

문재인 정부 4년, 노동정책 총괄 평가

이창근 민주노동연구원 연구위원

2021. 05. 06.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론 : 평가 대상과 관점	1
2. 통계로 본 문재인 정부 노동정책 효과	
1) 주요 노사관계 지표	3
2) 주요 노동시장 지표	13
3. 문재인 정부 노동정책 평가	
1) 주요 노동정책 이행 현황	19
2) 평가: 신자유주의 노동체제 전환의 관점	22
4. 요약 및 결론	29

요약

본 보고서는 문재인 정부 노동정책을 노사관계정책과 노동시장정책에 초점을 맞춰, 신자유주의 노동체제 전환의 관점에서 평가하고 있다. 즉, 문재인 정부 노동정책은 역사적으로 형성된 신자유주의 노동체제의 구조적 문제점을 치유하고, 대안적 노동체제 형성의 토대를 마련하는 데 얼마나 효과적으로 작동했는가를 기준으로 검토하였다.

통계로 본 문재인 정부 노동정책 효과

주요 통계 지표에서 확인된 문재인 정부 노동정책 효과를 요약하면 아래와 같다. 첫째, 노동조합 조직률(2019년 기준, 12.5%)이 전반적으로 상승한 점은 고무적이지만 비정규직 조직률은 여전히 2%대로 정체 상태를 벗어나지 못했고, 중소기업사업장 노동자 조직률은 오히려 후퇴했다. 300인 미만 중소기업 사업체 조직률은 2018년~2019년 사이에 1%대로 떨어졌고, 특히 전체 임금노동자의 거의 60%를 차지하고 있는 30인 미만 ‘작은사업장’ 조직률은 0.1%에 불과하다. 문재인 정부는 노동조합이 가장 필요한 비정규직, 중소기업사업장 등 취약 계층 노동자 조직률 제고를 위한 적극적 대책 수립 및 돌파구 마련에 실패했다. 둘째, 주요 노사관계 지표인 단체협약 적용률은 정부 공식 통계조차 없을 정도로, 문재인 정부 시기에 노동정책의 관심 영역에서 벗어나 있었다. 문재인 정부 4년 동안 노동시장 불평등 해소의 유력한 수단으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 적용률 제고를 위한 의미 있는 노력이나 진전은 없었다. 셋째, 문재인 정부 들어 파업 건수는 4년 평균 120건, 노동손실일수 59만 3천 일로 이명박-박근혜 정부와 비교하면 파업 건수는 다소 높고, 노동손실일수는 줄어들었다. 넷째, 문재인 정부 출범 이후 새롭게 청구된 손해배상 청구 소송 건만 14개 사업장, 28건으로 청구금액으로는 69억 원에 달한다. 과거 정부에서 정당한 노동조합 활동을 옥죄는 용도로 활용되었던 손해배상청구 및 가입류는 문재인 정부 들어서도 여전히 개선되지 않았다. 다섯째, 임금소득 분배율은 문재인 정부 집권 초기 잠깐 개선되었을 뿐 지속되지 못한 채 표류하고 있다. 통계청 조사에 따르면, 임금10분위 배율(P90/10)은 2017년(5.63배) → 2018년(5.04배)

잠시 개선되었다가, 2019년 5.39배로 다시 악화되었다. 이는 중간층과 상위 10% 간 격차(p90/50)는 2.16배에서 2.09배로 개선되었지만, 중간층과 하위 10% 간 격차(p50/10)가 2.33배에서 2.58배로 증가했기 때문이다. 여섯째, ‘정규직’ 저임금 노동자 비중은 문재인 정부 들어 대체로 개선되었지만, ‘비정규직’ 저임금 노동자 비중은 시간당 임금 기준으로 다소 개선되었을 뿐 월 임금 기준으로는 이명박 정부 시절과 비슷한 수준으로 사실상 개선되지 않았다. 일곱째, 비정규직 규모 및 정규직-비정규직 임금격차도 뚜렷한 개선 효과가 나타나지 않았다. 비정규직 비율은 40% 초반대에서 더 이상 줄어들지 않고 있으며, 정규직 대비 비정규직 상대 임금도 시간당 임금 기준으로 60%대까지 상승했지만, 월평균 임금 기준으로는 50% 초반대에서 정체된 상태다.

문재인 정부 노동정책 평가 : 신자유주의 노동체제 전환 관점

신자유주의 노동체제는 △ 노동배제 △ 기업별 노조주의 △ 노동시장 유연화(분절적 노동시장) 등을 특징으로 한다. 문재인 정부 노동정책을 신자유주의 노동체제 전환의 관점에서 평가하면, 아래와 같다.

첫째, 문재인 정부 4년 동안 노동조합 활동에 대한 노골적인 공권력 탄압은 줄어들었지만, 손해배상소송가압류 등 법률적 수단을 이용한 단체행동권 통제 관행은 그대로 유지됐다. 30여 년 만에 ILO 핵심협약이 비준되고 노조법이 개정됐지만, 단결권이 제한적으로 확대됐을 뿐 기업별 교섭을 강제하는 제도는 그대로 유지되고 단체행동권에 대해서는 새로운 제약이 가해졌다. 그나마 단결권 확대도 초기업노조의 사업장 내 활동을 제한할 우려가 있는 조항이 포함됐다. 노동자 개념 확대 등 특수고용-플랫폼노동자 노동기본권 보장은 문재인 정부 하에서도 배제됐다. 노사정위원회는 경제사회노동위원회로 재편되었지만, 정부 정책 추진에 ‘동원’되는 사회적대화기구의 본질적 성격은 바뀌지 않았다.

둘째, 기업별 노조주의 체제를 극복하고 초기업교섭을 촉진하기 위한 법·제도 개선 등 정부 노력은 찾아보기 힘들었다. 오히려 노조법 개정과정에서 초기업노조의 사업장 내 활동을 제한하고 기업단위 교섭을 사실상 강제하는 조항을 유지했을 뿐이다. 정부와 자본이 얼마나 뿌리 깊이 기업별 노조주의 체제를 유지·온존시키려 하는지 확인할 수 있다. 또한, 노사 간 자율적 노력으로 시행되고 있는 초기업교섭에 대한 정부 차원의 지원대책도 찾아볼 수 없었으며, 단체협약 효력확장 제도 도입은 ‘국정과제’에서도 제외됐다.

셋째, 노동유연화(노동시장 분절화) 흐름을 제어하는 것도 큰 효과를 거두지 못했다. 공공 부문 비정규직 정규직 전환을 제외하고, 비정규직 사용사유제한 제도 도입 등 민간부문으로 까지 비정규직 사용을 규제하는 제도는 어느 것 하나 이행되지 않았다. 대신 문재인 정부는 ‘탄력적근로시간제’와 ‘선택적근로시간제’를 확대하여, 박근혜 정부가 실패했던 ‘노동시간 유연화 정책’을 완료했다. 대표적 불평등 해소 정책으로 제시됐던 ‘2020년까지 최저임금 1만 원 달성’은 역대 정부 인상률과 큰 차이가 없는 수준으로 전락했을 뿐만 아니라, 산입범위 확대라는 제도 개악이 추진됐다. 문재인 정부는 노동시장 유연화 흐름을 변화시킬 수 있는 법·제도적 기초와 관행을 마련하는 데 실패했다.

결론적으로 문재인 정부는 ILO 핵심협약 비준, 고용보험 적용 확대 등 일부 과제에서 성과가 있었지만, 신자유주의 노동체제 전환을 위한 토대 구축이라는 거시적·역사적 관점에서 평가하면 낙제점을 겨우 면한 수준이다. 즉, 문재인 정부 노동정책이 전체 노동자 하향평준화 전략을 추진했던 과거 정부와 똑같다고 할 수는 없지만, 노동배제·기업별노조주의·노동유연화(노동시장 분절화) 등을 주요 특징으로 하는 신자유주의 노동체제의 구조적 문제점을 극복하고, 대안적 노동체제로 이행하는 디딤돌을 놓는 데는 실패했다.

시사점 및 결론

문재인 정부 4년 노동정책 평가를 통해 확인할 수 있는 정책적 시사점은 아래와 같다.

첫째, 비정규직 및 중소영세사업장 노동조합 조직률 제고를 위한 획기적 대책이 필요하다. 노동조합 조직률 제고는 노동시장 불평등 해소의 가장 근본적 해결책이다. 실제로 지난 40여 년 동안 노동조합 조직률과 임금 10분위 배율 간 관계를 살펴보면, 일정한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 노조 조직률이 높을수록 임금 불평등이 낮고, 조직률이 떨어질수록 임금 불평등이 악화되는 것으로 드러났다.

둘째, 기업별 노조주의 체제를 극복하기 위한 핵심적인 수단으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 적용률 제고를 위한 대책 마련이 시급하다. 우선 노사 간 자율적 노력으로 진행되고 있는 다양한 유형의 초기업교섭을 안정·확산시키기 위한 지원 대책을 수립하고, 정부위원회에 참여하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’가 (정부 정책에 개입할 수 있는) 권한에 비례하여 단체교섭 책임도 이행할 수 있도록 촉진하는 방안 모색이 필요하다. 또한, 단체협약 적용률 제고를 정부 노동정책의 주요 정책과제로 격상시켜 단체협약 효력확장 제도 도입 등 적극적 조치

가 필요하다. 경제개발협력기구(OECD)가 2019년 11월 발행한 보고서(“Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work”)에 따르면, 광범위한 교섭 범위와 잘 조정된 단체교섭은 고용률을 높이고, 실업률을 줄이며, 임금 불평등을 완화시킨다(OECD 2019). 초기업교섭을 포함하여 다양한 방식의 단체교섭 촉진을 위해 국가와 지방자치단체의 노력 의무를 규정한 개정 노조법에 근거하여, 정부는 시급히 세부대책을 수립해야 한다. 해당 법 조항이 상징적 조항으로 전락해서는 안 된다.

셋째, 플랫폼 노동 등 노동 불안정화가 점점 극단으로 치닫고 있는 상황에 대처하기 위해 노동법제의 근본적 개선을 통해 모든 노동자, 일하는 사람들이 노동법의 보호를 받을 수 있도록 해야 한다. 기존의 전일적 종속적 고용관계를 기반으로 수립된 노동법 개념들을 근본적으로 재구성할 필요가 있다. 특히 원정 사용자성 인정, 공동사용자 책임 등을 통한 특수고용 노동자-플랫폼 노동자 등 비정규직 노동자 단체교섭권을 실질적으로 보장할 필요가 있다.

넷째, 한국 사회에 만연된 노동 배제 이데올로기를 극복하기 위한 적극적 대책이 필요하다. ‘노동존중사회’를 표방한 문재인 정부에서도 노동조합을 불온시하고 노동조합의 교섭과 단체행동을 생산성 약화의 원인으로 간주하는 사회적 인식이 여전하다. 이를 극복하고, 노동을 기본으로 하는 사회, 노동기본권을 당연한 권리로 인정하는 사회로 발돋움하기 위해 초중등 교육과정에서부터 노동인권교육 등이 확대강화될 필요가 있다.

문재인 정부는 지난 4년 동안 ‘불평등’과 ‘균열’로 상징되는 신자유주의 노동체제의 문제점을 치유하지 못한 채, 노동기본권을 정치적 거래 대상으로 전락시켰고, 노동유연화 흐름을 전환시키는 결정적 계기도 형성하지 못했다. 노조법 개정 과정에서, 노동조합 활동과 교섭을 기업 단위로 묶어 두면서 뿌리 깊은 기업별 노조주의 체제를 유지강화시켰다. 문재인 정부에게 ‘노동존중’이라는 수사는 있었지만, 노동자와 노동조합을 경제·사회개혁의 동등한 주체로 인정하기보다, ‘통치를 위한 관리 대상’쯤으로 사고하는 과거 정부와 어떤 차이가 있었는지 회의적이다.

마지막으로 본 보고서에서는 문재인 정부 노동정책 결과를 평가하는 데 초점을 맞췄으며, ‘왜 실패했는지’와 관련된 원인 분석, 문재인 정부 노동정책 본질에 대한 성격 규정 등은 후속 과제로 남겨져 있음을 밝힌다.

1. 서론 : 평가 대상과 관점

본 보고서는 문재인 정부 4년 노동정책을 총괄적으로 평가하도록 한다. 노동정책은 “노동 영역에서 국가 행정기관이 특정한 정책적 목표를 갖고 수행하는 제반 활동”(노중기, 2014)¹⁾을 의미한다. 특정 시기 노동정책 성격과 특징을 구체적으로 파악하기 위해서는 하위 정책을 개념적으로 구분하여 살펴보는 것이 효과적이다(신원철, 2004). 다만, 하위 정책을 어떻게 분류할 것인가와 관련해서는 입장이 통일되어 있지는 않지만²⁾, 크게 노사관계정책, 노동시장정책, 노동복지정책으로 구분할 수 있다. 본 보고서에서는 주요하게 노사관계정책과 노동시장정책에 초점을 맞춰서 평가하도록 한다.

