

# 문재인정부 노동개혁의 이상과 현실: 포용적 안정화에서 연성 이중화로\*

권순미\*\*

---

## 요약

이 논문은 문재인정부의 노동개혁정책의 특징을 살펴본다. 출범 당시 문재인정부의 노동 공약은 노동시장 내부자뿐만 아니라 외부자의 고용과 복지를 광범위하게 보장하는 포용적 안정화전략(inclusive security strategy)에 가까웠다. 그러나 이행된 정책은 외부자의 사회적 보호가 제한적으로 이루어진 연성 이중화전략(smoothed dualization strategy)에 그쳤다. 노동정책의 이상과 현실 사이의 괴리는 경제상황 악화에 대비한 정부의 세밀한 로드맵의 부재와 약한 정치력 탓만이 아니라 보수주의 복지체제와 공고화된 이중 노동시장 등 구조적 제약에 기인하는 바가 크다.

**주요어:** 노동개혁, 이중 노동시장, 포용적 안정화, 연성 이중화, 고용보호, 복지체제

---

---

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475).

\*\* 고용노동연수원 교수 (smkwon7@koreatech.ac.kr)

## 1. 서론

문재인정부의 국정기획자문위원회가 발표한 노동분야 국정과제는 매우 원대했고, 대선 공약 사항을 비교적 잘 반영하였다. ‘고용 없는 성장’과 극심한 노동시장 양극화를 극복하기 위해 ‘일자리 정부’를 자임한 문재인정부는 단지 ‘더 많은 일자리’가 아니라, ‘더 좋은 일자리’ 창출을 공약했다. 정부 출범 1호 업무지시는 대통령 직속 일자리위원회의 설치였다. 일자리위원회 위원장인 대통령은 “좋은 일자리를 늘리고, 노동시간과 비정규직은 줄이며, 고용의 질은 높이는 ‘늘리고, 줄이고, 높이고’ 정책으로 일자리 문제를 해결하겠다”고 말했다(일자리위원회, 2017). 취임 후 첫 외부 일정으로 찾은 인천공항공사에서는 “5년 임기 내 공공부문 비정규직 제로 시대를 열겠다”고 약속했다. 그러나 한국사회가 직면한 최대 문제 중 하나인 이중 노동시장(dual labor market)을 극복하기 위한 정부의 행보는 출범 2년 반이 지난 지금, 애초 목표로 했던 경로에서 상당히 벗어나 있다. 이중 노동시장에 맞선 문재인정부의 정책은 과연 무엇이었으며, 그 특징은 무엇인가? 공약한 정책과 실행한 정책은 무엇이 어떻게 달라졌나?

그 동안 문재인정부의 노동정책에 대한 연구는 크게 두 갈래로 나뉜다. 하나는 정부의 노동정책을 ‘급진적 개혁안’(노중기, 2018), 혹은 ‘사민주의적 개혁안’(Kwon and Hong, 2019)으로 평가하고, 이것이 가능한 이유를 촛불정국 등 정치경제적 맥락 속에서 찾는 것이다. 그러나 이 연구들은 아직 문재인정부의 출범 초기여서 공약 중심의 정책 평가에 그칠 수밖에 없었다. 다른 하나는 집권 전반기 노동 공약의 이행 수준을 평가하는 것이다. 이 작업은 김유선(2019), 노광표(2019), 김종진(2019), 이창근·정경윤(2019) 등 노동계 인사들이 주도했다. 그러나 후자의 연구는 각론 중심의 이행 여부에 초점이 맞추어지다보니, 문재인정부의 전반적인 노동정책의 특징을 포착하는 데는 소홀했다. 이 논문은 그 공백을 메우고자 한다. 아직 문재인정부의 임기가 절반 정도 남아 있지만, 노동개혁의 성격과 정책의 실행력은 상당 정도 드러났다고 볼 수 있다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 노동시장 및 사회 불평등에 대응하는 각국의 정책이 복지체제에 따라 다양할 수 있다는 Obinger 등(2012)의 논의와 분석 틀을 소개한다. 3장에서는 과거 정부와의 비교의 관점에서 이중화에 대응하는 문재인정부의 노동정책을 고용보호, 활성화, 임금 및 사회보장, 노사관계 분야로 나누어 살펴본다. 4장에서는 실제 이행된 노동정책을 평가한다. 5장의 결론에서는 이 연구를 요약하고, 향후 연구과제를 밝힌다.

## 2. 이론적 검토

탈산업화와 긴축경제의 시기에 대부분의 선진국들은 고용률 제고와 경제 성장을 위해 경쟁적으로 노동시장 자유화를 추진하였다(Emmenegger et al., 2012; Fleckenstein and Lee, 2017). 비교적 엄격한 고용보호와 관대한 사회보장제도를 갖춘 것으로 평가받던 ‘조정시장 경제’의 유럽 국가들도 예외는 아니다. 스웨덴, 독일, 프랑스 등은 1990년대 이후 점진적이기는 하지만, 노동시장 탈규제, 실업급여 수급 요건의 강화, 실업급여의 축소 등 일련의 개혁을 단행하였다(Palier and Thelen, 2012; Dostal, 2012; Fleckenstein and Lee, 2017). 노동운동은 탈규제 정책에 강력히 저항했지만, 자본의 의도는 대체로 관철되었다. 그 결과 노동시장의 내부자-외부자 분할은 점차 심화되고 있다(Rueda, 2005).

이런 국제적 추세에도 불구하고, 노동시장 불평등 패턴은 복지체제에 따라 다양하며 정책 유형도 이에 따라 차이를 보인다(Obinger et al., 2012). 오빙거 등(Obinger et al., 2012)은 자유주의 복지체제는 유연화전략(flexibility strategy)으로, 보수주의 복지체제는 이중화 전략(dualization strategy)으로, 사민주의 복지체제는 포용적 안정화전략(encompassing security strategy)으로 대응했다고 주장한다. 이들은 이 외에도 새로운 패러다임으로 2000년대 이후 OECD와 EU가 초국적 과정에서 제안한 유연안정성 전략(flexicurity strategy)을 추가하여 노동시장 및 사회 분할에 대응하는 네 가지 유형을 [표 1]과 같이 제시하였다.

[표 1] 노동시장 및 사회 분할에 대응하는 네 가지 방식

구분	자유주의	보수주의	사민주의	신 패러다임
	유연화	(연성) 이중화	포용적 안정	유연안정화
고용보호	모두에게 낮음	내부자에게 높음 외부자에게 낮음	모두에게 높음	모두에게 낮음
활성화 ·근로연계복지 ·인적자본투자	·높음 ·낮음	·낮음 ·높음	·낮음 ·높음	·낮음 ·높음
사회보장	·모두에게 낮음 ·수당 삭감	·내부자에게 높음 ·외부자에게 사회보장 강화	모두에게 높음	모두에게 높음

자료: Obinger et al(2012: 179).

