

## 문재인정부의 노동정책 변화에 관한 연구

이병훈\*

### 요약

촛불시민혁명을 배경으로 실시된 조기대선을 통해 탄생한 문재인 정부는 집권 후 1년여 동안 진보적 노동정책을 의욕적으로 추진하였다. 하지만, 고용지표 및 경기동향의 악화와 비판적 여론의 확산 및 반대집단의 거센 반대 등에 직면하여 문재인 정부는 2018년 중반부터 경제활성화에 주력하며 진보적인 노동정책 기조에서 후퇴하여 결국 '좌회전 하다가 우회전하는' 모습을 보여주었다. 이 연구에서는 문재인 정부가 노동정책의 집행 과정에서 '친노동적' 국정과제를 계획대로 추진하지 못하고 변질 또는 후퇴의 궤적을 보여주고 있는 점에 대해 불리한 외부여건과 반대집단의 거센 공세에 대응하여 정책주도집단이 주체적 집행역량을 제대로 발휘되지 못하여 비롯된 것으로 진단하고 있다. 노동정책의 집행에 있어 정책주도집단의 집행역량에 대해서는 정책철학과 실행능력으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 우선 정책철학에 있어서는 여러 장애조건들의 발생으로 인해 진보적 노동정책에 대한 정책주도집단의 목표의식이나 실행의지가 약화된 것으로 분석된다. 또한, 실행능력에 있어서도 정책주도집단은 친노동 정책의 집행에 대해 사전 준비의 불철저, 전략적 대응의 미숙, 기존 추진방식의 답습 및 선행 정책경험의 학습 결여 등과 같이 여러 문제를 드러낸 것으로 진단된다. 결론에서는 정책주도집단의 주체적 측면에서 드러나는 문제점의 인과분석을 통해 도출되는 정책적 시사점을 제시하고 있다.

**주요어:** 노동정책, 정책변화, 정책변질, 문재인 정부, 정책주도집단

\* 중앙대학교 교수(bhlee@cau.ac.kr)

## 1. 머리말

2016년 말과 2017년 초 박근혜 대통령의 국정농단에 분노하여 촉발된 촛불시민혁명 그리고 헌법재판소의 역사적인 탄핵 판결을 배경 삼아 치뤄진 조기대선에서 승리한 문재인 정부는 노동정책의 기초에 큰 변화를 보여주었다. 이명박·박근혜 대통령의 보수정부가 집권 9년 동안 친기업적 국정기조에 따라 노동시장 유연화에 주력하였다면, 촛불정권임을 자처하는 문재인 정부는 대선공약과 국정과제로서 노동존중 사회의 실현을 공식적으로 선언하며 친노동적 정책들을 적극적으로 펼쳤다. 문재인 정부가 집권 초기에 추진한 친노동 정책의 구체적인 예로는 공공부문 비정규직 제로시대 선언과 최저임금 16.4% 인상, 그리고 박근혜표 노동시장개혁을 상징하던 성과연봉제와 저성과자 퇴출을 위한 양대지침(「공정인사지침」과 「취업규칙 해석 및 운영에 관한 지침」)의 폐기 등을 꼽을 수 있다. 이처럼, 문재인 정부는 정권교체를 통해 열린 정책의 창에서 보수정부와 상반되는 방향의 노동정책을 추진하였다.

그런데, 문재인정부의 노동정책은 2년반의 집권 기간 동안에 ‘지그재그’식의 정책변화를 보여주고 있다. 2020년 최저임금 1만원 실현의 공약은 속도조절론에 따라 포기되었으며, 근로시간 단축을 위한 주52시간제의 시행이 유예되거나 탄력근로제 확대를 통한 노동시간 유연화가 추진되었고, ILO협약 비준을 통한 노동기본권 강화 역시 지지부진한 상태로 그 실현이 난망한 것으로 접혀지고 있다. 이같이 문재인 정부의 노동정책은 그 흐름이 변화되는 가운데, 이 기간 내내 노사단체를 비롯해 보수-진보진영의 정치권과 언론 및 학계 사이에 뜨거운 논란의 대상으로 다뤄져 왔다. 보수진영에서는 문재인 정부의 초기부터 노동정책에 대해 반자본의 국가개입 프레임(김대호, 2018)에 사로잡힌 ‘뽕축구’식 포퓰리즘정책(송호근, 2017)으로 기업과 일자리의 ‘탈한국(脫韓國)’을 부채질하는 잘못된 정책(신세돈, 2019)이라 신랄하게 비판해오고 있다. 한편, 노동계와 진보진영은 문재인 정부의 노동정책에 대해 한때 긍정적 평가를 내리기도 하였으나, 정책기조의 변화를 역주행으로 간주하며 부정적인 입장으로 선회하였다.<sup>1)</sup> 대표적으로, 진보적 노동경제학자인 김유선(2019a)의 경우 현 정부의 노동정책에 대해 1차년도에 ‘A0’로 후한 점수를 주었으나 2차년도에서는 ‘C+’로 낮게 평가하고 있다.

그동안 정부의 노동정책을 평가하는 적잖은 학술연구가 축적되어 왔으며, 문재인 정부의 노동정책에 대해서도 그러하다. 그런데, 정부의 정책에 대해 평가자들의 이념적 가치지향이나 주관적 판단기준에 좌우되는 만큼 객관적 평가를 기대하기 그리 쉽지 않다.(이병훈, 2011; 정광

1) 노광표(2019)에 따르면, 노동정책분야의 국정과제 중에서 ‘국민의 눈높이 맞는 좋은 일자리 창출’이 어느 정도 이행된 반면, 다른 국정과제는 일부 이행(성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화, 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화, 휴식 있는 삶을 위한 일-생활의 균형 실현) 또는 미이행(노동존중 사회 실현과 차별 없는 좋은 일터 만들기)에 머물러 있는 것으로 평가된다.

호, 2005; 김중범, 2004; 김형렬, 1999) 더욱이, 노사단체간의 상반된 이해관계와 보수-진보진영 사이의 첨예한 입장대립이 표출되는 정책분야라 할 수 있는 노동정책을 둘러싸고 진영논리에 따라 그 기조 및 실행내용에 대해 다양한 평가가 내려지는 것은 자연스러운 일이기도 하다.<sup>2)</sup> 이러한 점을 고려하여, 그리고 문재인 정부가 추진해온 노동정책의 잘잘못을 검토하는 평가연구들이 무수하다는 점을 감안해서, 이번 연구에서는 현정부의 노동정책이 낳은 공과(功過)를 따지는 논의를 덧붙이기보다 집권 초에 공표한 정책들이 2년여의 집행과정에서 왜 변화하게 되었는지, 즉 정책변화에 주목하여 그 배경원인을 찾아보고자 한다. 다시 말해, 문재인 정부가 집권초기에 대선공약이나 국정과제로 밝힌 노동정책 의제들이 이행되지 못했거나 변질된 이유를 살펴보려고 한다.<sup>3)</sup>

이같은 연구목적은 다음의 두가지 동기 또는 문제의식에 기반하고 있다: 첫째, 노동정책과 관련된 평가연구에서 정책 변화에 대한 학술적 분석이 매우 드물다는 점에서 그 연구공백을 채우기 위한 동기를 강조할 수 있다. 노동정책의 변화에 대한 연구로는 참여정부의 기간제 및 단시간노동자보호법의 제정과정을 분석한 한중희·권용수(2013)와 참여정부·이명박정부 시기에 노동시장정책의 변화내용을 검토한 정이환(2017)을 찾아볼 수 있다. 그런데, 이들 연구에서 왜 정책 변화가 발생하였는지에 대해 깊이 있는 인과분석을 다루지 못하고 있어 이번 연구에서는 특히 정책 변질의 원인 규명을 위한 좀더 집중된 사실관계 분석과 시론적 논의를 제시코자 한다. 둘째, 참여정부의 노동정책에 대해 “집권초기에 수립한 ‘사회통합적 노사관계 구축’의 국정과제가 노동계의 과잉기대와 경영계 및 보수언론의 과도한 견제를 자초하여 사회갈등을 증폭시키고 그 정책의 기조를 좌절케 만들어 결국 ‘좌측 깜빡이에 우회전’했다”고 평가된다.(이병훈, 2011) 참여정부의 후신이라 할 수 있는 문재인 정부에서 왜 유사한 일이 되풀이되고 있는지를 검토해보는 것은 정부의 정책기조와 관계없이 정책추진의 굴절과 변질을 피하기 위한 필요조건을 밝히려는 연구동기로서도 유의미하리라 생각된다.

이 글에서는 문재인 정부의 노동정책이 의제설정과 정책설계의 단계에서 제시된 내용이 집행단계에서 어떻게 변하게 되었는지에 대해 살펴보고 그 변화의 배경 원인을 찾아 논의코자 한다.<sup>4)</sup> 다음 절에서는 정책변화와 관련된 이론적 논의들을 검토하고, 3절에서 문재인 정부의 노

2) 문재인 정부의 노동정책 기조가 변화한 것에 대해서도 평가자의 입장에 따라 다양한 관점을 보여줄 수 있을 것이다. 예를 들어, 노동정책의 변화가 상황여건 변화(예: 경기 및 고용지표의 악화)에 따른 불가피한 조정이라 볼 수 있으며, 그와 달리 진보적 입장에서 초심을 잃은 무기력한 정책 후퇴로 비판하거나, 또는 보수적 관점에서 잘못된 정책의 불충분한 조정이라 문제 삼을 수 있다.

3) 민주노총(2019)에 따르면, 문재인정부의 2년동안에 노동정책분야에서 69개 공약 중 7개만 이행하였으며, 35개 공약은 이행하지 않거나 오히려 개악되었다고 평가하고 있다.

4) 이 연구는 필자가 현 정부의 노동정책이 형성되어 집행되는 과정에서 관련 위원회(예: 고용노동행정개혁위원회, 일자리위원회 공공부문 전문위원회, 경사노위 업종위원회)와 정책자문기구(예: 고용노동부 정책자문위원회, 비정규정책포럼)에 직접 참여하여 기록하거나 수집한 자료 그리고 언론기사 및 노사단체의 발표자료 등

동정책이 대통령선거 국면에서 어떻게 정책의제로서 설정되어 2년반의 집권기간에 집행되어 왔는지를 살펴본다. 4절에서는 현 정부의 노동정책 변화가 발생하게 된 배경원인에 대해 정책 주도집단의 행태적 측면에 초점을 맞추어 검토하는 논의를 서술하고, 결론의 5절에서 이번 연구에서 도출해볼 수 있는 시사점을 제시한다.

## 2. 정책 변화에 관한 선행연구 검토

정책추진의 과정은 다양한 행위자와 이해집단이 개입하여 전략적 상호작용을 벌이는 공공 광장(public arena)(Hilgartner & Bosk, 1988) 또는 행위광장(action arena)(Ostrom, 2007)으로 일컬어진다. 구체적으로, 정책추진에 있어서는 선출·임명직 공무원과 직업공무원 관료집단, 정당 정치인, 대학·정부출연·민간 연구기관에 소속된 전문가집단, 이익단체와 시민사회단체, 언론기관, 법원, 정책대상집단 및 공공·민간부문의 정책실행기관 등 실로 다양한 행위주체들이 참여하거나 영향을 미친다.(남궁근 2012) 수많은 행위주체들이 간여하는 정책추진은 기본적으로 복잡한 진행과정과 애매모호한 결과를 수반하는 만큼 가설적인 상황(hypothetical situation)(Landau, 1977)이 연출되는 블랙박스(blackbox)(Easton, 1957)로 비유되거나, 실제의 실행과정이 계획한 대로 순탄하게 풀려가기 보다 상황조건에 따라 다양한 경로에 따라 상이한 결과에 이를 수 있다는 점에서 ‘느슨한 게임(loosely-coupled game)(Bardach, 1977)’으로 특징 지워지기도 한다.<sup>5)</sup> 이처럼, 선행연구에서는 정책의 추진과정이 당초 입안된 대로 집행되지 않고 의도치 않은 방향으로 흘러갈 가능성이 적잖다는 의미에서 불확실성을 내재하고 있음을 강조한다.

정책추진의 불확실성을 낳는 핵심요인으로 정책 경합(policy dispute)(Sabatier, 2007), 즉 그 정책의 형성과 집행을 둘러싸고 다양한 행위주체들이 갈등적인 상호작용을 표출하는 정치적 과정을 꼽을 수 있다. 기존 연구에서는 정책 경합을 유발하는 주된 원인을 대립적인 이해관계, 상이한 이념적 입장, 그리고 사회현실에 대한 상반된 인식틀(cognitive frame)을 중심으로 규명하는 이론적인 논증을 다양하게 제시해오고 있다. 구체적으로 살펴보면, 다원론(pluralist theory)은 정책추진의 혜택과 부담을 어떻게 분배할 것에 대해 상반된 이해관계가 주요하게 작용하고 있음을 강조하고 있다.<sup>6)</sup>(Lowi, 1979) 옹호집단모형(advocacy coalition model)은 상이한 신념

을 검토하여 작성한 것임을 밝혀둔다.

5) 비슷한 맥락에서, 정책 집행을 담당하는 국가의 관료기구에 대해 이해관계의 경합이 이뤄지는 제도적 공간(March & Olsen, 1984) 또는 의도치 않는 우연한 결과를 낳는 몰주체적 과정(Poulantzas, 1978)으로 분석되기도 한다.