[표-1] 노동정책 구분과 정의

분야	정의
노사관계정책	노동조합 결성, 단체교섭, 단체행동 등 노동조합 활동과 노동기본권을 보장하는 일련의 정책
노동시장정책	고용의 양과 질을 높이고, 노동자 생활 안정과 삶의 질을 향상시키며, 실업자 생활안정과 재취업을 촉진하는 일련의 정책
노동복지정책	연금, 고용보험, 산재보험 등 노동자와 그 가족의 생활 안정을 위해 법률에 근거하여 시행하는 일련의 정책

문재인 정부 노동정책을 어떤 기준과 방식으로 평가할 것인가는 관점에 따라 다양할 수밖에 없다. 필자는 신자유주의 노동체제 전환이라는 거시적·역사적 관점에서 평가하고자 한다. 즉, 문재인 정부 노동정책이 ‘1987 노동체제’의 역사적 귀결로서 ‘신자유주의 노동체제’³⁾를

- 1) 노중기(2014), 「박근혜 정부 노동정책에 관한 비판적 고찰」, 『경제와 사회』 2014년 가을호(통권 제 103호).
- 2) 노사관계정책-노동시장정책-근로기준정책-근로복지정책(김성훈 외, 2003; 신원철, 2004 재인용), ‘고용정책-활성화정책-임금사회보장정책-노사관계정책’(권순미, 2020) 등.
- 3) 노중기(2014)는 ‘종속적 신자유주의 노동체제’를 국가의 지배전략 측면에서 ‘절차적 민주주의의 관철과 함께 신자유주의적 노동(시장)유연화와 법치주의 전략의 결합’으로 정의하면서, 고유한 특징으로 ‘사회민주주의 계급타협체제’ 경험이 없고, 분단반공체제의 역사적 유산으로 말미암아 보수적 이데올로기·정치체제가 구조화되어 있는 점을 들고 있다. 한편, 장흥근(2020)은 ‘노동체제’를 “노동력의 생산 및 재생산, 노동력의 거래와 이동, 노동력의 배치사용 등을 둘러싼 제 구조와 그러한 구조를 변화 또는 유지시키려는 경제사회주체들의 역동적 상호 작용으로 이루어지는 총체적 규율체제”로 정의한다. 또한, 한국형 신자유주의 노동체제는 ‘1987 노동체제’의 모순적 전개 결과라면서, “주요 특징으로는 첫째, 사회경제적 불평등과 양극화가 뿌리깊이 배태된 고도로 불안정하고 균열된 노동시장, 둘째, 취약한 사회안전망과 노동력 재생산 구조,

극복하는데 얼마나 효과적으로 작동했는가를 중심으로 살펴보도록 한다. 신자유주의 노동체제의 주요 특징은 대체로 △ 노동배제 △ 기업별 노조주의 체제 △ 노동시장 유연화(노동시장 분절화) 등 세 가지로 요약할 수 있다(정이환·김유선, 2011; 장홍근, 2020; 정이환, 2019; 이정희, 2020). ‘불균형’과 ‘균열’을 특징으로 하는 신자유주의 노동체제는 김대중-노무현-이명박-박근혜 정부를 경유하면서 심화·확대되어 왔다. 문재인 정부는 이처럼 역사적으로 형성된 신자유주의 노동체제를 어떻게 극복할 것인가라는 시대적 과제에 직면해 있었다.⁴⁾⁵⁾ 따라서 본 보고서에서는 문재인 정부 노동정책이 시대적 과제인 신자유주의 노동체제의 구조적 문제점들을 치유하고, 대안적 노동체제 형성의 토대를 마련하는 데 얼마나 효과적으로 작동했는가를 기준으로 평가하도록 한다.

이하 본문에서는 먼저 주요 통계 지표를 통해 문재인 정부 노동정책의 효과를 객관적으로 살펴보도록 한다(제2절). 이어서 문재인 정부 주요 노동정책과 이행 현황을 개괄하고, 신자유주의 노동체제 전환이라는 거시적·역사적 관점에서 평가하도록 한다(제3절). 마지막으로 본문을 요약하고 시사점 및 결론을 서술하도록 한다(제4절).

셋째, 대-중소기업간의 원하청 관계에 따라 위계적으로 조직된 작업장 조합주의 체제와 노사간의 교착적 대립 구조, 넷째, 분열된 노동과 노사정 간 단기이익 중심의 배타적이고 기회주의적 노동정치를 통한 비정규 노동자 등 주변부로의 고통전가 등”으로 제시하고 있다.

- 4) “문재인 정부의 출범은 권위주의 국가에 의한 노동통제, 성장 중심의 정부 정책, 기업의 노동유연화 전략, 분배 중심의 대립적 기업별 노사관계 등으로 대표되는 구노동체제를 포용성장, 참여와 협력, 공정과 조율 등의 가치가 실현되는 새로운 노동체제로 전환시킬 수 있을 것이라는 기대를 높였다.”(이정희, 2020)
- 5) “(그러나) 기존의 국가 노동정책과 비교해 그 전략적 방향이 크게 달라진 문재인정부 노동정책의 중요성은 무척 크다. 정부가 스스로 ‘노동존중사회 건설’의 전망을 제시하고 급진적으로 보이는 개혁적 정책안들을 제출하고 있기 때문이다.”(노중기, 2018)

2. 통계로 본 문재인 정부 노동정책 효과

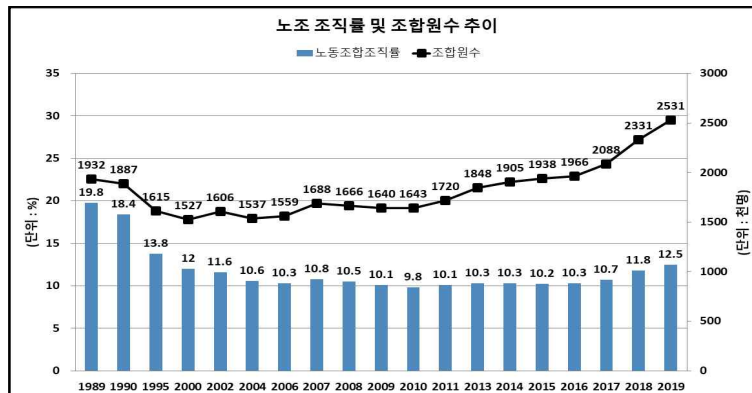
노동정책 효과를 가늠해 볼 수 있는 통계 지표는 매우 다양하지만, 본 절에서는 핵심 지표 중심으로만 살펴보도록 한다. 노사관계 분야에서는 △ 노동조합 조직률 △ 단체협약 적용률 △ 손해배상청구 및 가압류 실패 △ 파업건수와 노동손실일수 등을 살펴본다. 노동시장 분야에서는 △ 고용보호 수준 △ 임금노동자 소득분배율 △ 저임금노동자 비중 △ 비정규직 규모 및 임금 실패 △ 고용보험 가입률 실패 등을 중심으로 살펴본다. 이러한 통계 지표를 통해, 문재인 정부 4년 노동정책 효과를 객관적으로 파악해보도록 한다. 다만 단기간에 정책 효과가 나타나지 않을 수 있다는 점에서 통계 지표 해석에 유의할 필요가 있다.

1) 주요 노사관계 지표

(1) 노동조합 조직률

노동조합 조직률은 노사관계를 드러내는 가장 근본적이면서 중요한 지표이다. 문재인 정부가 들어선 이후 노동조합 조직률은 추세적으로 증가했다. 박근혜 정부 마지막 해인 2016년 10.3%에서 2019년 12.5%까지 2.2%p 증가했고, 조합원 수는 같은 기간 동안 197만여 명에서 253만여 명으로 늘었다. 다만 전체 조직률은 개선되었지만, 세부 내용을 들여다보면, 문재인 정부의 한계가 드러난다. 비정규직과 중소기업사업장 조직률은 정체되거나 오히려 악화되었기 때문이다.

[그림 12] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이



출처: 고용노동부, 「2019년 전국 노동조합 조직현황」

비정규직 조직률은 미세하게 개선되었지만, 전체적으로 정체 상태를 벗어났다고 평가하기 어렵다. 김유선(2020)과 남우근(2021)에 따르면, 2020년 현재 비정규직 조직률은 2.5%가량에 불과하다. 이는 이명박-박근혜 정부 시절 평균 조직률(2.1%)보다는 근소하게 높지만, 정규직 노동자 평균 조직률이 대략 20%임을 고려하면, 비정규직 노동자의 노조할권리 행사는 여전히 높은 현실적·제도적 장벽에 가로막혀 있음을 시사한다.

[표-3] 고용형태별 노동조합 조직률 추이(단위: %, 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	이명박 정부					박근혜 정부			문재인 정부				
정규직	23.3	23.1	21.1	19.9	20.1	21.1	21.0	20.6	20.0	19.8	19.6	19.3	19.2
비정규직	3.0	2.0	1.9	1.7	2.1	2.2	2.1	2.2	1.8	2.1	2.1	2.5	2.5
전체	12.7	12.2	11.4	10.9	11.5	12.4	12.5	12.3	11.9	12.3	12.5	12.3	12.3

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」

출처 : 김유선(2020), 「비정규직 규모와 실태」

한편, 중소기업사업장 노동조합 조직률도 개선 기미가 보이지 않는다. 「전국 노동조합 조직현황」에 따르면, 사업체 규모별 조합원 숫자와 조직률은 기업 규모 산정이 불가능하거나 적절하지 않는 경우를 제외하고 산정하기 때문에 통계적 유의성이 높지 않다. 하지만 해당 통계는 기업 규모에 따른 노동조합 조직률 격차와 흐름을 파악할 수 있다는 점에서 유의미하다.

[표-4] 사업체 규모별 노동조합 조직률 추이(단위 : %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
30인 미만	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	1.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
30-99	3.1	2.9	2.4	2.4	1.5	2.0	2.3	2.7	3.5	3.5	2.2	1.7
100-299	13.6	12.8	14.6	12.7	8.3	8.6	13.0	12.3	15	14.9	10.8	8.9
300인 이상	45.4	42.4	43.4	42.7	61.0	47.7	33.6	62.9	55.1	57.3	50.6	54.8

자료 : 고용노동부, 「전국 노동조합 조직현황」(각년호)을 이용하여 필자가 작성함.

주1) 임금노동자 수 자료 출처는 경제활동인구조사임

주2) 노동조합 가입이 금지되는 일부 공무원·교원 수가 조합원 수에서는 제외되었으나 임금노동자 수에는 포함되어 있어 사업체 규모별 조직률은 통계적 유의성이 낮음(사업체 규모별 노조가입 제외자 수에 대한 구체적 통계자료가 없음)

주3) 사업체 규모별 조합원 숫자는 총 조합원 중 기업규모 산정이 적절하지 않거나 불가능한 경우(예 : 일부 공무원, 교원, 초기업노조 중 사업체 규모산정이 어려운 경우 및 노동단체카드에 기업규모가 명시되지 않은 경우 등)를 제외한 숫자를 기준으로 계산

「전국 노동조합 조직현황」에 따르면, 300인 미만 사업체 조직률은 2%대를 벗어나지 못하고 있는데, 그나마 2018년과 2019년에는 1%대로 떨어졌다. 특히 30인 미만 ‘작은사업장’ 조직률은 0.1~0.2%라는 극히 미미한 수준인데, 2019년 현재 30인 미만 ‘작은사업장’ 노동

자가 약 1,200만 명으로 전체 임금노동자의 58.3%에 달한다는 점을 고려하면, 이는 매우 심각한 상황이다. 결국 ‘작은사업장’ 노동자 조직화는 노동조합 조직률 제고에 있어서 매우 관건적인 문제라 할 수 있다.

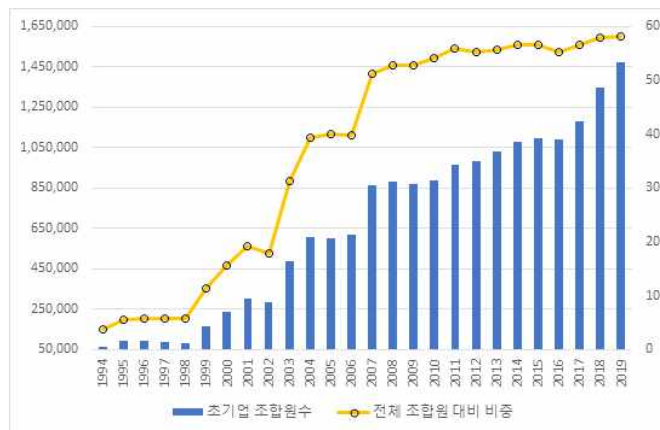
[그림 13] 300인 이상과 300인 미만 사업체 조직률 추이



자료 : 고용노동부, 「전국 노동조합 조직현황」(각년호)을 이용하여 필자가 작성함.

초기업노조 조합원 수는 꾸준히 증가하여, 전체 조합원에서 차지하는 비중이 2000년대 10%대로 올라선 이후, 2003년 30%대, 2007년 50%대를 넘어섰다. 하지만 그 이후 2010년 대로 들어서면서 50% 중후반대에 머무르는 등 증가 추세가 둔화되었다.

[그림 14] 초기업노조 조합원 수와 비중 추이(단위:명,%)



자료 : 고용노동부, 전국노동조합 조직현황(각년호)을 이용하여 필자가 작성함

문재인 정부 4년 동안에도 초기업노조 조합원 비중은 56%~58%로 박근혜 정부 시기와 큰 차이가 없다. 이는 대규모 기업별 노조의 산별전환이 대체로 마무리되었기 때문인 것으로 판단된다. 다만 조직형태는 초기업노조이지만 교섭구조는 여전히 기업별 교섭에 머물러 있는 실태에 대한 세밀한 평가가 필요하다. 기업별 교섭을 ‘강제’하는 노사관계 법·제도·관행을 어떻게 극복할 것인가가 중요하다.

[표-5] 초기업노조와 조합원 수 변화 추이(단위: 명, %)

		초기업 조합원수(a)	전체 조합원수(b)	비중(a/b)
1994	김영삼정부	61,500	1,659,011	3.7
1995		90,704	1,614,800	5.6
1996		90,517	1,598,558	5.7
1997		86,399	1,484,194	5.8
1998	김대중정부	80,553	1,401,940	5.7
1999		167,583	1,480,666	11.3
2000		238,703	1,526,995	15.6
2001		300,440	1,568,723	19.2
2002	노무현정부	286,676	1,605,972	17.9
2003		484,400	1,549,949	31.3
2004		605,071	1,536,843	39.4
2005		603,820	1,506,172	40.1
2006		618,356	1,559,179	39.7
2007	이명박정부	865,423	1,687,782	51.3
2008		881,277	1,665,798	52.9
2009		868,467	1,640,334	52.9
2010		888,437	1,643,113	54.1
2011	박근혜정부	963,632	1,719,922	56.0
2012		983,707	1,781,337	55.2
2013		1,029,787	1,847,586	55.7
2014	문재인정부	1,076,953	1,905,470	56.5
2015		1,099,020	1,938,745	56.7
2016		1,088,350	1,966,881	55.3
2017	문재인정부	1,181,533	2,088,540	56.6
2018		1,349,371	2,331,632	57.9
2019		1,472,508	2,530,781	58.2

자료: 고용노동부, 전국노동조합 조직현황(각년호)을 이용하여 필자가 작성함

주1): 1994년~2006년까지 초기업노조 조합원 숫자는 ‘단위노조’로 분류된 ‘지역업종노조’, ‘지부분회’, ‘연합단체’ 중 ‘전국규모산별노조’를 합한 숫자임

요약하면, 문재인 정부 들어 노동조합 조직률은 전반적으로 상승했지만, 비정규직 조직률은 2%대로 정체 상태를 벗어나지 못했고, 중소기업·사업장 노동자 조직화는 오히려 후퇴했다. 300인 미만 중소기업 사업체 조직률은 2018년~2019년 사이에 1%대로 떨어졌고, 특히 전체 임금노동자의 거의 60%를 차지하고 있는 30인 미만 ‘작은사업장’ 조직률은 0.1%에 불과하다. 결국, 비정규직과 중소기업 사업장 노동자 조직률 제고를 위해 제도 개선을 포함한 적극

적인 정부 대책이 매우 시급하고 절실하다는 점을 시사하고 있다.