노동시장 불평등에 맞서 영미의 자유주의 복지체제는 유연화전략으로 대응하였다. 이들 국가의 유연화전략은 내부자와 외부자 모두에게 고용보호 수준과 사회보장 수준이 낮고, 활성화 정책은 투자를 많이 해야 하는 적극적 노동시장정책보다는 근로연계복지를 특징으로 한다(Obinger et al., 2012). 사회보장 수준은 낮은 편이며, 긴축경제 시기에는 고용 증대와 재정 건

전성을 유지하기 위해 노동시장을 유연화하고 복지제도를 후퇴시키는 방향으로 나아갔다 (Iversen and Wren, 1998). 국가의 재분배 정책 개입을 최소화하고 사회적 위험을 시장에서 개인이 해결하도록 한 것이다. 따라서 영국국가에서는 개인의 시장 소득 수준에 따라 극심한 양극화가 발생한다. 정치적인 측면에서 보자면, 약한 노조와 우파정부의 집권 하에서 정부를 통한 사회적 보호를 기대하기가 더 어려워진다.

반면, 사민주의 복지체제는 내부자만이 아니라 외부자들도 고용안전망과 사회보장제도로 보호하는 포용적 안정화전략으로 불평등에 대응하였다. 스웨덴과 같은 사민주의 복지국가들은 보편주의, 관대한 급여수준, 위험의 포용적 사회화, 사회급여에서 시장력에 관한 종합적 사회 서비스와 적극적 노동시장정책을 시행함으로써 불평등은 노동시장과 사회보장의 영역에서 모두 줄어든다(Esping-Andersen, 1999). 유연화전략과 대조적으로 사민주의 복지국가의 포용적 안정화전략은 탈규제와 시장화를 모두 거부한다. 이러한 전략은 사민주의 모델이 과거에 달성한 것을 지키려는 노력이다. 이러한 궤적을 따를 가능성이 가장 높은 정치적 환경은 좌파 코포라티즘(left corporatism)이다(Obinger et al., 2012: 180).

이중화전략은 사회보험 중심의 보수주의 복지체제에서 주로 사용된다. 복지 수급권과 고용경력 및 고용지위를 연계하는 것을 특징으로 하는 보수주의 복지체제에서 내부자는 높은 고용보호와 사회보장을 누리지만, 외부자는 이 모두로부터 배제된다. 이중화전략은 다시 두 유형으로 세분화할 수 있다(Obinger et al., 2012). 하나는 연성 이중화(smoothed dualization)로, 정부가 비정규직 등 외부자에게 적극적 노동시장정책을 실시하고 사회보장을 개선하는 반면, 주변부 노동력에게는 여전히 어느 정도의 자유화를 허용하는 것이다. 다른 하나는 경성 이중화(pronounced dualization)이다. 이는 외부자에 대한 지원 정책이 내부자의 특권적 지위를 위협할 가능성이 있을 경우, 좌파정당조차도 외부자의 이익보다는 내부자의 이익을 우선적으로 보호하는 전략이다. 연성 이중화전략이 이중 노동시장을 다소나마 완화하는 효과가 있다면, 경성 이중화전략은 더욱 공고화하는 효과가 있다. 독일과 오스트리아의 경우, 극심한 경제위기 시기를 제외하고 대체로 연성 이중화전략을 사용해 왔다(Eichhorst and Marx, 2011; Obinger et al., 2012).

마지막으로 유연안정성 모델은 탈규제적 유연화를 특징으로 하는 앵글로색슨국가와 엄격한 고용보호를 특징으로 하는 남부 유럽국가들과는 다른 경로로, 낮은 수준의 고용보호제도와 활성화정책(activation policy), 그리고 비교적 관대한 사회보장정책이 상호 유기적으로 결합되어 있는 것이 특징이다. 유연안정성 개념은 “노동시장, 작업조직 노동관계의 유연성을 강화하는 동시에 노동시장의 취약집단과 외부자에게 고용보호와 사회보장을 제고하는 정책전략”으로 정의할 수 있다(Wilthagen and Rogowski, 2002: 250). 이 개념은 1997년부터 유럽 고용전략

(European Employment Strategy)의 핵심 개념으로 자리잡으면서 학술적·정치적 논쟁의 대상이 되었다. 유연안정성 옹호론자들은 대체로 유연성(flexibility)과 안정성(security)의 상호작용과 통합적 정책 시행이 각 기능을 제도적으로 보완하고 배가할 수 있다고 주장한다. 유연안정성 모델의 대표 사례인 덴마크와 네덜란드의 고용정책은 공통적으로 적극적 노동시장정책과 실업급여를 연계시킨 활성화정책에 의해 뒷받침된다. 두 나라에서 '활성화'란 용어가 등장하기 시작한 것은 '유연화'가 인기를 끌던 1980년대 중반 무렵이다. 이는 복지국가가 변화된 경제구조에 적응하는 과정에서 취하는 사회급여정책의 보다 구체적 표출이자 노동의(재)통합을 적극적으로 장려하는 제도로 이해된다(Clegg and van Wijnbergen, 2011: 333). 활성화정책은 교육훈련정책과 긴밀히 연관되어 있다. 사회 파트너들은 교육정책의 입안 및 시행에 깊숙이 관여하며, 이들의 개입은 제도적으로 보장된다. 교육훈련은 피용자만이 아니라 실업자들에게도 광범위하게 제공된다.

에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1990)이 제시한 탈상품화와 계층화를 기준으로 볼 때, 한국의 복지체제를 어떻게 유형화할 것인지는 매우 논쟁적인 사안이다.<sup>1)</sup> 한국의 복지체제는 영미국가들과 마찬가지로 탈상품화 수준이 낮다. GDP 대비 공적 사회 지출은 2005년 6.2%에서 2018년 11.1%로 약 5%포인트 늘어났지만, 아직 OECD 평균(20%)에 미치지 못하는 미약한 수준이다. 게다가 한국의 노동시장체제는 극단적으로 불안정하고 임금 불평등이 심하다(정이환·김유선 2011). 노동시장 중심부는 대기업과 공공부문 정규직들이 차지하고 있고, 주변부는 중소 영세기업, 비정규직들로 채워져 있다. 통계청(2019a)에 따르면, 비정규직 비율은 임금 노동자의 약 36.4%(748만 명)에 달하며, 이들의 월 평균 임금은 정규직의 51.8%에 불과하다. 비정규직의 사회보험 가입률은 국민연금 37.9%, 건강보험 48.0%, 고용보험 44.9%로 정규직의 각 86.2%, 90.1%, 87.2%와 대비된다. 그밖에 비정규직들은 정규직들이 마땅히 누리고 있는 퇴직금, 상여금, 시간외수당, 유급휴가, 교육훈련제도로부터 배제되어 있다. 이중 노동시장이 이중 복지지로 이어지는 구조인 셈이다. 이렇듯 노동시장과 복지체제의 강한 분절성 혹은 계층화 효과를 놓고 볼 때, 한국은 보수주의 복지체제와 매우 유사하다(강명세, 2002; 양재진, 2005). 요컨대, 한국의 노동시장은 영미형의 불안정성과 보수주의 복지국가의 분절성이 결합된 극단적 형태에 속한다고 볼 수 있다. 그러므로 정부의 노동시장정책은 유연화전략과 이중화전략 사이에서 결정될 가능성이 크다.

그렇다면, 문재인정부에게는 어떤 선택지가 있었나? 두 가지를 가정해 볼 수 있다. 그 하나는 내부자-외부자 분할에 대응하는 주요 선진국의 노동시장 정책이 경로 의존적이었음(Obinger et al., 2012)을 고려할 때, 문재인정부의 정책도 과거 정부들과 크게 다르지 않을 가

1) 한국 복지체제 유형화와 관련한 논쟁 등은 김연명(2002), 김연명(2013)을 참고.

