서, 최저임금의 결정기준에 ‘시장수용성·지불능력·경제영향’ 등을 구체적으로 적시해놓고 있다. 노골적으로 최저임금 인상 억제 정책으로의 전환을 드러내고 있다. 대신 그 어디에도 ‘가구생계비’를 고려하여 최저임금을 결정하겠다는 약속은 보이지 않는다. 또한, 최저임금 결정체계를 이원화시킬 경우, 노동자들은 최저임금 구간설정 과정에 참여하지 못하게 된다. 전문가들이 ‘정해진 구간’ 내에서 최저임금을 ‘결정’하라는 것은, 사실상 최저임금을 노동자 당사자를 배제시킨 채 전문가들이 결정하겠다는 것이다.

(3) 【국정과제 제외】 정책과제

- 최저임금 준수율 제고를 위해 그동안 노동계에서 꾸준히 요구해왔던 최저임금 전담 근로감독관 제도 신설은 공약에 포함되었지만, 국정과제 마련 단계에서부터 제외되었다. 한편 최저임금 준수율 제고를 위해, 「일자리로드맵」에 따르면 ‘최저임금 준수율 제고를 위해 현장지도, 자율적 근로조건 개선 지원’ 등 노동행정 차원의 대책이외에도 ‘명단공개·신용제재 강화’ 등의 제도적 해법을 제시하고 있지만, 현재까지 ‘명단공개·신용제재 강화’는 이행되지 않았다.

2) 노동시간

- 노동시간 단축 관련 문제인 정부 정책 과제는 △ 주 52시간 상한제 도입 △ 특례업종 축소와 1주 60시간 상한제 도입 △ 장시간 노동 근로감독 강화 △ ‘칼퇴근법’ 제정 △ 포괄임금제 규제 △ 기업별 노동시간공시제 도입 △ 퇴근 후 ‘SNS’ 업무지시 근절대책 마련 △ 근로시간 특례 제외 업종 개선 방안 마련 △ 4인 이하 사업장에 대한 개선 방안 마련 △ 공휴일의 민간적용 △ 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 11개로 구분할 수 있다.

(1) 【이행】 정책 과제

- 문제인 정부의 노동시간 단축 정책 중 【이행】된 과제는 △ 공휴일의 민간 적용 △ 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등이다. 근로기준법 개정(2018.3)을 통해 ‘관공서의

공휴일에 관한 규정'을 민간에 단계적으로 적용하게 되었다. 1년 미만 노동자 연차휴가 보장의 경우 2017년 1월 9일 근로기준법 개정안이 국회를 통과하여, 2018년 5월 29일부터 시행되었다. 1년 미만 노동자도 2년 차 유급휴가일수에서 차감되지 않은 채, 최대 11일을 사용할 수 있게 되었다. 이와는 별도로 2년 차 노동자에게는 15일이 추가로 부여된다. 입사일로부터 2년 동안 최대 26일의 연차유급휴가 부여가 가능하다.

(2) 【미흡 이행】 정책 과제

○ 【미흡 이행】 된 정책 과제로는 △ 특례업종 및 적용제외 산업 축소 △ 장시간 노동 사업장 근로감독행정 강화 등을 들 수 있다.

- 특례업종 축소의 경우, 남아 있는 5개 업종에 대한 완전한 폐지가 필요하고, 애초 국정과제에 포함되어 있는 1주 60시간 노동시간 상한제가 누락된 것은 매우 큰 한계로 평가된다. 주 60시간 노동시간 상한제 대신 11시간 연속 휴식시간 제도를 도입했지만, 이 조항의 실효성이 문제 시 되고 있다. 즉 현행 행정해석은 해당 노동일의 노동이 종료된 때부터 다음 노동일의 근무개시 시작 전까지 연속휴식시간을 11시간 부여하면 되는 것으로 보고 있다. 연속휴식시간이 해당 노동일의 노동이 종료된 때부터 시작되는 것이기 때문에, 1주간 휴일이 1일인 사업장에서는 주 72시간 이상의 노동도 가능하게 된다. 1일 및 1주 노동시간 상한제 도입이 절실한 이유다.

- 장시간 노동 근절을 위한 근로감독 강화는 미흡하나마 이행되고 있는 것으로 평가된다. 1주 52시간제가 2018년 7월부터 단계적으로 적용되었으나, 정부는 위반 사업장에 대한 처벌을 2019년 3월 말까지 유예하는 계도기간을 설정했다. 계도기간이 끝나면서, 노동부는 2019년 5월 - 8월까지 노동시간 관련 근로기준법 규정 준수 여부에 대해 사업장 3천 곳에 대한 예비점검을 실시할 예정이다. 그중 장시간 노동이 우려되는 600곳을 선정해 현장 근로감독을 실시한다. 다만 1주 52시간 상한제 적용도 기업 규모에 따라 단계적으로 시행하고, 여기에 위반 사업장에 대해 처벌을 유예하는 계도기간을 9개월을 부여했으며, 전반적인 근로감독의 방향이 기업의 자율개선 유도라는 점에서 한계가 있다. 또한 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, △ 기업이 자발적으로 일하는 방식 개선 시 인센티브(감독/세무조사 면제 등) 제공으로 명시되어 있어, 처벌보다는 기업에 대한 인센티브 제공으로 정책 기조가 바뀌고 있음을 시사한다.

(3) 【개악 동반 이행】 정책과제

○ 1주 52시간 상한제 도입은 【개악 동반 이행】으로 귀결되었다. 2018년 3월 개정된 근로기준법은 △ 1주 최대 노동시간 52시간 상한 명확화 및 기업 규모에 따른 단계적 적용 △ 연장노동 제한이 적용되지 않는 특례업종을 26개에서 5개로 축소 및 11시간 연속 휴식시간 보장 △ 관공서의 공휴일에 관한 규정의 민간부문으로 단계적 확대 적용 △ 휴일노동 중복할증 폐지 △ 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 한시적(2022년까지) 허용 등이다. 주 52시간 상한, 특례업종 축소, 관공서 공휴일 규정 민간부문 적용 등 개선된 면이 없진 않지만, 휴일노동 중복할증 폐지, 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 허용 등 개악 내용이 동반되었다.

○ 근로기준법 개정 당시 논란이 되었던 사항 중에 하나가 부칙 제3조(탄력적 근로시간제 개선을 위한 준비행위)였다. 해당 조항에 따르면, “고용노동부장관은 2022년 12월 31일까지 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 등 제도개선을 위한 방안을 준비하여야 한다”고 명시하고 있다. 주 52시간 노동시간 상한제를 도입하면서, 동시에 장시간 노동을 조장하는 탄력적근로시간제 확대를 염두에 준비행위를 부칙에 명시한 것 자체가 모순이었다. 그런데 문재인 정부는 2018년 3월 근로기준법 개정이 끝나자마자, 탄력적근로시간제 확대를 공론화시키더니 결국 2018년 하반기 문재인 대통령이 직접 나서서 여야정협의체를 통해 정의당을 제외한 여야 원내정당들과 탄력적근로시간제 확대를 합의하였다. 문재인 정부와 민주당은 경사노위 노동시간제도개선위원회 논의를 거쳐 정부-공익위원-경총-한국노총 합의안을 마련하고, 이를 바탕으로 한정에 의원이 근로기준법 개악안을 발의하여 현재 국회에 계류 중이다. 탄력적근로시간제 단위기간 확대와 적용 요건 완화는 실노동시간단축이라는 전략적 방향을 근본에서부터 뒤엎고, 과로사 등 노동자 건강권 위협 및 임금 삭감을 낳을 수 있다는 점에서 매우 심각하다.

(4) 【미이행】 정책과제

○ 【미이행】된 과제로는 △ 포괄임금제 규제 △ 근로시간 외 SNS를 통한 업무 지시 근절 대책 마련 △ 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련 △ 기업별 노동시간공시제 도입 △ ‘칼퇴근법’ 제정 등이다. 이 중 △ ‘칼퇴근법 제정’ △ 기업별 노동시간공시제 도입 등 두 가지 과제는 대선 공약에 포함되었지만 국정과제 수립 과정에서 제외되었다. 포괄임금제 규제의 경우 2017년 말 초안이 마련되었다고 알려졌지만, 차일피일 미뤄지고 있다. 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘전문가 및

노사 의견수렴을 거쳐서 발표' 추진 예정으로 명시되어 있다. 근무시간 외 SNS 등을 통한 업무지시 근절 대책 마련의 경우 현재까지 구체적인 이행 현황이 확인되지 않고 있다.

- 4인 이하 사업장에 대한 대책은 확인되지 않는다. 전체 노동자의 28%, 약 560만 명으로 추산되는 4인 이하 사업장은 근로기준법의 사각지대이다. 정당한 이유 없는 해고금지(23조 제1항), 해고사유의 서면통지(27조), 부당해고 구제(28~33조), 퇴직급여제도(34조), 휴업수당(46조), 그리고 노동시간에 관한 대부분의 조항도 적용되지 않는다. 1주 52시간 상한제도 적용되지 않는다. 4인 이하 사업장에 대한 근로기준법 적용과 지원책 강구가 절실하다.