(2) 단체협약 적용률

우리나라 단체협약 적용률에 대한 통계는 OECD 통계 사이트(<https://stats.oecd.org/>)에서 추정치를 확인할 수 있다. OECD 통계에 따르면, 1999년 15.5%로 가장 높았으며, 그 이후 추세적으로 하락하다가, 2011년부터 13% 초반대에서 정체돼 있다. 노동조합 조직률과는 대략 2.8~3.7%p 정도 격차가 있는 것으로 보고되었다.

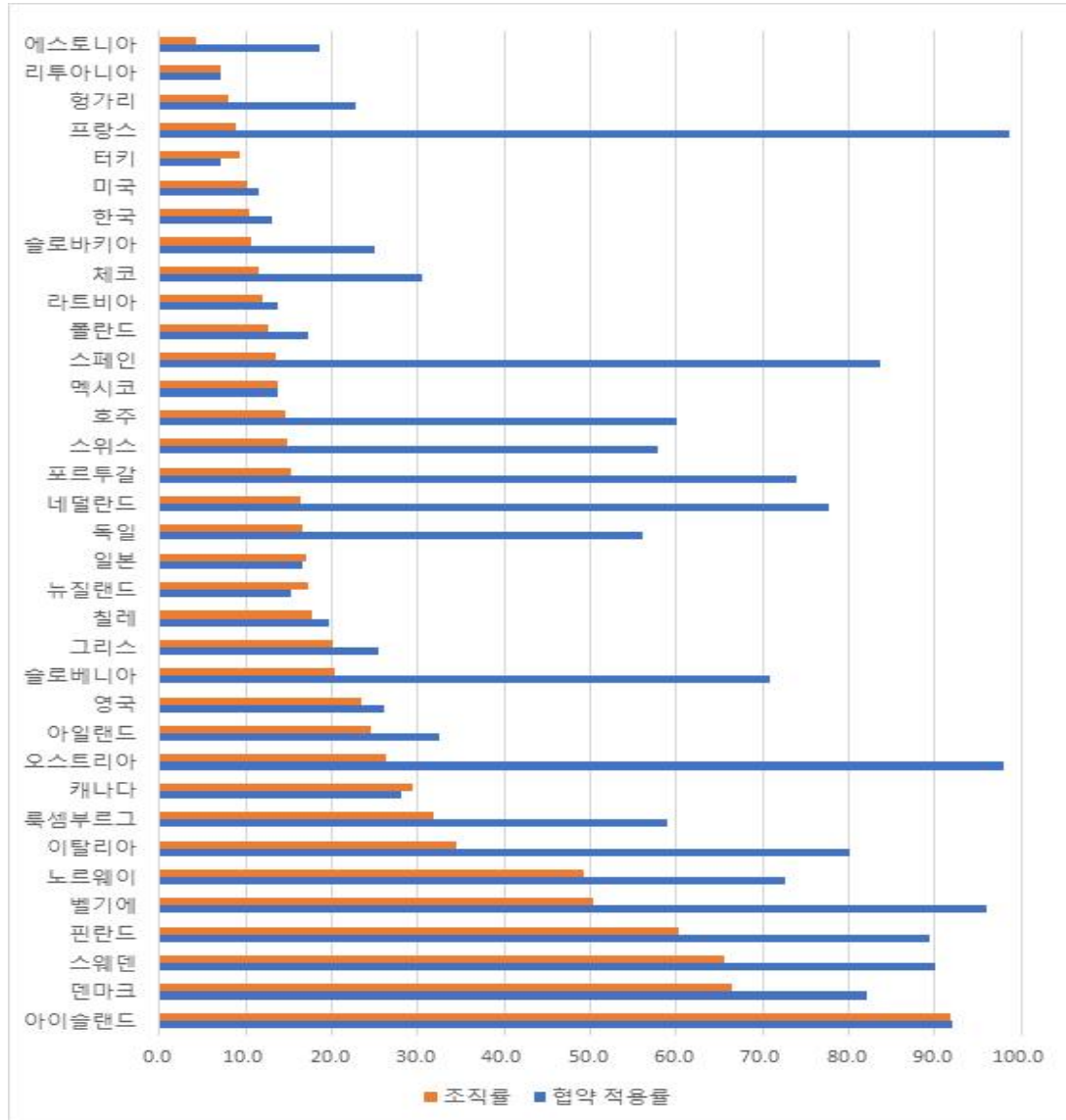
[그림 15] 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 추이



출처: OECD statistics 이용하여 필자가 작성함. <https://stats.oecd.org/>

해외 사례를 살펴보면(아래 [그림 16] 참조), 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 완벽하게 연동되어 있는 것은 아니다. 통계가 제시된 OECD 회원국 35개국 중 노조 조직률보다 협약 적용률이 2배 이상 높은 국가는 14개국으로 40%에 달한다. 만약 협약 적용률이 조직률보다 1.5배 이상 높은 국가로 확대하면 35개국 중 18개국으로 절반이 넘는다.

[그림 16] 협약 적용률(2011~17년)과 노조 조직률(2018년 또는 가장 최근 통계) 비교(단위:%)



출처: OECD statistics 이용하여 필자가 작성함. <https://stats.oecd.org/>

한편, 한국과 노조 조직률이 10%대로 유사한 15개 OECD 회원국을 따로 떼서 비교하면, 평균 단체협약 적용률은 38.1%이며, 조직률 대비 평균 배율은 2.6배에 달한다. 독일, 네덜란드, 포르투갈, 스위스, 호주, 스페인 등은 노조 조직률보다 단체협약 적용률이 3~6배가량 높다([표-10] 참조).

[표-10] 10%대 조직률 OECD 회원국의 협약 적용률 비교(단위: %, 배)

	조직률(a)	단체협약 적용률(b)	배율(b/a)
칠레	17.7	19.6	1.1
뉴질랜드	17.3	15.3	0.9
일본	17.0	16.5	1.0
독일	16.5	56.0	3.4
네덜란드	16.4	77.6	4.7
포르투갈	15.3	73.9	4.8
스위스	14.9	57.9	3.9
호주	14.7	60.0	4.1
멕시코	13.8	13.8	1.0
스페인	13.6	83.6	6.1
폴란드	12.7	17.2	1.4
라트비아	11.9	13.8	1.2
체코	11.5	30.4	2.6
슬로바키아	10.7	25.0	2.3
미국	10.1	11.6	1.1
평균(한국 제외)	14.3	38.1	2.6
한국	10.5	13.1	1.2

출처: OECD statistics 이용하여 필자가 작성함. <https://stats.oecd.org/>

단체협약 적용률(collective bargaining agreement coverage)은 노사관계 분야의 핵심적인 지표이지만, 한국 정부의 공식 통계는 없다. 한국에서 노조법상 단체협약은 조합원에게만 적용되며, ‘일반적 구속력’ 조항⁶⁾에 따른 효력 확장은 기업 내로 한정되기 때문에, 조직률과 단체협약 적용률 간 격차가 그리 크지 않다. ‘지역적 구속력’ 조항(노조법 제36조)⁷⁾에 따른 단체협약 효력이 확장된 사례는 거의 찾아보기 힘들다. 가장 최근 사례로 세종시 학교비정규직 사례가 있을 뿐이다. 결국, 문재인 정부 4년 동안 단체협약 적용률 제고를 위한 의미 있는 노력이나 진전은 전혀 없었으며, 심지어 노동정책의 주요 관심 영역에서도 제외됐다고 평가할 수 있다.

가장 중요한 노사관계 통계 지표를 정부가 공식적으로 집계하지 않는 것은 매우 심각한 문제이다. 앞에서 살펴보았듯이, 노조 조직률과 단체협약 적용률은 완벽하게 연동되어 있지

6) 제35조(일반적 구속력) 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다.

7) 제36조(지역적 구속력) ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의견을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다. [개정 98·2·20]

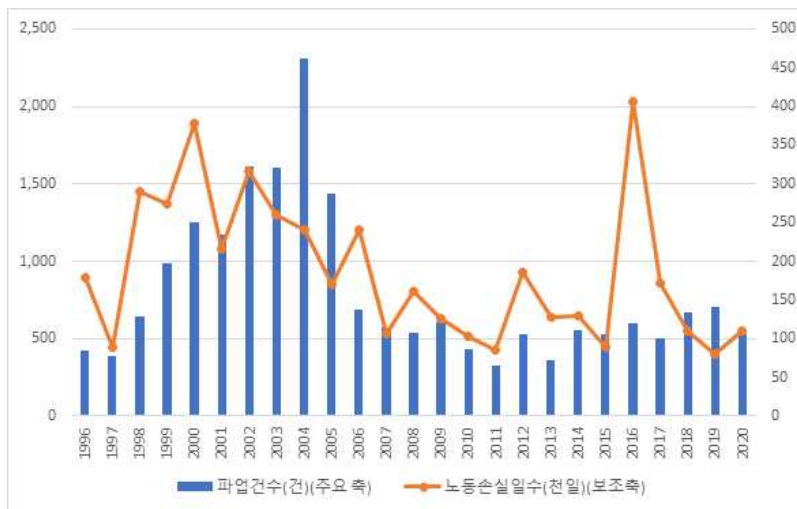
② 행정관청이 제1항의 규정에 의한 결정을 한 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다. [개정 98·2·20]

않다. 관련 법·제도·관행에 따라 양자 간 차이는 상당히 크게 나타난다. 단체협약 적용률 확대는 임금과 노동조건 표준화에 직접적으로 영향을 미친다는 점에서 노동시장 불평등을 해소하는 유력한 정책대안이다. 정부가 공식 통계를 집계하고 객관적 자료를 바탕으로 제도 개선을 포함하여 단체협약 효력 확장 방안 마련을 서두를 필요가 있다. 또한 노사 간 자율적 노력으로 초기업교섭을 진행하고 있는 사례를 안정화하고 확산시키기 위한 정부 차원의 적극적 지원 대책이 필요하다.

(3) 파업 건수 및 노동손실일 수

집단적 노사관계 현황을 살펴보면 파업 건수 역시 주요 지표 중 하나이다. 문재인 정부 들어 파업 건수는 2017년 101건, 2018년 134건, 2019년 141건, 2020년 105건으로 4년 평균 120건이다. 이는 이명박 정부 및 박근혜 정부 시절 연평균 파업 건수(각각 97건, 102건)와 비교하면, 다소 높은 수준이다.

[그림 17] 파업 건수 및 노동손실일 수 변화 추이



자료: 고용노동부, 노사분규 통계. kosis.kr

파업 건수와 함께 단체행동 양상을 파악할 수 있는 지표로는 노동손실일수⁸⁾가 있다. 이정희(2020)⁹⁾에 따르면, 2006년부터 정부 통계상 파업 건수 산정방법을 ‘사업장’ 단위에서 ‘교

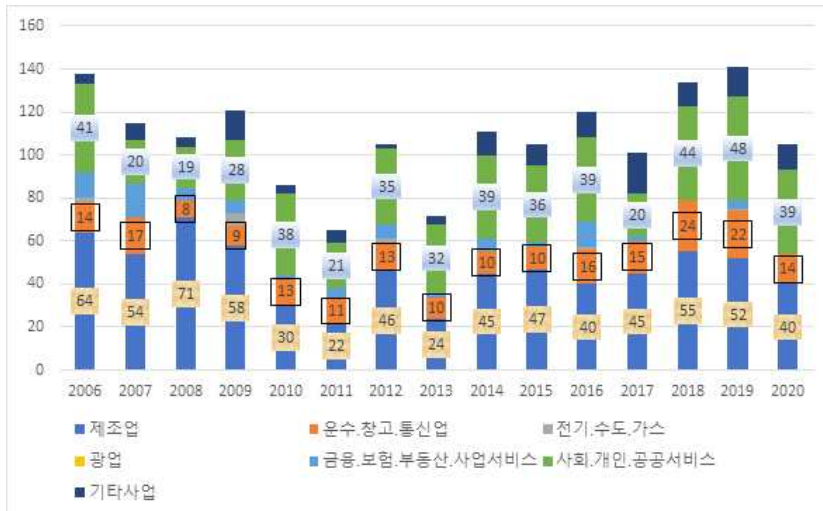
8) 노동손실일수 = (파업참가자수 × 파업시간) ÷ 1일 노동시간(8시간)

9) 이정희(2020), 「2019년 노사관계 평가 및 2020년 쟁점과 과제」, 『노동리뷰』, 2020년 1월호, 한국노동연구원.

업' 단위로 변경했다고 한다. 산별노조 파업에 다수 사업장 단위 지부가 참여했다더라도, 파업 건수는 1건으로 계산된다. 따라서 파업 건수만으로 단체행동 실태를 정확히 파악하기 어렵고, 이를 보완하기 위해서 노동손실일수를 함께 살펴보아야 한다.

연평균 노동손실일수는 101만 7천 일(노무현 정부), 66만 2천 일(이명박 정부), 94만 3천 일(박근혜 정부), 59만 3천 일(문재인 정부 4년)로 나타났다. 연도별로 보면, 최근 20여 년 동안 노동손실일수가 가장 높았던 해는 박근혜 정부 시절인 2016년(203만 5천 일)이고 가장 낮았던 해는 문재인 정부 시절인 2019년(40만 2천 일)이다. 추세적으로 노동손실일수는 하향하고 있는 것으로 평가된다(위 [그림 17] 참조).

[그림 18] 업종별 파업 건수 추이



자료: 고용노동부, 노사분규 통계. kosis.kr

2006년 이후 파업 건수의 업종별 비중을 살펴보면, 제조업(46%)이 가장 높고, 다음으로 사회·개인·공공서비스업(33%) 순이다. 문재인 정부 4년(2017~2020년) 동안 추이도 제조업(48%), 사회·개인·공공서비스업(38%)으로 대동소이하다.