능성이다. 그런데 과연 보수정부와 중도좌파정부의 노동정책을 차별화할 수 있는지에 대해서는 따져볼 필요가 있다. 대부분의 선행 연구들은 1997년 외환위기를 기점으로 한국의 노동시장이 신자유주의적으로 재편되었다고 보지만,<sup>2)</sup> 과거 정부들의 노동정책을 모두 ‘신자유주의적’이라고 묶어버리기는 어렵다. 정이환(2017)이 밝힌 바와 같이, 노무현정권과 이명박정권은 많은 공통점에도 불구하고 상이한 국정철학에 따라 상이한 노동정책을 추진하였다. 시장원리를 중시했던 이명박정권의 노동정책은 유연화를 추구했지만, 진보정권임을 자임한 노무현정권은 격차 해소와 차별 시정을 주요 국정과제로 설정했고, 이런 맥락에서 비정규직 보호와 성차별 완화정책을 시행하였다(정이환, 2017). 이는 [표 1]의 연성 이중화전략에 가깝다고 볼 수 있다. 문재인정부는 노무현정부의 국정철학을 계승·발전시키고자 한다는 점에서 연성 이중화 노동전략의 경로를 따를 가능성이 높다.

다른 하나의 가능성은 기존 경로에서 벗어나 새로운 정책을 선택하는 것이다. 정책결정을 둘러싼 급격한 외부 충격이나 내부의 정치적 변화는 기존의 관성에서 벗어난 정치적 선택을 가능케 한다. 가령, 외환위기의 특수한 국면에서 집권했던 김대중정부의 경우, 경제위기로부터 탈출하기 위해 IMF가 요구하는 노동시장 유연화 등 신자유주의적 처방을 수용하였고, 다른 한편으로는 이로 인한 사회적 충격을 완화하기 위해 복지정책에서 국가책임을 대폭 강화하였다. 문재인정부는 촛불혁명과 박근혜 대통령의 탄핵이라는 매우 특수한 정치적 국면에서 탄생하였다. 촛불혁명의 주체는 다중 시민이었지만, 그 중심에는 조직된 노동과 진보적인 시민단체가 있었다. 이런 정치적 배경은 문재인정부가 과거 중도좌파정부들보다 더 진보적이고 친노동적인 정책을 펼칠 것이라고 예상할 수 있는 근거가 된다.

### 3. 문재인정부의 노동공약: 포용적 안정화전략

문재인정부의 노동공약은 유연화도 연성 이중화도 아닌, 포용적 안정화전략에 가까웠다. 시민주의 국가들처럼 보편적 시민권에 바탕을 둔 복지국가를 추구한 것은 아니었지만, 적어도 노동시장 내부자들이 기존에 누려오던 높은 고용 안정성과 복지를 유지하면서도 외부자의 내부 노동시장 진입을 촉진하고 이들의 복지를 획기적으로 개선하는 것을 목표로 했다. 이는 대선 공약과 국정기획자문위원회의 ‘국정운영 5개년 계획’, 일자리위원회와 관계부처가 만든 ‘일자리정책 5년 로드맵’ 등에서 확인할 수 있다. 주요 노동정책 공약을 고용, 활성화, 임금 및 사회보장, 그리고 노사관계의 네 범주로 나누어 보면 [표 2]와 같다.

2) 대표적으로 노중기(2006), 조돈문(2006)이 있다.

[표 2] 문재인정부의 주요 노동공약

구분	주요 공약
고용정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>·일자리중심 국정운영 인프라 구축 (대통령 직속 일자리위원회 설치)</li> <li>·공공부문 81만개 일자리 창출</li> <li>·공공부문 비정규직(간접고용 포함) 정규직 전환</li> <li>·비정규직 OECD 수준 감축</li> <li>·비정규직 사용사유제한제도 도입 (상시·지속, 생명·안전업무)</li> <li>·비정규직 차별금지특별법 제정</li> <li>·비정규직 과다 고용 대기업에 '비정규직 고용 부담금제' 도입</li> <li>·노동시간 단축, 노사상생형 일자리 모델 확산으로 민간부문 일자리 50만개 창출</li> <li>·2대 지침 (저성장과 해고, 취업규칙 해석 및 변경) 폐지</li> </ul>
활성화정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>·근로장려세제 확대</li> <li>·청년구직촉진수당 신설</li> <li>·신년전 전직·재취업 위한 원스톱 서비스 제공 인프라 확충</li> <li>·여성 새일센터 단계적 확충</li> <li>·미래세대 투자 확대 (어린이집 누리과정 전액국고지원, 국공립 유치원 확대, 온종일돌봄체계 구축, 2022년까지 고교 무상교육 실시)</li> </ul>
임금 및 사회보장 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>·2020년까지 최저임금 1만원 실현</li> <li>·공정임금제로 임금격차 해소</li> <li>·중층적 고용안전망 구축 (고용보험 확대, 실업급여 보장성 강화, 한국형 실업부조제도 도입, 산재보험 확대)</li> <li>·알바존중법 도입</li> </ul>
노사관계 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>·ILO 핵심협약 비준</li> <li>·산별교섭등 초기업단위 단체교섭 촉진 위한 제도 마련</li> <li>·노동인권교육 강화</li> <li>·원청의 공동사용자성을 강화하는 근로기준법, 산업안전보건법 개정</li> </ul>

자료: 더불어민주당(2017), 국정기획자문위원회(2017), 일자리위원회·관계부처 합동(2017).

고용정책은 일자리-분배-성장의 선순환 구조를 정착시키기 위한 양질의 일자리 창출을 최우선 목표로 삼았다. 양질의 일자리 창출이야말로 소득주도성장과 저성장·양극화·저출산 등 한국사회가 직면한 구조적 문제 해결의 핵심이라고 보았기 때문이다. 세부 정책으로는 대통령 직속 일자리위원회의 설치, 공공부문의 81만개 일자리 창출, 민간 일자리 50만개 창출, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 등이다. 공공부문 80만개 일자리 창출의 특징은 그 대규모성에 있다. 이는 2012년 대선에서 노무현 후보가 공약한 공공 일자리(40만개)의 두 배에 달한다(노중기, 2018). 주 52시간 노동시간 단축 및 상생형 일자리를 통한 50만개의 민간 일자리 창출도 새로운 시도라 할 수 있다.

문재인정부는 비정규직 보호를 위한 과감한 규제 정책 약속했다. 공약에는 역대 정부에서 한 번도 시도한 적이 없었던 '상시·지속, 생명·안전업무'에 종사하는 비정규직에 대한 사용사유 제한제도와 비정규직 과다 사용 대기업에 '비정규직 고용부담금 제도'를 도입한다는 내용이 포함되었다. 비정규직의 사용을 입구부터 막고, 남용하는 기업을 제재하겠다는 강력한 의지

의 표현이었다. 또한 박근혜정부가 시도했던 대표적인 유연화 정책인 '쉬운 해고' 지침(공식 명칭은 '공정인사 지침'), 취업규칙 불이익 변경 지침을 폐기하기로 했다. 한마디로 고용정책 공약은 보수 정부의 유연화정책을 뒤집는 것이었다. 반면에 외환위기 이후 노동계가 요구해 온 고용 안정성에 대한 요구를 대폭 수용하였다.