3) 노동조건 개선

- 노동조건 개선 관련한 정책 과제는 △ 임금체불 근절 △ 임금격차 완화 방안 마련 △ 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대 △ 알바존중법 도입 △ 부당해고 된 노동자, 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입 △ 희망퇴직남용방지법(일명: 적퇴·강퇴 방지법) 제정 △ 정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정, 해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 도입 △ 강퇴 원상회복을 위한 사직숙려제도 도입 △ 정부·공공기관 발주 사업, 용역 및 건설 노동자 임금 직접 지급제도 마련 → 민간 확대 △ 노무비계좌 구분관리제도 도입 △ 건설노동자 임금지급 보증제도 도입 등 11개 과제이다.

(1) 【이행】 과제

- 공공 발주 사업에서 용역 및 건설 노동자에게 임금을 직접 지급하는 제도 도입은 상당히 이행되었다. 건설산업기본법이 개정되어(2018.12), 공공 발주 ‘공공부문 건설공사’의 경우 원사업자 및 하도급 업체가 건설 노동자 등에게 지급하여야 할 대금 사용을 금지하는 규정이 신설되었다(2019년 6월 시행 예정). 위 건설산업기본법 규정이 적용되지 않는 ‘민간부문 건설공사’와 ‘제조·건설·수리·용역 위탁’에 대해서는 “하도급업체가 임금, 자재대금 등의 지급을 지체”할 경우, 원사업자가 발주자에게 ‘하도급대금의 직불 중지’를 요청하는 경우 발주자로 하여금 더 이상 하도급 대금을 직접 지급(직불)하지 못하도록 의무화한 개정 하도급법(2019.4)이 적용되어, 간접적으로 하도급업체의 임금 체불을 규제할 것으로 기대된다.

(2) 【미흡 이행】 과제

- 임금체불 근절은 문재인 정부가 역점을 둔 과제 중 하나이다. 고용노동부는 2019년 1월 17일 <임금체불 청산제도 개편 방안>을 발표했다. 개편 방안에는 △ 체당금 제도 개선 △ 체불임금에 대한 지연이자 적용대상 확대 △ 체불사업주에 대한 형사책임 강화 등의 내용이 담겼다. 하지만 △ 체불피해 노동자에게 체불임금 외에 동일한 금액의 부가금 지급 제도 도입 △ 고액·상습 체불사업주 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌강화 △ 임금채권 소멸 시효(3년 → 5년) 연장 등은 제외되었다.
- 문재인 정부의 이번 조치는 임금체불 노동자에 대한 구제방안을 부분적이나 강화했다는 점에서 의미가 있다. 하지만 이번 방안은 소액체당금 제도 확충 및 지급요건 완화²³⁾ 등에 있어서 진전이 있었지만, 일반 체당금 제도는 지급 한도를 약간 높였을 뿐 지급요건 등 전반적인 제도 개선은 포함되지 않았다. 또한 체불청산·추심업무 일원화, 원스톱 지원을 위한 전담조직(가칭 ‘임금채권보장기구’) 신설도 빠졌다. 또한 상습 체불 사업주에 대한 체불금액 3배 이내의 징벌적 배상제도 역시 제외되었다. 전담조직 신설, 근로감독 강화 등 사전예방조치도 미흡할뿐더러, 사후 대책도 근본적인 과제들은 모두 제외되었다는 점에서 이번 정부의 계획은 턱없이 부족한 수준이다.
- ‘체당금 지급액 상향 조정’ 등은 행정조치로 실행 가능하지만, ‘재직자 체당금 신설’, ‘소액체당금 처리기간 단축’ 등은 임금채권보장법 개정이 필요하며, ‘재직자 체불임금 지연이자제 적용’ 등은 근로기준법 개정이 필요하다는 점에서, 앞으로 갈 길이 멀다. 임금 체불은 노동자와 그 가족의 생존을 위협하는 문제라는 점에서 정부의 강력하고 근본적인 대책이 매우 절실하다.
- 한편 하청 노동자 임금 조건 개선을 위한 ‘미래성과공유제’는 도입되었다. 2018년 6월 ‘중소기업인력지원 특별법’을 개정하여, 노동자와 성과를 공유하거나 공유하기로 약정하는 기업을 성과공유기업으로 지정하고 인센티브를 부여하기로 하였다.
- 노무비 전용계좌 제도는 계약금액 중 노무비는 노무비 전용계좌로 지급하고 지급여부를 발주기관이 확인하는 제도이다. 이 제도는 하청·용역 노동자 임금체불을 방지하기 위해 고안된 대책 중 하나이다. 문재인 정부는 기존에 ‘공사계약’의 경우, 임금체불 방지를 위해 노무비 전용계좌 제도를 운용해왔는데, 노무용역 분야에는 적용되지

23) 체불사실 조사 및 자체청산 지도 후 체불확인서가 지방노동관서에서 발급되면 법원의 확정판결 없이 바로 소액체당금 지급하도록 했다.

않았다. 문재인 정부는 계약예규 「용역계약 일반조건」을 개정하여, 노무용역 분야에 대해서도 노무비 전용계좌 제도를 확대 적용했다. 다만 공공조달에만 적용되며 민간부문에는 적용되지 않는다는 한계가 있다.

[표 12] 계약예규 「용역계약 일반조건」

제27조의4(노무비의 구분관리 및 지급확인) ①시행규칙 제23조의3 각호의 용역계약의 경우 계약상 대자는 발주기관과 협의하여 정한 노무비 지급기일에 맞추어 매월 모든 근로자(직접노무비 대상에 한하며, 하수급인이 고용한 근로자를 포함)의 노무비 청구내역(근로자 개인별 성명, 임금 및 연락처 등)을 제출하여야 한다. ②계약담당공무원은 제1항에 따른 노무비 청구내역을 확인하고 청구를 받은 날부터 5일 이내에 계약상대자의 노무비 전용계좌로 해당 노무비를 지급하여야 한다. ③계약상대자는 제2항에 따라 노무비를 지급받은 날부터 2일(공휴일 및 토요일은 제외한다) 이내에 노무비 전용계좌에서 이체하는 방식으로 근로자에게 노무비를 지급하여야 하며, 동일한 방식으로 하수급인의 노무비 전용계좌로 노무비를 지급하여야 한다. 다만, 근로자가 계좌를 개설할 수 없거나 다른 방식으로 지급을 원하는 경우 또는 계약상대자(하수급인 포함)가 근로자에게 노무비를 미리 지급하는 경우에는 그에 대한 발주기관의 승인을 받아 그러하지 아니할 수 있다. ④계약상대자는 제1항에 따라 노무비 지급을 청구할 때에 전월 노무비 지급내역(계약상대자 및 하수급인의 노무비 전용계좌 이체내역 등 증빙서류)을 제출하여야 하며, 계약담당공무원은 동 지급내역과 계약상대자가 이미 제출한 같은 달의 청구내역을 비교하여 임금 미지급이 확인된 경우에는 해당 사실을 지방 고용노동(지)청에 통보하여야 한다. [본조신설 2017.12.28.]
--

(3) 【미이행】 과제

○ 정리해고·부당해고 등에 대한 규제 대책은 사실상 ‘실종’ 상태라 해도 과언이 아니다. 희망퇴직남용방지법과 사직숙려제 도입은 국정과제에 포함되었지만 “희망퇴직 남용방지, 사직숙려제 도입 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안”²⁴⁾ 마련을 위해 연구용역 사업을 진행하는 수준에 머물러 있다. 정리해고 남용 방지 제도 개선의 경우 국정과제에 포함되어 있지만, 실제 관련 부처 업무계획에는 보이지 않는다. 사실상 이행 ‘포기’라고 판단된다.

○ 임금격차 완화 방안 마련 과제도 현재 경사노위 연구회를 운영하는 수준을 벗어나지 못했으며, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대도 이행되지 못했다. 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘(가칭) 임금분포 공시제 도입 방안’을 마련할 계획이라고 한다.

○ 건설노동자 임금지급 보증제도는 도입되지 못한 상태다. 이는 법 개정 사항으로, 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 개정안이 현재 국회 환노위에 계류 중이다.

24) 「2017년 주요 업무 추진 현황」(고용노동부, 2017.10.12)

(4) 【국정과제 제외】 과제

○ 문재인 대통령은 ‘최초 복직판정’만으로 ‘즉시 복직 의무’를 도입하겠다는 공약을 내세웠다. 하지만 이는 국정과제 및 관련 부처 업무계획에 반영되지 못했다. 「2018년 고용노동부 업무계획」에는 ‘부당해고 구제제도 개선’이 언급되어 있지만, 세부 내용은 이행강제금제도 및 금전보상명령제도 개선 검토, 노동위원회 및 법원의 부당해고 판정 후 복직되지 않은 경우도 생활안정자금 융자대상에 포함 등이다. ‘즉시 복직 의무 도입’은 포함되지 않았다.

○ ‘알바존중법’ 도입도 사라졌다. 문재인 대통령은 현행 「근로기준법」상 ‘강제근로 금지’(제6조) 유형을 상세화 하여, “30분 배달제”와 같은 부당한 업무지시 제한 근거 마련, ‘금지되는 폭행’(제8조) 행위 유형에 지속적 폭언 등 정신·정서적 학대 등 포함을 공약했지만, 국정과제 수립 단계에서 제외되었다. ‘청년·알바채당금제 도입’을 통해 ‘채불사실인정’만으로 먼저 임금을 지급하고 사후에 국가가 구상권을 행사하는 방안도 ‘대선 공약’에 포함되었지만, 진척된 사항은 발견되지 않는다.

3. 소결

○ 최저임금·노동시간·노동조건 개선 분야 28개 주요 정책과제 중 이행된 과제는 5개, 미흡 이행된 과제는 4개, 개악 동반 이행 과제는 2개, 미이행 과제는 11개, 미이행을 넘어 개악이 추진되고 있는 과제는 1개, 국정과제에서 제외된 과제가 5개 등이다.