체계(belief system)에 기반하여 결속된 복수의 옹호집단 사이에 벌어지는 정책대결과 조율과정 에 초점 맞추어 분석하고 있어 이념적 입장 차이를 부각시키고 있다.(Sabatier & Weible, 2007; 황성수·김경대·오유미, 2015; 김순양, 2010) 또한, 사회구성론(social construction theory)은 사회집단들 사이에 정책이슈와 정책대안에 대한 대립적인 인식프레임이 형성되어 정책 추진과정에 여론의 지지를 얻기 위해 치열한 담론정치를 전개하고 있다는 점에 주목한다.(Schön & Rein, 1994; 남궁근, 2012; 심준섭·김지수, 2011) 통상 노동정책의 경우 노사단체간의 첨예한 이해대립과 보수·진보 진영간의 과열된 이념적·담론적 공방을 수반하기 마련이다. 특히, 노동시장과 노동관계와 관련된 제도적 개편을 둘러싸고 노사간의 노동정치(labor politics) 뿐 아니라 보수·진보 진영의 정당·언론·전문가들이 주도하거나 동원되는 국가정치(state politics)와 담론정치(discourse politics)을 통해 뜨거운 공방의 정책대결이 전개되곤 한다.(정이환 2019; 이병훈·유범상 2001) 아울러, 정책추진의 불확실성을 야기하는 또다른 요인으로 정책의 사회적 수요와 실행과정에 영향을 미치는 정치·경제·사회·기술 및 국제관계 등과 같은 외부환경의 변화(Easton, 1957), 그리고 정책 집행을 둘러싼 정치적 기회구조의 변화를 초래하는 중대사건(focusing event)의 발생(Kingdon, 1995) 등이 논의된다.

불확실성을 안고 있는 정책추진의 과정은 대체로 다음의 네 단계로 구분된다(Dunn, 1981; Sabatier, 2007): ① 의제 설정(agenda setting), ② 정책 형성(policy formulation), ③ 정책 집행(policy implementation), ④ 정책 평가(policy evaluation). 우선, 의제 설정의 단계에서는 의제를 공공의제(public agenda)와 정책의제(policy agenda)로 구분하여 검토된다. 공공의제는 심각한 사회 문제가 발생하여 그 문제의 해결을 위한 정책적 개입이 필요하다는 공감대가 형성되어 있는 의제를 의미한다. 보통 공공의제는 시민단체와 언론 그리고 정당이 특정 문제의 심각성을 이슈화하고 정책적 해결의 필요성을 사회적으로 공론화함에 따라 설정된다. 정책의제의 경우에는 공공의제로 부각된 사회적 이슈를 해결하기 위해 행정 또는 입법 차원의 정책대안이 제시되어 정책추진의 공식 과제로 설정되는 의제를 가리킨다. 정책의제는 주로 선거국면에서 정당들이 정치적 지지를 얻기 위한 선거공약의 형태로 제시되거나, 집권한 정부의 국정과제로 선정되어 발표된다.<sup>7)</sup> 또한, 집권기간에 발생한 사회문제의 해결을 위해 정부가 여론 수렴과

6) 다윈론의 대표 연구자로 알려진 Lindblum(1977)은 흥미롭게도 정책의 추진과정에서 기업집단이 우세한 영향력을 행사하기 때문에 정부가 이해 조정에 능동적인 역할을 담당하긴 하나 중립적 입장을 취하지 않는다는 점을 밝히고 있다.

7) 예를 들어, 일자리문제 또는 취업난은 우리 사회의 고질적인 난제로서 그 해결에 대한 국민적 공감대가 폭넓게 형성된 공공의제로 꼽을 수 있다. 지난 19대 대통령선거에서 일자리문제의 해결이라는 공공의제에 대해 주요 정당후보들은 다양한 정책의제를 선거공약으로서 경쟁적으로 제시하였으며, 당시 문재인 후보의 경우에도 '일자리가 마련된 대한민국'이라는 국정비전과 더불어 공공부문 81만개 일자리 창출을 비롯한 고용노동분야의 친노동적 정책의제들을 대선 공약으로 발표하였다.

전문가 논의의 공식적인 절차에 거쳐 새로운 정책의제를 설정하기도 한다. 정책 형성의 단계에서는 선정된 정책의제를 담당하는 정부 부처 및 기관이 정책목표와 집행수단을 구체화하여 실행가능한 추진계획을 수립한다. 정책 집행의 단계에서는 주무 부처 또는 기관이 필요한 행정 조치를 실행하며, 법률 제정 및 집행예산이 요구되는 사안의 경우 국회에서의 심의 절차를 거치게 된다. 정책 평가의 단계에서는 집행된 정책의 성과와 문제점을 검토하고, 평가 결과에 따라 그 정책의 지속여부 또는 수정보완을 결정하여 정책추진의 다음 사이클로 이행하거나 종료케 된다.

앞서 정책추진의 불확실성을 살펴봤듯이, 모든 정책이 사전에 설정하여 공표한 의제를 추진 계획에 따라 순조롭게 집행하여 기대된 결과를 성취하는 것은 아니다. 다시 말해, 정책의 내용이 추진 과정에서 일정하게 바뀌는, 이른바 정책변화(policy change)을 경험하는 경우가 적잖다. 이같은 정책변화에 대한 정책학 연구분야의 유력한 분석틀로는 옹호연합모형과 다중흐름이론을 꼽을 수 있다. 옹호연합모형에서는 안정적 환경여건과 중요사건 발생이라는 외부 여건하에서 상이한 신념체계로 결집된 옹호연합집단들사이에 정책경합이 벌어지며, 정책중개자(policy broker)의 조율 역할로 타협적 의사결정에 도달하여 새로운 정책의 산출과 집행이 이뤄진다는 분석틀에 따라 정책 변화의 동태적 전개과정을 논증하고 있다.(황성수 등, 2015; 김순양, 2010) 한편, 다중흐름이론(multiple streams theory)에 따르면, 문제(problem)·정책(policy)·정치(politics)의 흐름이 독자적인 움직임을 보이다가 중대사건(focusing event)의 발생을 계기로 개방된 정책의 창(window of policy)에 합류하여 행위자집단들간의 복잡한 정치적 상호작용이 벌어진다. 이 이론에서는 3개 흐름이 합류하는 정책변화의 역동적 상황이 연출되는 가운데 사회문제의 해결을 위한 효과적인 정책대안을 제공하는 정책사업가들(policy entrepreneurs)이 등장하여 그들의 주도하에 새로운 정책패키지(policy package)이 형성되어 집행되는 동태적 과정을 논증하고 있다.<sup>8)</sup>(Zahariadis, 2003; Kingdon, 1995; 김순양, 2010) 그런데, 옹호연합모형에서는 정책학습을 통한 신념체계의 변화를 통해 나타나는 10년 이상의 장기적인 정책변화에 대해 다루고 있어 특정 정부의 임기 동안에 발생하는 정책 변화를 분석하기에는 부적절하다. 또한, 다중흐름이론은 정책사업가의 주도적 역할에 의해 당면 이슈의 정책적 해결에 대한 정치적 타협을 이루어 새로운 정책이 산출되는 프로세스를 설명하고 있으나, 추진중인 정책이 후퇴하는 현상을 설명하는 데에 그리 적합치 않다. 한편, Nordhaus(1975)는 정치인들이 선거 국면에서 인기영합의 정책공약을 발표하였다가 당선 후에는 정책집행비용 등의 현실적 제약조건을 이유로 인기 없는 정책으로 변경한다는 “정치적 사업사이클(political business cycle)”명제를 밝히

8) 다중흐름이론은 쓰레기통(Garbage Can) 의사결정모형을 응용하여 정책 추진을 둘러싼 문제진단과 정책대안 그리고 정치적 경합이 혼란스럽고 무질서하게 전개되는 상황을 가정하고 있다는 점이 특기할 만하다.(Zahariadis, 2007)

고 있다. 이 명제는 민주적 선거를 통해 정치적 상품(선거공약)으로 내세워진 정책의제가 집행 단계로 들어서 후퇴된 정책내용으로 변질되는 일이 선거의 주기로 되풀이되고 있다는 점을 통렬하게 꼬집고 있어 이번 연구에 유용한 시사점을 던져준다.

정책 변화에 대해 정부가 추진하는 정책이 실행 과정에서 당초의 계획과 달리 전개되는 것을 의미한다는 점에서 정책 실패(policy failure) 또는 정책 변질(policy slippage)을 다루고 있는 선행연구의 이론적 논의와 실증분석 결과를 검토해볼 만하다. 우선, 정책실패는 소기의 목표를 달성치 못하였을 경우, 실행된 정책의 파급효과가 부정적인 경우, 그리고 정책의 집행과정이 장애와 혼선으로 차질을 빚은 경우를 포괄하여 지칭하고 있다.(안병철·이계만 2009) 또한, 정책 변질은 정책의 추진과정에서 당초 계획과 달리 그 정책의 집행내용이 후퇴하거나 축소·약화되는 것을 의미한다.(Preston & Hart, 1999; Freudenburg & Gramling, 1994) 다시 말해, 정책 변화를 정책이 추진하는 과정에서 수정·변경되는 것으로 이해한다면, 정책 변질은 부정적 방향의 정책변화로 간주할 수 있다. 참고로, Goggin(1986)은 실제 정책이 집행되는 사례들의 유형을 정리하여 아예 실행되지 못한 부집행(non-implementation)<sup>9)</sup>, 문서상 또는 형식적으로 수행되는 탁상행정(paper implementation), 정책내용 일부가 수정된 적응적 집행(adjusted implementation), 그리고 반대 집단과의 협의과 타협을 거친 조정된 집행(coordinated implementation)으로 세분하여 정책 변화 또는 정책 변질의 다양한 양상을 적절하게 보여주고 있다. 아울러, [표 1]에서는 정책실패의 발생원인에 대해 정책행위주체들의 행태적 문제, 추진조건이나 필요자원의 문제, 절차적 문제 등으로 범주화하여 종합적으로 예시하고 있다. 정책실패의 이같은 유발요인들은 정책변질 또는 정책변화 야기하는 배경원인을 규명하는 데에 유용하게 참조하 만하다.

요컨대, 불확실성을 떠안고 있는 정책추진 과정에서 의제설정 단계를 거쳐 형성된 정책이 집행 단계에서 왜 변화하게 되었는지를 규명하기 위해서는 그 불확실성의 주요 배경원인(예: 옹호연합집단들간의 경합과 외부환경의 변화 그리고 우연적인 중대사건의 발생)을 살펴봄과 더불어 정책 집행의 실패 또는 변질을 초래하는 문제요인들(예: 정책주도집단의 행태와 정책실행의 조건 및 추진절차)을 따져보는 것이 필요하다.

9) 유사하게, Bachrach와 Baratz(1970)은 정책의 의제 채택과 입안 의결이 저지·차단되어 어떠한 결정도 이뤄지지 않는 부결정(non-decision-making)의 발생사례를 논의하기도 한다.

**[표 1] 정책실패의 발생원인 범주화**

	정책 실패의 유발요인
주체/행태	- 정책주도집단의 리더십/전문성 결여, 도덕성 결함, 즉흥/비합리적 의사결정태도, 정책추진 일관/신뢰성 결여, 내부입장 차이/불화, 집행주체의 비협조/비효율, 선행 정책경험의 학습 부재 - 반대집단의 저항 & 부집행 압력, 대상집단의 불신/비협조, 부정적 국민여론
자원/조건	- 시간/정보/인력/재정 및 기술의 필요자원 미확보 또는 부족
절차	- 정책실행조건에의 몰이해, 잘못된 정책목표 설정, 집행계획 미비 - 정책대상집단과의 의사소통/수렴 미흡, 집행기관간의 역할책임/상호연계성/조정 불명료, 외부집단과의 정책조율/분쟁해결 절차 미비, 외부위기 대응관리 취약, 여론관리 미숙
기타	- 우연적 중대사건/돌발상황 발생, 잘못된 정책관행, 실패요인들의 연쇄상승효과

출처: 김형렬(1999)과 김종범(2004)의 종합 정리

### 3. 문재인 정부의 노동정책 형성과 집행

#### 1) 노동정책의 의제 설정과 정책 형성

문재인 정부의 노동정책이 의제화되어 공식되는 과정은 2017년 5월에 치뤄진 조기대선의 전후로 구분해서 살펴볼 수 있다. 대통령선거 이전의 시기에는 당시 더불어민주당(약칭 민주당) 문재인 후보의 선거공약에서 공개적으로 밝힌 노동분야의 정책의제를 찾아볼 수 있다. [표 2]에서 보여주듯이, 민주당의 19대 대통령선거 공약집, 『나라를 나라답게』에서는 12대 약속의 하나로써 “일자리가 마련된 대한민국”<sup>10)</sup>을 내세우며 세 가지 정책공약- ① 일자리 창출, ② 비정규직 감축 및 처우개선, ③ 노동존중사회 실현 -을 제시하고 있다. 노동정책분야의 선거공약은 문재인 후보의 싱크탱크인 「정책공감 국민성장」산하의 노동분과와 민주당 차원의 노동정책 공약팀이 주도하여 작성한 것이며, 당내 경선에 참여했던 여러 후보의 정책공약을 수렴하여 종합한 것이기도 하다.<sup>11)</sup>

대선국면에서 노동정책에 대한 문재인 후보의 의제 설정에는 노동계와의 활발한 정책연대를 통해 친노동적인 기조를 적극적으로 담아내고 있다는 점이 특기할 만하다. 한국노총은 주요 대선후보의 노동정책에 대한 비교검증과 조합원 총투표를 통해 지지후보로서 문재인 후보를

10) 민주당의 대선공약집에서 밝힌 4대 국정비전의 하나인 “더불어 성장으로 함께 하는 대한민국” 안에 노동정책 공약이 제시되어 있다. 문재인 정부의 출범 이후 더불어 성장의 국정비전은 소득주도성장이라는 경제정책의 핵심담론으로 공식화되었으며, 주된 정책수단으로 최저임금의 대폭 인상이 단행되면서 집권 초반부터 보수-진보 진영간의 뜨거운 쟁점으로 부각되었다.