활성화정책은 외부자의 이익을 보호하는 대표적인 정책이다. 실업자, 청년 구직자, 경력단절 여성 등을 직업훈련에 참여시켜 이들의 숙련향상을 뒷받침하고, 나아가 취업능력 및 생산성을 제고시킬 수 있기 때문이다. 문재인정부가 제시한 활성화정책의 핵심은 4차 산업혁명에 대비하여 평생직업능력개발체계를 구축하고, 구직·전직·퇴직에 대비한 생애맞춤형 취업지원체도를 시행한다는 것이었다. 대표적으로 고용보험에 가입하지 않은 미취업 청년들(NEET 포함, 18-34세 적용)이 정부의 공공고용서비스에 참여하는 등 자기주도적 구직활동을 할 경우, 취업성공패키지 3단계)와 연계한 청년구직촉진수당을 신설하고(2017년부터), 2020년부터 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조로 발전시키는 계획을 들 수 있다. 여성에게는 새일센터의 단계적 확충 및 직장 내 차별 없는 여성 일자리 환경을 약속했다.

임금 및 사회정책은 기존 정규직이 누려오던 이익(연공급 임금, 기업복지 등)을 축소시키지 않으면서 저임금 취약노동자들의 시장 임금 및 사회적 임금을 향상시켜 소득 양극화 해소에 기여하는 방향으로 정책을 제시하였다. 이런 맥락에서 2020년까지 최저임금 1만원의 실현과 중층적 사회안전망 구축이 주요 공약으로 제시되었다. 임금 불평등 축소를 위해 2020년까지 최저임금 1만원을 실현하겠다는 공약은 민주당만이 아니라 정의당과 바른정당도 제시하였지만, 이는 대통령 임기 5년 동안 매년 15.7%를 올려야 달성 가능한 목표였다. 중층적 사회안전망 구축은 사회보험 사각지대에 있는 외부자들을 보호하는 것을 목표로 했다. 우선, 실업급여 지급 수준 및 수급기간을 상향하여 실업급여의 보장성을 강화하기로 했다. 그 대상은 예술인·특수 고용노동자, 65세 이상 고령자, 자영업자이다. 예술인, 감정노동자, 특수고용노동자의 산재보험 적용도 확대하기로 했다. 아르바이트 현장에서 일하는 청소년 노동자들을 위한 '알바존중법'의 도입도 약속했다. 3개월 계속 근로를 제공하는 청년알바(초단시간 계약 포함, 근무기간 90일 이상)에게 실업급여를 확대적용하고 퇴직금을 지급한다는 내용이었다.

이명박·박근혜정부가 기업의 인사경영권을 보장하는 대신 노조 무력화에 힘을 쏟았다면, '노동존중 사회'를 표방한 문재인정부는 노동기본권 신장과 노조 교섭력 제고에 중점을 둔 포용적 노동정책을 지향했다. ILO 핵심협약 비준, 산별교섭 등 초기업단위 교섭체계 개선, 노동인권교육의 강화, 공공기관 노동이사제 도입 등이 그것이다. 이 공약들은 정규직만이 아니라

3) 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업활동계획에 따라 '진단·경로설정(1단계)→의욕·능력증진(2단계)→집중 취업알선(3단계)'에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우 '취업성공수당'을 지급함으로써 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업지원체계이다.

스스로를 보호하기 어려운 실업자와 해고자, 미조직 비정규직, 청소년 알바 등의 외부자들을 광범위하게 노조로 포괄하려는 목적을 갖고 있었다. 민주화에도 불구하고, 한국의 노사관계는 권위주의 체제 때와 마찬가지로 자본 우위성이 보장되는 ‘기울어진 마당’이다. 2019년 8월 현재 정규직의 조직률은 17.6%이고, 비정규직의 조직률은 3.0%에 불과하다(통계청, 2019a). 낮은 조직률은 무엇보다 기업의 노조 배제전략에 기인한다. 비정규직은 한국 사회에서 가장 보호를 필요로 하는 집단이지만, 스스로를 보호할 권력자원이 가장 적은 집단 중 하나이다(권순미, 2012). 이런 상황을 반영하여 문재인정부의 노사관계정책은 외부자의 노조가입 비용을 낮춤으로써 노조 가입률과 교섭력을 제고하는 데 초점이 맞추어졌다.

일부 대선공약은 시행하기도 전에 국정기획자문위원회의 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에서 삭제되었다. 비정규직을 과다하게 사용하는 300인 이상 대기업에게 적용하려던 ‘비정규직 고용부담금 제도’ 도입이 이에 해당한다. 300인 이상 대기업에 종사하는 비정규직 규모가 작아 그 실행효과가 작을뿐더러 제도 도입을 위해서는 비정규직의 범위, 과다 채용기준, 고용부담금 수준 등에 대한 사회적 합의가 필요하나 이것이 현실적으로 용이하지 않다는 판단에 따른 것으로 보인다. 그러나 그 외의 대선공약들은 대체로 국정과제에 반영되었다. 문재인정부의 노동공약은 지난 20년간 국제 경쟁력 강화를 명분으로 경제 효율성, 노동 유연성, 진보적 노동운동 배제에 집중했던 보수정부의 노동정책을 역전시키는 ‘정책의 대전환’으로 볼 수 있다. 또한 과거 중도좌파정부들이 노동시장 유연화를 대가로 사회 안정성과 노동기본권 보장을 내세웠다면, 문재인정부는 외환위기 이후 내부자와 외부자 모두에게 고용 안정, 사회보장, 노동기본권 보호를 동시에 약속한 최초의 정부였다고 말할 수 있다.

문재인정부 이전의 노동시장정책은 유연화와 연성 이중화전략 사이를 오갔다. 보수정부는 유연화에, 중도좌파정권은 연성 이중화에 좀 더 가까웠다. 하지만, 어떤 정책도 노동시장 불평등을 완화하는 데에는 성공하지 못했다. 극심한 경제위기 상황에서 출범한 김대중정부는 민간기업의 대규모 구조 조정, 공기업 민영화, 노동시장 유연화로 난국을 돌파하고자 했다. 정리해고제와 근로자파견제를 도입하는 조건으로 교원과 공무원의 노조 결성, 노조의 정치활동 보장, 고용안정 재원의 확충, 노조 전임자 임금지급 등 노동계의 요구를 대폭 수용한 ‘정치적 교환’이 이루어졌다(박동, 2001). 국민기초생활보장법의 시행(2000년 10월 시행), 4대 보험의 보장성 강화 등 외부자를 보호하기 위한 사회안전망도 확충되었다.<sup>4)</sup> 그러나 이런 보호 조치들은 급격한 유연화전략에 따른 이중화 효과를 상쇄할만큼 충분하지 못했다.

4) 고용보험은 1998년 10월부터, 산재보험은 2000년 7월부터 1인 이상 모든 사업장으로 확대 적용되었다. 국민연금은 1999년 4월부터 도시지역으로 확대 적용되었고, 2003년 7월부터는 5인 미만의 영세사업장, 근로자 1인 이상 법인, 전문직종 사업장을 포괄하는 한편, 임시·일용직과 시간제 근로자의 가입자격은 보다 완화하였다. 건강보험도 2001년 7월부터 5인 미만 사업장 노동자의 직장 건강보험 가입이 가능해졌다.