한편 문재인 정부 들어 공식적인 정부 통계에 포함되지 않는 주요 노동조합 단체행동¹⁰⁾

10) “근로손실일수가 역대 최저에 가깝게 적은 것으로 집계되었지만 체감되는 노-사 갈등, 노-정 갈등 양상과 비교하면 차이가 나는 것도 사실이다. 노사관계에 관한 양적 통계가 제한되어 있기 때문인 것으로 보인다. 첫째, 정부 통계에 이른바 ‘법외노조’의 파업은 포함되지 않는다. 전교조의 법외노조 통보 취소 등을 요구하는 연가투쟁, 특수형태근로 종사자(특수고용노동자)들로 조직된 노조의 파업 등을 예로 들 수 있다. 둘째, 법적 절차를 거친 파업 이외의 집회, 농성 등의 빈도와 강도는 현재의 노사관계 통계로 확인하기 어

으로는 전교조 연가투쟁(2018년 7월 6일, 2019년 6월 12일 등), 비정규직 공동투쟁, 전교조 서울노동청 점거 투쟁, 김용균 열사 투쟁, 문중원 열사 투쟁, 아시안나케이오 농성투쟁 등이 있다. 이러한 투쟁은 정부 통계에 드러나지는 않지만, 문재인 정부 노정·노사관계 현실을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

(4) 손해배상 청구 소송 및 가압류 현황

2020년 11월 기준 누적 손해배상 청구액은 약 658억 원, 사업장 수로는 23개이며, 가압류 금액도 약 18억 원에 달한다. 문재인 정부 출범 초기(2017년 6월)와 비교하면, 청구금액(1,868억 원)은 줄어들었지만, 피해 사업장 수(24개)는 비슷하거나, 오히려 박근혜 정부 시절(16개 ~ 17개)보다 많다(손잡고, 2020).

[표-13] 연도별 손해배상 청구 현황

연도	손해배상 청구 총액	손해배상 청구 사업장 수
2002.6	345억 원	39개
2003.1	402억 원	50개
2003.10	575억 원	51개
2011.5	1,582억 7천만 원	12개
2013.1	1,307억 원	16개
2014.3	1,691억 6천만 원	17개
2015.3	1,691억 원	17개
2016.8	1,521억 9,295만 원	20개(57건)
2017.6	1,867억 6,415만 원	24개(65건)
2020.11	658억 1,223만 원	23개(58건)

자료 : 손잡고(2020), 민주노총

문재인 정부 출범 이후 새롭게 청구된 손해배상 청구 소송 건만 14개 사업장, 28건이며, 청구금액으로는 69억 원에 달한다. 청구 사유는 모욕·명예훼손에 대한 정신적 위자료 사유(12건), 비정규직 노동자에 대한 사용자성 부정 등(7건), 특수고용노동자에 대한 사용자성 부정 등(3건), 정의행위에 대한 업무방해 등(5건) 등이다. 문재인 정부가 노동조합 권리를 심각하게 침해하는 손해배상 청구 및 가압류 남용 방지를 위한 법제도 개선 등 적극적 조치를 취하지 않았음이 통계에서 드러난다.

럽다. 노사갈등이 파업만으로 표출되는 것이 아닌 만큼 이를 포함하여 노사관계를 이해할 수 있도록 노사관계 통계를 재구축해야 할 필요성을 제시하고 있다.”(이정희, 2020)

2) 주요 노동시장 지표

노동시장 현황과 관련한 통계 지표는 상당히 다양해서, 본 보고서에서 모든 지표를 다룰 수는 없다. 여기서는 불평등과 균열이라는 신자유주의적 노동시장의 특성을 상징적으로 드러내는 몇몇 지표를 중심으로만 살펴보도록 한다.

(1) 임금노동자 소득분배율

임금노동자 소득분배율을 드러내는 대표적 지표는 임금 상위 10% 경계값(P90)을 임금 하위 10% 경계값(P10)으로 나눈 배율(P90/10), 중위임금(P50)을 임금 하위 10% 경계값(P10)으로 나눈 배율(P50/10), 임금 상위 10% 경계값(P90)을 중위임금(P50)으로 나눈 배율(P90/50) 등이다.

[표-14] 소득분배율 지표 추이(단위: %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		이명박 정부					박근혜 정부			문재인 정부			
고용 형태	P50/10	2.20	2.24	2.30	2.35	2.39	2.36	2.57	2.57	2.53	2.65	2.62	2.54
	P90/50	2.55	2.5	2.52	2.55	2.48	2.52	2.6	2.57	2.52	2.49	2.44	2.38
	P90/10	5.61	5.60	5.79	5.98	5.92	5.95	6.67	6.62	6.37	6.59	6.41	6.07
경활 인구	P50/10	2.14	2.31	2.29	2.43	2.57	2.25	2.38	2.50	2.50	2.50	2.33	2.58
	P90/50	2.33	2.33	2.25	2.24	2.22	2.22	2.11	2.10	2.25	2.25	2.16	2.09
	P90/10	5.00	5.38	5.14	5.43	5.71	5.00	5.00	5.25	5.63	5.63	5.04	5.39

출처: 한국노동연구원, KLI 노동통계.

자료: 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사. 통계청, 경제활동인구조사.

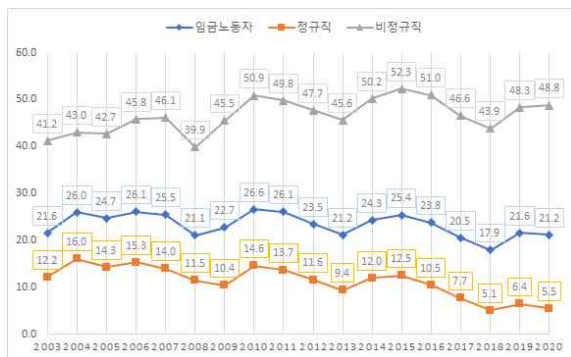
1인 이상 민간부문을 대상으로 하는 「고용형태별 근로실태조사」에 따르면, 임금 10분위 배율(P90/10)이 박근혜 정부 마지막 해인 2016년 6.37배에서 2017년 6.59배로 악화됐다가, 2018년(6.41배)과 2019년(6.07배)에 개선된 것으로 나타난다. 중간층과 하위 10%, 중간층과 상위 10% 등의 배율도 대체로 격차가 줄어들었다. 하지만 모든 가구를 대상으로 하는 통계청 「경제활동인구 부가조사」에 따르면, 상위 10%와 하위 10% 간 임금 격차(P90/10)가 2016년 5.63배에서 2018년 5.04배로 개선되었다가, 2019년 5.39배로 다시 악화된 것으로 나

타났다. 이는 상위 10%와 중간층과의 격차(P90/50)는 줄어들었지만(2.16배 → 2.09배), 중간층과 하위 10% 간 격차(P50/10)가 커졌기 때문이다(2.33배 → 2.58배).

(2) 저임금 노동자 비중

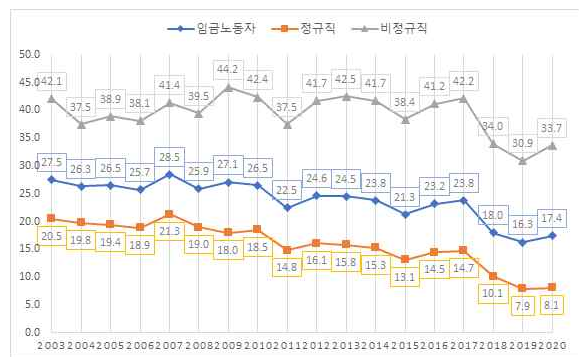
중위임금 2/3미만 노동자인 저임금노동자 비중은 시간당 임금 기준으로 2016년 23.2%에서 2017년 23.8%로 미세하게 증가했다가, 2018년(18.0%)~2019년(16.3%) 2년 연속 줄어들었다. 하지만 2020년에 17.4%로 다시 증가했다. 특히 비정규직 저임금노동자 비중은 여전히 높다. 2016년 41.2%에서 2017년 42.2%로 증가했다가, 2019년 30.9%까지 떨어졌지만, 2020년 33.7%로 다시 늘어났다. 한편 정규직 저임금노동자 비중은 2016년 14.5%, 2017년 14.7%에서 10.1%(2018년), 7.9%(2019년), 8.1%(2020년) 등으로 한자릿수 후반대까지 떨어졌다.

[그림 19] 월 평균임금 기준 저임금 비중(단위:%)



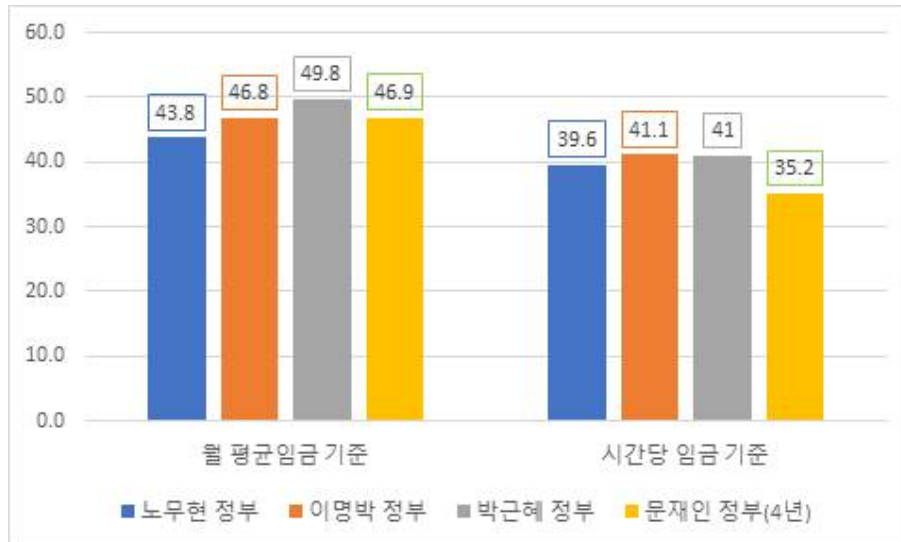
출처: 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계.
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

[그림 20] 시간당 임금 기준 저임금 비중(단위:%)



한편 월평균 임금 기준으로 보면, 저임금노동자 비중은 2016년 23.8%에서 2017년 20.5%로 증가했다가, 2018년 17.9%까지 줄어들었지만, 2019년 21.6%, 2020년 21.2%로 다시 20%대로 올라갔다. 특히 비정규직 저임금노동자 비중은 매우 심각하다. 2016년 51.0%에서 2017년 46.6%, 2018년 43.9%로 떨어졌다가, 2019년 48.3%, 2020년 48.8%로 비정규직 2명 중 거의 1명은 저임금노동자인 것으로 나타났다. 이는 비정규직 노동자 노동시간이 줄어들면서 발생한 결과로 평가된다.

[그림 21] 역대 정부별 비정규직 저임금노동자 평균 비중 추이



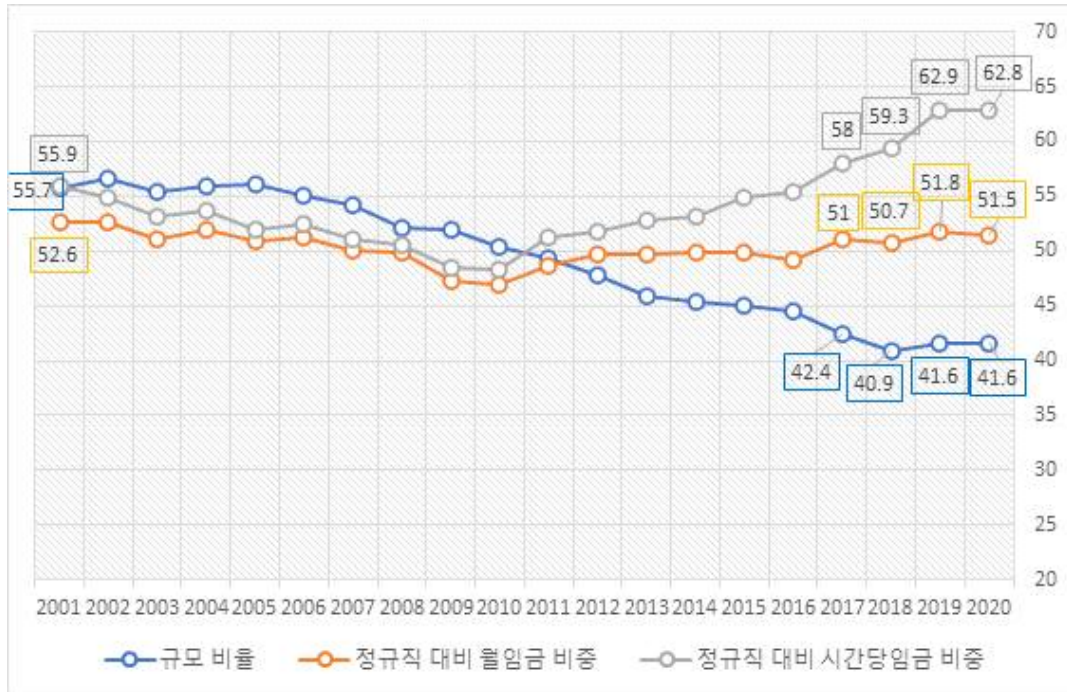
자료: 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계를 이용하여 필자가 작성함

요약하면, 문재인 정부 들어 정규직 저임금노동자 비중은 월 평균임금과 시간당 임금 기준 할 것 없이 대체로 개선되었다고 평가되지만, 비정규직의 경우 시간당 임금 기준으로는 일정하게 개선되었지만 월 임금 기준으로는 노무현 정부보다 높고 이명박 정부 시절과 비슷한 수준이어서 개선됐다고 보기 어렵다.

(3) 비정규직 규모와 차별

비정규직 확산과 차별은 한국 노동시장의 가장 큰 문제 중 하나인데, 문재인 정부 들어서도 뚜렷한 개선은 보이지 않았다. 비정규직 규모는 2017년 42.4%에서, 2018년 40.9%까지 줄어들었지만, 2019년과 2020년 41.6%로 다시 늘어났다(김유선, 2020). 약 20여만 명의 공공부문 비정규직이 정규직화되었다는 점을 고려하면, 문재인 정부 기간 동안 민간부문 비정규직 문제는 더욱 악화됐을 가능성이 크다. 이는 문재인 정부가 상시지속, 생명·안전업무 정규직 고용원칙 확립 등 비정규직 남용을 방지하기 위한 법·제도 개선을 등한시 한 결과라고 할 수 있다.