[표 13] 최저임금·노동시간 등 노동조건 개선 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제	
이행	최저임금	공공부문 시종노임단가 적용 의무화, 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의대상에 포함 등 2개 과제
	노동시간	공휴일의 민간적용, 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 2개 과제
	노동조건	정부·공공기관 발주 사업, 용역 및 건설노동자 임금 직접지급제도 마련 → 민간 확대 등 1개 과제
미흡 이행	최저임금	·
	노동시간	특례업종 및 적용제외 산업 축소와 1주 60시간 상한제 도입, 장시간 노동 사업장 근로감독행정 강화 등 2개 과제
	노동조건	임금채불 근절, 노무비계좌 구분관리제도 도입 등 2개 과제

개약 동반 이행	최저임금	최저임금 산입범위 조정 등 1개 과제
	노동시간	연장노동(휴일노동 포함) 포함 1주 최대 52시간 상한제 도입 등 1개 과제
	노동조건	·
미이행	최저임금	2020년까지 최저임금(시급) 1만 원 인상, 생활임금제 활성화 근거법 마련 등 2개 과제
	노동시간	포괄임금제 규제, 퇴근 후 'SNS' 업무지시 근절대책 마련, 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련 등 3개 과제
	노동조건	임금격차 완화 방안 마련, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대, 희망퇴직남용방지법 제정, 정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정/해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 도입, 강퇴 원상회복을 위한 사직숙려제도 도입, 건설노동자 임금지급 보증제도 도입 등 6개 과제
미이행+개약추진	최저임금	최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함 등 1개 과제
	노동시간	·
	노동조건	·
국정과제 제외	최저임금	최저임금 전담 근로감독관 신설 등 1개 과제
	노동시간	'칼퇴근법' 제정, 기업별 노동시간공시제 도입 등 2개 과제
	노동조건	'알바존중법' 도입, 부당해고 된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입 등 2개 과제

○ 문재인 정부는 2020년까지 최저임금 시급 1만 원 달성은 공식적으로 폐기한 것을 넘어, '최저임금 인상 속도 조절' → '제도 개약을 통한 최저임금 인상 억제' 정책으로까지 완전하게 후퇴하고 있다고 평가된다. 2018년 ~ 2019년 최저임금 인상률이 과거 정부보다 상대적으로 높은 각각 16.4%, 10.9%였다는 점이 최저임금제도의 본래 취지를 심각하게 훼손하고 장기·지속적으로 부정적 영향을 미치는 제도개약을 정당화해줄 수는 없다. 더구나 최저임금 최종 결정단계에서 노동계를 배제하는 등 추가 개약까지도 추진하고 있다는 점은 매우 우려스럽다. 추가적인 제도 개약은 △ 경제·고용지표 반영 △ 최저임금을 사실상 결정하는 '구간설정위원회'에서 노동계 배제 등으로 인해 최저임금 인상 억제 기조를 제도적으로 강화시켜 주는 방향으로 작동할 가능성이 크다.

○ 문재인 정부는 △ 1주 최대 52시간 상한 도입 △ 특례업종 축소 △ 관공서 공휴일 규정의 민간부문 확대 적용 △ 1년 미만 근무 연차유급휴가 보장 연차 등에서 일부 진전을 이뤘지만, △ 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 허용 △ 휴일노동 중복 할증 폐지 등으로 빛이 바랬다. 여기에 탄력적근로시간제 확대를 문재인 대통령이 적극 추진하고 있다는 점에서, 1주 최대 52시간 상한제 도입의 취지가 무색해질 가능성이 커졌다. 또한 장시간노동 근절을 위해 필수적인 포괄임금제 규제와 근로감독 강

화도 차일피일 미뤄지고, 기업에 대한 인센티브 제공으로 사업장 감독의 기초가 유연하게 바뀌면서, 문재인 정부의 노동시간단축 정책이 밑에서부터 훼손될 상황에까지 다다르고 있는 것으로 평가된다.

○ 노동조건 개선 정책의 경우, ‘공공 발주 사업 용역 및 건설 노동자 임금 직접 지급 제도’ 도입과 ‘임금체불 근절 대책’ 등은 (미흡) 이행된 것으로 평가된다. 다만 임금체불 근절 대책의 경우 징벌적 배상제도 등 근본적 조치가 미흡하다. ‘알바존중법 도입’과 ‘부당해고된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입’ 등 2개 과제는 대선공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에서 제외되었다. 한편 정리해고 및 희망퇴직납용방지, 사직숙려제 도입 등 고용불안을 방지하는 법·제도 개선과제들은 연구용역사업을 추진하는 수준이거나 아예 실종된 상태이다. 사실상 정책과제 이행 ‘포기’라고 판단된다. 임금격차 완화 방안 마련 과제도 현재 경사노위 연구회를 운영하는 수준을 벗어나지 못했으며, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대도 이행되지 못했다.

V. 여성 노동 정책

1. 개요

[표 14] 여성 노동 주요 정책과제 및 이행 현황

주요 정책 과제		대선공약	국정과제	일자리로드맵	새정부 여성일자리대책	정부부처 업무보고	이행 여부	세부 내용
실질적 성평등 사회 실현	대통령 직속 성평등 위원회 설치	포함	포함	.	.	포함	△	【② 미흡 이행】 - 지난 4월 30일 국무회의에서 여성가족부와 8개 부처에 양성평등 전담부서 '양성평등정책담당관'을 신설하는 직제안 통과함. 공공부문 여성 대표성 강화는 2017년 11월부터 공공부문 여성 진출 확대 5개년 수립 후 매년 이행중임(2022년까지) - 성별분업 전제로 여성 노동 정책을 추진하는 문제가 있음('성평등노동'의 개념 부재)
	공공 부문 여성 대표성 제고	포함	포함	.	.	포함		
일·가족·생활 균형 실현	육아 휴직 활성화	포함 -배우자 출산휴가 유급휴일 10일 확대 -육아휴직 급여 인상 -유급 '가족돌봄 휴직제도' 도입 -노동시간 단축 청구 제도도입	포함 -남성 육아 활성화 -임신노동자 육아휴직 허용 -임신·육아기 근로시간 단축 청구권 확대 및 대체인력 지원 강화	포함 -배우자 출산휴가 확대 -육아휴직 급여 (첫3달까지 2배) -난임치료·임신 중 육아휴직 사용 허용 -근로시간 단축 청구권 확대	포함 -남성육아 활성화 -임시기 근로시간 단축 청구권 확대	포함 -‘아빠육아휴직 보너스제’ 상한 인상 -난임치료·임신 중 육아휴직 허용 -출산휴가급여 인상용 추진 -육아기 근로시	△	【② 미흡 이행】 - 2017년 9월 육아휴직 첫 3개월 급여 2배 인상(통상 임금 40→80%)과 2018년 7월 ‘아빠육아휴직 보너스제’ 첫 째야 상한액 인상함(월 150→200만) - 유급 ‘가족돌봄휴직제도’와 노동시간단축청구제도 정책이 포함된 ‘고용보험법 일부개정법률안’은 2019년 3월, 4월에 국회 환노위와 법사위 통과후 본회의에 계류중 - 남성성 노동자 육아 휴직자는 매년 증가하고 있으나 300인 이상 대기업과 공공기관에 집중되어 있음. 중소기업

						간 단축기간 확대	업,비정규직과 자영업은 육아휴직이 어려운 상황 - 문재인 정부는 육아휴직급여특례로서 "아빠육아휴직 보너스제"를 추진하고 있음. 남성의 육아휴직 활성화도 중요하지만 중요한 것은 부부 모두 육아휴직을 사용할 수 있도록 하는 것임 - 육아기 노동시간 단축 사용은 대체인력의 어려움 존재. 육아휴직과 육아기 노동시간단축 사용에 대한 보장이 되지 않음 - 여성의 육아휴직 사용수준은 매우 낮음. 육아휴직을 사용할 수 없는 사각지대 여성의 육아휴직 활성화에 대한 대책 필요함.
	단시간 근로자, 특수 형태 종사자 등 정규직 근로자 중심의 일·가족 양립 정책 개선	포함	포함	.	포함	포함	○
			-기간제 근로자 출산·육아 지원 강화		-기간제 근로자 출산휴가 급여 지급	-기간제 근로자 출산휴가 급여 지급	
		포함	.	.	.	.	×
		-단시간 근로자, 특수형태 종사자 등 일·가족 양립정책 개선					
국공립어린이집·유치원 이용 아동 기준 40% 수준까지 확대		포함	포함	포함	포함	포함	△
					-중소·영세사업장 맞춤형 노동자 지원, 거점형 공공직장	-중소·영세사업장 맞춤형 노동자 지원, 거점형 공공직장	
							【① 이행】 - 고용노동부는 2018년 5월 29일부터 육아휴직 부여 대상의 근속범위를 1년 이상에서 6개월 이상으로 완화했음. 그러나 고용 안정성이 보장되지 않는 조건에서 육아휴직 활성화 실효성은 장담하기 어려움 【④ 미이행】 - 대선공약 이후 2018년까지 진행되지 않았음. 한편, 2019년 고용노동부 업무보고(2018.12)에 “임시·일용·특고·자영업 여성의 경우 내년부터 출산급여 지급” 내용이 있음 【② 미흡 이행】 - 문재인 정부는 아파트(500세대 이상) 건설 시 국공립어린이집 설치의무화와 다양한 방식으로 국공립유치원을 확충하여 2019년까지 국공립 이용아동 40% 달성을 목