노무현정부도 김대중정부와 유사하게 노동시장 유연화의 정책 기초를 유지하면서 외부자에 대한 사회적 보호와 사회통합적 노사관계를 지향했다. 그러나 출범 직후의 몇 달을 제외하고 노정관계는 대립 양상을 벗어나지 못했다. 협력적 노정관계가 파탄난 결정적 계기는 비정규직 법 개정과 노사관계 로드맵 관련 법개정 시도였다(노중기, 2006; 조둔문, 2006). 정부가 주도한 비정규직 3법(기간제·단시간법, 파견법, 노동위원회법)에는 비정규직과 정규직과의 차별금지, 근로기간 2년 초과 시 정규직으로의 전환 등이 포함되어 있었다. 정부는 이를 ‘비정규직 보호법’이라고 주장했지만, 노동계는 이를 비정규직 확산을 합법화하는 조치로 보고 강력히 저항했다. 비정규직법을 입안할 당시 노무현정부는 네덜란드와 덴마크식 유연안정성 모델을 지향한다고 밝혔으나, 실은 유연성을 제고하기 위한 수사적 차원으로서 활용된 측면이 컸다(정원호, 2019). 한국의 복지제도는 사회적 시민권에 바탕을 둔 것이 아니라 기여와 급여를 철저히 연계시키는 비스마르크형 사회보험 원리를 따르고 있다. 개인의 기여 능력은 노동시장에서의 근로 경력과 고용지위에 따라 결정되기 때문에 “한국의 사회보장제도는 분배구조를 향상시키기보다는 오히려 불평등을 재생산하는 역진성마저 보이고 있다”(양재진, 2005: 404). 이런 복지체제 하에서 김대중·노무현정부의 연성 이중화전략은 그 의도와는 달리, ‘이중 노동시장의 공고화’(Song, 2012)에 일조했다.

이명박·박근혜정부는 노골적으로 친기업적 유연화 정책을 밀어부쳤다. 이명박정부는 노동 관련 최우선 국정과제로 ‘노사관계 선진화’를 제시하였다. 이를 위해 노조 전임자 임금지급 금지에 따른 근로시간 면제제도, 복수노조 허용에 따른 교섭창구 단일화제도 등이 도입되었다. 이 의제들은 노조의 교섭권과 파업권, 그리고 산업별 노조체제를 약화시킬 수 있는 중요한 의제였음에도 불구하고, 정부와 여당의 일방적 ‘힘의 정치’로 마감되었다(김용철, 2017: 345). 공공부문에서는 인사·경영권 침해조항 개정, 유급휴일 축소, 연봉제 도입, 노조활동 축소 등을 포함한 단체협약의 개정이 강제되었다(조효래, 2013). 또한 ‘활기찬 시장경제’를 뒷받침하기 위해 정부·여당은 비정규직 사용기간을 2년에서 4년으로 늘이는 것을 핵심 내용으로 하는 비정규직 법 개정안을 발의하였다. 비록 양대 노총과 야당의 반대로 입법화에 실패했지만, 이 시도는 박근혜 정부에서 재현되었다. 새누리당과 박근혜 후보는 중도좌파의 전유물로 간주되던 경제 민주화, 사회 양극화 해소, 복지 확대, 고용 안정성 등을 대선공약으로 수용했다. 그러나 선거에 승리하자, 몇 차례에 걸쳐 애초의 개혁적 성향의 노동정책 공약들을 변경 혹은 폐기시켰다(김용철, 2017: 356-357). 일례로, 대선에서 상시적이고 지속적인 업무를 하는 공공기관의 비정규직을 정규직화하고, 비정규직의 고용안정을 위해 기간제법을 개정하겠다고 공약했지만, 2개월 후 인수위원회의 ‘국정과제’에서 이 약속은 사라졌다. 최저임금 미만의 비정규직 노동자에게 사회보험(고용보험 및 국민연금)을 확대하겠다는 공약은 100% 정부 지원에서 50% 지원으로

축소되었고, 2013년 5월의 ‘정부국정과제’에서는 지원사업의 ‘확대 추진’이라는 추상적 구호로 변경되었다(김용철 2017, 351-352). 임기 중에는 이명박정권과 마찬가지로 기간제 및 파견 노동자의 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하고, 파견대상 업무를 확대하는 내용의 비정규직법 개정을 시도하였다.<sup>5)</sup>

노동시장 유연화와 ‘법치주의’를 앞세워 노조를 무력화하려는 시도는 두 보수정권 집권기간 내내 집요하게 펼쳐졌다. 이명박정부는 민주노총 산하의 전국공무원노조를, 박근혜정부는 전교조를 법외노조화했다. 노조에 해직자가 포함되어 있다는 것이 주된 이유였다. 노조 무력화 시도는 공공부문 전반에 걸쳐 진행되었다. 2016년 1월, 박근혜정부는 저성과자 해고 기준을 완화하는 ‘쉬운 해고’와 취업규칙 변경 기준을 완화한 ‘취업규칙 해석 및 운영지침’을 만들었다. ‘쉬운 해고’ 지침은 ‘업무 능력이 현저히 낮거나 근무 성적이 부진한’ 노동자를 해고할 수 있도록 했다. 취업규칙 지침은 기업이 ‘사회 통념상 합리성’ 기준에 맞으면 노조의 동의 없이도 임금피크제를 도입할 수 있도록 한 것이 핵심이다. 기존에는 노동자에게 불리한 임금체계 개편은 원칙적으로 노조의 동의를 받아야 했다. 박근혜정부는 ‘쉬운 해고’ 지침을 공무원에게도 적용하기 위해 ‘국가공무원법’과 ‘지방공무원법’ 개정안을 발의하기도 하였다.<sup>6)</sup> 외부자는 물론, 내부자도 고용 불안에 떨어야 했던 시절이었다.

#### 4. 문재인정부 노동개혁의 현실: 연성 이중화전략

문재인정부의 집권 1년 동안은 포용적 안정화 기초가 유지되는 듯 했다. ‘일자리 정부’를 자임한 정부당계 출범하자마자 대통령 직속 일자리위원회가 만들어졌고, 청와대에는 일자리 상황판이 설치되었다. 2개월 후에는 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 통해 상시·지속업무에 종사하는 20만5천명의 비정규직을 정규직으로 전환하겠다고 발표하였다. 대통령이 다녀간 인천공항공사의 노조·사용자·전문가협의회는 비정규직 1만 명을 정규직으로 전환하는 데 합의하였다(3천 명 직접고용, 7천 명 자회사 고용). 2017년 12월, 이마트 노사는 대기업 유통업체 최초로 주 35시간 근무제 도입에 합의하였고, 파트타임 노동자 1천명을 정규직으로 전환하는 데에 합의하였다. 공공부문의 정규직 전환정책이 민간부문에게도 좋은 신호를 준 사례였다. 최저임금 인상률은 취임 첫 해인 2017년에 16.4%(2018년도 시급 7,530원)로 결정되었다. 1988년 최저임금이 시행된 이래 세 번째로 높은 인상률이었다.<sup>7)</sup> 최저임금의 영향

5) 그러나 야당과 노동계의 반발로 비정규직법 개정에 실패했다.

6) 정부가 2016년 6월과 10월에 각각 입법 발의한 국가공무원법·지방공무원법 개정안은 국회에 계류되어 있고, 20대 국회 회기 만료에 따라 자동폐기될 전망이다.