11) 특히, 문재인 후보의 노동분야 대선공약에는 ‘노동존중 특별시’의 정책슬로건을 비롯해서 공공기관 비정규직의 정규직 전환, 노동이사제, 감정노동자 보호, 생활임금 등과 같이 박원순 서울시장의 추진하였던 주요 노동정책을 모방하거나 참조해서 만든 정책의제가 상당수 포함되어 있다.

공식적으로 선정하였으며, 대선직전에 민주당과의 「노동존중 정책연대 협약」을 체결하였다. [표 2]에서 예시하는 바와 같이, 정책연대협약에는 한국노총이 요구하는 12대 정책의제를 포함하고 있을 뿐 아니라 공공·금융·해운·체신 등의 회원노조단체들이 요구하는 12대 이행협약조항이 추가되어 있다. 이에 더하여, 문재인 후보와 민주당은 민주노총 산하의 언론노조, 보건의료노조, 공무원노조 등과도 정책연대협약을 체결하여 이들 노조단체가 요구하는 정책현안들의 이행에 대한 정치적 약속을 공식적으로 발표하였다.

[표 2] 대선시기 문재인 후보의 노동정책 공약 예시

	주요 내용
민주당 대선공약 (2017/4): 4대 비전 & 12대 약속	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 일자리가 마련된 대한민국</li> <li>(1) 일자리 창출: 대통령 직속 일자리위원회 설치, 공공부문 81만개 일자리 창출, 실노동시간 단축 등 일자리나누기로 민간부문 50만개 일자리 창출, 성별·연령별 맞춤형 일자리 대책(청년, 신중년, 여성차별 해소, 고용안전망 확대·강화)</li> <li>(2) 비정규직 감축 및 처우개선: OECD 평균수준 감축 &amp; 공공부문 전환 확대, 사용사유제한 제도 도입, 비정규직 고용부담금제 시행, 비정규직 차별금지 특별법 제정, 간접고용 공동사용자책임 부과, 최저임금 1만원 및 생활임금제 확산</li> <li>(3) 노동존중사회 실현: 한국형 사회적 대화기구 설립 및 기본계획 수립, 1800시간대 노동시간 실현, 체불임금 제로시대, 알바존중법, ILO협약비준, 노조가입/단체협약적용을 확대, 미조직 노동자 권익대변 강화, 공공기관 노동이사제 도입, 위험의 외주화 방지 및 감정노동자보호법 제정, 30만 택시운전자 생존권 보장</li> </ul>
민주당-한국노총 노동존중 정책연대협약 (2017/5)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 헌법상 노동기본권 온전한 보장 (ILO협약 비준 포함)</li> <li>2. 부당한 행정지침 변경/폐기 및 행정지도 중단</li> <li>3. 비정규직 사용사유 제한, 생명안전업무의 기간제 및 외주화 금지</li> <li>4. 좋은 일자리 확대 보장, 노동시간단축, 고용안정 실현</li> <li>5. 최저임금 1만원 시대 조기실현 등 적정임금 보장</li> <li>6. 산별교섭 촉진 및 단체협약 효력확장 실현, 공공기관 단체교섭 실질화</li> <li>7. 노동자 이익대표제도 개편 및 노동회의소 제도 도입</li> <li>8. 사회적 대화기구 전면개편 및 중층적 사회적 대화 활성화</li> <li>9. 경제민주화 및 정치민주화</li> <li>10. 노후소득보장 및 공적연금의 소득대체율 제고, 공공사회서비스 인프라 투자확대</li> <li>11. 생애주기별 사회수당 도입 및 안전한 일터 실현</li> <li>12. 노동존중 노동가치 구현의 교육-문화 실현</li> </ol> <p>* 회원조합 정책요구 12대 과제 이행협약 추가 포함</p>

19대 대선에서 문재인 후보의 당선이 유력해지는 가운데, 민주당은 대선캠프 차원의 일자리 위원회를 구성하여 집권 100일 플랜을 공표하였다. 그리고, 대선 승리로 집권한 문재인 대통령이 업무지시 1호로 설치한 일자리위원회에서 역시 100일 (정책추진)계획을 세워 6월초에 발표하였다. [표 3]에서 확인할 수 있듯이, 대선캠프의 일자리위원회 100일플랜에서 발표한 정책과제 중에서 '중소기업 구인난과 청년 구직난의 해소'와 '패자부활 오독이 프로젝트'와 같이 원론적인 내용의 2개를 제외하고 남은 공약들은 대통령 직속의 일자리위원회가 공표한 100일 계획

에 실행가능한 정책과제로 구체화하여 제시되어 있다. 민주당 국회의원과 전문가가 주축되어 작성한 대선캠프 일자리위원회의 정책의제들은 집권 후 고용노동분야의 정책목표를 주로 밝히는 내용이었다면, 대통령 직속 일자리위원회의 경우 관련 정부부처의 공무원들이 참여하여 향후 집행을 감안하여 정리한 정책과제들이라는 점에서 다소의 차이를 찾아볼 수 있다.

**[표 3] 문재인 정부의 집권 100일 계획**

대선캠프 일자리위원회 100일 플랜 (5/9)	대통령직속 일자리위원회 100일 계획 (6/1)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 대통령 직속 일자리위원회 출범</li> <li>▶ 일자리중심 행정체계 확립</li> <li>▶ 공공부문 일자리 총원계획 수립</li> <li>▶ 최저임금 1만원 조기달성</li> <li>▶ 근로시간단축 특별조치</li> <li>▶ <b>중소기업 구인난-청년 구직난 해소</b></li> <li>▶ 혁신 창업생태계 조성</li> <li>▶ 4차 산업혁명 및 신성장산업 육성</li> <li>▶ <b>패자부활 오독이 프로젝트</b></li> <li>▶ 지역특화 일자리 창출 지원</li> <li>▶ 차별없는 여성일자리 환경 구축</li> <li>▶ 일하는 어르신 '신중년 인생 3모작' 기반 구축</li> <li>▶ 좋은 일자리 만드는 사회적 경제 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 일자리중심 행정/정책체계 구축</li> <li>▶ 일자리 창출기반 강화</li> <li>■ 공공부문: 공무원 1.2 만명 추가채용, 공공부문 일자리총원로 드맵 수립, 경영평가편람 일자리 관련 지표 반영</li> <li>■ 민간부문: 고용영향평가제 강화, 신산업 네거티브규제시스템 확대, 혁신창업생태계 조성 종합대책 수립 및 금융/세제지원 확대, 4차산업혁명위원회 설치, 청년-여성-중장년 맞춤형 고용지원 확대</li> <li>■ 지역특화일자리 및 사회적 경제: 노사상생형 일자리모델 확산, 지역산업클러스터 활성화 및 산업/지역단위 일자리 실천전략 마련, 사회적 경제 활성화방안 마련</li> <li>▶ 일자리 질 높이기</li> <li>■ 공공-민간부문 비정규직 정규직 전환로드맵 마련</li> <li>■ 최저임금 1만원 2020년 달성 및 법정 근로시간 상한 52시간 단축</li> </ul>

조기 대통령선거의 실시로 인해 집권한 문재인 정부는 대통령직인수위원회(약칭 인수위)의 활동 없이 임기를 바로 시작함에 따라 이를 대신할 국정기획자문위원회를 설치-운용하였다. 국정기획자문위원회는 55일간의 활동을 거쳐 7월 중순에 5개 전략 영역의 100대 국정과제를 발표하였다. [표 4]에서 예시하듯이, 고용노동부 소관의 노동정책분야에 대해서는 6개 국정과제를 제시하고 있다. 문재인 후보의 대선공약 중에서 단체협약 적용범위 확대 및 효력확장제도 정비, 비정규직 고용부담금제 시행, 비정규직 차별금지 특별법 제정 등의 9개 사항이 누락되었다는 민주노총(2019)의 지적에도 불구하고, 국정기획자문위원회에서 제시한 노동정책분야의 국정과제들은 전반적으로 대선공약을 충실히 반영한 것으로 평가할 만하다. 실제, 국정기획자문위원회의 노동정책분과에서 노동계 출신의 여당 의원이 간사의 역할을 담당하였고 한국노총 간부 2인이 파견되어 노동계 입장을 적극 대변함으로써 대선 국면에서 제시되었던 친노동적인 정책의제의 대부분을 국정과제로 담아낼 수 있었던 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 우리 사회에 공공의제로 부각되어온 일자리문제와 노동시장 이중구조 등을 해결하기 위해 문재인 정부는 조기대선을 치루는 과정에서 국가 주도의 일자리창출과 취약노동자집단예의 소득개선과 차별 해소 그리고 노동기본권 강화 등과 같은 친노동적

선거공약을 제시하였고 집권 직후 그 대부분을 국정과제로 확정지었다. 그 결과, 문재인 정부가 공표한 노동정책분야의 국정과제는 이명박·박근혜 정부가 고용·임금 유연화에 주력해온 시장주도 또는 친기업적 정책기조와 크게 대비되는 내용의 정책의제들로 구성하고 있다고 정리해볼 수 있다.<sup>12)</sup>

**[표 4] 국정기획자문위원회의 노동정책분야 국정과제**

	주요 내용
문재인정부의 100대 국정과제(2017/7) - 국정기획자문위원회 국정운영 5개년계획	(16) 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출: 일자리위원회 설치, 공공부문 81만개 일자리창출, 지역·산업맞춤형 일자리 창출 (18) 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화: (청년) 고용의무제 확대, 추가고용장려금 및 구직촉진수당 신설/도입; (중장년) 정년일자리 보장, 인생3모작 지원; (여성) 적극적 고용개선조치 적용확대, 창업지원·직업훈련·취업장려금 등 일자리연계 강화 (19) 실적과 은퇴에 대비하는 일자리안전망 강화: 고용보험 가입대상 확대, 중층적 고용안전망 구축, 공공취업지원서비스 확충, 4차 산업혁명 대비 직업능력 개발 (63) 노동존중 사회 실현: 노동존중 사회 기본계획 수립, 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선, ILO 핵심협약 비준, 근로자 이해대변제도의 확충, 체불·부당해고 구제, 청년 일자리 기본권 (64) 차별없는 좋은 일터 만들기: 비정규직 감축을 위한 로드맵 (사용사유제한 제도 도입 추진 등), 비정규직 차별 없는 좋은 일자리 실현, 원청 공동사용자 책임, 임금격차 해소('20년 최저임금 1만원 실현 등), 산업안전보건체계 혁신(특수고용노동자, 감정노동자 등 보호대상 확대) (71) 휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현: 1,800시간대 노동시간 단축, 휴식 있는 삶 보장, 육아·돌봄 지원 확대 + 공공기관에서의 인권·안전·환경 및 양질 일자리 창출, 고용친화적 경영평가 도입, 노동이사제 등의 지배구조 개선 포함

## 2) 노동정책의 집행과정

조기대선에서 승리하여 새 정부를 출범시킨 직후 문재인 대통령은 대선공약에서 밝힌 대로 업무시시 1호로 일자리위원회를 설립하였고 청와대 집무실에 일자리현황판을 설치하였다. 또한, 문 대통령은 당선 직후 첫 행사로서 인천국제공항을 방문하여 ‘공공부문 비정규직 제로시대’를 선언하여 비정규직의 문제 해결에 공공기관이 선도하겠다는 정책적 의지를 분명히 밝혔다.<sup>13)</sup> 문재인 정부의 친노동정책 기조에 화답하듯 6월에 개최된 1차 일자리위원회에는 민주노

12) 박근혜정부와 문재인정부는 공통적으로 심각한 취업난과 노동시장 이중구조를 노동정책으로 해결해야 할 핵심이슈로 다루고 있으나, 그 정책해법에서 보수-진보의 입장 차이를 반영하여 상반된 기조를 보여주었다. 전자는 노동시장 문제의 원인을 정규직 노동자들의 고용·임금 경직성에서 비롯되는 것으로 진단하며 노동시장 유연화정책을 강도 높게 추진하였던 반면, 후자의 경우 취약노동자 집단의 일자리 질 개선을 위해 최저임금 인상과 비정규직의 정규직 전환 그리고 노동기본권 강화 등을 강조하였다.