					어린이집 확충	어린이집 확충		표로 함. 직장어린이집은 상시근로자 300인 이상 기업의 경우 직장어린이집 설치를 의무화하고, 중소기업의 경우 공동 직장어린이집 설치를 확대하겠다고 함 - 단순히 전국적 차원의 확대가 아니라 보육시설의 접근성 중요시해야함 - 직장어린이집 설치 의무 사업장은 대기업 중심, 설치 의무에서 제외된 사각지대 노동자들에 대한 대책 필요함
성별 임금 격차 OECD 수준으로 축소	성평등 임금 공시제 도입	포함	포함	포함	포함	포함	×	【④ 미이행】 - 2018년 연구용역 이후 도입방안을 마련하겠다고 했으나 현재까지 진행된 것이 없음. 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면 (가칭)임금분포공시제 도입 방안 마련은 노사정에서 논의하겠다고 함
	경력 단절 여성 재출발 지원	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 - 여성 일자리의 저임금·비정규직화 심각 - 돌봄서비스 일자리의 경우 대표적인 사회서비스 일자리로 꼽히는 한편 저임금 특징의 여성 일자리로 재생산되는 문제 가짐. 대부분 민간위탁으로 운영되는 돌봄노동자에 대한 일자리 질적 전환 대책 없음 - 정부는 2017년 12월 '가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안' 제출했으나 현재 국회 환경노동위원회 소위에 계류중임
차별 없는 여성 일자리	남녀 고용 평등법 모든 사업장 적용	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 - 2018년 5월 '남녀고용평등법' 시행령을 개정하여 '여성 보호조항'을 전 사업장에 적용하고, 적극적 고용개선조치 적용 사업장을 300인 이상 기업으로 확대함 - 300인 이하 중소기업에서 일하는 91.2%의 여성 노동자

				업)				에 대한 대책이 부재함
	직장 내 성차별 근로 감독 및 차별 시정 강화	포함	포함	포함	포함	포함	△	【② 미흡 이행】 - 고용노동부는 2018년부터 47개 지방관서에 고용평등 전담 근로감독관을 1~2명씩 단계적 배치하고, 2018년 9월부터 고용상 성차별 문제 개선을 위해 「성차별 익명 신고센터」를 운영하고 있음 - 그러나 남녀고용평등법 적용대상을 전 사업장으로 확대하는 것에 비해 고용평등 전담 근로감독관의 숫자가 너무 적어 실효성은 장담하기 어려움. 게다가 현재까지 노동부 산하 6개 지방청과 40개 지청에 근로개선지도과만 있고 그 주요업무에 고용평등 내용이 없는 곳들도 있어 성평등 노동행정 체계가 구축되지 않고 있음

※ '제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집'(2016.12), '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'(2017.7), '일자리정책 5년 로드맵'(2017.10), "현장의 목소리"를 담은 "여성 일자리대책"(2017.12), '2018 고용노동부 업무보고'(2018.1), '2018 여성가족부 업무보고'(2018.1) 등을 종합하여 필자가 재구성함.

※ 해당 과제가 명료하게 언급된 경우 '포함'으로 표기하며, 그 이외에 포함되지 않았거나 포함 여부가 불투명할 경우 '·'으로 표기함.

※ 일부 세부 실천과제는 복수의 영역에 중복해서 언급된 경우가 있는데, 이는 해당 과제를 둘러싼 맥락을 충분히 설명하기 위함임. 다만 평가는 가급적 해당 과제가 가장 주요하게 기여하는 영역에서 진행하도록 함.

※ 정책과제의 「이행여부」는 2019년 5월 1일 현재 상황을 기준으로 판단함. 세부적으로 ① 이행(○) ② 미흡 이행(△) ③ 개악 동반 이행(▽) ④ 미이행(x) ⑤ 미이행+개악 추진(xx) 등 5가지로 분류함. 한편 대선 공약에는 포함되었지만, 국정과제에서 제외된 과제는 '⑥ 국정과제 제외'로 표기하도록 함.

① 이행(○): 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우

② 미흡 이행(△): 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우

③ 개악 동반 이행(▽): 해당 과제를 이행하면서 취지에 거스르는 개악·후퇴 사항이 함께 진행되었을 경우

④ 미이행(x): 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우

⑤ 미이행+개악 추진(xx): 해당 과제를 이행하지 않았을 뿐 아니라, 본래 취지와는 상반된 개악·후퇴 사항이 이행되었을 경우

⑥ 국정과제 제외(×××): 해당 과제가 대선 공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에는 제외된 경우

2. 세부 평가 내용

1) 【미흡 이행】 정책 과제

(1) 범정부 성평등 정책 총괄·조정 기능 강화와 공공부문 여성대표성

○ 문재인 정부는 “실질적 성평등사회 실현” 기조 아래 구체적인 과제로 범정부 성평등 정책 총괄·조정 기능 강화와 공공부문 여성대표성 강화를 이행하고 있다. 범정부 성평등 정책 총괄·조정 기구 추진 상황을 보면 지난 4월 30일 국무회의에서 여성가족부와 8개 부처에 양성평등 전담부서 '양성평등정책담당관' 신설의 직제안이 통과했다.²⁵⁾ 공공부문 여성 대표성 강화는 2017년 11월부터 2022년까지 공공부문 여성 진출 확대 5개년 계획을 수립하고 매년 이행 중이다.

○ 그러나 문재인 정부는 ‘성평등노동’ 개념이 부재한 상황에서 성별분업 아래 여성 노동 정책을 추진하는 큰 문제를 가지고 있다. 이는 고용노동부 조직체계 주요업무에서도 드러난다. 고용노동부에서 여성 관련 업무는 고용정책실 산하 청년여성고용정책관의 여성고용정책과에서 담당하는데 주요 업무는 출산휴가, 육아휴직, 새일센터, 직장어린이집으로 주로 모성보호와 일·가정 양립에 해당하는 것들이다. 최근 4월 9일 고용노동부는 조직개편을 통해 “여성, 장애인, 중장년 등 일자리 취약계층”의 지원을 위한 통합고용정책국을 설치하고 그 산하에 여성고용정책과를 두었다.²⁶⁾ 주요업무는 이전 것들과 함께 성희롱·성폭력 근절, 남녀고용평등 근로감독 관련 업무 등이 포함 되어 있지만 성평등노동 개념의 부재에서 성차별 문제 개선은 기대하기 어렵다.

(2) 일·가족·생활 균형 실현

○ 문재인 정부는 저출산고령사회위원회를 운영하며 2016년에서 2020년까지 저출산·고령사회 기본계획을 추진하고 있다. 저출산 정책은 일·가족·생활 균형 정책과 연계된 것이 많다. 그 중 육아휴직 활성화 정책에 대해 2017년 9월 고용노동부는 육아휴직 첫 3개월 급여를 2배 인상(통상 임금 40→80%)하는 급여체계 개편을 완료하고, 2018년 7월부터 첫째아이 상한액을 인상(월 150→200만)하는 “아빠 육아휴직 보너스제”를 시행하고 있다.²⁷⁾ 이것은 대표적인 남성 육아 활성화 정책으로 꼽힌다. 그러

25) 여성가족부, “영역별 성차별·성폭력 근절 위해 주요부처 양성평등 전담부서 설치”, 2019.4.

26) 고용노동부, “일자리 정부 성과 창출 및 노동조건 보호를 위해 고용노동부 조직을 개편한다.”, 2019.4.

27) 고용노동부, “2019년 고용노동부 업무계획”, p.24. 2019.1.

나 육아휴직제도 도입률은 여전히 300인 이상 대기업과 공공기관에 집중되어 있고 중소기업, 비정규직과 자영업은 육아휴직이 어려운 상황이다.

○ 남성의 육아휴직 활성화도 중요하지만 핵심은 부부 모두 육아휴직을 사용할 수 있도록 하는 것이다. 특히 여성의 육아휴직 사용을 활성화할 수 있는 대책이 필요하다. 여전히 여성의 육아휴직 사용수준이 매우 낮은 문제와 함께 제도가 있어도 육아휴직을 사용할 수 없는 사각지대 문제를 개선해야 한다. 육아휴직과 더불어 육아기 노동시간 단축 사용은 대체인력의 어려움이 여전히 존재해 육아기 노동시간단축 사용에 대한 보장이 되지 않고 있다.

○ 고용노동부는 2018년 5월 29일부터 ‘출산육아기 노동자 지원제도’를 시행하고 있다. 주요 내용은 육아휴직 부여 대상을 근무기간 1년 이상에서 6개월 이상으로 확대하고 육아휴직 기간도 출근으로 간주한 연차유급휴가제도이다. 그러나 고용의 안정성이 보장되지 않는 조건에서 육아휴직 활성화에 대한 실효성은 장담하기 어렵다. 한편 유급 ‘가족돌봄휴직제도’와 노동시간단축청구제도 정책이 포함된 ‘고용보험법 일부개정법률안’은 2019년 3월, 4월에 국회 환경노동위원회와 법제사법위원회통과후 본회의에 계류중이다. “단시간 근로자, 특수형태 종사자등 정규직 근로자 중심의 일·가족 양립정책 개선” 대선공약은 2018년까지 진행되지 않았으나 2019년 고용노동부 업무보고에서 “임시·일용·특고·자영업 여성의 경우 내년부터 출산급여 지급” 계획을 밝히고 있다.²⁸⁾

(3) 국공립 어린이집·유치원 이용 아동 기준 40% 수준 확대

○ 문재인 정부는 아이키우기 좋은 환경을 조성하여 여성의 경제활동 참여를 지원하겠다는 대선공약으로 주요하게 국공립 어린이집·유치원 확대를 약속했다. 그리고 이후 저출산고령사회위원회를 설치하고 보건복지부와 고용노동부를 통해 국공립 어린이집·유치원과 직장어린이집 확대 정책을 추진하고 있다.