을 받는 노동자는 463만 명으로, 전체 노동자의 23.6%로 역대 최고였다(박관성, 2018). 근로시간을 단축하는 근로기준법 개정도 이루어졌다. 주 40시간제(최장 52시간)는 2018년 7월 300인 이상 사업장에 적용되었다. 사실상 무제한 노동이 가능했던 특례업종은 26개 업종에서 5개 업종으로 축소되었다. 박근혜정부가 일방적으로 추진했던 공공부문 성과연봉제 도입과 무분별한 해고를 가능케 하는 인사관리규정 및 취업규칙 개정 지침도 취임 첫 해에 폐기되었다.

그러나 대략 집권 1년 후부터 공약과 실제 사이의 괴리가 발생하기 시작했다. 소득주도 성장의 상징인 최저임금 인상은 2019년에 10.9%(8,350원)로 떨어졌고, 2020년에는 2.8%(8,590원)로 급락했다. 공약 실현이 무산된 것이다. 2018년 5월에는 최저임금 범위에 정기상여금, 식비, 교통비 등 복리후생비를 산입함으로써 최저임금 인상 효과를 약화시키는 최저임금법 개정안이 통과되었다. 근로시간 단축 공약도 대폭 후퇴했다. 300인 이상 기업의 1주 최대 52시간 상한 도입(2019년 7월), 특례업종 축소, 관공서 공휴일 규정의 민간부문 확대 적용, 1년 미만 근무 연차유급휴가 보장 등에서 진전을 이뤘지만, 30인 미만 사업장 특별연장근로 8시간 허용, 휴일노동 중복할증 폐지에 이어 탄력적 근로시간제 확대로 빛이 바랬다(이창근·정경윤, 2019). 2020년부터 시행 예정이던 50인 이상 300인 미만 사업장에 대한 주 52시간 상한제는 노동계의 반발에도 불구하고 근로시간을 어기더라도 처벌하지 않는 계도기간을 부여하는 방식으로 일방적으로 연기되었다. 정부는 또 재난이나 이에 준하는 사고가 발생했을 경우에만 허용하던 특별연장근로 요건을 업무량 급증과 같은 경영상 사유로 확대하기로 결정했다(관계부처 합동, 2019).

**[표 3] 공공부문 일자리 81만명 확충 추진상황 (2019. 6월말 기준)**

구분	목표	추진실적	비고
합계	81만개	388,791명(48.0%)	
현장민생공무원	17.4만명	60,929명(35.0%)	경찰, 소방, 근로감독관, 부서관 등
사회서비스 일자리	34만명	107,168명(31.5%)	보육, 요양, 장애인, 보건의료 등
간접고용의 직접고용 전환 등	30만명	220,694명(73.6%)	직접고용전환(184,726명) 공공기관인력충원(34,941명), 기타 (1,027명)

자료: 노광표(2019: 9).

문재인정부가 실제 시행한 고용정책은 연성 이중화전략의 특성을 띤다. 노동시장 내부자들의 고용은 대체로 보호되었지만, 노동시장 외부자에 대한 고용보호는 매우 제한적으로 이루어졌다. [표 3] 과 같이 수치상으로 보면, 공공부문의 좋은 일자리 창출과 정규직 전환정책은 상당

7) 가장 높은 인상률은 1991년 노태우정부 시기의 12.3%이고, 두 번째로 높은 인상률은 김대중정부 시기의 16.5%이다(최저임금위원회, 검색일 2019. 12. 1).

한 성과가 있었던 것으로 확인된다. 2019년 6월 기준으로 공공부문 일자리는 388,791개가 만들어졌고, 계획 대비 달성률은 48.0%이다.<sup>8)</sup> 그러나 한국의 공공부문 고용 비중이 OECD 회원국 중 꼴찌 수준임<sup>9)</sup>을 감안하면, 여전히 대다수의 노동시장 외부자들은 고용보호에서 배제되는 셈이다.

고용정책의 또 다른 중심축은 공공부문 비정규직의 정규직 전환정책이다. 이는 노무현정부에서부터 추진되어 왔지만, 문재인정부의 정규직 전환정책은 그 조건을 대폭 완화했다는 데에 특징이 있다. 2017년 7월에 발표한 정부의 가이드라인(관계부처 합동, 2017)은 “연중 계속되는 업무(연중 9개월 이상)로서 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 상시·지속적 업무”를 제1 전환 원칙으로 삼았다. 이에 따라 과거에는 정규직 전환 대상에서 배제되었던 파견·용역 등 간접고용과 주 15시간 미만 일하는 초단시간 비정규직이 전환 대상에 포함되었다. 또한 정규직 전환 대상 중 생명안전 업무는 직접고용을 원칙으로 했다. 정규직으로 전환된 후에는 체계적인 인사관리와 처우개선을 하도록 했다. 특히 복지포인트, 명절상여금, 식비, 출장비, 통근버스·식당·체력단련장 이용 등의 복리후생에서 기존 정규직과의 불합리한 차별을 금지했다.

[표 4] 정규직 전환결정 및 전환 현황 (2019년 6월 기준)

(단위: 개, 소)

구분	기관		인원					
	대상 기관	전환결정 기관	전환 계획 인원*	전환결정 인원(계획대비)		전환완료 인원 (결정대비)		
합계	-	-	174,935	184,726	(105.6%)	156,821	(84.9%)	
기간제	835	830	(99.4%)	72,354	71,091	(98.3%)	70,115	(98.6%)
파견용역	656	489	(74.5%)	102,581	113,635	(110.8%)	86,706	(76.3%)

주: 총 전환대상자(20만 5천명)에서 60세 이상 청소년·경비 노동자 등 약 3만 명은 제외됨.

자료: 고용노동부(2019a: 6).

정규직 전환 규모는 17만 5천 명에 60세 이상 고령자 3만 명을 합친 20만 5천명(공공부문 상시 비정규직의 64.9%)이다(고용노동부, 2017). 상시지속 업무자 중 교사와 강사, 60세 이상 고령자, 의사 등 고도의 전문적인 직무 등 14만 여명은 전환이 어려운 합리적인 사유가 있다고 보아 전환 예외 대상자로 두었다. [표 4]에서 보듯이, 2019년 6월 현재 수치로 보는 정규직 전환 정책 이행 실적은 양호한 편이다. 60세 이상을 제외할 경우, 전환결정 대비 전환 완료 인원은

8) 비정규직에서 정규직으로 전환된 경우를 제외하면 168,097명이 충원되었고, 계획 대비 달성률은 32.7%이다.  
9) 통계청(2018)에 의하면 2016년 한국의 공공부문 일자리는 236만 5천개로 총 취업자 수 대비 8.9%에 불과하다. 그 중 일반정부 일자리는 201만 3천개(총 취업자 수 대비 7.6%), 공기업 일자리는 35만 3천개(총 취업자 수 대비 1.3%)이다(통계청 2018). OECD 회원국 평균은 18%로 한국은 회원국 중 꼴찌 수준이다.