[그림 22] 비정규직 규모와 정규직 대비 상대임금(단위:%, 정규직 임금=100)

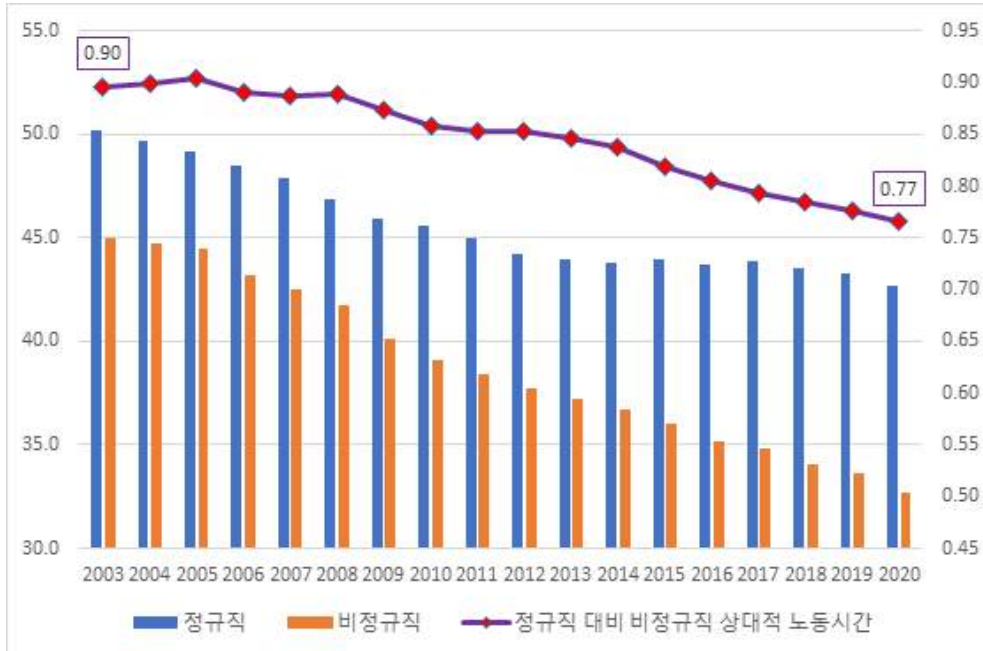


출처: 김유선(2020), 「비정규직 규모와 실태」를 이용하여 필자가 작성함.
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사

정규직 대비 비정규직 상대임금의 경우, 시간당 임금은 60% 초반대까지 개선됐지만, 월 평균 임금 기준으로는 여전히 50% 초반대에서 정체돼 있다(위 [그림 22] 참조). 이는 정규직과 비정규직 간 노동시간이 양극화되면서 벌어진 현상으로 평가된다. 실제 정규직 대비 비정규직의 상대적 노동시간¹¹⁾은 2003년만 하더라도 90% 수준(정규직 50.2시간, 비정규직 45.0시간)이었는데, 2020년에는 77%(정규직 42.7시간, 비정규직 32.7시간)까지 격차가 벌어졌다. 적절한 생활 수준 유지를 위한 적정 노동시간 보장이 ‘노동시간 양극화 시대’에 새로운 과제로 떠오르고 있음을 시사한다.

11) 주된 직장의 1주 평균 노동시간

[그림 23] 정규직-비정규직 노동시간 변화 및 비율 추이

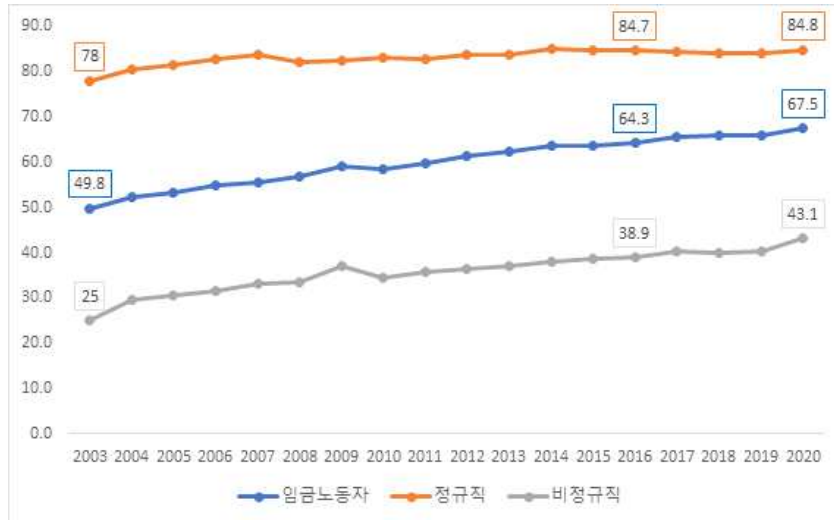


출처: 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계를 이용하여 필자가 작성함
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사

(4) 고용보험 가입률 변화

사회보험 가입률은 법률에 근거한 노동복지제도의 핵심이라고 할 수 있다. 그중에 고용보험은 실업자 대책이면서 고용위기 시 재직자 고용유지 대책을 위한 기금으로도 활용된다는 점에서 노동시장정책에서 중요한 부분을 차지한다. 실제로 코로나19로 초래된 고용위기 과정에서 많은 한계는 있었지만 고용유지지원금은 최소한 정규직 고용유지에 있어서 일정한 효과를 발휘했다.

[그림 24] 고용형태별 고용보험 적용률 변화 추이(단위: %)



출처: 김유선, 비정규직 규모와 실태

자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별부가조사

문재인 정부 들어 전체 임금노동자 고용보험 가입률은 2020년 기준 67.5%로 2016년 64.3%와 비교하면 3.2%p 증가했다. 비정규직 가입률은 같은 기간 38.9%에서 43.1%로 4.2%p 증가했지만, 여전히 절반에 미치지 못했다.

3. 문재인 정부 노동정책 평가

1) 주요 노동정책 이행 현황

(1) 노사관계정책

[표 20] 노사관계 주요 정책과제와 이행 현황

주요 정책 과제	이행 현황	
ILO 핵심협약 기준	- ILO 결사의 자유 협약(제87호, 98호)과 강제노동협약(제29호) 국회 비준(2021. 2. 26.) - 그러나 ILO 핵심협약 기준을 이유로 사업장 점거 파업 규제제도·단체협약 유효기간 연장 등 노조법 개악(2020.12.9.)	▽
집단적 노사관계 법제도 개선	- 노조법 개정을 통해, 해고자 조합원의 기업별 노조 가입, 공무원·교원 조합원 범위 일부 완화 등 단결권 제한적 확대 - 하지만 노동조합 운영·활동 관련 사업장 종사자와 비종사자로 구분하여, 비종사자 조합원과 궁극적으로 초기업노조의 사업장 내 활동까지 제한될 우려 - 단체교섭권을 침해하고 산별교섭을 저해하는 교섭창구단일화 강제 제도 개선이 없음 - 파업에 대한 업무방해죄 적용, 정리하고 등 파업의 목적 제한 문제가 여전히 법제도적 개선조치가 없음 - 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손배·가압류 남용에 대해서는 법제도적, 행정적 이행 조치가 없음	▽
특수고용노동자 노동기본권 보장 법제도 개선	- 특수고용노동자 노동기본권 보장 핵심인 노조법상 노동자 및 사용자 정의(제2조) 확대는 노조법 개정 과정에서 반영되지 않음 - 다만, 대법원 판결로 특수고용 노동자 단결권 진전(2018년 학습지 교사 판결 등) - 개정된 노조법에도 '근로자가 아닌 자'의 노동조합 가입 제한 조항(제2조 제4호 라목), 행정관청의 노동조합 설립신고서 반려 조항(제12조 제3항)이 그대로 유지되면서, 특수고용 및 플랫폼 노동자 단결권 보장은 매우 불완전한 상태 - 전국대리운전노조 설립 신고 필증 교부, 건설노조 대표자 변경 신고 승인 등 노동행정 측면에서 다소 진전이 있었으나, 이는 2018년 대법원 판결을 반영한 것임 - 오히려 대법원 판결 취지에 비추어 보면 정부의 노동행정이 소극적임	×
초기업단위 교섭 촉진	- 개정 노조법은 기업산업지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 활성화되도록 국가지자체의 노력 의무 조항(제30조 제3항)을 신설했는데, 이는 초기업교섭 활성화를 위한 국가지자체 역할을 촉구하는 법률적 근거를 제공한다는 점에서 긍정적이나, 구체적인 이행 조치 마련을 위한 하위법령 위임 규정 등이 없어서 선언적 조항으로 전락할 수 있다는 점은 한계로 지적됨 - 또한, 기업단위 교섭을 강제하는 노조법 조항(제29조 제3항)이 그대로 유지됨으로써, 초기업교섭	×

	<p>촉진을 위한 국가지자체 노력 의무 규정도 구조적 한계를 가질 수밖에 없을 것으로 평가됨</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한편, 문재인 정부는 노사 간 자율적 선택으로 진행되고 있는 다양한 초기업교섭 사례를 지속하고, 확산시키기 위한 관심과 지원이 부재했으며, '모범 사용자'로서 공공부문에서부터 초기업교섭 모델을 구축하기 위한 실질적 노력도 사실상 없었음 	
위법 행정지침 폐기 및 행정해석 정비	<ul style="list-style-type: none"> - 2대지침(2017.9)·공공기관 성과연봉제지침(2017.6) 폐기 - 단체협약시정지도는 '불합리' 조항을 제외한 '위법' 조항에 대해 계속 유지 - 하지만 상당수 위법 불합리한 행정해석 정비는 「고용노동행정개혁위원회」 권고에도 불구하고 이행되지 않음 	△
노동인권교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 2018학년도 중 고등학교 1학년 사회과 교과서에 노동권 내용 반영 교육 실시했지만, 교과서 반영 내용이 체계적이지 않고, 절대적 분량도 부족 - 노동인권교육에 대한 중앙정부의 주도적·체계적 역할은 매우 미흡하며, 법·제도적 뒷받침도 없음 - 교육부는 프로그램과 콘텐츠 개발 등을 통해 부분적으로 지원이 없진 않았으나, 교육과정 개정 등 학교 노동인권교육의 안정화와 지속성을 위한 노력은 매우 미흡 - 고용노동부는 노동인권교육의 주무부서이자 유관 부처의 컨트롤타워 역할을 해야 하나, 대부분 사업들을 한국고용노동교육원이나 위탁기관(한국공인노무사회)에 맡겨 버림 	△
한국형 사회적 대화기구 구성	<ul style="list-style-type: none"> - 경사노위라는 새로운 형식은 갖췄지만, 실제로 있어서는 과거 '노사정위원회'의 핵심적인 문제점인 '정부 들러리 기구화가 반복됨' 	△

자료 : 이창근정경윤(2019), 「문재인 정부 2년, 노동정책 평가」를 바탕으로 최근 상황 반영하여 필자가 수정보완함.

주 : 이행(○) : 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우

미흡 이행(△) : 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우

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

미이행(x) : 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우

(2) 노동시장정책

[표 21] 노동시장 주요 정책과제와 이행 현황

주요 정책 과제	이행 현황	
사용사유 제한 제도 도입 등 상사지속, 생명·안전업무 정규직 채용 원칙 확립	- 국정과제에 따르면, 2018년 하반기까지 사용사유 제한 제도 등 '비정규직 로드맵' 추진을 위한 법령(근로기준법 등) 개정안을 국회 제출할 계획이었지만, 이행되지 않음	×
동일가치노동 동일임금 원칙 규정	- '동일가치노동 동일임금 원칙' 규정은 '근로기준법 등에 고용형태에 따른 차별 금지'(국정과제) 등 법령에 관련 원칙을 명시하는 것으로 계획됐지만, 이행되지 않음	×
간접고용에 대한 원칙 '공동사용자 책임'	<ul style="list-style-type: none"> - 간접고용에 대한 원칙 '공동 사용자 책임'은 '임금지급 연대책임'과 '안전보건조치 의무'로 요약됨 - 산업안전보건법 전부 개정안이 통과(2018.12)되면서, 산업안전 분야에서 원칙 '공동 사용자 책임'은 미흡한 수준에서 이행됐지만, 임금 체불 시 원칙 연대책임 강화 등 노동조건 결정 원칙 '공동 사용자 책임' 관련 근로기준법 개정은 이행되지 않음 	△
도급·파견 구별기준 재정립	- 최근 판례 분석을 통한 파견·도급 구분기준 재정립 계획이었지만, 이행되지 않음	×