○ 핵심 내용은 아파트(500세대 이상) 건설시 국공립어린이집 설치의무화와 다양한 방식으로 국공립유치원을 확충하여 2019년까지 국공립 이용아동 40%를 달성하겠다는 것이다. 그리고 직장어린이집은 상시근로자 300인 이상 기업의 경우 직장어린이집 설치를 의무화하고 중소기업의 경우 공동 직장어린이집 설치를 확대하겠다고 한다.

28) 고용노동부, “「포용적 노동시장, 사람중심 일자리」를 주제로 고용노동부, 2019년 대통령 업무보고 실시”, 2018.12.

○ 국공립 어린이집·유치원과 직장어린이집 확대는 ‘보육공공성’을 위해 우선적으로 이루어져야 하는 정책이다. 안심하고 아이를 맡길 수 있는 공공보육시설이 보장되어야 만 육아휴직제도도 활성화될 수 있다. 그리고 현재와 같이 단순히 전국적 차원의 확대가 아니라 보육시설의 접근성을 중요시해야 한다.²⁹⁾ 정부의 직장어린이집 설치 의무 사업장은 대기업 중심이다. 결국 직장어린이집 설치 의무에서 제외된 사업장의 노동자의 경우 보육시설도, 육아휴직제도도 사용할 수 없는 사각지대의 문제를 가진다.

(4) 경력단절 여성 재출발 지원, 그러나 저임금·비정규직 일자리

○ 문재인 정부는 출산과 육아로 인한 경력단절 여성의 재출발 일자리 정책으로 아이 돌봄 등 돌봄서비스와 시간제 일자리 등의 확대 정책을 추진하고 있다.

○ 여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가하는 반면 여성 노동력의 비정규직화가 심화되고 있다. 2018년 8월 현재 남성 임금노동자 중 비정규직 비율은 26.3% 수준이지만 여성 임금노동자 중 비정규직 비율은 41.5%에 달한다. 성별 비정규직 수를 보더라도 2008년 이전에는 성별 비정규직이 유사한 규모였으나 2009년부터 여성 비정규직이 남성에 비해 급속히 증가하여 2018년 8월 현재 3,678천명으로 전체 비정규직 중 55.6%를 차지하고 있다. 여성 임금노동자 수가 남성에 비해 적다는 점을 고려하면 여성 노동력의 비정규직화가 심각하다는 것을 알 수 있다.

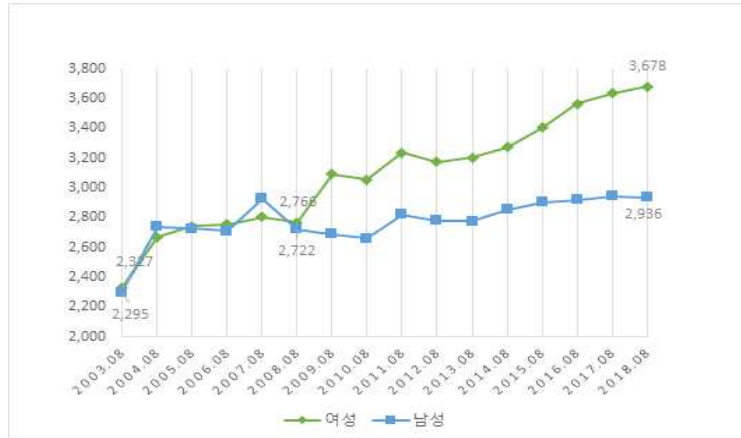
[그림 1] 성별 비정규직 비율 추이(단위: %)



※ 출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 중 성/근로형태별 임금근로자 규모 및 비중 원자료

29) 김정수·허가영·김윤수·김삼미, "우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향", 국회예산정책처, 2018.10.

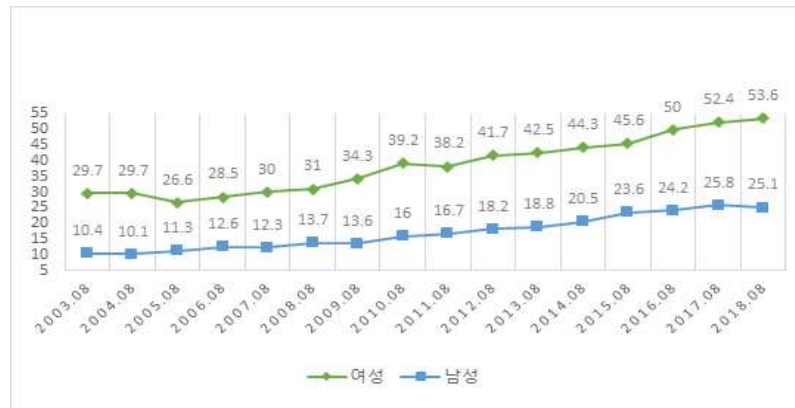
[그림 2] 성별 비정규직 추이(단위: 천명)



※ 출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 중 성/근로형태별 임금근로자 규모 및 비중 원자료

○ 게다가 2018년 8월 현재 여성 비정규직의 53.6%가 시간제 노동자로, 여성 비정규직 유형 중 가장 많이 증가한 것이 시간제 노동자다. 문재인 정부에서도 시간제 노동자는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 정부가 여성의 경력단절 재취업에 대한 정책의 단순한 접근으로 일자리 양적 증가에만 집중한 결과다.

[그림 3] 성별 비정규직 중 시간제 추이(단위: %)



※ 출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 중 성/근로형태별 임금근로자 규모 및 비중 원자료

○ 그리고 경력단절 여성 일자리 정책으로 추진되고 있는 돌봄서비스 일자리는 대표적인 사회서비스 일자리로 꼽히는 한편, 저임금을 특징으로 하는 여성 일자리로 재생산되는 문제를 가지고 있다. 문재인 정부는 사회서비스공단(원) 설립을 통해 돌봄서비

스 노동자의 열악한 처우를 개선하겠다고 했지만 대다수 민간위탁으로 운영되어 불안정 노동으로 꼽히는 사회복지 서비스 일자리의 질적 전환은 보이지 않는다. 한편 정부는 2017년 12월 ‘가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안’ 제출했으나 현재 국회 환경노동위원회 소위에 계류중이다.

(5) 91.2% 여성노동자는 배제된 차별 없는 여성일자리

- 고용노동부는 2018년 5월 ‘남녀고용평등법’ 시행령을 개정하여 ‘여성보호조항’을 전 사업장에 적용하고, 적극적 고용개선조치(AA) 적용 사업장을 300인 이상 기업으로 확대했다.³⁰⁾
- 정부는 차별적인 노동시장구조 변화를 유도하기 위해 남녀고용평등법에 따라 적극적 고용개선조치를 시행하고 있다. 그 적용대상 범위는 2018년 300인 이상 지방공기업, 2019년 전 지방공기업·대기업집단 소속기업, 2022년까지 300인 이상 기업으로 설정하고 있다. 적극적 고용개선조치 제도는 그 동안 지나치게 단순한 남녀근로자 현황 보고방식과 평균의 70% 미달기업에만 이행계획서를 제출하게 하는 기준 등의 문제점이 비판되었다. 실질적인 고용개선관행 변화를 유도할 수 있도록 남녀근로자현황 및 시행계획서 제출기업을 AA 대상이 되는 모든 기업으로 확대하고 평가방식도 바꾸는 것이 바람직하다는 것이다.³¹⁾ 그러나 현재 AA 대상 범위 확대 외에는 개선되고 있는 것이 없다. 그리고 이 제도는 대기업·공기업에 집중되어 있어 300인 이하 중소기업에서 일하는 91.2%의 여성 노동자는 해당되지 않는다.

[표 15] 2018년 8월 종사자규모별 여성 임금노동자 현황(단위: 천명)

	임금근로자	정규직	비정규직
계	8,874(100%)	5,195	3,678
300인 이상	780(8.8%)	603	177
5~299인	6,168(69.5%)	3,748	2,420
1~4인	1,926(21.7%)	845	1,081

※ 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 중 성/종사자규모별 근로형태별 취업자 원자료

※ 비정규직노동자의 수치는 비정규직 내 유형별 중복으로 합계는 정확하지 않음

- 고용노동부는 2018년부터 47개 지방관서에 고용평등 전담 근로감독관을 1~2명씩 단계적으로 배치할 계획을 가지고 있다.³²⁾ 그리고 2018년 9월부터 고용 상 성차별

30) 고용노동부, “2019년 고용노동부 업무계획”, p.22. 2019.1.

31) 이주희, “유리천장, 어떻게 깰 것인가 : 적극적 고용개선조치(AA)를 중심으로”, 2017년 젠더리뷰 가을호, 2017.10.

32) 관계부처 합동, “여성 일자리대책”, p.12, 2017.12.