13) 인천국제공항에서 비정규직 전환정책에 대한 대통령 선언이 발표된 배경에는 2017년 당시 인천공항공사에 종사하는 전체 노동자 11,159명 중에서 비정규직의 비율이 무려 88.4%(9,868명)에 달하여 비정규직의 남용

총 대표와 비정규직 대표가 동참하였다. 7월에는 대통령의 비정규직 제로시대선언에 부응하여 정부의 관계부처 합동으로 『공공부문 비정규직 근로자 전환 가이드라인』을 발표하였다. 공공부문 비정규직대책은 참여정부부터 시작되어 박근혜 정부까지 지속되어온 정책사업이기는 하나, 문재인 정부에서 이전보다 상당히 전향적인 방향으로 추진되었다.<sup>14)</sup> 비정규직 전환의 가이드라인에서 확인되는 주요 개선사항은 다음과 같다: (1) 전환대상을 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 국공립 교육기관에 소속된 기간제 뿐 아니라 간접고용의 파견·용역근로자 그리고 민간위탁까지 확대하여 포괄하였으며, (2) 상시지속의 전환기준을 앞선 정부의 기준(10~11개월 이상 계속, 과거 2년 동안 지속 근무, 그리고 향후 2년 이상 지속 근무 예상)에 비해 크게 완화하여 '9개월 이상 계속 근무하고 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는' 것으로 규정하였고, (3) 당사자인 비정규직 노동자대표 및 전문가와의 협의절차를 거치도록 의무화하고 있다. 10월에는 고용노동부가 『공공부문 비정규직 특별실태조사 결과 및 연차별 전환계획』을 발표하였는데, 그 전환계획에 따르면 2020년까지 총 20.5만명의 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하겠다는 정책목표를 공식적으로 밝혔다. 고용노동부는 기관간 및 지역간 전환 노동자들의 임금격차를 해소하기 위해 가장 큰 전환규모를 갖는 5개 전환직종(예: 청소·경비·시설관리·조리·사무보조)에 대상으로 5단계 등급으로 구성된 표준직무급 임금체계(안)의 설계작업을 진행하였으며, 공공기관에 대해 비정규직의 사용에 대한 사전심사제를 도입하였다. 아울러, 고용노동부는 9월에 파리바게뜨 제빵사 5,378명에 대해 불법파견의 판정을 내려 그동안 민간부문의 핵심적인 비정규직 문제로 제기되어온 탈법적인 외주화의 관행에 경종을 울리고 정규직화를 유도하는 전향적인 행정조치를 취하였다.

문재인 정부의 출범 이후 1만원 대선공약에 맞추어 결정된 2018년 최저임금이 파격적으로 16.4%(시급 기준 7,350원) 인상되었다. 최저임금의 결정 직후 높은 인상율을 둘러싼 논란이 일고, 소상공인과 중소기업의 불만이 크게 표출됨에 따라 기획재정부와 고용노동부가 공동 주관하는 최저임금T/F가 꾸려져 관련 대책에 대한 협의를 진행하였으며 7월 중순에 관계부처 합동으로 「소상공인·영세중소기업 지원대책」을 발표하였다. 그 지원대책에는 최저임금 인건비 상승분의 일부를 지원하는 약 3조원 규모의 '일자리아정자금' 제공을 비롯해 신용카드 수수료 인하·부가세 등 세금부담 완화·안정적 임차환경 조성·가맹/대리점 보호 강화 등의 내용이 담겨 있었다. 2018년에 시행된 일자리아정자금은 30인 미만의 고용 사업주(단, 공동주택 경비·청소원의 경우 30인 이상 사업장도 가능)를 대상으로 월평균보수 190만원 미만의 노동자에 대해 월 13만원을 지원토록 하였으나, 고용보험 의무가입 등의 이유로 집행실적이 저조하여 또다른 논

과 차별 문제를 집약적으로 보여주는 공공기관 사업장이라는 점이 고려되었다.

14) 비정규직 전환 가이드라인은 그 준비과정에서 양노총의 노동계대표와 실무협의를 거쳐 완성되었다.

란을 빚기도 하였다.

문재인 정부는 집권 초기에 노동계와의 정책연대협약에 따라 박근혜 정부가 시행한 성과연봉제와 노동시장개혁 관련 양대 지침(『공정인사지침』과 『취업규칙 해석 및 운영에 관한 지침』)을 폐기하였다. 2017년 11월 노동행정의 적폐개혁을 위해 고용노동행정개혁위원회가 설치되어 2018년 7월까지의 9개월 동안 노동행정·근로감독·노사관계·산업안전·권력개입의 5개 분야 15대 과제 등에 대한 조사활동을 벌여 고용노동행정분야의 개혁과제들을 권고하였다. 또한, 12월초 선거에서 사회적 대화 참여의 공약을 내세워 당선된 민주노총 김명환 위원장을 포함하는 노사정대표자회의가 2018년 1월에 개최되어 사회적 대화기구의 개편과 현안협의체의 구성 등을 합의하였으며, 이 합의에 따라 기존의 노사정위원회를 경제사회노동위원회(약칭 경사노위)로 재편하는 법안 개정이 5월 국회에서 처리되었다. 경사노위로의 재편에 있어 1999년 이후 사회적 대화에 불참해온 민주노총 대표가 그 협의과정에 참석하였다는 점과 취약노동자 집단의 권익 대변을 위해 여성·비정규직·청년의 계층대표가 참여토록 제도화되었다는 점 등이 전향적인 측면으로 평가할 만하다. 아울러, 2018년 3월에는 보수정부에 의해 노조 설립신고가 반려되어온 민주노총 산하의 전국공무원노동조합이 고용노동부의 설립신고증 교부에 따라 합법화되기도 하였다.

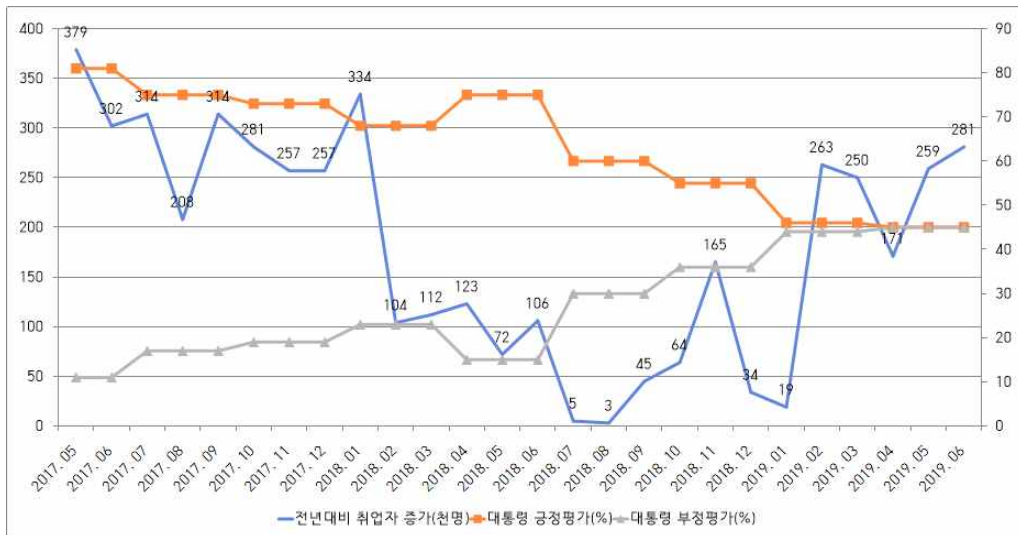
2018년 2월말에는 근로시간 단축을 위한 근로기준법의 개정이 국회에서 의결 처리되었다. 이 법 개정은 18대 국회에서부터 논의되어온 것으로 주 52시간 상한제를 비롯해서 특례업종의 감축(기존의 26개 업종을 5개 업종으로 대폭 감소), 공휴일 법정화 그리고 휴일근무의 중복할증 축소 등을 포함하여 우리 사회에 고착화된 장시간노동의 직장풍토를 바꿀 수 있는 역사적인 제도변화로 평가된다.<sup>15)</sup> 개정 근로기준법에 따르면, 주52시간 상한제는 300인 이상 대기업과 공공기관에서 2018년 7월부터, 특례업종 해제 사업장의 경우 2019년 7월부터, 그리고 30~299인 규모의 중소기업과 30인 미만의 영세기업에 대해서는 각각 2020년 1월과 2021년 7월부터 시행되는 것으로 규정하였다. 그리고, 탄력근로제에 대해서는 고용노동부장관이 2022년 말까지 단위기간 확대 등 제도개선을 위한 방안을 준비하여야 한다는 부칙조항을 두어 향후 과제로 명기하였다.

그런데, [그림 1]에서 보여주듯이 2018년에 들어 일자리지표가 급락하는 가운데, 고용상황의 악화가 최저임금의 고율 인상에 의해 초래된 것이라 비판하는 야당과 보수언론의 목소리가 날로 비등해지고 정부여당 내부에서도 소상공인들의 강한 반발을 우려하는 분위기가 확산됨에

15) 대통령선거 과정에서 ‘저녁 있는 삶’을 위해 노동시간 단축의 필요성에 대한 정치권의 공감대가 조성되었다는 점, 그리고 국회에서 주 52시간 상한제의 도입에 대한 법개정이 이뤄지지 않을 경우 휴일 포함 68시간 근로를 허용해온 행정해석을 폐기해서라도 근로시간 단축을 달성하겠다는 문재인 대통령의 강한 의지 표명으로 압박하였던 점이 주요하여 근로기준법의 개정이 성사될 수 있었다.

따라 최저임금의 산입범위를 확대하려는 움직임이 가시화되었다. 정부여당은 2018년 초부터 가동되어온 노사정대표자회의에 최저임금의 산입범위 개편에 대한 정책협의를 요청하였으나, 민주노총의 거부로 인해 무산되었다. 그 결과, 국회에서 정치권의 주도하에 소상공인의 인건비 부담을 줄이기 위해 최저임금 산입범위의 확대에 대한 협의가 이뤄졌으며, 5월에 노동계의 반발에도 불구하고 여야 합의로 정기상여금과 복리후생수당을 최저임금의 산입범위에 포함시키는 최저임금법 개정안을 의결 처리하였다.<sup>16)</sup> 이에 더하여, 2018년 6월에 실시된 지방선거에서 여당이 압승했음<sup>17)</sup>에도 불구하고 이른바 ‘고용참사’로 일컬어지는 7-8월(전년대비 5천개와 3천개 증가)의 일자리실적에 충격 받은 문재인 정부가 그 직후부터 경제 활성화에 주력함에 따라 노동정책기조에 큰 변화가 나타나기 시작하였다.<sup>18)</sup>

[그림 1] 일자리지표와 대통령 평가지표의 변동 추이



출처: KOSIS/국가통계포털의 취업자DB & 한국갤럽의 대통령 직무수행평가 조사자료

2018년 7월 2019년 최저임금이 10.9% 인상으로 결정되긴 하였으나, 같은 달에 300인 이상의 대기업에서 시행될 예정이었던 주 52시간 상한제가 추가 준비기간의 필요성을 이유 삼아 그

- 16) 아울러, 최저임금 산입범위를 개편하기 위한 취업규칙 변경을 근로자 과반수 또는 노조의 동의를 구할 필요 없이 의견 청취만으로 가능토록 최저임금법에 특례조항(6조 2항)을 신설하였다. 참고로, 최저임금의 산입범위 확대와 관련된 사회적 대화를 거부한 민주노총에 대해 노동계 일각에서는 통상임금의 산정기준 확대와 연계시켜 근로기준법의 개정을 이끌어내는 협상전략을 구사하지 못한 점을 비판하기도 하였다.
- 17) 6월의 지방선거에서 민주당은 총 17개의 광역단체 중 14개 지역을 석권하였으며, 보궐국회의원선거 12개 지역구에서 11개소에서 승리하였다.
- 18) 문재인 정부의 초반에 소득주도성장으로 대표되는 경제정책 기조를 이끌었던 홍장표 경제수석이 2018년 6월말에, 그리고 장하성 정책실장은 같은 해 11월에 각각 물러났다.

시행시기를 6개월 늦추었다. 또한, 정부여당을 중심으로 경영계의 요청을 받아들여 탄력근로제의 적용기간 연장을 위한 제도 개편에 대해 공론화하려는 움직임이 나타났다. 최저임금 산입 범위의 확대에 이어 탄력근로제의 기간연장을 시도하는 문재인 정부에 대해 조직 내부의 불신과 비판이 확산됨에 따라 민주노총은 10월 말의 대의원대회에서 경사노위의 참가 여부에 대한 찬성 의결을 성사시키지 못해 결국 11월의 경사노위의 공식 출범에 동참치 못하였다. 그런 가운데, 12월 청와대에서 열린 여야 영수회담의 결과로서 구성된 여야정 국정상설협의체에서 탄력근로제의 적용기간 확대를 위한 법개정에 합의하였다. 국회에서의 법개정을 뒷받침하기 위해 경사노위 산하의 「근로시간제도개선위원회」를 설치하여 탄력근로제 개편에 대한 정책협의체를 진행하였다. 「근로시간제도개선위원회」는 70일의 협의과정을 거쳐 2019년 2월말에 탄력근로제의 적용기간 상한을 현행의 3개월에서 6개월로 연장하며 임금보전과 노동자건강권 보호의 방안을 강구토록 한다는 합의를 도출하였다. 탄력근로제 제도개선의 합의에 대해 민주노총이 총파업을 벌이며 강하게 반발하는 가운데, 여성·비정규직·청년의 노동계층대표 3인이 이 합의를 반대하여 경사노위 본회의에 참석치 않음으로써 의결 처리가 여러 차례 무산되었다.<sup>19)</sup> 노동계층 대표 3인의 불참으로 인해 파행을 거듭하던 경사노위는 정상화 논의를 위해 6인 대표자회의(경사노위 위원장, 한국노총 위원장, 경총 회장, 대한상의 회장, 기재부 장관, 고용노동부 장관)를 열어 전체 위원의 사퇴와 교체를 통해 재구성키로 하였으며, 2기 운영체계를 출범시킨 2019년 10월에 되어서야 탄력근로제 개선의 합의를 의결 처리할 수 있었다.