<p>불법파견 근절 적극적 노동행정</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 파리바게뜨(2017.9) 등 문재인 정부 출범 이후 초기 1년여 동안에는 불법파견에 대한 적극적 노동행정이 시행되었지만, 그 이후 지속되지 않음 - 현대기아차 등 불법파견 확정판결 사업장 직접고용 이행 상황에 대한 점검과 감독도 제대로 이행되지 않았음 	<p>△</p>
<p>공공부문 비정규직 정규직 전환</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시행 초기만 하더라도, 과거 정부보다 전환 규모가 크며, 직접고용 기간제만이 아니라 용역 등 간접고용 비정규직까지 전환 대상이 확대된 점 등은 긍정적으로 평가됨 - 하지만 상사·지속업무임에도 전환 제외된 노동자 비율이 높고, '사회사' 방식 전환이 남발되고, 전환 과정에서 노동조합 등 당사자 목소리가 충분히 반영되지 못하고, 전환 노동자 처우개선 미흡 등이 문제점으로 지적됐음 - 민간위탁 정규직 전환은 지자체 자율에 맡겨짐으로써 사실상 방치됐고, '민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인'이 발표됐지만 현장에서 실제 작동하지 않고 있음 - 비정규직 사용 규제를 위한 '공공부문 비정규직 채용 사전심사제'는 채용심사예산 부서 간 협의 과정에서 제대로 적용되지 않고 있음 	<p>△</p>
<p>1년 미만 근속자 퇴직급여 보장</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1년 미만 근속자에게 퇴직급여 보장을 위한 관련 법 개정은 이행되지 않았음 	<p>×</p>
<p>차별시정제도 전면 개편</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>×</p>
<p>임금체불 근절</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노동부는 체당금 제도 개선, 체불임금에 대한 지연이자 적용대상 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 반의 사불범죄 적용 제외, 임금채권 소멸 시효(3년 → 5년) 연장 등 근본적 대책들은 제외됨 - 체불 노동자 원스톱 지원조직(가칭 '임금채권보장기구') 신설도 제외 	<p>△</p>
<p>임금격차 완화 방안 마련</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공정임금 구축과 노동시장 내 임금격차 해소를 위한 '공정거래질서 정책 패키지' 마련은 이행되지 않음 	<p>×</p>
<p>임금분포 공시제 등 임금정보 인프라 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 「2019년 고용노동부 업무계획」에 따르면, '(가칭) 임금분포 공시제 도입 방안' 마련이 발표됐지만, 이행되지 않음 	<p>×</p>
<p>희망퇴직·남용방지법 제정과 사직숙려제도 도입</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 「2017년 주요 업무 추진 현황」(고용노동부, 2017.10.12)에 따르면, "희망퇴직·남용방지, 사직숙려제 도입 등 근로계약 종료 전반에 관한 개선방안" 마련이 포함됐지만, 이행되지 않음 	<p>×</p>
<p>정리해고 남용 방지 제도 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정리해고는 기업유지 어려운 경우로 한정하고, 해고회피 노력 및 정리해고자 재고용 우선 의무화 제도 도입이 국정과제에 포함됐지만, 실제 관련부처 업무계획에 포함되지 않았고 폐기함 	<p>×</p>
<p>최저임금 1만 원 인상과 산입범위 조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 최저시급 1만 원은 당초 목표 시한인 2020년은 고사하고, 임기 내 달성도 어려워진 상태 - 식대·교통비 등 복리후생수당과 매월 정기적으로 지급되는 정기상여금 등을 최저임금에 단계적으로 산입하는 개악안 처리(2018.5.28.)하여, 저임금 노동자 실제 임금 삭감 	<p>▽</p>

	- 과거 정부와 최저임금 인상률은 별반 차이가 없고, 산업범위 확대 등 제도만 개악하는 역주행	
1주 최대 52시간 상한제 도입	- 근로기준법 개정(2018.3)하여, 연장휴일노동 포함 1주 52시간 상한제를 도입했지만, 휴일노동 중복할증 폐지, 30인 미만 사업장 1주 8시간 특별연장근로 한시적 허용, 탄력적근로시간제선택적근로시간제 확대 등 개악 내용 동반	▽
특례업종 및 적용제외 산업 축소와 1주 60시간 상한제 도입	- 특례업종은 기존 26개 → 5개로 축소됐지만, 1주 60시간 상한제는 도입되지 않고, '근로일 간 11시간 연속휴식 제도로 대체' - 1일 노동시간 상한제가 없어서, '11시간 연속휴식은 근무가 종료되고 다음 근무가 시작되기 전까지만 부여하면 되기 때문에, 1주 최대 72시간 이상의 장시간 노동 가능	△
포괄임금제 규제	- 장시간 노동을 유인하는 포괄임금제 규제 대책은 이행되지 않았음	×
4인 이하 사업장 장시간 노동 합리적 개선방안 마련	- 4인 이하 사업장의 장시간 노동에 관한 합리적 개선방안은 마련되지 않았음	×
공휴일 민간적용	- 근로기준법 개정(2018.3)을 통해 '관공서의 공휴일에 관한 규정'을 민간에 단계적 확대 적용	○
1년 미만 근무 연차휴가 보장	- 근로기준법 개정(2017.11.9)을 통해 1년 미만 노동자도 2년 차에 발생하는 유급휴가 일수에서 차감하지 않고 11일의 유급휴가 보장	○

자료 : 이창근정경운(2019), 「문재인 정부 2년, 노동정책 평가」를 바탕으로 최근 상황 반영하여 필자가 수정보완함.

주 : 이행(○): 해당 과제의 취지를 최대한 반영한 경우

미흡 이행(△): 해당 과제가 축소·변경되어 이행된 경우

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

미이행(×): 현재 시점에서 해당 과제가 이행되지 않은 경우

2) 평가 : 신자유주의 노동체제 전환의 관점

문재인 정부 노동정책이 △ 노동배제 △ 기업별 노조주의 △ 노동시장 유연화(분절적 노동시장) 등으로 특징지워지는 신자유주의 노동체제를 극복하고 대안적 노동체제로 전환시키는 토대 구축에 어느 정도 기여했는가를 중심으로 평가하도록 한다.

(1) 노동배제

노동배제는 다양한 수준에서 다양한 형태로 나타난다. 파업에 대한 공권력 침탈, 노조활동을 이유로 한 인신 구속 등 노골적인 국가권력 탄압으로 나타날 수도 있으며, 손해배상청구 소송가압류처럼 법률적 수단이 활용될 수도 있다. 노동기본권이 제대로 보장되지 않아 노동자 목소리와 이해 대변이 제대로 되지 않을 때도 노동배제가 나타난다. 또한, 정부 정책 수립, 결정, 시행 과정에서 노동조합 참여를 보장하는 관행과 제도가 얼마나 충실하게 구축되어 있고 운영되고 있는가도 중요한 잣대이다. 이하에서 노동배제 체제와 관련된 몇 가지 주

요 정책을 살펴보도록 한다.

첫째, 노동기본권 보장은 노동배제 체제를 극복하기 위한 핵심적 전제 조건이다. 특히 비정규직 등 취약계층 노동자 노동3권 보장은 매우 중요하다. 결사의 자유 관련 ILO 핵심협약(제87호, 제98호) 비준은 노동기본권 보장을 위한 중요한 계기였다. 하지만 ILO 핵심협약은 비준됐지만(2021.2.26.), 이 과정에서 문재인 정부가 보인 태도는 역대 정부와 크게 다를 게 없었다. 노동기본권 보장도 정치적 거래의 대상으로 전락시켜버렸다. ILO 핵심협약을 비준하는 대신, ‘사용자 대항권’의 이름으로 단체협약 최장 유효기간을 3년으로 연장하여 쟁의행위를 장기간 제한할 수 있는 길을 열었으며, 직장점거 파업을 규제¹²⁾할 수 있는 독소 조항을 개정 노조법에 포함시켰다. 30여 년간 지연됐던 ILO 핵심협약을 비준하면서도 노동자에게 대가를 요구했다.

결국 문재인 정부는 ILO 핵심협약 비준과 노동조합법을 개정했지만, 단결권이 제한적으로 확대되는 데 그쳤다. 대신 단체교섭권과 단체행동권은 현상 유지되거나 축소됐다. 기업별 교섭을 강제하는 제도는 그대로 유지됐고, 쟁의행위 가능 기간과 방식을 제한할 수 있는 조항들이 도입됐다. 또한, 단결권 보장을 위해 그동안 중요하게 제기됐던 ‘근로자가 아닌 자’의 노동조합 설립을 제한하는 독소 조항(노조법 제2조 제4호 라목)은 그대로 유지됐고, 노조법 시행령상 행정관청의 ‘노조 아님 통보’ 권한은 삭제됐지만 ‘시정요구’ 권한은 그대로 살아남았다. 이미 설립된 노동조합에 대한 정부 개입 여지를 남겨 둔 셈이다. 특수고용·플랫폼 노동자 노동기본권 보장을 위한 노동자 개념 확대 등의 조치도 취해지지 않았다.

한편 공무원노조와 전교조 법외노조 문제, 노동조합 활동을 이유로 해직됐던 공무원·교원·공공기관의 해고자 복직 문제 해결은 퇴행적 노동기본권 실태를 되돌려놨다는 의미를 지닌다. 다만 전교조에 대한 법외노조 통보 처분 취소는 대법원 판결이 나온 이후, 이를 반영하여 행정 조치가 취해졌다는 점이 언급될 필요가 있다.

둘째, 김대중 정부 이후 노동조합 쟁의행위에 대한 압박수단으로 사용자와 정부는 손해배

12) “기존 정부발의안은 ‘주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그 전부 또는 일부를 점거할 수 없다’고 정하여, 부분적·병존적 직장점거를 금지하는 개약을 내용으로 담고 있었다. 이에 대해 민주노총의 집요한 문제제기 결과, 대안입법에서는 해당 조문을 삭제하고 ‘점유를 배제하는 조업을 방해하는 형태의 쟁의행위 금지’를 규정하는 수준으로 심각한 개약은 막을 수 있었다. 그러나 개정 노조법은 직장점거에 의한 쟁의행위 금지를 명문화함으로써, 정부와 사용자가 이 조항을 핑계로 부분적·병존적 직장점거에 대해서도 정당한 쟁의행위를 가로막는 등 남용할 가능성을 완전히 배제하기 어렵다(박주영·신선아, 2021)”.

상 및 가압류 소송을 활용했는데, 문재인 정부 들어서도 관련 법·제도 개선 등 전향적 조치는 없었다. 2020년 현재 노동자 손해배상소송 및 가압류는 22개 사업장, 58건에 달했고, 청구금액만 658억여 원에 달했다(손잡고, 2020). 문재인 정부 출범 이후 새롭게 청구된 손해배상소송만 28건이었다. 청구대상은 정규직-비정규직을 가리지 않음은 물론, 특수고용노동자, 노조없는 노동자가 포함되는 등 노동권 사각지대에 놓인 노동자에게까지 확대됐다(손잡고, 2020). “노사 간에 자율적 형성되어야 할 집단적 노동관계가 완전히 형벌 일변도로 되어 있는 상황이나 평화적인 파업에도 업무방해죄로 처벌하고 값을 능력도 없는 가난한 노동자에게 수십억의 배상액을 물리고 재산을 압류”(조경배, 2018)하는 잘못된 법 적용과 관행은 ‘노동 존중 사회’를 표방한 문재인 정부 들어서도 변하지 않았다.

셋째, 노사정위원회가 경제사회노동위원회로 개편되었지만, 정부 정책 추진을 위한 ‘들러리 기구’ 또는 ‘동원형 기구’라는 오명을 벗지 못했다.¹³⁾ 경사노위는 그동안 “노동자에게 고통을 분담하도록 강요하거나, 정부의 중요한 정책 추진을 노사정 합의로 전가(사용자 대항권 양성화)”(박용석, 2020)¹⁴⁾하는 왜곡된 사회적 대화 모델을 극복할 것을 요청받았지만, 탄력적근로시간제 단위기간 확대 논의, ILO 핵심협약 비준과 노조법 개정안 논의 과정에서 과거로 회귀하고 말았다. “특히 탄력적 근로시간제 단위기간 확대를 뼈대로 하는 법 개정 논의과정은 정부가 사회적 대화기구를 정책 추진의 도구로 활용한, 그래서 사회적 대화의 과잉정치화를 불러왔다”(이정희, 2020)는 비판을 피할 수 없다. 한편, “지역의 노사민정 체제 역시 이러한 중앙의 사회적 대화 체제의 한계가 고스란히 확대되어 있어, 지역 특성에 맞는 교섭 모델 및 민주적 대화체제에 대한 폭넓은 논의가 제한된 채 여전히 ‘일자리-노동권 교환 모델’(소위 ‘상생모델’)이 주류화”(박용석, 2020)된 점도 지적될 필요가 있다.

결론적으로 문재인 정부 4년 동안 과거 정부(특히 이명박-박근혜 정부) 시절처럼 ‘노동기본권의 일상적 유린’(노중기, 2014)이 벌어진 것은 아니지만, 역대 정부와 다를 바 없이 노동기본권을 헌법적 권리 보장의 문제가 아닌 정치적 교환거래의 대상으로 전락시켰다.

13) 문재인 정부가 추진한 사회적대화에 대한 구체적인 별도의 평가가 필요하다고 판단한다. 이는 필연적으로 당사자인 민주노총의 입장과 전략에 대한 평가도 포함될 수밖에 없다. 본 보고서에서는 정부 정책의 측면에서 문재인 정부 사회적대화 추진에 대해 개략적으로만 살펴보도록 한다.

14) 박용석(2020), 「민주노총의 사회적 대화 전략 및 교섭 방침 검토(안)」, 민주노총 내부자료.

(2) 기업별 노조주의 체제

기업별 노조주의 체제는 한국에서 신자유주의 노동체제를 지탱하고 있는 핵심 요소이다. 1987년 노동자 투쟁의 분출은 민주노조운동을 성장시켰지만, 그 효과는 주체의 의도와 무관하게 주로 개별 기업 내로 국한되었다. 산별노조와 산별교섭이 추진되었지만, 기업별 노조주의 흐름을 전환시킬 만한 실질적 동력으로 형성되지 못했다. 기업 단위를 넘어선 노사관계 형성은 신자유주의 노동체제 극복의 핵심 고리라 할 수 있다. 이런 맥락에서, 문재인 정부가 초기 교섭을 포함한 초기업적 노사관계 형성·확산·지속가능성과 관련한 정책과제를 어떻게 수립하고 시행했는가를 평가하는 것은 매우 중요하다.

첫째, 초기업교섭 촉진을 위한 법·제도 개선은 사실상 전무했으며, 오히려 노조법 개정 과정에서 기업별 노조주의를 강화하는 조항들이 포함되었다. 상징적으로 단체협약 효력확장 제도 도입은 대신 ‘공약’에 포함되었지만, ‘국정과제’에서는 사라졌다. 노조법 개정과정에서 초기업노조의 사업장 내 노동조합 활동을 심각하게 제한할 수 있는 조항이 포함되었다. 대신 단체교섭의 기본단위는 사업 또는 사업장이라는 조항, 기업별 교섭을 ‘강제’하는 교섭창구단 일화제도 등은 토씨 하나 바뀌지 않고 그대로 유지됐다.

한편 개정 노조법은 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 활성화되도록 국가지자체의 노력 의무 조항(제30조 제3항)을 신설했다. 이는 초기업교섭 활성화를 위한 국가지자체 역할을 촉구하는 법률적 근거를 제공한다는 점에서 긍정적이다. 하지만 구체적인 이행 조치 마련을 위한 하위법령 위임 규정 등이 없어서 선언적 조항으로 전락할 수 있다는 한계가 있다. 또한, 기업단위 교섭을 강제하는 노조법 조항(제29조 제3항)이 그대로 유지됨으로써, 초기업교섭 촉진을 위한 국가지자체 노력 의무 규정은 구조적 한계를 가질 수밖에 없을 것으로 평가된다.