문제 개선을 위해 「성차별 익명신고센터」를 운영하고 있다.³³⁾

- 그러나 남녀고용평등법 적용대상을 전 사업장으로 확대한 것에 비해 고용평등 전담 근로감독관의 숫자가 너무 적어 ‘차별 없는 일자리’를 위한 근로감독의 실효성은 장담하기 어렵다. 게다가 현재까지 노동부 산하 6개 지방청과 40개 지청에 근로개선지도과만 있고 그 주요업무에 고용평등 내용이 없는 곳들도 있어 성평등 노동행정 체계가 구축되지 않고 있다.

2) 【미이행】 정책 과제

(1) 사라진 성평등 임금공시제

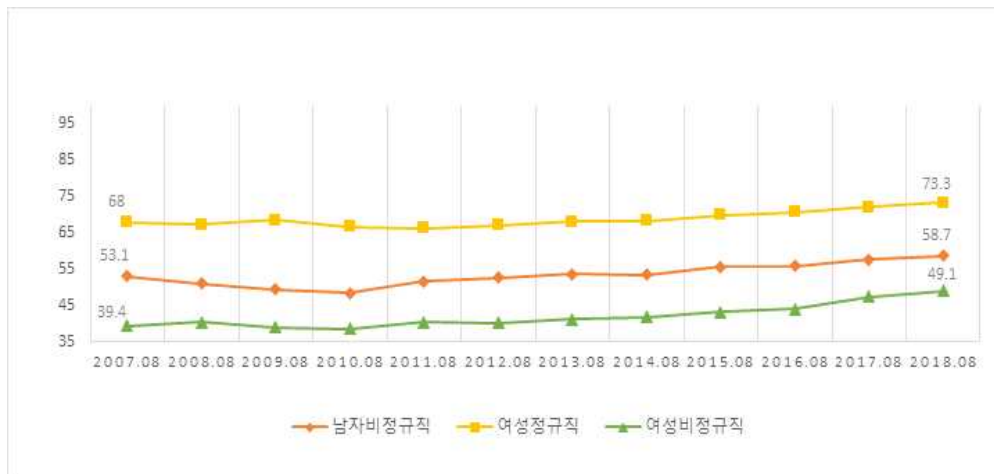
- 성평등 임금공시제 공약은 2018년 연구용역 이후 도입방안을 마련하겠다고 했으나 현재까지 진행된 것이 없다. 2019년 고용노동부 업무계획에 따르면 (가칭)임금분포공시제 도입 방안 마련은 노사정에서 논의하겠다고³⁴⁾ 하지만 경사노위가 현재 심각한 파행을 겪고 있다는 점을 고려하면 정부 계획의 실현가능성은 매우 회의적으로 평가된다.
- 성별 임금 격차 문제는 고용의 젠더 불평등을 보여주는 대표적인 지표로써 한국의 성별 임금 불평등은 심각한 수준이다. 여성의 노동환경을 종합적으로 점수 매긴 2019년 OECD '유리천장 지수'에서 한국은 29개 회원국 중 꼴찌를 차지했으며, 10개 성차별 항목 중 임금 격차, 여성 관리자 비율, 여성 기업 이사 비율이 꼴찌였다.
- 2018년 8월의 월 임금총액 격차를 보면, 여성 노동자(194만원)는 남성(305만원)의 63.8%이고, 비정규직(163만원)은 정규직(321만원)의 50.7%이다. 남성 정규직 임금(358만원)을 100이라 할 때 남성 비정규직(197만원)은 54.9%, 여성 정규직(256만원)은 71.5%, 여성 비정규직(134만원)은 37.5%이다.³⁵⁾ 성별 임금 격차와 고용형태에 따른 임금 격차가 함께 존재하고 이중의 차별이 여성 비정규직에 집중되어 있다.
- 여성 비정규직 절반이 시간제라는 점을 고려하여 시간당 임금 격차를 살펴보면 시간당 임금 격차는 매년 개선되고 있지만 월 임금총액 격차와 동일한 특징을 보이고, 여성 비정규직 시간당 임금은 남성 정규직 대비 50%도 되지 않는 수준에서 고착되고 있다.

33) 고용노동부, "고용 상 성차별 피해 익명 신고센터 운영", 2018.9.

34) 고용노동부, "2019년 고용노동부 업무계획", p.24, 2019.1.

35) 김유선, "비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2018.8)결과-", 2018.12.

[그림 4] 남녀 고용형태별 시간당 임금격차(단위: %)



※ 출처: 김유선(2018)

○ 그나마 문재인 정부에서 시간당 임금이 인상된 것은 최저임금 인상과 밀접한 관계가 있다. 여성 노동자가 저임금, 비정규직 일자리와 중소기업에 집중되어 있는 현실에서 최저임금인상은 남녀 임금 격차를 줄일 수 있는 매우 효과적인 정책이다.³⁶⁾ 그러나 문재인 정부는 최저임금 인상 이후 2018년 5월 국회에서 최저임금 삭감의 산입범위 개편을 개정하고 2019년 최저임금 인상 속도를 늦추는 등 저임금 노동자에게 악영향을 끼칠 수 있는 ‘최저임금법’ 개정을 추진하고 있다.

○ 이렇듯 남녀 임금 격차가 심각한 현실에서 고용의 성차별 상징인 성별 임금 격차 문제 개선을 위해 그나마 의미 있는 정책의 ‘실종’은 대선공약인 “성평등사회” 원칙을 스스로 버렸다고 할 수 있다.

3. 소결

○ 여성 노동 분야 14개 주요 정책과제 중 그나마 **【이행】** 된 것으로 꼽을 수 있는 과제가 기간제 근로자 출산·육아 지원 강화이다. **【미흡 이행】** 으로 평가될 수 있는 과제는 △ 대통령 직속 성평등위원회 설치 △ 공공부문 여성 대표성 제고 △ 남성육아 활성화 △ 육아휴직급여체계 개편 △ 국공립어린이집·유치원·직장어린이집 확충 △ 돌봄서비스일자리·시간제 확대 등 경력단절 여성 재출발 지원 △ 남녀고용평등법 모든 사업장에 적용 △ 적극적 고용개선조치제도 사업장 확대 △ 직장 내 성차별 근로

36) 김영미, “분절노동시장에서 나타나는 젠더불평등의 특징과 대안”, 한국여성정책연구원, 2017년 젠더리뷰 가을호.

감독 추진 등 9개이다. 【미이행】 과제는 △ 유급 ‘가족돌봄휴직제도’ 도입 △ 노동 시간단축청구 제도 도입 △ 단시간 근로자·특수형태 종사자 등 정규직 근로자 중심의 일·가족 양립정책 개선 △ 성평등임금공시제 등 4개이다.

- 여성 노동 정책에서 일·가족·생활 균형실현 정책은 저출산고령사회위원회에서 추진하는 저출산정책과 연계된 것이 많다. 그 중 남성육아활성화, 육아휴직급여체계 개편과 같이 미흡하지만 진행되는 것들이 있다. 남녀고용평등법 전 사업장 적용과 적극적 고용개선조치제도 대상 확대도 일부 진행되고 있다. 그러나 고용평등 근로감독관의 숫자가 너무 적고 성평등 노동행정 체계가 구축되지 않고 있어 이 정책들의 실효성은 장담하기 어렵다. 대표적인 미이행 정책과제인 성평등임금공시제는 노사정에서 논의하겠다고 하지만 현재 경사노위가 파행을 겪고 있는 점을 고려했을 때 사실상 이 정책의 실현가능성은 매우 회의적으로 평가된다.
- 여성 노동 정책은 전체적으로 고용이 불안정한 여성 노동자들의 정책이 취약하다. 특히 300인 이하 중소기업과 저임금·비정규직 일자리에서 일하는 91.2%의 여성 노동자에 대한 정책이 보이지 않는다. 성평등노동 개념 수립과 여성 일자리의 질적 향상 없이 성별 분업을 전제로 한 양적 증가만을 위한 정책은 여성 일자리의 저임금·비정규직화를 심각하게 만들고 있다. 결국 노동의 사각지대 문제를 심화시킬 것이다.
- 문재인 정부는 2016년 이후 30대 초반 기혼 여성의 경제활동 증가, 35~39세로 출산과 육아가 집중되는 연령대의 고용률 증가와 결혼 유무와 상관없이 30대 후반 고용률 증가를 주목해야 한다.³⁷⁾ 여성 일자리 안정성과 질적 향상에 대한 요구가 높다는 것을 의미하기 때문이다. 더 늦기 전에 ‘남녀고용평등 실현’을 목적으로 하는 「남녀고용평등법과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 제정된 후 32년 동안 계속 여성 일자리 환경이 열악해지는 것에 대한 근본적인 질문을 해야 한다.

37) 정성미, “2018년 여성 노동시장 평가와 특징”, 월간 노동리뷰 제165호, 2018.12.

VI. 요약 및 결론

1. 요약³⁸⁾

1) 노동기본권 및 노사관계

- 「노동기본권 및 노사관계 분야」 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가할 수 있는 것은 하나도 없다. 그나마 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비 △ 노동인권교육 강화 △ 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개이다. 이를 제외하고, 9개 과제는 【미이행】되었으며, 1개 정책과제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).