2018년 말 최저임금 산정기준에 주휴수당을 포함한다는 최저임금법 시행령의 개정을 국무회의에서 의결처리한 정부는 2019년 초에 최저임금 결정구조를 이원화하겠다는 개편안을 발표하였다. 이 개편안에서는 전문가들로 구성되는 구간설정위원회에서 인상 구간을 결정하고, 그 인상구간 안에서 노사대표와 공익위원으로 구성된 결정위원회에서 최저임금의 인상폭을 협의해 결정한다는 새로운 진행방식을 제안하고 있다. 노동계의 반발에도 불구하고 최저임금 결정구조 개편안이 정부 입법으로 발의되었으나 국회에서 선거제 개혁법안의 패스트트랙 처리를 둘러싼 여야간의 극심한 갈등국면이 이어지면서 무산되었다. 그런데, 기존 방식에 따라 결정된 2020년 최저임금은 2.9%(시급 8,590원)의 인상에 그쳐 정부의 속도조절론이 현실화되었다.<sup>20)</sup> 이에 대해 문재인 대통령이 직접 나서 2020년 최저임금 1만원의 공약 불이행에 대해 공개 사과를 표명하였다. 하지만, 양노총 등의 노동계 대표들은 경제성장률과 물가상승율의 합산 경제지

19) 경제사회노동위원회법 제7조에 따르면 경사노위의 안건은 근로자·사용자·정부 대표의 1/2 이상이 출석하여야 의결할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 이 규정에 따라 민주노총 대표와 여성·비정규직·청년 노동계층 대표 3인이 불참함으로써 탄력근로제 관련 합의에 대한 경사노위 본회의 의결이 무산되었던 것이다.

20) 2019년 최저임금을 결정하였던 최저임금위원회의 공익위원들이 정부의 일방적인 결정방식 개편 추진과 경영계의 '최저임금 대폭 인상' 책임론 제기 등의 이유로 전원 사퇴함에 따라 정부가 새롭게 선임한 공익위원들의 주도하에 2020년 최저임금의 인상율이 결정되었다.

표에도 못미치는 낮은 인상율과 근로자생계비·노동생산성·소득분배율 등의 결정기준을 무시한 절차적 부당성을 문제 삼으며 최저임금위원회의 사퇴를 공식화함으로써 지역·업종별 차등기준 적용 등에 대한 최저임금위원회 차원의 후속논의가 파행에 빠져들게 되었다. 이에 더하여, 2019년 6월에는 경찰과 검찰이 민주노총 김명환 위원장을 비롯한 간부 4인에 대해 국회 앞 불법집회를 주도한 혐의로 구속 기소함에 따라 정부와 민주노총간의 노정관계가 더욱 악화되는 상황이 벌어지기도 하였다.

현 정부가 추진한 공공부문 비정규직전환 정책은 2019년 6월까지 전환대상자의 90.1%인 18.5만명에 대해 정규직 전환이 결정되었으며, 실제 15.7만명의 정규직 전환이 완료되어 전환 규모에 있어 순조로운 진행을 보여주고 있다. 그러나, 전환자의 대다수가 무기계약직(80%) 또는 자회사 방식(19%)으로 전환되었으며, 그들의 처우개선이 기대 만큼 이뤄지지 않은 것에 대한 불만이 고조되어 민주노총 주도의 공공부문 비정규직 총파업이 전개되었으며 도로공사 등의 일부 사업장에서는 자회사로의 전환을 반대하는 극심한 노사분쟁이 표출되기도 하였다. 이 같은 상황은 처우개선에 대한 전환 노동자들의 높은 기대에 비해 복지포인트와 명절 상여금 및 식비·출장비 지급을 위한 제한된 예산의 지원에 그친 채 정규직의 협조 또는 기존 용역업체의 이윤·운영관리비 활용에 의존한다는 가이드라인의 방침<sup>21)</sup>에 따라 예고된 노정갈등이라 할 수 있다. 또한, 정부가 추진한 표준직무 임금체계모델은 공공부문 정규직에 비해 턱 없이 낮게 설정된 임금수준에 대한 노동계의 강한 반발에 부딪쳐 제대로 시행되지 못하였고, 2018년 하반기에 시행될 예정이었던 3단계의 민간위탁 근로자 전환 역시 2019년으로 미뤄져 당초의 일정보다 지체되는 가운데 고용노동부가 통일된 가이드라인을 제시치 않고 지자체 별로 자율적으로 결정한다는 식의 변화된 입장을 보여주었다. 한편, 화력발전소 운전업무를 대행하는 하청업체에 근무하던 청년 비정규직 노동자 김용균의 사고사망을 계기로 위험의 외주화를 금지하고 원청의 책임을 확대하는 취지의 산업안전보건법 개정안(일명 김용균법)이 2018년 12월에 개정되었다. 그런데, 2019년 4월 고용노동부가 발표한 시행령 및 시행규칙에서 도급금지와 원청책임 처벌의 적용범위를 매우 협소하게 제한하여 노동계와 시민사회단체로부터 강한 반발을 불러일으키기도 하였다.

문재인 정부는 대선공약이자 국정과제로 설정한 ILO협약 비준에 대해 노동계의 “선비준 후 법개정”의 줄기찬 요구에도 불구하고 ‘협약비준과 법개정의 동시처리’ 원칙을 내세우며 2018년 7월에 경사노위 산하에 「노사관계제도개선위원회」를 설치하여 관련 정책협의를 진행하였다. 경사노위 차원의 협의과정에서 노동계는 ILO 핵심협약 제87호(결사의 자유와 단결권 보호)

21) 공공부문 비정규직 전환 가이드라인에서는 무기계약직 등의 차별해소와 처우개선을 위해 “과도한 국민부담을 발생하지 않도록 기존 정규직의 협조와 연대를 통해 추진할” 것을 강조하고 있다. 참고로 전환 노동자들의 처우개선을 위해 1인당 최대 월 23만원 정도의 예산지원이 배정되었다.

와 98호(단결권 및 단체교섭권)에 부합하는 노동법 개정을 요구하였으나, 경영계가 노사간의 교섭력 균형을 위해 파업시 직장점거 금지와 대체근로 허용, 사용자의 부당노동행위 처벌조항 삭제, 단체협약 유효기간 연장 등을 포함하는 노동관계법의 개정이 이뤄져야 한다는 주장을 고수하여 별 진전을 이뤄낼 수 없었다. 노사간의 이견이 좁혀지지 않자 11월에 「ILO기본협약 비준을 위한 노사관계 제도개선에 관한 공익위원 의견」이 제시되었으며, 2019년 4월에는 「ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행개선 방향에 관한 공익위원 최종입장」이 발표되었다. 노사관계 제도개편에 대한 경사노위 차원의 합의 도출이 실패한 가운데, 한-EU FTA의 부속협정에 포함되어 있는 ILO 기본협약 비준의 불이행을 문제 삼아 EU측이 무역분쟁의 제재절차에 회부함에 따라 정부는 2019년 5월에 연내 ILO 핵심협약 3개(제29호 강제노동에 관한 협약, 제87호, 제98호) 비준과 관계 노동법 개정을 추진할 것을 공표하였다.<sup>22)</sup> 2019년 9월 말-10월 초에 정부는 3개 ILO 핵심협약의 비준동의안과 3개 노동관계법(노동조합 및 노동관계조정법, 공무원노조법, 교원노조법) 개정안을 국무회의에서 의결하여 국회에 회부하였다. 노동관계법의 개정안은 「노사관계제도개선위원회」의 공익위원 의견에 기반하여 마련된 것으로 실업자·해고자 및 소방공무원·대학교원의 노조 가입 허용, 전임자 임금지급 금지조항의 삭제 등과 더불어 경영계의 요구사항인 단체협약 유효기간의 연장(2년→3년)과 쟁의행위시 사업장 시설점거 금지를 포함하고 있다. 그런데, 정부의 노동관계법 개정안에 대해 노사단체 모두 강력히 반발하고 있을 뿐 아니라 보수야당이 ILO협약 비준에 대해 강한 반대의 입장을 보이고 있어 국회에서 의결 처리될 가능성이 그리 높지 않은 것으로 전망되고 있다.

문재인 정부가 추진해온 주요 노동정책의 집행과정을 종합적으로 살펴보면, 집권 직후부터 일자리위원회의 설치를 비롯해 공공부문 비정규직의 제로시대 선언, 최저임금의 대폭 인상, 주52시간제 도입의 근로시간 단축 법제화, 사회적 대화기구의 재편, 과거 정부의 적폐정책 폐기 등과 같이 대선공약과 국정과제에서 밝힌 ‘친노동적인’ 정책과제들을 의욕적으로 실행하였다. 그러나, 2018년에 들어 고용지표 및 경기상황이 연이어 악화되는 상황, 특히 7~8월의 충격적인 ‘고용참사’를 겪으며 문재인 정부의 노동정책 기조가 변화되기 시작하였다. 현 정부는 2018년 중반이후 경제활성화를 우선시하며 최저임금 산입범위의 확대, 주52시간제의 시행유예와 탄력근로 기간연장의 법개정 추진, ILO 핵심협약 비준의 소극적 대응, 최저임금의 속도조절 및 결정구조 개편 시도 등과 같이 집권초에 밝힌 친노동 정책들로부터의 후퇴하는 행보를 보여주고 있다. 참고로, [표 5]에서는 문재인 정부가 2년 반 동안 추진해온 노동정책의 주요 내용을 정리하여 예시하고 있다.

22) 정부는 국내 형법체계 전반의 개편을 요구하는 협약이라 추가적인 검토가 필요하다는 이유를 들어 ILO 핵심협약 제105호(강제노동의 철폐)의 비준을 제외하였다.

**[표 5] 문재인 정부의 노동정책 추진과정**

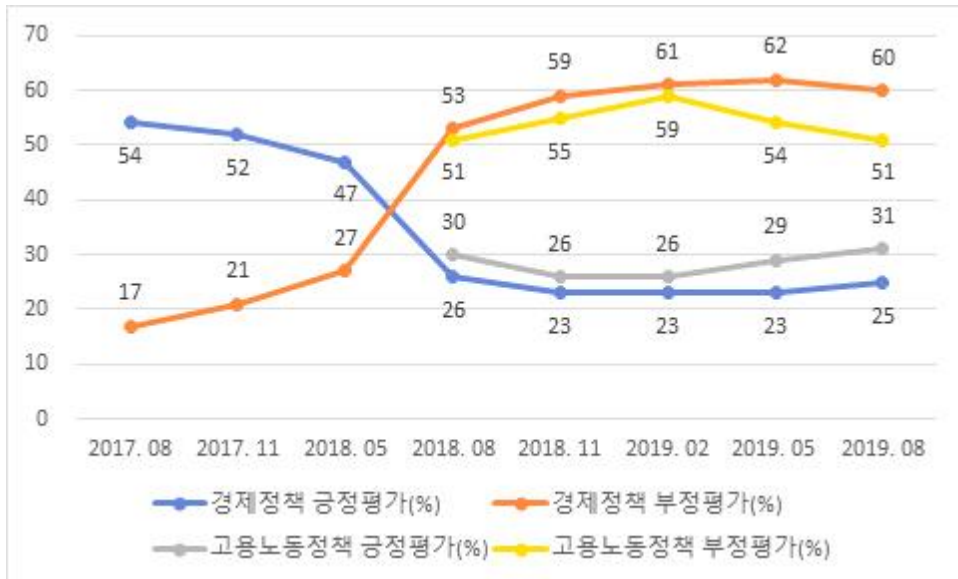
2017/5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문재인대통령, 일자리위원회 설치와 “공공부문 비정규직 제로시대” 인천공항 선언</li> </ul>
2017/7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금위원회, 2018년 16.4% 인상 (시급 7,530원) 결정</li> <li>• 고용노동부, 『공공부문 비정규직 근로자 전환 가이드라인』 발표</li> <li>• 기획재정부, 성과연봉제 폐기의 경영평가 편람 의결</li> </ul>
2017/9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부, 『공정인사지침』과 『취업규칙 해석 및 운영에 관한 지침』 폐기 &amp; 파리바게뜨 제방사 (5,378명)의 불법파견에 따른 직접고용 시정지시</li> </ul>
2017/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부, 『공공부문 비정규직 특별실태조사 및 연차별 전환계획』 발표</li> </ul>
2017/11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동행정개혁위원회 출범 (2018/7 활동 종료)</li> </ul>
2018/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노사정 대표자회의 개최(민주노총 포함), 사회적 대화기구 재편 및 현안협의체 구성 합의</li> </ul>
2018/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로시간단축 법안 의결(주 52시간 상한제, 특례업종 축소 26개 → 5개, 휴일근무 중복 할증 감축, 공휴일 법정화 등)</li> </ul>
2018/3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부, 전국공무원노조 설립신고증 교부</li> </ul>
2018/5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회노동위원회 관련 법률 개정</li> <li>• 최저임금 산입범위 확대(정기상여금 &amp; 복리후생수당) 및 관련 취업규칙 변경 허용 법개정</li> </ul>
2018/7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금위원회, 2019년 10.9% 인상 (시급 8,350원) 결정</li> <li>• 고용노동부, 주 52시간 300인 이상 기업 대상 시행시기/처벌 6개월 유예</li> <li>• 경사노위, 노사관계제도개선위원회 설치 &amp; ILO협약 비준 관련 협의 개시</li> </ul>
2018/11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회노동위원회 공식 출범(민주노총 불참)</li> </ul>
2018/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여야정 국정상설협의체, 탄력근로제 적용 확대 법개정 합의</li> <li>• 경사노위, 노동시간제도개선 위원회 설치 &amp; 탄력근로제 개편 논의 개시</li> <li>• 주휴수당 포함의 최저임금법 시행령 개정 국무회의 의결-시행</li> <li>• 산업안전보건법 개정안(일명 김용균법) 국회 의결 (2019/4: 정부 시행령 공표)</li> </ul>
2019/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부, 최저임금 결정구조 개편 공표 및 주휴수당 포함 산정기준 의결</li> <li>• 민주노총 대의원대회, 경사노위 참여 의결 무산</li> </ul>
2019/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경사노위 산하 노동시간제도개선위원회, 탄력근로제 개편 합의 도출</li> </ul>
2019/3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경사노위, 노동계층대표 3인 불참으로 본위원회 개최 무산-파행</li> </ul>
2019/5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경사노위 노사관계제도개선위원회 ILO 협약비준 관련 합의 실패</li> <li>• 고용노동부, 연내 ILO 협약 비준과 관련 법개정 추진 발표</li> </ul>
2019/6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰, 김명환 위원장 등 민주노총 간부 불법집회 구속 신청 &amp; 노동계 반발</li> </ul>
2019/7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금위원회, 2020년 2.9% 인상(시급 8,590원) 결정</li> <li>• 민주노총 공공부문 비정규직 총파업 감행(10월 학교비정규직 교섭타결)</li> <li>• 경사노위, 6인 대표자회의, 본위원회 위원 재구성 및 기구 운영 개편 합의</li> </ul>
2019/9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO협약(29호, 87호, 98호) 비준동의안 국무회의 의결(10월초 관련 노동관계법 3개 개정법률안 의결)</li> </ul>
2019/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경사노위 2기 출범과 탄력근로제 확대 의결</li> </ul>