둘째, 초기업교섭 활성화를 위한 구체적인 정책 실행은 거의 찾아볼 수 없거나 소홀히 취급되었다. 초기업단위 교섭 촉진은 대선공약 → 일자리로드맵 → 2018년 고용노동부 업무계획 등에 적시(이창근정경윤, 2019)되었지만, 구체적인 실천과제는 매우 빈약했다. 그나마 입법 전 ‘노동관행 혁신’ 과제 중 하나로 제시됐던 ‘노동위원회 복수사용자 교섭단위 통합 지도’, 즉 교섭단위 분리를 신청하는 사용자에 대한 적극적 지도 사례는 발견되지 않았다. 또한, 노사 간 자율적 선택으로 산업별·업종별·직종별 등 다양한 방식의 초기업교섭을 이미 진행하고 있는 사례에 대한 정부 차원의 적극적 지원·확산 노력은 찾아볼 수 없었다. 건설 노동

자, 대학 청소용역 노동자, 대리운전 노동자 등 비정규직 및 취약 계층 노동자들이 각고의 노력으로 형성된 초기업단위 교섭구조를 안정화하고 확산시키려는 지원 대책은 전무했다.

셋째, 정부가 사용자인 공공부문에서부터 초기업단위 교섭 모델을 구축하기 위한 정부의 구체적인 노력도 지지부진했다. 공공기관 노동조합은 꾸준히 노정 교섭을 요구해왔으나 결국 경사노위 산하 공공기관위원회를 구성하는 데 그쳤다. 경사노위 공공기관위원회는 경사노위 자체의 구조적 한계에 더해, 1년 단위로 운영되는 한시적 기구라는 점에서 안정적인 노사 교섭구조로 기능하기 어렵다.¹⁵⁾ 초기업 단위 교섭구조가 부재한 상황에서 직무 중심의 공공기관 임금체계 개편은 기업별 임금 파편화를 더욱 심화시킬 수 있다. 정규직 전환 부문(공무직 및 자회사)에서도 단체교섭 구조의 발전은 지체되어 있다. ‘공공부문 공무직위원회’가 구성되었으나 이 역시 정부가 구성한 노-정-전문가 협의기구에 불과하다. 공공부문 비정규직 정규직 전환 이후, ‘바람직한 자회사 설립·운영 모델안’에서 제시한 모회사(원청기업)와 자회사 공동협의회도 대부분 구성되지 않았다. 공공부문에서부터 원·하청 집단교섭을 활성화할 필요가 있지만 제대로 추진되지 않았다.

(3) 노동유연화·분절 노동시장

신자유주의적 노동 유연화는 1998년 김대중 정부 시기에 도입된 정리해고제와 파견노동제를 시작으로 지속적으로 추진되었다. 노무현 정부 시절인 2006년 비정규직 보호라는 명분으로 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’(기간제법)이 제정되고 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률’(파견법)이 개악되었다. 비정규직 확산을 제도적으로 뒷받침하였다. 이명박 정부는 ‘고용경직성 완화, 고용형태 다양화, 해고규제 완화’ 등 좀 더 노골적인 유연화 전략을 시도했지만, 실제 실현되지는 않았다(정이환, 2019)¹⁶⁾. 박근혜 정부는 ‘노동시장 이중구조 개선’을 명분으로 기간제 사용기간 2년 연장, 주조·금형·용접·표면처리·소성가공·열처리 등 뿌리 산업 파견 허용, 휴일노동 연장노동 포함과 1주 8시간 특별연장근로제도 도입 등이 추진되었지만 입법¹⁷⁾에 실패했다. 하지만 공공기관 성과연봉제와 임금피크제 도입에 관한 정부

15) 경사노위 공공기관위원회에서 노동계는 노정교섭(협의) 제도화, 초기업 교섭 촉진 방안 논의를 제안했으나, 기획재정부가 완강하게 거부하여, 1기 공공기관위원회 합의에 반영되지 않았다.

16) 정이환(2019), 「노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석」, 『산업노동연구』 25권 2호, 37~85.

17) 박근혜 정부는 ‘노동개혁 5대 법안’을 추진했는데, 주요 내용은 아래와 같다. ‘파견법’에서는 55세 이상 고령자, 근로소득 상위 25% 고소득 관리직, 교사, 간호사, 뿌리산업(용접, 주조 등) 종사자의 파견을 허용하여 현행의 불법파견을 합법화시키고, ‘기간제법’은 35세 이상 비정규직 노동자의 고용기간을 최대 4년으

압박이 지속되었고, 저성과자를 해고할 수 있도록 허용하는 「공정인사지침」, 노동조합 또는 과반수의 노동자 동의 없이도 취업규칙을 불이익하게 변경할 수 있도록 허용하는 「취업규칙 해석 및 운영지침」이 불법·탈법적으로 시행되었다.

문재인 정부 대선공약, 국정과제, 그리고 대략 집권 1년차 노동정책까지는 이전 정부에서 지속적으로 추진해왔던 노동시장 유연화 흐름과는 차별적인 것으로 평가된다. 비정규직 확산을 방지하고, 차별을 해소하는 대책들도 공약과 국정과제에 포함되었다. 상사·지속 및 생명·안전업무 비정규직 사용사유제한 제도 도입, 비정규직 고용부담금제 도입, 비정규직 차별금지 특별법 제정(공약) 등이 대표적이다. 간접고용 비정규직까지 포함한 공공부문 비정규직 정규직 전환이 추진되었다. 하지만 공공부문 비정규직 정규직 전환을 제외하고, 민간부문으로까지 비정규직 사용을 규제하는 제도는 어느 것 하나 시행되지 못했다(남우근, 2021). 박근혜 정부가 시행했던 대표적 유연화 정책인 ‘쉬운 해고’ 지침과 취업규칙 불이익 변경 지침이 폐기된 정도가 거의 유일하다.

소위 ‘노동시장 내부자’들까지 고용불안에 떨게 했던 2대 지침은 폐기됐지만, 비정규직 확산을 규제하고 권리를 보호하는 입법 조치는 시도조차 되지 못했다. 특수고용노동자·플랫폼 노동자 보호, 용역업체변경 시 고용승계 등은 진척이 없었다. 21대 국회 들어, ‘기업양도 시 근로관계 승계’에 대한 입법 논의¹⁸⁾가 막 시작된 수준이다. 대신 문재인 정부는 박근혜 정부가 실패했던 ‘노동시간 유연화 정책’을 완료했다. 탄력적근로시간제 단위기간은 기존 3개월에서 6개월로 확대하고, 연구업무에 한해 선택적근로시간제 정산기간을 기존 1개월에서 3개월로 확대했다.¹⁹⁾ 1주일은 7일이라는 “너무도 당연한 것을 이렇게 입법했던 것인데, 문제는 단

로 연장함으로써 비정규직을 확대시키며, ‘근로기준법’은 주당 근로시간을 최대 52시간으로, 노사합의시 8시간 추가연장근로를 허용함으로써 지금까지의 위법적 행정해석을 합법화시키고, ‘고용보험법’은 실업급여 하한액을 90%에서 80%로 삭감하고 실업급여 수급 자격요건을 고용보험료 납부 180일에서 270일로 대폭 확대함으로써 단기간 고용·비정규직 노동자의 수급 자격요건을 박탈하고, ‘산재보험법’은 출퇴근 재해를 산재로 인정하면서도 단 노동자 과실이 있는 경우 산재보상 지급을 제한할 수 있도록 하여 산재보험제도의 근본취지를 위협하는 등이 소위 ‘5대 노동개혁법안’의 내용이였다(권혜령, 2020).

18) <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201932>

19) “근로시간에 관한 근로기준법 개정안을 살펴보면 단위기간이 3개월을 초과하고 6개월 이내인 탄력적 근로시간제를 신설하되, 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 부여하도록 하고(52조의2 1항·2항), 3개월 초과 탄력적 근로시간제 도입시 단위기간의 근로시간은 서면합의로 주별 근로시간을 사전에 확정하고, 근로일별 근로시간은 각 주의 개시 2주 전까지 근로자에게 통보하되, 합의시 예측하지 못한 천재지변·기계 고장·업무량 급증 등의 불가피한 사유 발생시 근로자대표와 협의를 거쳐 주별 근로시간을 변경할 수 있도록 하며(51조의2 3항·4항 등), 3개월을 초과하는 단위기간의 탄력적 근로시간제 도입시 사용자는 임금보전 방안을 마련해 노동부에 신고해야 하며, 신고하지 않는 경우에는 과태료가 부과되나, 근로자대표와의 서면합의로

순히 자화자찬하는 데 머물지 않았다는 데 있었다. 당연한 것을 입법하면서 임금과 노동시간에 관한 노동자권리 삭감을 도모했다(김기덕, 2020).²⁰⁾

대표적 노동시장 불평등 해소 정책으로 제시됐던 ‘2020년까지 최저임금 1만 원 달성’은 실패로 끝났다. 2020년은 고사하고, 임기 내 실현도 거의 불가능한 상황이다. 이명박-박근혜 정부 인상률과 별반 차이가 없다. 오히려 최저임금 산입범위를 확대하여 저임금 노동자의 실제 임금을 삭감했다. 동일가치노동 동일임금 실현 등 정규직과 비정규직 간 불합리한 차별을 해소할 법·제도적 노력은 시도조차 되지 않았다.

결론적으로 문재인 정부는 2대 지침 폐기를 통해 “노동시장 내부자의 고용 안정성마저 위협했던 보수정부들”(권순미, 2020)과 동일하다고 볼 수는 없지만, 노동시장 유연화 흐름을 변화시킬 수 있는 법·제도적 기초와 관행을 마련하는 데 실패했다. 오히려 탄력적근로시간제 단위기간과 선택적근로시간제 정산기간을 확대함으로써 노동 유연화 기초를 한 단계 심화시키는 노동시간 유연화를 사실상 완성한 것으로 평가된다.

임금보전 방안을 마련한 경우에는 신고의무가 면제되도록 하고(51조의2 5항 등), 연구개발 업무에 한해 선택근로제 정산기간을 3개월로 확대하고, 1개월을 초과하는 정산기간을 정하는 경우에는 근로일 간 11시간 연속 휴식을 부여하며, 매 1개월마다 평균해 1주간의 근로시간이 주 40시간을 초과한 시간에 대해 가산수당을 지급하도록 규정하고 있다(52조)”(김기덕, 2020).

20) 김기덕(2020), “‘노동시간’ 법 개정의 이유”, 매일노동뉴스, 2020. 12. 15. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=200342>

4. 요약 및 결론

1) 요약

본 보고서는 문재인 정부 노동정책을 노사관계정책과 노동시장정책에 초점을 맞춰, 신자유주의 노동체제 전환의 관점에서 평가하고 있다. 즉, 문재인 정부 노동정책은 역사적으로 형성된 신자유주의 노동체제의 구조적 문제점을 치유하고, 대안적 노동체제 형성의 토대를 마련하는 데 얼마나 효과적으로 작동했는가를 기준으로 검토하였다.

통계로 본 문재인 정부 노동정책 효과

주요 통계 지표에서 확인된 문재인 정부 노동정책 효과를 요약하면 아래와 같다.

첫째, 노동조합 조직률(2019년 기준, 12.5%)이 전반적으로 상승한 점은 고무적이지만 비정규직 조직률은 여전히 2%대로 정체 상태를 벗어나지 못했고, 중소기업사업장 노동자 조직률은 오히려 후퇴했다. 300인 미만 중소기업 사업체 조직률은 2018년~2019년 사이에 1%대로 떨어졌고, 특히 전체 임금노동자의 거의 60%를 차지하고 있는 30인 미만 ‘작은사업장’ 조직률은 0.1%에 불과하다. 문재인 정부는 노동조합이 가장 필요한 비정규직, 중소기업사업장 등 취약계층 노동자 조직률 제고를 위한 적극적 대책 수립 및 돌파구 마련에 실패했다.

둘째, 주요 노사관계 지표인 단체협약 적용률은 정부 공식 통계조차 없을 정도로, 문재인 정부 시기에 노동정책의 관심 영역에서 벗어나 있었다. 문재인 정부 4년 동안 노동시장 불평등 해소의 유력한 수단으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 적용률 제고를 위한 의미 있는 노력이나 진전은 없었다.

셋째, 문재인 정부 들어 파업 건수는 4년 평균 120건, 노동손실일수 59만 3천 일로 이명박-박근혜 정부와 비교하면 파업 건수는 다소 높고, 노동손실일수는 줄어들었다.

넷째, 문재인 정부 출범 이후 새롭게 청구된 손해배상 청구 소송 건만 14개 사업장, 28건으로 청구금액으로는 69억 원에 달한다. 과거 정부에서 정당한 노동조합 활동을 옥죄는 용도로 활용되었던 손해배상청구 및 가입류는 문재인 정부 들어서도 여전히 개선되지 않았다.

다섯째, 임금소득 분배율은 문재인 정부 집권 초기 잠깐 개선되었을 뿐 지속되지 못한 채

표류하고 있다. 통계청 조사에 따르면, 임금10분위 배율(P90/10)은 2017년(5.63배) → 2018년(5.04배) 잠시 개선되었다가, 2019년 5.39배로 다시 악화되었다. 이는 중간층과 상위 10% 간 격차(p90/50)는 2.16배에서 2.09배로 개선되었지만, 중간층과 하위 10% 간 격차(p50/10)가 2.33배에서 2.58배로 증가했기 때문이다.

여섯째, ‘정규직’ 저임금 노동자 비중은 문재인 정부 들어 대체로 개선되었지만, ‘비정규직’ 저임금 노동자 비중은 시간당 임금 기준으로 다소 개선되었을 뿐 월 임금 기준으로는 이명박 정부 시절과 비슷한 수준으로 사실상 개선되지 않았다.

일곱째, 비정규직 규모 및 정규직-비정규직 임금격차도 뚜렷한 개선 효과가 나타나지 않았다. 비정규직 비율은 40% 초반대에서 더 이상 줄어들지 않고 있으며, 정규직 대비 비정규직 상대 임금도 시간당 임금 기준으로 60%대까지 상승했지만, 월평균 임금 기준으로는 50% 초반대에서 정체된 상태다.