[표 16] 노동기본권 및 노사관계 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비, 노동인권교육 강화, 한국형 사회적대화기구 구성 등 3개 과제
개약 동반 이행	·
미이행	노동존중사회 기본계획 수립, ILO 핵심협약 비준, 집단적 노사관계 법·제도 개선, 특수고용노동자 노동기본권 보장 법·제도 개선, 초기업단위 교섭 촉진, 근로자 이해대변 제도 개선, 공공기관 노동이사제 도입, 경찰·소방공무원 직장협의회 설립 허용, 공무원·교사 정치적 의사표현(참여) 보장 등 9개 과제
미이행+개약추진	·
국정과제 제외	단체협약 적용범위 확대 및 효력확장 제도 정비 등 1개 과제

- 전체적으로 노동기본권 및 노사관계 정책에 있어서 문제인 정부의 국정과제 이행 현황은 낙제 점수에 가깝다. 그나마 미흡하지만 이행된 ‘2대지침 및 공공기관 성과연봉제 지침 폐기’, ‘노동인권교육 활성화’, ‘한국형 사회적대화기구 구성’ 등 3개 과제를 제외하면, 모두 이행되지 않았다. 더구나 ILO 핵심협약 비준과 노사관계 법·제도 개선은 본래 취지와 상반된 개약 내용까지 동반 추진되고 있는 상황이다. 불평등·양극화 해소에 효과적인 정책수단으로 제시되었던 초기업단위 교섭 촉진, 단체협약 효력 확장 제도 정비 등은 정부의 관심에서 완연하게 멀어지거나 아예 국정과제에서 제외되어 버렸다. 거의 모든 노사관계 관련 법·제도 개선 과제는 ‘사회적 대화’로 떠밀어놓았고, 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, ‘역점 추진과제’가 아닌 ‘쟁

38) 4개 분야별 ‘소결’과 동일한 내용이다.

점(갈등) 과제'로 분류되어 있다. 사실상 이행하기 어렵다는 고백에 다름 아니다.

- 문재인 정부는 노동기본권 신장을 위해 행정부 의지로 가능한 조치를 취함에 있어 서도 매우 소극적이다. 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 대리운전노조건설 노조 등 특수고용노동자 노동조합에 대한 설립신고서 및 변경신고서 수리, 공무원 해 직자 원직복직을 위한 행정조치 등은 정부가 마음만 먹으면 지금 당장 할 수 있다. 고용·노동행정개혁위원회의 권고를 이행하는 데서 출발할 수 있다.

2) 비정규직 노동 및 차별해소

- 비정규직 노동 및 차별해소 관련 13개 주요 정책 과제 중 【이행】된 과제로 평가 할 수 있는 것은 하나도 없다. 【미흡 이행】으로 평가될 수 있는 과제가 △ 공공부 문 비정규직 정규직 전환 △ 비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대 △ 간접고용 에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’ △ 비정규직 고용보험 적용 확대 △ 불법파견 근절 근로감독 강화 등 5개이다. 이를 제외하고, 5개 과제는 【미이행】되었으며, 3개 과 제는 국정과제 수립 단계에서부터 제외되었다(【국정과제 제외】).

[표 17] 비정규직 노동 및 차별해소 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제
이행	·
미흡 이행	비정규직 과다사용 기업 사회적 부담 확대, 간접고용에 대한 원청 ‘공동 사용자 책임’, 비정규직 고용보험 적용 확대, 불법파견 근절 적극적 노 동행정, 공공부문 비정규직 정규직 전환 등 5개 과제
개약 동반 이행	·
미이행	사용사유 제한 제도 도입 등 상사·지속, 생명·안전업무 정규직 채용 원 칙 확립, 동일가치노동 동일임금 원칙 규정, 도급·파견 구별기준 재정 립, 1년 미만 근속자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장, 차별시정제도 전면 개편 등 5개 과제
미이행+개약추진	·
국정과제 제외	비정규직 사용 부담금제 도입, 비정규직 차별금지 특별법 제정, 용역업 체 변경 시 고용·근로조건 승계 등 3개 과제

- 전체적으로 「비정규직 노동 및 차별해소 분야」의 경우, 공공부문은 미흡한 이행에 머물러 있으며, 산업안전 분야에서 원청 책임을 일부 인정한 산업안전보건법 개정을 제외하면 비정규직 법·제도 개선은 거의 이뤄지지 않고 있다. 특히 민간부문으로의 정규직 고용 관행 확산을 위한 구체적 이행계획은 보이지 않는다. 사용사유 제한 제 도 도입 등 상사·지속 업무 정규직 채용 원칙 확립, 차별시정제도 전면 개편 등의 정

책과제는 전문가 TF를 통해 제도 개선안이 마련되었다고는 하나, 향후 이행계획은 ‘추후 경사노위 논의를 통해 추진할 예정’이라는 언급이 전부다(고용노동부, 보도설명 자료, 2019.4.29.). 근로기준법에 동일가치노동 동일임금 원칙을 포괄적으로 규정하는 것은 이미 실종되었고, 기간제법과 파견법 개정을 통한 차별시정제도 전면 개편 계획으로 축소·변경되었다.

- 한편 △ 비정규직 차별금지 특별법 제정 △ 용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계³⁹⁾ △ 비정규직 사용 부담금제 도입 등은 대선공약에는 포함되었으나, 국정과제에서 제외되었다. 더욱 심각한 문제는 단순히 이행 시기가 늦춰지고 있는 것을 넘어, 문제인 정부 국정운영 전반에서 비정규직 문제 해결에 대한 의지가 약화되고 있다는 점이다. 2017년 7월 「새정부 경제정책방향」에 포함되어 있던 비정규직 정책 과제가 「2019년 경제정책방향」에서는 아예 사라졌다. 2019년 고용노동부 업무계획의 “민간부문으로의 정규직 고용관행 확산” 항목에는 “비정규직 정책은 노사 이견이 첨예하고 노동시장에 미치는 영향이 상당”하여, “노사 논의과정 등을 거쳐 관련 법·제도 개선 추진”으로만 언급되어 있다⁴⁰⁾. 시간이 흐를수록 문제인 정부가 비정규직 문제를 어떻게 바라보고 있는지 상징적으로 드러내준다.

3) 최저임금·노동시간·노동조건 개선

- 최저임금·노동시간·노동조건 개선 분야 28개 주요 정책과제 중 이행된 과제는 5개, 미흡 이행된 과제는 4개, 개악 동반 이행 과제는 2개, 미이행 과제는 11개, 미이행을 넘어 개악이 추진되고 있는 과제는 1개, 국정과제에서 제외된 과제가 5개 등이다.

[표 18] 최저임금·노동시간 등 노동조건 개선 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제	
이행	최저임금	공공부문 시중노임단가 적용 의무화, 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정 신청·협의대상에 포함 등 2개 과제
	노동시간	공휴일의 민간적용, 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 2개 과제
	노동조건	정부·공공기관 발주 사업, 용역 및 건설노동자 임금 직접지

39) 대선 공약인 ‘용역업체 변경 시 고용·근로조건 승계’는 “대기업·공공부문의 사내하청 등 간접고용에 대한 원청 기업의 ‘공동 사용자 책임’” 과제 중 하나로 ‘청소·경비·급식 등 용역업체 변경 시 원청에 의한 고용 및 임금 등 근로조건 승계 의무화’로 제시되었다. 이는 상시적인 고용불안에 시달리는 하청 노동자들에게는 매우 절실한 과제이다. 하지만 국정과제에서는 제외되었고, 일자리로드맵에서는 ‘사내하도급 노동자 보호’로 축소되면서, 해당 실천과제는 포함되어 있지 않다.

40) 고용노동부, 2019년 고용노동부 업무계획, p.10, 2019. 1.

		급제도 마련 → 민간 확대 등 1개 과제
미흡 이행	최저임금	·
	노동시간	특례업종 및 적용제외 산업 축소와 1주 60시간 상한제 도입, 장시간 노동 사업장 근로감독행정 강화 등 2개 과제
	노동조건	임금체불 근절, 노무비계좌 구분관리제도 도입 등 2개 과제
개약 동반 이행	최저임금	최저임금 산입범위 조정 등 1개 과제
	노동시간	연장노동(휴일노동 포함) 포함 1주 최대 52시간 상한제 도입 등 1개 과제
	노동조건	·
미이행	최저임금	2020년까지 최저임금(시급) 1만 원 인상, 생활임금제 활성화 근거법 마련 등 2개 과제
	노동시간	포괄임금제 규제, 퇴근 후 ‘SNS’ 업무지시 근절대책 마련, 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련 등 3개 과제
	노동조건	임금격차 완화 방안 마련, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대, 희망퇴직납용방지법 제정, 정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정/해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 도입, 강퇴 원상회복을 위한 사직숙려제도 도입, 건설노동자 임금지급 보증제도 도입 등 6개 과제
미이행+개약추진	최저임금	최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함 등 1개 과제
	노동시간	·
	노동조건	·
국정과제 제외	최저임금	최저임금 전담 근로감독관 신설 등 1개 과제
	노동시간	‘칼퇴근법’ 제정, 기업별 노동시간공시제 도입 등 2개 과제
	노동조건	‘일바존중법’ 도입, 부당해고 된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입 등 2개 과제

○ 문재인 정부는 2020년까지 최저임금 시급 1만 원 달성은 공식적으로 폐기한 것을 넘어, ‘최저임금 인상 속도 조절’ → ‘제도 개악을 통한 최저임금 인상 억제’ 정책으로까지 완연하게 후퇴하고 있다고 평가된다. 2018년 ~ 2019년 최저임금 인상률이 과거 정부보다 상대적으로 높은 각각 16.4%, 10.9%였다는 점이 최저임금제도의 본래 취지를 심각하게 훼손하고 장기·지속적으로 부정적 영향을 미치는 제도개악을 정당화해줄 수는 없다. 더구나 최저임금 최종 결정단계에서 노동계를 배제하는 등 추가 개악까지도 추진하고 있다는 점은 매우 우려스럽다. 추가적인 제도 개악은 △ 경제·고용지표 반영 △ 최저임금을 사실상 결정하는 ‘구간설정위원회’에서 노동계 배제 등으로 인해 최저임금 인상 억제 기조를 제도적으로 강화시켜 주는 방향으로 작동할 가능성이 크다.