#### 4. 문재인 정부의 노동정책 변화에 대한 원인 진단

2018년 중반 이후 문재인 정부의 노동정책 기초가 바뀐 것을 확인한 만큼, 이 절에서는 정책 의제의 설정과 초기의 정책 집행을 회고적 관점에서 살펴보면서 이같은 정책변화를 초래한 주

체적인 문제요인들이 무엇이었지에 대해 시론적으로 논의해보기로 한다. 우선, 문재인 정부가 추진한 진보적 노동정책들이 후퇴한 것에 대해 노동시장이나 국민여론과 같은 외부 상황과 관련지어 설명해볼 수 있다. [그림 1]에서 보여주듯이 2018년 2월부터 전년대비 취업자 증가규모가 10만명 대로 감소하였으며, 특히 7-8월에는 3~5천명 수준으로 급락하였다. 고용지표의 악화로 인해 정부의 경제·민생정책에 대한 비판 여론이 비등해지면서 집권 이후 70~80%대를 유지하던 대통령 직무수행에 대한 긍정적인 평가가 2018년 8월에 60%대로 크게 떨어졌고 그 이후 하락세가 이어졌다. [그림 2]에서 예시하듯이, 한국갤럽이 실시한 정부정책분야별 평가를 위한 설문조사에서도 2018년 중반을 전후하여 경제정책에 대한 부정적 평가가 긍정 평가를 크게 앞지르는 여론지형의 변화가 나타났으며, 그 시기부터 조사하기 시작한 고용노동정책에 대한 평가에서 부정적 여론이 50%를 넘는 수준을 유지해오고 있다. 이같이, 지속적인 경기침체와 일자리 실적의 저조에 대한 비판적인 국민 여론이 크게 늘어나는 상황에 직면하여, 그리고 2018년 7~8월의 ‘고용참사’라는 중대사건의 충격을 경험하면서 문재인 정부가 고용 증대와 경제 활성화를 위해 기업들에게 부담을 안겨주는 ‘친노동’의 정책과제들을 계속 수행하기 어렵다는 판단하에 노동정책의 기초를 변화시킨 것은 어찌보면 불가피한 선택이라 볼 수 있다.

[그림 2] 경제 및 노동정책에 대한 여론 조사 결과



출처: 한국갤럽 데일리 오피니언 제367호

하지만, 문재인 정부의 노동정책 변화에 대해 단순히 고용지표의 악화와 비판 여론의 확산과 같은 외부 상황의 탓으로 이해하는 것은 자칫 피상적인 원인진단에 그칠 수 있다. 왜냐하면,

그 정책을 추진해온 정책주도집단(policy elite group)<sup>23)</sup>이 어떠한 문제를 노정하며 이같은 정책변질(policy slippage)을 초래하였는지에 대해 제대로 따져보는 것을 놓칠 수 있기 때문이다. 정책 흐름의 변화는 외부 여건에 의해 영향받기는 하지만, 그 정책의 입안과 집행을 주도하는 집단의 주체적 선택과 결정에 따른 것이다. 또한, 그동안 추진해온 정책에 중요한 문제가 있어 정책 변화가 발생한 것이라면 그 정책 집행을 이끌어온 주도집단이 그 변화의 원인을 제공했다고 볼 수 있다. 실제, 고용지표의 악화를 정부가 추진해온 일자리정책의 실패로, 그리고 고용노동정책에 대한 비판 여론의 확산 역시 그 정책의 여론 대응, 즉 담론정치의 실패로 이해한다면 결국 노동정책을 수행해온 현 정부의 주도집단에게 무슨 잘못이나 문제가 있었는지의 주체적 측면에 초점 맞추어 살펴보는 것이 필요하다. 그런 만큼, 문재인 정부가 ‘노동존중 사회 실현’ 등의 국정과제 설정에서부터 1년여의 집행에 이르기까지 노동정책을 추진하는 과정에서 정책 변화를 초래한 주체적 대응의 문제점에 대해 정책의제 설정과 정책 집행의 두 단계로 구분해서 제기되는 논점들을 살펴볼 필요 있다.

우선, 정책의제 설정과 관련된 논점으로 노동정책을 둘러싼 첨예한 대결구도의 정치 지형이 상존하는 가운데 문재인 정부의 친노동적인 국정과제 설정이 정책집행의 불확실성을 증폭시킨 것은 아닌지에 대한 문제 제기를 살펴볼 필요 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 문재인 정부는 노동정책 분야의 국정과제로서 ‘노동존중 사회 실현’, ‘비정규직 사용의 사유제한’, ‘1800시간대 노동시간 단축’, ‘공공부문의 81만개 일자리 창출’, ‘최저임금 1만원 조기달성’ 등과 같이 ‘친노동’의 정책의제들을 제시하였다. 이같은 정책과제는 문재인 정부가 촛불시민혁명의 핵심 주체로 동참하였던 노동계의 ‘친노동적’ 개혁 요구, 노동조합들과의 정책연대협약 체결, 그리고 보수정권과의 차별화된 진보적 정책대안의 수렴 등에 부응하여 대선국면에서 선거공약으로 설정된 것이다. 또한, 조기대선을 통해 인수위 없이 집권 임기를 시작한 문재인 정부의 5년 국정운영에 대한 설계작업을 담당할 국정기획자문위원회에서 노동계 출신 인사들의 참여와 주도하에 노동정책 분야의 국정과제가 ‘친노동적’ 대선공약의 대부분을 반영하여 확정되었던 것이기도 하다.<sup>24)</sup>

그런데, 노동정책의 형성과 집행은 이해관계와 이념적 지향에 따라 노사간에, 그리고 보수-진보진영간에 치열한 대립과 경합을 수반하기 마련이다. 더욱이, 노사간의 불신과 대립이 뿌리 깊고 보수-진보의 진영논리로 무장한 정치권 및 언론의 첨예한 대결구도가 자리잡고 있는 우리나라에서는 노동정책의 추진을 둘러싼 극심한 갈등이 자주 표출되곤 하였다. 최근의 사례로

23) 여기서, 정책주도집단이란 우리나라 정부의 정책을 입안하고 집행하는데에 주도적인 역할을 담당하는 (여당·정(부)·청(와대)의 주요 인사를 포괄하여 지칭한다.

24) 물론, 새 정부의 정책기조를 설정하는 역할을 담당하는 인수위가 국정과제의 선정에 있어 정치적 고려에 따른 정책의제의 거품을 해소하는 것을 장담할 수는 없다. 이같은 문제제기는 이전 정부의 인수위가 발표한 국정과제들 중에서 집권 초반의 정치적 상품으로 기획되었다가 임기중에 흐지부지되거나 아예 집행되지 않은 사례가 적잖다는 사실에서 확인해볼 수 있다.

는 박근혜 정부의 후반기에 추진된 노동시장 구조개혁에 대해 당시 정부여당 및 보수언론의 찬성 옹호연합집단과 야당·노동계 및 진보 언론·시민단체의 반대 옹호연합집단 간에 뜨거운 대결구도가 펼쳐졌으며, 국정농단사태로 결국 박근혜 정부의 노동개혁 정책이 무산되었던 일을 떠올려 볼 수 있다.(이병훈, 2016) 이같이 노동정책을 둘러싼 정치적 갈등이 상수의 조건으로 존재한다는 점에 비추어, 문재인 정부의 주요 노동정책이 개발주의와 신자유주의의 오랜 국정기조 그리고 보수정부 9년 동안의 친기업적 노동개혁과 크게 대비되는 파격적인 내용을 담고 있어 국가경쟁력과 시장주의를 우선시하는 보수진영의 야당과 언론 및 전문가집단 그리고 경제적 지배력을 가진 재계 등이 거센 반발을 보일 것이 충분히 예견되었다. 문재인 정부의 집권 초반에 설정된 ‘친노동’ 정책의제가 노사간의 노동정치, 정치권의 국가정치, 그리고 보수-진보진영의 담론정치로 증첩된 다중적 정책경합이라는 엄중한 제약조건을 조성하였던 만큼, 진보적 노동정책의 국정과제를 일관되게 추진해갈 수 있는 정책주도집단의 집행역량(implementation competency)이 더욱 절실하게 요구되었다. 정책의 추진과정에 직면하게 될 장애여건을 타개하며 소기의 목표를 이뤄나갈 수 있는 이른바 정책사업가(policy entrepreneur)로서의 주체적 집행역량을 발휘하지 못하는 경우, 오히려 ‘친노동’ 정책의제의 설정이 오히려 과열된 정책대결을 초래함으로써 정책집행의 불확실성을 증대시키고 종내는 실행될 수 없는 ‘거품(Bubble)’ 정책으로 전락할 수 밖에 없기 때문이다. 다시 말해, 정책주도집단의 집행역량에 의해 뒷받침되지 않은 정책의제는 실행을 기대할 수 없는 정치적 언술에 지나지 않는 것이다.

문재인 정부가 노동정책을 집행하는 과정에서 ‘친노동적’ 국정과제가 계획대로 추진되지 못하고 변질 또는 후퇴의 궤적을 보여주고 있다는 점에서 불리한 외부여건과 반대집단의 거센 공세에 대응하여 정책주도집단의 주체적 집행역량이 제대로 발휘되지 못한 것은 분명하다. 이때, 정책주도집단의 집행역량에 대해서는 그들이 설정된 정책의제를 어떠한 장애와 제약에도 불구하고 실행코자 하는 분명한 목표의식과 확고한 의지를 갖고 있었는지, 그리고 그들이 정책의제를 실현하기 위해 필요한 조건과 수단을 효과적으로 확보하고 활용할 수 있는 전략적 능력을 갖추고 있었는지, 즉 전자의 정책철학과 후자의 실행능력을 기준 삼아 평가해볼 수 있을 것이다. 우선, 정책주도집단의 정책철학을 기준으로 문재인 정부의 진보적 노동정책이 집행단계에 후퇴한 것에 대해 논의하자면, 정책철학의 부재와 약화라는 두가지 시나리오를 가정해볼 수 있다. 정책철학의 부재는 ‘정치적 사업사이클’ 모형(Nordhaous, 1975)이 지적하듯이 정책주도집단이 진보적 정책의제를 득표와 지지를 얻기 위한 정치적 상품으로 내세웠을 뿐 현실 제약을 핑계 삼아 그 정책과제의 실행을 포기하거나 후퇴하였다는 의미에서 애당초 ‘친노동’ 국정과제의 정책집행에 대한 진정한 목표의식이나 추진의지를 갖고 있지 않았다는 시나리오를 상정하는 것이다. 정책철학 약화의 시나리오는 정책의제의 설정단계에서 정책주도집단이 정책 추진

의 목표의식을 갖고 있었으나 집행과정에 들어 그 실행의지가 감퇴하여 정책변질이 발생하는 경우를 추론한다. 정책 철학의 약화는 다양한 상황조건을 결부시켜 설명해볼 수 있다: (1) 정책 집행의 과정에서 정책주도집단의 인적 구성이 바뀌면서 자연히 국정과제의 추진 목표와 구현 가치 등이 승계 또는 공유가 이뤄지지 않은 경우<sup>25)</sup>, (2) 예기치 않게 정책대상집단로부터 강한 반발이나 비협조행동이 표출되는 경우, (3) 정책집행을 위해 필요한 자원을 확보하기 어려운 경우. 문재인 정부의 노동정책 기조가 후퇴한 것에 대해서는 집권 첫해에 공공부문 비정규직 전환, 최저임금 대폭, 그리고 노동행정 적폐 개혁 또는 폐기 등과 같이 의욕적으로 친노동 정책이 추진되었다는 점에서 노동철학의 부재로 간주하기는 어려울 듯하다. 대신, 여러 상황조건들(예: 비정규직 전환 노동자들의 추가 요구 표출, 소상공인의 최저임금 인상 반대, 민주노총 및 노동계층대표의 협조 거부 등)의 발생으로 인해 진보적 노동정책에 대한 정책주도집단의 목표 의식이나 실행의지가 마모되어 약화된 것으로 이해될 수 있다. 하지만, 정책의제의 집행과정에서 정책주도집단이 효과적으로 대응치 못해 정책철학의 약화에 영향 주었던 상황조건들의 제약이 발생한 측면도 있는 만큼 정책주도집단의 미흡한 실행능력과 연관지어 논의할 필요 있다.