총 156,821명이며, 달성률은 84.9%이다. 그러나 정규직 전환정책에서 국민부담 최소화와 기관 자율성을 강조하다 보니, 전환방식은 기관의 예산 상황, 기관장의 의지, 노조의 교섭력, 정규직 노조의 태도 등에 따라 매우 다양하게 나타났다. 모회사가 직접 고용하여 기존 정규직과 동일한 임금·인사체계를 적용하는 통합형 전환(서울교통공사의 무기계약직)이 있는가 하면, 별도 직군을 신설하거나 자회사를 통한 전환 등 직접고용을 회피하는 사례가 많이 발생했다.

둘째, 활성화정책은 인적자본투자가 강화되었다고는 하나 국제 기준에서 보면 그 수준이 여전히 낮은 반면, 근로연계복지를 대폭 강화하는 방향의 자유주의적 개혁이 이루어졌다. 문재인 정부는 2018년에 ‘일하는 복지’의 기본틀을 재설계하는 한편, 최저임금 인상에 따른 영세 자영업자 가구에 대한 구제책의 일환으로 근로장려세제(EITC)를 개선했다. 그 핵심내용은 노동시장 참여를 촉진하기 위해 연령요건을 폐지하고(30세 미만의 단독 가구에게도 지급), 재산요건을 완화(현행 1.4억원 미만에서 2억원 미만으로 완화)하는 것이다. 소득요건도 완화하여, 단독 가구의 소득상한을 중위소득의 65% 수준에서 100% 수준으로 확대했고, 홀벌이·맞벌이 가구의 근로장려금을 중위소득 50%에서 65% 수준으로 확대했다(기획재정부 2018). 이로 인해 근로장려금 적용 가구는 총 334만 가구로, 기존보다 168만 가구가 더 증가하게 되었다(관계부처합동, 2018b).

‘국민취업지원제도’는 고용안전망의 사각지대에 놓인 근로빈곤층을 사회보장제도 내로 포용하는 동시에 이들의 구직활동을 지원하는 정책이다. 문재인 정부는 근로능력과 구직의사가 있는 모든 취업취약계층에게 취업지원서비스를 제공하는 것을 목적으로 실업부조적 성격과 구직촉진수당의 성격이 혼합된 ‘국민취업지원제도’를 도입하기로 했다. 가령, 저소득 구직자나 18-34세의 청년층 중 가구 소득수준이 일정 수준 이하인 경우에는 구직촉진수당(50만원×최대 6개월)을 제공한다. 구직촉진수당의 수혜자는 취업활동계획 등에 따라 구직활동을 이행할 의무를 지니게 된다.<sup>10)</sup> 그러나 은민수(2019)의 지적처럼 ‘선별적 자격요건’과 ‘제한된 지급’의 문제로 인해 그 실효성은 의문이다. “지급대상이 중위소득 60% 이하의 빈곤층임에도 아동 등 부양가구에 대한 고려가 없고, 수급기간인 6개월 기간도 OECD 국가들과 비교해 보면 너무 짧다”(은민수, 2019)고 할 수 있다.

‘국민취업지원제도’와 더불어 ‘국민내일배움카드제’가 2020년 1월부터 시행된다(고용노동부, 2009c). 2008년 이후 시행된 ‘내일배움카드제’는 실업자와 재직자를 구분해서 운영되어 왔다. 이는 특수형태근로종사자·자영자·불완전취업자의 증가, 실업과 재직 간 변동 증가 등 노동시장의 변화를 제대로 반영하지 못했다. ‘국민내일배움카드제’는 실업자·재직자의 직업훈련을

10) 정부는 이 같은 내용을 담은 ‘구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안’을 2019년 9월에 국회에 제출했다(고용노동부, 2019b).

통합함으로써 훈련 사각지대를 해소하려는 것을 목적으로 한다. 이와 더불어 훈련지원 기간을 연장하고(실업자 1년, 재직자 3년에서 공통 5년으로), 필요한 시기에 정부 지원 훈련비를 탄력적으로 활용할 수 있으며, 지원 한도를 상향하는(200-300만원에서 300-500만원으로) 등의 제도 개선도 이루어졌다. 그럼에도 불구하고, 2017년 현재 한국은 GDP 대비 적극적 노동시장정책에 대한 정부 지출이 0.32%로, OECD 국가의 평균(0.52%)에 못 미친다.

셋째, 노동시장 취약계층의 소득 안정성 제고를 위한 핵심정책이라 할 수 있는 ‘2020년 최저임금 1만원 실현’은 실패했다. 경기부진 속에 최저임금 노동자의 약 85%를 고용하고 있는 소상공인과 중소기업, 그리고 보수 세력의 극심한 반발에 부딪혀서이다. 보다 정확하게는 이러한 반발이 예상됨에도 불구하고, 이를 극복할 정부·여당의 세밀한 로드맵, 담론, 정치력이 부족했다. 정부는 소상공인과 중소기업의 부담 완화를 위해 최저임금 준수와 고용보험 가입을 조건으로 ‘일자리안정자금’ 지원(2018년 3조, 2019년 2조 8천억, 2020년 2조 1,600억원), 사업주의 사회보험료 부담 완화, 부가가치세·카드수수료 인하, 금리 우대, 창업지원 등의 조치를 취했다. 하지만, 경기부진과 일자리 실적의 저조 속에 “최저임금 때문에 고용참사가 일어난다”는 비판여론을 극복하지 못하고 정책 후퇴를 거듭했다. ‘동일가치노동, 동일임금’의 실현, 정규직과 비정규직 사이의 불합리한 차별을 해소할 법제도적 노력은 시도조차 하지 못했다.

문재인정부는 (연성)이중화전략을 사용한 보수주의 복지국가들처럼 내부자-외부자를 분절화하는 사회보장제도의 근간을 유지한 채, 그동안 사회보험에서 배제되었던 취약계층을 좀 더 적극적으로 제도 내로 포괄하고자 했다. 1995년에 고용보험 제도가 도입되었음에도 불구하고, 저소득 구직자, 음식점업·도·소매업 등 자영업자(임의가입), 그리고 프리랜서, 플랫폼노동자 등 새로운 형태의 노동자들은 제도 밖에 있었다. 기여능력이 약하거나 근로기준법상 ‘노동자성’을 인정받지 못해서이다. 이처럼 고용보험에서 배제된 사람들은 전체 취업자 중 약 45%에 달한다. 이에 문재인정부는 국정과제의 하나로 ‘실직과 은퇴에 대비한 일자리 안전망 강화’를 채택하였고, 2019년 6월, 한국형 실업부조인 ‘국민취업지원제도 추진 방안’을 발표했다. 또한 실업급여의 보장성 강화 등을 담은 정부발의 ‘고용보험법 개정안’이 국회를 통과하여 2019년 10월부터 시행되고 있다. 개정 고용보험법은 ① 실직자의 생계지원을 통한 재취업 활동 촉진을 위해 실업급여의 지급수준을 평균임금의 50%에서 60%로 인상하고, ② 실업급여 지급기간도 실직자의 연령과 고용보험 가입기간에 따라 현행 90-240일에서 120-270일까지 확대하며, ③ 초단시간 근로자도 24개월 동안 180일 이상 근로하면 실업급여를 받을 수 있도록 하였다.<sup>11)</sup> 그러나 실업급여의 상한액(66,000원)과 하한액(60,120원, 최저임금의 80%)이 있는데다 상한액

11) 기존에는 실업급여 수급요건이 이직 전 18개월 이내에 유급근로일이 180일 이상이어야 하므로 주 2일 이하 또는 주 15시간 미만 근로하는 초단시간 노동자는 18개월 동안 유급근로일이 최대 156일에 불과하여 실업급여를 받을 수 없었다(고용노동부, 2019b).