문재인 정부 노동정책 평가 : 신자유주의 노동체제 전환 관점

신자유주의 노동체제는 △ 노동배제 △ 기업별 노조주의 △ 노동시장 유연화(분절적 노동시장) 등을 특징으로 한다. 문재인 정부 노동정책을 신자유주의 노동체제 전환의 관점에서 평가하면, 아래와 같다.

첫째, 문재인 정부 4년 동안 노동조합 활동에 대한 노골적인 공권력 탄압은 줄어들었지만, 손해배상소송가압류 등 법률적 수단을 이용한 단체행동권 통제 관행은 그대로 유지됐다. 30여 년 만에 ILO 핵심협약이 비준되고 노조법이 개정됐지만, 단결권이 제한적으로 확대됐을 뿐 기업별 교섭을 강제하는 제도는 그대로 유지되고 단체행동권에 대해서는 새로운 제약이 가해졌다. 그나마 단결권 확대도 초기업노조의 사업장 내 활동을 제한할 우려가 있는 조항이 포함됐다. 노동자 개념 확대 등 특수고용-플랫폼노동자 노동기본권 보장은 문재인 정부 하에서도 배제됐다. 노사정위원회는 경제사회노동위원회로 재편되었지만, 정부 정책 추진에 ‘동일’ 되는 사회적대화기구의 본질적 성격은 바뀌지 않았다.

둘째, 기업별 노조주의 체제를 극복하고 초기업교섭을 촉진하기 위한 법제도 개선 등 정부 노력은 찾아보기 힘들었다. 오히려 노조법 개정과정에서 초기업노조의 사업장 내 활동을 제한하고 기업단위 교섭을 사실상 강제하는 조항을 유지했을 뿐이다. 정부와 자본이 얼마나

뿌리 깊이 기업별 노조주의 체제를 유지·온존시키려 하는지 확인할 수 있다. 또한, 노사 간 자율적 노력으로 시행되고 있는 초기업교섭에 대한 정부 차원의 지원대책도 찾아볼 수 없었으며, 단체협약 효력확장 제도 도입은 ‘국정과제’에서도 제외됐다.

셋째, 노동유연화(노동시장 분절화) 흐름을 제어하는 것도 큰 효과를 거두지 못했다. 공공 부문 비정규직 정규직 전환을 제외하고, 비정규직 사용사유제한 제도 도입 등 민간부문으로 까지 비정규직 사용을 규제하는 제도는 어느 것 하나 이행되지 않았다. 대신 문재인 정부는 ‘탄력적근로시간제’와 ‘선택적근로시간제’를 확대하여, 박근혜 정부가 실패했던 ‘노동시간 유연화 정책’을 완료했다. 대표적 불평등 해소 정책으로 제시됐던 ‘2020년까지 최저임금 1만원 달성’은 역대 정부 인상률과 큰 차이가 없는 수준으로 전락했을 뿐만 아니라, 산업범위 확대라는 제도 개악이 추진됐다. 문재인 정부는 노동시장 유연화 흐름을 변화시킬 수 있는 법·제도적 기초와 관행을 마련하는 데 실패했다.

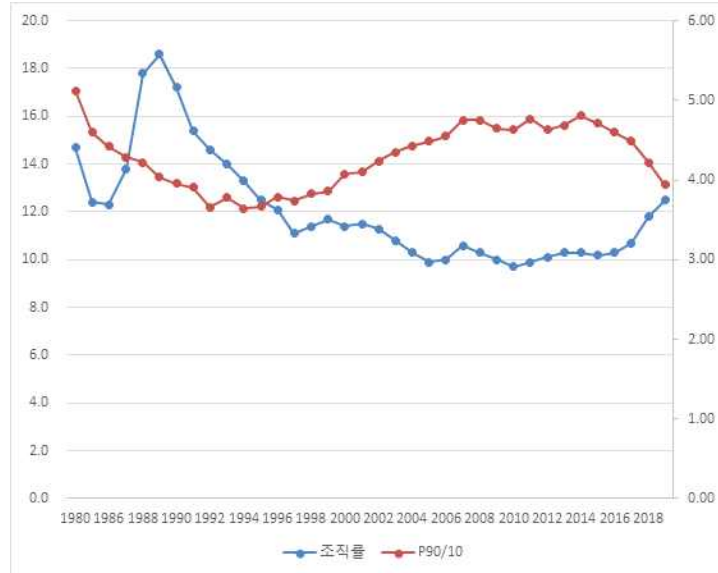
결론적으로 문재인 정부는 ILO 핵심협약 비준, 고용보험 적용 확대 등 일부 과제에서 성과가 있었지만, 신자유주의 노동체제 전환을 위한 토대 구축이라는 거시적·역사적 관점에서 평가하면 낙제점을 겨우 면한 수준이다. 즉, 문재인 정부 노동정책이 전체 노동자 하향평준화 전략을 추진했던 과거 정부와 똑같다고 할 수는 없지만, 노동배제·기업별노조주의·노동유연화(노동시장 분절화) 등을 주요 특징으로 하는 신자유주의 노동체제의 구조적 문제점을 극복하고, 대안적 노동체제로 이행하는 디딤돌을 놓는 데는 실패했다.

2) 시사점 및 결론

문재인 정부 4년 노동정책 평가를 통해 확인할 수 있는 정책적 시사점은 아래와 같다.

첫째, 비정규직 및 중소기업·영업장 노동조합 조직률 제고를 위한 획기적 대책이 필요하다. 노동조합 조직률 제고는 노동시장 불평등 해소의 가장 근본적 해결책이다. 실제로 지난 40여 년 동안 노동조합 조직률과 임금 10분위 배율 간 관계를 살펴보면, 일정한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 노조 조직률이 높을수록 임금 불평등이 낮고, 조직률이 떨어질수록 임금 불평등이 악화되는 것으로 드러났다([그림 25] 참조). 노조 조직률이 높을수록 임금 불평등이 낮고, 조직률이 떨어질수록 임금 불평등이 악화되는 것으로 나타났다.

[그림 25] 노조조직률과 임금10분위 배율(P90/10)(단위: %, 배)



출처: 한국노동연구원, KLI 노동통계를 이용하여 필자가 작성함

둘째, 기업별 노조주의 체제를 극복하기 위한 핵심적인 수단으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 적용률 제고를 위한 대책 마련이 시급하다. 우선 노사 간 자율적 노력으로 진행되고 있는 다양한 유형의 초기업교섭을 안정·확산시키기 위한 지원 대책을 수립하고, 정부위원회에 참여하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’²¹⁾가 (정부 정책에 개입할 수 있는) 권한에 비례하여 단체교섭 책임도 이행할 수 있도록 촉진하는 방안 모색이 필요하다. 또한, 단체협약 적용률 제고를 정부 노동정책의 주요 정책과제로 격상시켜 단체협약 효력확장 제도 도입 등 적극적 조치가 필요하다. 경제개발협력기구(OECD)가 2019년 11월 발행한 보고서²²⁾(“Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work”)에 따르면, 광범위한 교섭 범위와 잘 조정된 단체교섭은 고용률을 높이고, 실업률을 줄이며, 임금 불평등을 완화시킨다(OECD 2019). 초기업교섭을 포함하여 다양한 방식의 단체교섭 촉진을 위해 국가와 지방자치단체의 노력 의무를 규정한 개정 노조법에 근거하여, 정부는 시급히 세부대책을 수립해야 한다. 해당 법 조항이 상징적 조항으로 전락해서는 안 된다.

셋째, 플랫폼 노동 등 노동 불안정화가 점점 극단으로 치닫고 있는 상황에 대처하기 위해

21) 사업자단체이면서 사용자단체를 말한다. 예를 들어, 민주노총 건설산업연맹 건설노조 타워크레인지부와 단체협약을 체결하는 사용자단체는 타워크레인임대업협동조합인데, 이 단체는 당초 사업자단체로 출범하였다.

22) OECD(2019), “Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work”.

노동법제의 근본적 개선을 통해 모든 노동자, 일하는 사람들이 노동법의 보호를 받을 수 있도록 해야 한다. 기존의 전일적 종속적 고용관계를 기반으로 수립된 노동법 개념들을 근본적으로 재구성할 필요가 있다. 특히 원청 사용자성 인정, 공동사용자 책임 등을 통한 특수고용 노동자·플랫폼 노동자 등 비정규직 노동자 단체교섭권을 실질적으로 보장할 필요가 있다.

넷째, 한국 사회에 만연된 노동 배제 이데올로기를 극복하기 위한 적극적 대책이 필요하다. ‘노동존중사회’를 표방한 문재인 정부에서도 노동조합을 불온시하고 노동조합의 교섭과 단체행동을 생산성 약화의 원인으로 간주하는 사회적 인식이 여전하다. 이를 극복하고, 노동을 기본으로 하는 사회, 노동기본권을 당연한 권리로 인정하는 사회로 발돋움하기 위해 초중등 교육과정에서부터 노동인권교육 등이 확대·강화될 필요가 있다.

문재인 정부는 지난 4년 동안 ‘불평등’과 ‘균열’로 상징되는 신자유주의 노동체제의 문제점을 치유하지 못한 채, 노동기본권을 정치적 거래 대상으로 전락시켰고, 노동유연화 흐름을 전환시키는 결정적 계기도 형성하지 못했다. 노조법 개정 과정에서, 노동조합 활동과 교섭을 기업 단위로 묶어 두면서 뿌리 깊은 기업별 노조주의 체제를 유지·강화시켰다. 문재인 정부에게 ‘노동존중’이라는 수사는 있었지만, 노동자와 노동조합을 경제·사회개혁의 동등한 주체로 인정하기보다, ‘통치를 위한 관리 대상’쯤으로 사고하는 과거 정부와 어떤 차이가 있었는지 회의적이다.

마지막으로 본 보고서에서는 문재인 정부 노동정책 결과를 평가하는 데 초점을 맞췄으며, ‘왜 실패했는지’와 관련된 원인 분석, 문재인 정부 노동정책 본질에 대한 성격 규정 등은 후속 과제로 남겨져 있음을 밝힌다.

“문재인 정부가 내세운 ‘노동존중 사회’를 이루어내기 위해서는 87년 노동자 대투쟁에서 자신의 정체성을 드러내었던 노동자를 개혁의 주체이자 동력으로 삼는 일이 무엇보다도 중요하다고 본다. 87년 이후 모든 정부가 내걸었던 노동개혁이 하나같이 실패 또는 미미한 성과에 그치고 말았던 원천은 그 개혁의 주체에 노동자가 빠져 있었기 때문은 아니었는지 곱씹어 볼 필요가 있다. 늘 그러했듯이 국가와 자본이 주체였고 노동자는 단순한 협조 또는 관리의 대상에 지나지 않았던 것 같다. 따라서 공약 가운데 실천전략으로서 내세운 ‘한국형 사회적 대화기구’의 역할과 기능은 과거처럼 주고받기식의 정치적 거래가 아니라 노동의 권력을 실질적으로 강화하는 것 이어야 한다. 기존 정부들의 오류를 되풀이하지 않도록 경계해야 하고 노동자와 노동조합이 사회적 힘을 키울 수 있는 바탕을 마련해 주어야 한다. 그것이 과거의 실패로부터 배운 진정한 교훈일 것이다. 그러기 위해서는 수십 년간 노동의 권력에 재갈을 물려온 법적 제도적 이데올로기적 제약을 걷어내는 작업이 우선되어야 한다(조경배, 2018)”.

참고문헌

- 권순미(2020), 「문재인 정부 노동개혁의 이상과 현실: 포용적 안정화에서 연성 이중화로」, 『한국사회정책』, 제27권 제1호, 2020, pp.129~152.
- 권혜령(2020), 「신자유주의 시대 구조적 폭력의 한 양상 - 2000년대 이후 노동법제의 변화와 노동기본권의 위기를 중심으로 -」, 사회법연구 제41호.
- 김유선(2020), 「비정규직 규모와 실태」, 『KLSI Issue Paper』, 한국노동사회연구소.
- 김인재(2012), 「이명박 정부 노동정책의 평가와 과제」, 『민주법학』 제50호.
- 남우근(2021), 「문재인 정부 비정규직 정책 평가」, 이슈페이퍼, 민주노동연구원.
- 노광표(2019), 「문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제」, 『KLSI Issue Paper』 2019-15호, 한국노동사회연구소.
- 노중기(2014), 「박근혜 정부 노동정책에 대한 비판적 고찰」, 『경제와 사회』 2014년 가을호 (통권 제103호).
- _____(2018), 「문재인정부 노동정책 1년: 평가와 전망」, 『산업노동연구』 24권 2호.
- 박용석(2020), 「민주노총의 사회적 대화 전략 및 교섭 방침 검토(안)」, 민주노총 내부자료.
- 박주영·신선아(2021), 「문재인 정부 노동법제 개정 평가」, 이슈페이퍼, 민주노동연구원.
- 신원철(2004), 「노무현 정부 노동정책의 평가와 전망-역사적·제도적 접근」, 『민주사회와 정책연구』, 2004년 통권 6호, 민주사회정책연구원.
- 이정희(2020), 「2019년 노사관계 평가 및 2020년 쟁점과 과제」, 『노동리뷰』, 2020년 1월호, 한국노동연구원.
- 이창근·박제성·박주영(2019), 『사업자 단체의 ‘사용자단체성’ 연구』, 민주노총 총서 2019-04, 민주노총 정책연구원.
- 이창근·이정희·허인(2018), 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총 총서 2018-02, 민주노총 정책연구원.
- 이창근·정경운(2019), 「문재인 정부 2년, 노동정책 평가」, 이슈페이퍼, 민주노총 정책연구원.
- 장홍근(2020), 「‘1987 노동체제’에 대한 이해와 대안 모델의 탐색」, 『노동연구』 제40호, 고려대학교 노동문제연구소.
- 정이환(2019), 「노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석」,

『산업노동연구』 25권 2호, 37~85.

정이환·김유선(2011), 「노동시장 유형분류와 한국 노동시장체제의 성격」, 『경제와 사회』 2011년 겨울호(통권 제92호).

조경배(2018), 「87년 헌법 이후 역대 정부의 노동정책과 제도의 조망과 평가」, 『민주법학』 제66호.

OECD(2019), 「Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work」.