그러면, 문재인 정부의 노동정책이 집행되는 과정에서 정책주도집단의 실행능력과 관련하여 그 정책 흐름의 변질을 초래한 몇가지 문제점을 살펴보기로 한다. 우선, 현 정부가 집권 초반에 대선공약과 국정과제에 맞추어 추진한 친노동 정책들을 제대로 준비되지 못한 상태에서 성급하게 추진하여 오히려 정책 흐름의 변화에 발미를 자초하였는지에 대해 따져볼 필요 있다. 출범 직후 문재인 정부가 친노동 정책기조를 가시화하였던 정책집행의 대표 사례로는 ‘공공부문 비정규직 제로시대 선언’과 2018년 최저임금의 16.4% 인상을 꼽을 수 있다. 그런데, 이들 정책조치는 실행조건이나 파급문제 등을 세밀히 점검하여 그 대비책을 강구치 못함으로써 정책대상집단의 반발과 반대집단의 담론공세 등을 초래하여 현 정부의 노동정책 추진에 악영향을 끼쳤다는 점에서 ‘설익은’ 정책이라 지적될 만하다. 구체적으로, ‘공공부문 비정규직 제로시대 선언’은 정책대상자들의 기대를 한껏 높여준 가운데 비정규직 전환의 추진에 수반되는 실행조건과 파생문제(예: 처우개선의 필요재원, 임금직급 격차해소 방안, 전환자들의 노조결성과 노사갈등 관리 등)를 사전에 대비치 못함으로써 그 진행과정에서 전환대상자들의 불만 확산, 정규직-전환자간의 노노갈등 표출, 자회사 추진방식에 대한 논란과 분쟁 등과 같은 적잖은 문제를 드러내며 현 정부의 친노동 정책에 대한 노동계의 불신과 반발을 키우는 결과를 낳았다. 또한, 정부는 집권 첫해에 최저임금의 높은 인상율을 결정할 때 당시 경기동향<sup>26)</sup>을 점검치 못하

25) 남궁근(2012)에 따르면, 정책 형성의 단계에서 집행단계로 이행하는 과정에서 통상 정책주도집단의 인적 구성이 달라지기 마련이다. 문재인 정부에 있어서도 대선 공약과 국정과제를 입안하는 단계에는 민주당 정치인과 전문가 및 노동계 인사 등이 주되게 참여했다면, 집권 이후에는 관료 출신 정치인과 공무원들이 주로 정책집행의 역할을 담당하였다.

였을 뿐 아니라 그 결정에 따른 파급효과로 소상공인의 거센 반발을 제대로 대응치 못하였다는 문제가 제기될 수 있다. 정부는 2018년 최저임금의 결정 직후 「소상공인·영세중소기업 지원대책」을 발표하였는데, 그 지원대책에는 신설된 일자리안정자금을 제외하면 최저임금의 대폭 인상에 따른 소상공인들의 사업비 부담을 경감하기 위해 당장 실행할 수 있는 실효성 있는 대책이 포함되어 있지 않아 급조된 미봉책의 발표로 호된 비판의 대상이 되었다.<sup>27)</sup> 집권 초반에 최저임금의 높은 인상이 ‘2020년까지 최저임금 1만원 실현’이라는 국정목표에 충실한 정책적 결정이라 볼 수 있겠으나, 경기하강국면에서의 진입이라는 부정적인 실행여건과 그 정책 결정에 따른 부정적인 파급효과로서 소상공인의 거센 반발이 예상되었음에도 불구하고 이를 대처할 수 있는 대책 없이 강행하였다는 점에서 정책주도집단은 치밀한 집행전략의 부재에 대한 비판을 피하기 어려울 것이다.<sup>28)</sup> 더욱이, 집권 1년 동안 높은 지지율을 유지하던 문재인 정부는 2018년 최저임금의 대폭 인상에 대해 보수 야당과 언론이 매우 저조한 일자리실적과 계속된 경기침체와 연계시켜 경제·고용 위기를 촉발한 주범으로 문제 삼는 파상적인 담론공세<sup>29)</sup>에 직면하여 악화일로의 여론지형에 변변히 대응치 못하고 최저임금 속도조절을 공문화하며 친노동 정책기조에서 후퇴하는 모습을 보여주기 시작하였다. 이처럼, 최저임금 1만원 실현을 국정목표로 삼아 추진된 정책 집행은 불리한 외부여건(경기침체)과 부정적 파급효과(예: 소상공인의 반발) 그리고 반대집단의 집요한 담론공세 등을 타개할 수 있는 대응전략을 갖추지 못한 채 오히려 현 정부의 아킬레스 건으로 작용하였으며, 결국 ‘경제 살리기’로의 국정기조 변화를 자초하였던 것이다. 아울러, 집권 초기에 의욕적으로 추진되었던 공공부문 비정규직 제로시대 선언과 특히 최저임금 1만원 국정과제의 정책 집행은 정부여당의 입장 변화와 파생문제의 미온적 대응에 대한 노동계의 불신과 반발을 초래하였고 민주노동층의 경사노위 불참 결정과 연이은 총파업에서 보여지듯이 현 정부의 친노동 정책을 추진에 있어 ‘엇박자’의 노정관계를 가중시키는 결과를 낳았다.

한편, 문재인 정부가 집권 초반에 최저임금의 대폭 인상과 공공부문 비정규직 전환을 적극

26) 2019년 후반에 되어서야 기획재정부는 경기 정점에 도달한 것이 2017년 2-3분기이었고, 그 이후 경기하강 국면에 진입하여 지속되고 있다는 사실을 뒤늦게 인정하였다.

27) 지원대책에 포함되어 있던 카드수수료 인하는 2018년 11월에 되어서야 신용카드의 경우 0.22~0.65%, 체크카드에 대해 5~0.46% 인하하겠다는 정책방안이 공표되어 2019년에 시행되었다.

28) 국정기획자문위원회에서 발표한 100대 국정과제 보고서를 살펴보면, 64번의 ‘차별없는 좋은 일터 만들기’의 세부과제(64-4)인 ‘최저임금 1만원 실현과 생활임금제 확산’을 기술하고 있는데, 그 세부 과제의 목표와 주요 내용 그리고 연차별 추진계획을 간단히 언급하고 있을 뿐 해당 과제의 실행여건 검토와 구체적인 실행 전략 등을 제시하지 않아 허술한 정책기획의 단면을 확인할 수 있다.

29) 김유선(2019b)에 따르면, 2017년 1월부터 2019년 1월까지 최저임금 관련 보도건수의 추이에 있어 경영계를 대변하는 경제신문과 보수신문(조선일보와 중앙일보)가 최저임금의 높은 인상에 대한 비판적 기사를 쏟아내며 진보언론(경향·한겨레)을 크게 압도하였던 것으로 분석된다.

적으로 실행한 것에 대해 국정개혁의 추진동력과 연결시켜 논의해볼 수 있다. 단임 대통령제의 권력구조하에서 새 정부의 국정 장악력이 임기 중반을 지나면서 크게 약화되기 때문에 집권 초반에 개혁정책의 집행에 주력할 수 밖에 없다는 의미에서 개혁동력의 한시성에 대한 논점이 제기된다. 이같은 논점에 따르자면, 현 정부의 대표적인 친노동 정책이라 할 수 있는 최저임금 1만원 실현과 공공부문 비정규직 제로화를 다소 성급하더라도 집권 초반에 추진하는 것이 적절한 시기 선택이었다는 주장이다. 하지만, 앞서 논의한 바와 같이 최저임금 인상과 비정규직 전환의 노동정책이 상당한 실행조건을 전제하거나 파급효과로서 정책대상집단과 반대집단의 과열된 반응을 수반하는 등 복합적인 장애여건을 대비하여야 하는 만큼, 5년 임기 동안의 지속 추진을 전제하는 중장기적 안목에서 보다 탄실한 정책기획의 전략적 접근이 필요할 것이 아닌가 판단된다. 반면, ILO 핵심협약 비준의 경우에는 ILO(국제노동기구) 회원국 대다수<sup>30)</sup>가 비준하고 있는 점에서 국제적 노동기준의 때늦은 수용이라는 명분을 내세우며 국정의 높은 지지도를 얻고 있던 집권 초기에 추진하였다면 그 실행가능성이 높지 않았을까 하는 정책 추진의 타이밍(timing) 문제를 제기해볼 수 있다. 왜냐하면, 정부가 ILO협약 비준에 대해 2018년 중반 이후 경사노위 차원의 정책협의를 거치도록 결정함으로써 당시 친노동 정책기조의 후퇴와 더불어 재계의 강화된 반대입장에 막혀 결과적으로 그 비준의 타이밍을 놓친 것으로 판단되기 때문이다.

또한, 문재인 정부는 노동존중의 기본계획 수립이라는 국정과제의 이행을 위해 미조직 노동자들의 권익대변을 강화하는 방향으로 탈바꿈한 경사노위에서 탄력근로제의 노사정 합의를 도출하는 과정을 보면 사회적 대화기구를 정책추진의 수단으로 활용코자 하는 과거 정부의 행태를 답습하고 있다는 점에 대해 문제 삼을 수 있다. 실제, 국회의 입법처리에 있어 야당과의 정책대립을 피하려는 정부여당의 요청에 따라 경사노위가 탄력근로제 확대에 대한 한국노총과 경총 중심의 사회적 합의를 도출하였으나 그 협의 과정에서 배제된 노동계층대표의 반발로 본회의 의결이 연이어 무산되는 파행을 초래하였다. 이처럼, 취약노동계층의 권익대변을 강화한다는 국정과제의 취지에 따라 개편된 경사노위를 과거 정부에서와 마찬가지로 정책현안의 단기적 해결수단으로 활용하려던 정부여당의 행태에서 “헌 술을 새 부대에 담으려는” 것처럼 친노동의 진보적인 정책기조가 부합되지 않는 구태의연한 정책집행의 면모를 찾아보게 된다. 이는 노동 존중 사회를 노동 주체의 확대된 참여와 자발적 협조를 통해서 이루려 하기 보다 일자리 제공과 임금 인상에 대한 정부 주도의 시혜적 정책을 통해 실현하겠다는 현 정부의 왜곡된 정책 시각 또는 철학 빈곤에서 비롯되었다는 지적(강진구, 2019; 노광표, 2019)과 연관지어 검

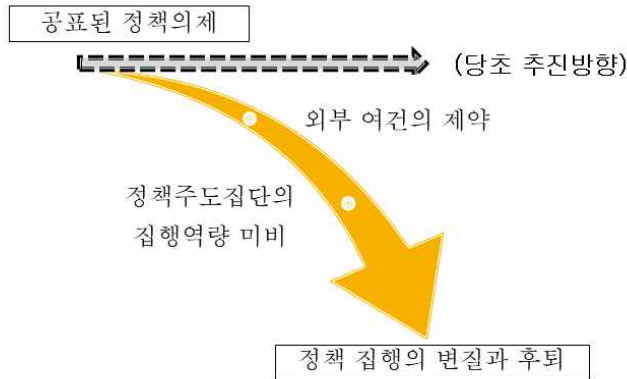
30) 참고로, 2018년 현재 ILO의 187개 회원국에서 핵심협약의 비준 현황은 살펴보면 87호 155개국, 98호 165개국, 29호 178개국, 105호 175개국에 달하고 있다.

토할 만한 문제로 보인다. 더불어, 대통령을 비롯한 정책주도집단의 주요 인사들이 현 정부의 전신이라 할 수 있는 참여정부 시절에 노동정책에 있어 '좌측 깜박이에 우회전 하였다'는 따가운 비판을 받았음에도 불구하고 선행 시행착오의 정책 경험으로부터 학습효과를 제대로 체득치 못하고 이번에도 되풀이하고 있다는 지적이 제기된다. 요컨대, 현 정부의 정책주도집단은 친노동 정책의 집행에 있어 사전 준비의 불철저, 전략적 대응의 미숙, 기존 추진방식의 답습 및 선행 정책경험의 학습 결여 등과 같이 실행능력의 여러 한계를 드러내며 스스로 정책 변질의 원인을 제공하였다고 정리해볼 수 있다.