○ 문재인 정부는 △ 1주 최대 52시간 상한 도입 △ 특례업종 축소 △ 관공서 공휴일 규정의 민간부문 확대 적용 △ 1년 미만 근무 연차유급휴가 보장 연차 등에서 일부

진전을 이뤘지만, △ 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 허용 △ 휴일노동 중복
 할증 폐지 등으로 빛이 바랬다. 여기에 탄력적근로시간제 확대를 문제인 대통령이 적
 극 추진하고 있다는 점에서, 1주 최대 52시간 상한제 도입의 취지가 무색해질 가능
 성이 커졌다. 또한 장시간노동 근절을 위해 필수적인 포괄임금제 규제와 근로감독 강
 화도 차일피일 미뤄지고, 기업에 대한 인센티브 제공으로 사업장 감독의 기조가 유연
 하게 바뀌면서, 문제인 정부의 노동시간단축 정책이 밑에서부터 훼손될 상황에까지
 다다르고 있는 것으로 평가된다.

- 노동조건 개선 정책의 경우, ‘공공 발주 사업 용역 및 건설 노동자 임금 직접 지급
 제도’ 도입과 ‘임금체불 근절 대책’ 등은 (미흡) 이행된 것으로 평가된다. 다만 임금체
 불 근절 대책의 경우 징벌적 배상제도 등 근본적 조치가 미흡하다. ‘알바존중법 도입’
 과 ‘부당해고된 노동자 최초 복직판정만으로 즉시 복직의무 도입’ 등 2개 과제는 대
 선공약에는 포함되어 있었지만, 국정과제에서 제외되었다. 한편 정리해고 및 희망퇴
 직남용방지, 사직숙려제 도입 등 고용불안을 방지하는 법·제도 개선과제들은 연구용
 역사업을 추진하는 수준이거나 아예 실종된 상태이다. 사실상 정책과제 이행 ‘포기’라
 고 판단된다. 임금격차 완화 방안 마련 과제도 현재 경사노위 연구회를 운영하는 수
 준을 벗어나지 못했으며, 임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대도 이행되지 못했
 다.

4) 여성노동

- 여성 노동 분야 14개 주요 정책과제 중 【이행】 된 것으로 꼽을 수 있는 과제는 기
 간제 근로자 출산·육아 지원 강화이다. 【미흡 이행】 으로 평가될 수 있는 과제는 △
 대통령 직속 성평등위원회 설치 △ 공공부문 여성 대표성 제고 △ 남성육아활성화
 △ 육아휴직급여체계 개편 △ 국공립어린이집·유치원·직장어린이집 확충 △ 돌봄서비
 스일자리·시간제 확대 등 경력단절 여성 재출발 지원 △ 남녀고용평등법 모든 사업장
 에 적용 △ 적극적 고용개선조치제도 사업장 확대 △ 직장 내 성차별 근로감독 추진
 등 9개이다. 【미이행】 과제는 △ 유급 ‘가족돌봄휴직제도’ 도입 △ 노동시간단축청
 구 제도 도입 △ 단시간 근로자·특수형태 종사자 등 정규직 근로자 중심의 일·가족
 양립정책 개선 △ 성평등임금공시제 등 4개이다.

[표 19] 여성 노동 분야 주요 정책과제 이행 현황

구분	정책과제	
이행	일·가족·	기간제 근로자 출산·육아 지원 강화

	생활균형실현	
미흡 이행	실질적 성평등 사회실현	대통령 직속 성평등위원회 설치, 공공부문 여성 대표성 제고
	일·가족· 생활균형실현 성별임금격차	남성육아활성화, 육아휴직급여체계 개편, 국공립어린이집·유치원·직장어린이집 확충
	OECD 수준축소	돌봄서비스 일자리·시간제 확대 등 경력단절 여성 재출발 지원
	차별없는여성 일자리	남녀고용평등법 모든 사업장에 적용, 적극적 고용개선 조치제도 사업장 확대, 직장 내 성차별 근로감독 추진
개악 동반 이행	.	.
미이행	일·가족· 생활균형실현	유급 '가족돌봄휴직제도' 도입, 노동시간단축청구 제도 도입, 단시간 근로자·특수형태 종사자 등 정규직 근로자 중심의 일·가족 양립정책 개선
	성별임금격차 OECD 수준축소	성평등임금공시제
미이행+ 개악추진	.	.
국정과제 제외	.	.

○ 문재인 정부의 여성 노동 정책은 전체적으로 고용이 불안정한 여성 노동자들에 대한 정책이 취약하다. 성별임금격차와 함께 여성 일자리의 저임금·비정규직화 문제가 심각하지만 개선할 수 있는 정부 정책이 보이지 않는다. 성평등노동 개념 수립과 여성 일자리의 질적 향상 없이 성별 분업을 전제로 한 경력단절 일자리의 양적 증가만을 위한 정책은 여성 일자리의 저임금·비정규직화를 심각하게 만들 뿐이다. 결국 노동의 사각지대 문제를 심화시킬 것이다.

○ 문재인 정부는 2016년 이후 30대 초반 기혼 여성의 경제활동 증가, 35~39세로 출산과 육아가 집중되는 연령대의 고용률 증가와 결혼 유무와 상관없이 30대 후반 고용률 증가를 주목해야 한다. 여성 일자리 안정성과 질적 향상에 대한 요구가 높아지고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 더 늦기 전에 「남녀고용평등법과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 제정된 후 32년 동안 계속 여성 일자리 환경이 열악해지는 것에 대한 근본적인 질문을 해야 한다.

2. 결론

- 문재인 정부 2년 동안 노동정책은 제대로 이행되지 않았다. 특히 각 분야별 핵심 정책 과제들은 거의 제자리 걸음을 하고 있다. 「노동기본권 및 노사관계 분야」의 ILO 핵심 협약 비준, 특수고용노동자 등 비정규직 권리보장, 초기업단위 교섭 촉진, 「비정규직 노동 및 차별해소 분야」의 사유사유제한 제도 도입 등 정규직 채용 원칙 확립, 도급·과건 구별기준 재정립, 동일가치노동 동일임금 원칙 규정 등은 거의 진척이 없다. 또한 향후 계획도 경사노위로 떠넘겨져 있는 상황이라 이행 여부도 불투명하다.
- 문재인 정부 초기부터 지금까지도 뜨거운 쟁점인 「최저임금 및 노동시간」 분야에서 일부 이행된 정책 과제가 없진 않지만, 개악이 동반되고 추가 개악까지 추진되고 있다. ‘최저임금 산입범위 확대’와 ‘1주 52시간 상한제 도입’ 등 핵심 사안에 있어서는 개악을 동반하였다. 나아가 두 현안 모두에서 추가적인 제도 개악(최저임금 결정기준 및 결정체계, 탄력적근로시간제 확대)이 추진되고 있다는 점도 공통점이다. 가장 대표적인 문재인 정부의 노동정책이 해당 제도의 근본 취지를 뒤흔드는 수준으로까지 개악이 추진되고 있는 현실이 ‘노동존중 사회’를 표방하고 있는 문재인 정부의 노동정책 실체를 적나라하게 드러내고 있다.
- 한편 대선 공약에는 있었지만 국정과제에서 제외된 과제들도 상당수 발견됐다. 노동기본권 분야 1개, 비정규직 분야 3개, 최저임금 분야 1개, 노동시간 분야 2개, 기타 노동조건 개선 분야 2개 등 모두 9개의 정책과제가 사라졌다. 이 중에는 ‘단체협약 적용범위 확대 및 효력확장제도 정비’, ‘비정규직 사용 부담금제 도입’, ‘용역업체 변경 시 고용·근로조건 계승’, ‘비정규직차별금지 특별법 제정’ 등 양극화 해소와 비정규직 문제 해결에 관련적인 과제들이 포함되어 있다.
- 문재인 정부는 핵심 노동정책을 이행함에 있어서 행정부 권한으로 가능한 조치들도 행동에 나서지 않고 있다. 행정입법, 행정해석, 근로감독행정 등 다양한 정책수단을 동원해서 노동기본권 신장과 비정규직 문제 해결을 촉진할 수 있음에도 여전히 소극적인 태도를 보이고 있다. 입법 전(前)에라도 근로기준법 시행령 제7조 개정을 통한 5인 미만 사업장에 근로기준법 적용 확대, 모법의 위임 없이 노동권을 침해한 대표적 시행령인 노조법 시행령 제9조 제2항(‘노조 아님통보’ 제도) 폐지 등 ‘행정입법’과 관련한 「고용노동행정개혁위원회」 권고 이행 및 전교조에 대한 법외노조통보처분 직권취소, 특수고용노동자 노동조합 설립 및 변경신고서 수리, 공무원 해직자 원직복직, 과건·도급 구별기준 재정립 등은 정부가 마음만 먹으면 할 수 있다. 문재인 정부가 초심으로 돌아가 핵심 정책과제 이행을 위한 구체적인 행동에 나서야 한다.