## 5. 맺음말

촛불시민혁명을 배경으로 실시된 조기대선을 통해 탄생한 문재인 정부는 집권 후 1년여 동안 최저임금의 고율 인상, 공공부문 비정규직 전환, 그리고 주 52시간제 입법 등과 같이 보수 정부와 크게 대비되는 친노동 정책을 의욕적으로 추진하였다. 하지만, 문재인 정부는 2018년 중반부터 경제활성화에 주력하면서 이들 노동정책에 있어 임기 초반의 진보적인 기조에서 후퇴하여 '좌회전 하다가 우회전하는' 모습을 보여주고 있다. [그림 3]에서 예시하듯이, 문재인 정부가 임기 초에 국정과제로서 공표한 노동정책을 추진하는 과정에서 정책주도집단의 집행역량이 외부 여건의 제약을 충분히 대응치 못함으로써 결국 당초의 추진방향에서 상당히 벗어난 궤적으로 변질된 것으로 요약해볼 수 있다. 문재인 정부의 노동정책 변질을 초래한 주요 영향요인을 좀더 살펴보면, [표 6]에서 제시하는 바와 같이 외부의 제약조건으로는 경제와 고용시장의 침체, 경영계와 보수언론의 강력한 저항 그리고 정책대상집단(예: 소상공인과 공공부문 비정규직 노동자들)의 거센 반발 및 민주노총의 비협조에 더하여 중대사건으로서 일자리실적의 급락(2018년 7-8월의 고용참사)에 따른 비판적 국민여론의 확산 및 반대집단의 거센 반대 등을 꼽을 수 있다. 이처럼 문재인 정부의 진보적 노동정책들을 둘러싼 외부 여건의 제약이 엄중한 가운데, 친노동 정책의제를 의욕적으로 국정과제로 설정하여 공표한 현 정부의 정책주도집단은 [표 6]에서 열거하는 바와 같이 불철저한 정책철학과 미흡한 실행능력 등으로 주체적 집행역량의 문제점을 드러내며 정책 변질을 자초한 측면이 크다고 하겠다.

[그림 3] 문재인 정부의 노동정책 변질에 대한 인과적 추론



[표 6] 문재인 정부의 노동정책 변화에 대한 주요 영향요인들

	노동정책 변질에의 영향요인
외적 여건의 제약	-경제와 노동시장의 침체 -재계·야당·보수언론의 강한 저항 -정책대상집단인 소상공인(최저임금 인상 및 주52시간제 시행)과 공무원 비정규직의 거센 반발 -민주노총의 불신과 비협조 -중대사건으로서 일자리실적의 급락('고용참사')와 그에 따른 국민여론의 악화
정책주도집단의 집행역량 문제	-친노동적 정책의제들의 설정(노동계와의 정책연대협약 및 국정과제 기획 참여) -정책철학- 정책추진의 목표의식과 실행의지-의 불철저 및 마모 -정책실행능력의 미비: 파급효과·정책지형 및 실행조건에 면밀한 점검에 입각한 정책집행에의 사전준비 미흡과 성급한 추진, 정책추진 타이밍과 추진방식에의 전략적 미숙, 기존 집행방식의 답습과 선행 정책경험의 학습 결여

이번 연구를 통해 도출되는 두 가지의 정책적 시사점을 제시하는 것으로 결론을 갈음키로 한다. 첫째, 문재인 정부가 대선과 국정 기획의 단계를 거쳐 설정한 '노동존중 사회' 등 노동정책분야의 국정과제는 경제발전과 기업경쟁력을 강조해온 역대 정부의 정책기조와 크게 차별화되는 진보적인 내용을 담고 있었다. 그런 만큼, 이른바 '문재인표' 노동정책은 여느 정책의 형성과 집행에 수반되는 통상적인 정책경합을 넘어 노사간의 이해대립과 보수·진보진영의 이념대결이 합류하여 노동정치·국가정치·담론정치에서의 다중적 정책대결구도를 조성하며 과열된 정책갈등을 표출하였다. 문재인 정부에서의 이같은 노동정책 추진과정 (그리고 보수정부가 추진한 친기업적 노동시장 개혁의 좌절 사례)을 돌아보면, 정권교체를 계기로 열린 정책의 창에서 새 정부가 기존의 정책기조로부터 경로변경을 시도하려는 경우 정책의제를 설정하였다고 해서 그 정책과제가 순탄하게 집행되는 것은 결코 아니며, 정책 추진을 둘러싼 찬성과 반대의 치열한 진영 대립을 극복하고 그 정책변화에 대한 국민적 수용을 이끌어내는 일이 얼마나 중요

하며 지난한 것인지를 확인케 된다. 기존의 정책학 연구에서 새로운 정책의 의사결정이 이뤄지는 정책변화에 초점을 맞춘 이론적 논증이 주로 제시되었다는 점을 감안할 때 이번 연구에서 시론적으로 접근하였듯이 정부가 결정한 정책과제가 다양한 정치적 상호작용을 거치면서 변질되거나 후퇴하는 정책 변화의 발생원인들을 규명하려는 경험적 분석과 이론화의 노력이 더욱 확충될 필요가 있겠다.

둘째, 문재인인의 정책변화 사례분석을 통해 첨예한 이해·이념 대립을 동반하는 노동정책의 추진에 있어 후퇴와 변질을 막고 성공적인 집행을 이뤄내기 위해서는 외부 여건의 제약과 찬반의 치열한 정책경합을 넘어설 수 있는 정책주도집단의 집행역량, 즉 확고한 정책철학과 '준비된' 실행능력이 담보되어야 함을 확인케 된다. 선거국면에서 득표전략에 따라 정치적 상품으로 제시된 '거품의' 국정과제가 아니라 한다면, 그 국정과제의 완수를 위해서는 정책주도집단이 정책집행의 추동력으로 소기의 정책성과를 성취하겠다는 선명한 목적의식, 추진계획에 따라 흔들림 없이 진척시켜가려는 집행의지, 그리고 (노동존중 사회의 실현과 같이) 개혁적 정책가치에 부합되는 새로운 집행방식(예: 노동참여 보장)으로 구성되는 정책철학의 집단적 공유와 내면화가 요망된다. 또한, 뜨거운 정책대결과 복합적인 파급효과를 수반하는 노동정책이 추진과정에서 많은 장애여건으로 인해 변질의 가능성이 높다는 점을 이번 연구를 통해 확인할 수 있는 만큼, 그 정책의 성공적인 집행을 위해서는 실행여건과 파급효과의 면밀한 파악에 입각한 치밀한 실행계획, 예상 문제과 장애여건에 대한 충실한 사전 대책, 그리고 집행성과를 담보할 수 있는 실행 전략·실행 방법·과제 배치·정책정치 및 여론 관리 등에 대한 -을 강구하고 실천할 수 있는 실행능력이 정책주도집단에게 필수적으로 요구된다. 다시 말해, "아무리 정책기획이 적절-타당하더라도 이를 효과적으로 구현하기 위한 치밀한 정책집행의 추진전략 및 실행계획을 강구치 못하면 제대로 성취할 수 없다"(이병훈 2011)는 점을 문재인 정부의 노동정책 변화에 대한 이번 연구를 통해 얻는 교훈으로 유념해야 할 것이다.

아울러, 이 논문에서는 문재인 정부의 노동정책 전반에 있어 변질·후퇴의 양상을 보이고 있는 정책 변화의 흐름에 대해 연구자의 직관적 관찰에 기반하여 논의하고 있다는 점에서 근본적인 연구한계를 안고 있다. 그런 만큼, 정책변화에 대한 이론적 논증을 좀더 다져나가기 위한 향후 연구과제로서 현 정부가 추진한 특정 노동정책(예: 최저임금 1만원 조기실현, 공공부문 비정규직 전환, 주 52시간제 시행 등)을 대상으로 다양한 주체들 사이에 전개되는 정치적 상호작용에 초점 맞추어 정책변질의 동학에 대해 심층적인 사례분석을 시도하거나, 박근혜 정부의 '친기업적' 노동시장개혁 정책과 문재인 정부의 '노동존중' 정책이 추진되는 과정에서 공표한 정책의제가 성취되지 못한 정책 변질이 공통적으로 발생된 배경원인을 규명해보려는 비교 관점의 연구를 수행하는 것이 요망된다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강진구(2019). 문재인정부 2주년 노동준중사회로 가기 위한 희망은 여전히 유효한가. 문재인 정부 2주년 경제산업-노동정책 평가 및 2020 총선의제 민주노동 기획토론회 자료집.
- 김대호(2017). 문재인 정부 1년 경제평가 및 제언. 사회디자인연구소 연구보고서.
- 김순양(2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 한국정책학회보. 19(1). 35-70.
- 김유선(2019a). 문재인 정부 노동정책 2년 평가와 과제. 참여연대·한겨레경제사회연구원 공동주최 『문재인 정부 2년, 촛불시민항쟁 이후 시민의 삶』 정책토론회 자료집. 75-90.
- \_\_\_\_\_ (2019b). 최저임금 보도건수 추이: 2017년 1월부터 2019년 1월까지. KLSI 이슈페이퍼 제102호.
- 김형렬(1999). 정책실패 요인에 관한 고찰. 사회과학논집. 30. 1-36.
- 김종범(2004). 정책실패. 한국정책학회 추계학술대회논문집. 526-541.
- 김형렬(1999). 정책실패 요인에 관한 고찰. 사회과학논집. 30. 1-36.
- 남궁근(2012). 정책학. 법문사.
- 노광표(2019). 문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제. KLSI Issue Paper 제116호.
- 민주노동 정책연구원(2019). 문재인 정부 2년, 노동정책 평가. 이슈페이퍼 2019-02.
- 송호근(2017). '땡'축구의 유혹. 중앙일보 7월 11일자 컬럼.
- 신세돈(2019). 해외로 '기업 디아스포라'...국내 일자리도 빠져나간다. 중앙일보 5월 7일자 컬럼.
- 심준섭·김지수(2011). 갈등연구에서 프레임분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로. 국가정책연구. 25(3). 29-64.
- 안병철·이계만(2009). 정책실패에 관한 연구경향 분석. 한국정책과학학회보. 13(2). 1-19.
- 이병훈(2016). 노동개혁국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가: 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양노동의 대응을 중심으로. 한국사회정책. 23(1). 1-23.
- \_\_\_\_\_ (2011). 사회통합적 노동개혁, 진보의 좌절과 현실 타협. 강원택·장덕진(편). 노무현정부의 실험: 미완의 개혁. 한울아카데미. 279-310.
- 이병훈·유범상(2001). 노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구: 정리해고제를 중심으로. 한국사회학. 35(2). 177-204.
- 정광호(2005). 노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가. 행정논총. 43(2). 301-349.
- 정이환(2019). 노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석. 산업노동연구. 25(2). 37-85.
- \_\_\_\_\_ (2017). 노동시장정책의 성격과 배경요인: 노무현·이명박 정권 비교. 경제와 사회. 116. 136-186.
- 한중희·권용수(2013). 비정규노동정책과정의 동태성 연구: 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 복합흐름(Multiple Streams)이론의 적용을 통한 조직간 역학관계 분석. 한국조직학회보. 10(2). 1-28.
- 황성수·김경대·오유미(2015). 정책과정, 정책변동에 관한 연구논문 분석: 우리나라 옹호연합모형 및 관련연구의 흐름과 특지에 관한 논의. 한국정책과학학회보. 19(4). 1-26.

- Bardach, E.(1974). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.
- Dunn, W.(1981). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D.(1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*. 9(3). 383-400.
- Freudenburg, W. & Gramling, R.(1994). Bureaucratic slippage and failures of agency vigilance: The case of the environmental studies program. *Social Problems*. 41(2). 214-239.
- Goggin, M.(1986). The too few cases, the many variables problem in implementation. *Western Political Quarterly*. 39(2). 328-347.
- Hilgartner, S. & Bosk, C.(1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology*. 94(1). 53-78.
- Kingdon, J.(1995). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Landau, M.(1977). The proper domain of policy analysis. *American Journal of Political Science*. 21(2). 423-427.
- Lindblom, C.(1977). *Politics and markets: The world's political-economic systems*. New York: Basic Books.
- Lowi, T.(1979). *The end of liberalism*. New York: Norton
- March, J. & Olsen, J.(1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*. 78(3). 734-49.
- Nordhaus, W.(1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*. 42(2). 169-190.
- Ostrom, E.(2007). Challenges and growth: The development of the interdisciplinary field of institutional analysis. *Journal of Institutional Economics*. 3. 239-264.
- Poulantzas, N.(1978). *State, power, socialism*. London: New Left Books.
- Preston, T. & Hart, P.(1999). Understanding and evaluating bureaucratic politics: The nexus between political leaders and advisory. *Political Psychology*. 20(1). 49-98.
- Sabatier, P.(ed.)(2007). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. & Weible, C.(2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier(ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Pres. 189-221.
- Schön, D. & Rein, M.(1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable controversies*. New York: Basic Books.
- Zahariadis, N.(2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. Sabatier(ed.). *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press. 65-91.

◀ Abstract ▶

## A Study on the Change of Labor Policy in Moon Jae-In Government

Byoung-Hoon Lee\*

Moon Jae-In government, which took power in the early presidential election, following the Candle-light civil revolution in late 2016 and early 2017, took active action to implement progressive labor policy during its first year. Confronted with the worsening performance of job markets and business cycle, the Moon government transformed its policy stance from pro-labor reforms toward economic revitalization since the mid of 2018. This study finds that the policy slippage of pro-labor reforms in the Moon government is closely associated with the failure of policy elite group to tackle with strong resistance by opposition circles as well as the unfavorable external conditions. The implementation competency of the policy elite group is comprised of policy philosophy and implementation capability. In their policy philosophy, the goal consciousness and policy motivation of the policy elite group were worn away by various constraints. In their implementation capability, the policy elite group exposed many weakness, such as poor preparation of policy implementation plans, inexperienced strategic treatments, lock-in of old implementation styles, and lack of learning from the trials and errors of previous policy implementation. In conclusion, this study addresses some policy implications, drawn from the behavioral analysis of the policy elite group with regard to the policy slippage of labor policy in the Moon government.

**Keywords:** labor policy, policy change, policy slippage, Moon Jae-In government, policy elite group

◆ 2019. 10. 31. 접수 / 2019. 11. 26. 1차수정 / 2019. 12. 02. 게재확정

---

\* Chung-Ang University(bhlee@cau.ac.kr)