을 정하는 2020년도 기초일액을 삭감하여(13만2천원→11만원) 1년 전의 수준으로 동결시켜버렸다. 사실상 최저임금 수준에도 못 미치는 낮은 소득대체율도 문제지만, 실업급여의 수급기간도 OECD 회원국들 중 짧은 편이어서 개정된 고용보험법 또한 실업자를 위한 일차적인 사회안전망으로서 여전히 미흡하다고 평가할 수 있다. 더욱이 노사가 절반씩 부담하는 비정규직의 고용보험 가입률이 앞에서 본 것처럼 매우 낮은데, 본인이 100%를 부담해야 하는 특수고용직·자영업자의 고용보험 가입률이 크게 높아질 가능성은 희박해 보인다.

산재보험 가입 자격도 확대되어 제도적으로는 특수형태 근로종사자도 사회보호망 내로 포괄되도록 하였다. 기존에는 보험설계사 등 9개 직종에 한해 산재보험이 적용되었으나 이들은 전체 특수고용직의 수(약 221만 명)에 비하면 규모가 제한적이다. 이에 정부는 특수고용직 등 새로운 형태의 고용에 대한 안전망을 강화하기 위해 2020년에는 방문서비스 종사자와 화물차주, 2021년에는 돌봄서비스 노동자와 정보통신(IT) 프리랜서까지 총 13개 직종으로 산재보험 가입을 확대하기로 했다. 그러나 산재보험 가입대상이 여전히 특정 직종에 제한되어 있고, 보험료 전액을 사용자가 부담하는 것이 아니라 노사가 절반씩 부담해야 하며, 원칙적으로는 당연 가입이지만 특수고용 노동자가 원하면 적용제외를 신청할 수 있어서 실제 가입률은 그리 높지 않을 것으로 전망된다. 이렇듯, 복지급여를 기여와 철저히 연계시키고 ‘노동자성’을 인정받지 못하면 보험가입 자격에서마저 불이익을 주는 사회보험 중심의 보수주의 복지체제는 문재인 정부가 과거 정부들보다 외부자에게 좀 더 관대한 사회정책을 펼치더라도 여전히 다수의 취약계층을 사회안전망에서 배제시키는 구조적 제약 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 유연화전략을 관철하고 기업 우위의 노사관계를 공고화하기 위해 노조에게 적대적 태도를 취했던 보수정부들과 달리, 문재인 정부는 소득주도성장을 실현할 정치적 우군으로 노조를 포섭하고자 했다. 이를 위해 사회적 대화의 정상화, 초기업별 교섭체제로의 변화를 희구했다. 우선, 사회적 대화기구인 경사노위에 노동시장 외부자들의 이익이 과소대표되지 않도록 여성, 청년, 비정규직의 계층별 대표를 참여시켰고, 민주노총의 적극적인 동참을 촉구하였다. 그러나 민주노총의 경사노위 불참 선언과 경사노위를 통한 정부의 조급하고 무리한 정책 결정 방식(가령, 탄력근로시간제 처리과정)으로 인해 노동정책의 정당성과 정부의 정책 추진력은 크게 약화되었다. 경사노위를 통한 ILO 핵심협약 비준 논의는 이를 둘러싼 노사의 이해가 극명하게 갈려, 합의안 대신 공익위원 권고안만 발표되었다. 공익위원 안을 바탕으로 정부는 2019년 5월, 국회에 ILO 강제노동 협약(29호), 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(87호), 단결권 및 단체교섭 협약(98호) 비준안과 노동조합 및 노동관계조정법(노조법)·공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(공무원노조법)·교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(교원노조법) 개정안을 제출하였다. 이 개정안들은 ① 실업자·해고자의 기업별 노조 가입 허용, ② 소방공무

원·대학 교원의 노조 가입 허용, ③ 사용자가 복수노조와 개별 교섭에 동의하는 경우 성실교섭 및 차별금지 의무 부여 등과 같은 노동권 강화 조항이 담겼다. 동시에 사용자의 대항권을 강화하는 내용도 포함되었다. ① 해당 사업장의 근로자가 아닌 조합원은 기업별노조 임원 자격이 제한되며, ② 단체협약 유효기간 연장(3년), ③ 쟁의행위 시 사업장 내 생산·주요 업무 시설의 점거 금지 등이다. 이처럼 노동계와 경영계 양쪽으로부터 비판을 받고 있는 노조법 개정안이 입법화될 수 있을지는 미지수이다.

기업별 교섭을 뛰어넘는 산업별 교섭체계로의 전환은 금속산업, 금융산업, 보건의료산업등 2000년대부터 산업별 중앙교섭이 정착된 몇 군데를 제외하고는 진척되지 못했다. 산업별 교섭을 주도해야 할 대기업 노조가 기업별 노조주의에 안주하려는 성향이 강하고, 노조가 산업별 교섭을 요구한다 할지라도 사용자의 교섭단 구성을 강제할 법적 장치가 부재하기 때문이다. 그나마 성과라면, 경사노위에 금융산업, 해운산업, 버스운수산업, 공공기관의 업종별 위원회가 구성되어 업종별 공통의제를 가지고 사회적 대화를 진행해 오고 있다는 점이다.

그렇다면 문재인정부의 노동정책은 왜 후퇴했을까? 소득주도 성장의 상징인 최저임금 정책에서 단적으로 드러났듯이 정부는 정책의 실행조건이나 부정적 파급효과 등을 세밀히 점검하여 그 대비책을 강구하지 못함으로써 비토세력의 담론 공세와 저항에 밀려 핵심정책을 수정할 수밖에 없었다(이병훈, 2019). 최저임금이 대폭 인상된 후 2018년 2월부터 고용지표에서 취업자 수 증가 폭이 둔화되자 보수진영은 정부의 경제정책과 임금정책의 실패를 주장했고, 집권정당 내에서도 최저임금 속도조절론이 흘러나왔다. 결국 2018년 5월 국회에서 최저임금 산업법위를 확대하는 최저임금법 개정안이 여당과 제1야당 의원들의 압도적 찬성으로(재석의원 198인 중 160인 찬성) 국회를 통과했다. 정부는 최저임금 인상이 양극화 해소에 필요하다는 당위성과 내수 진작에 기여할 것이라는 낙관적 전망에 기대다가 소상공인, 자영업자, 재계, 보수야당 등 비토세력의 조직적 반발에 직면하자 자영업자들을 괴롭히는 높은 임대료, 프랜차이즈 갑질과 비싼 카드 수수료 등의 문제를 부각시키려 했다. 하지만, 최저임금 인상에 대한 부정적 여론을 잠재우지 못했다. 통계청이 발표한 2018년 7월의 '고용동향'에서 취업자 수 증가 폭이 2009년 이래 가장 둔화한 것으로 나타나고, 8월의 '고용동향'에서는 실업자 수가 외환위기 직후인 1999년 이후 최고치를 경신하자(113만 3000명), 최저임금정책 탓에 일자리정부에서 '고용참사'가 발생했다는 기사가 언론에서 대서특필되었다. 이에 가세해 보수야당은 소득주도성장론의 전면 폐기를 촉구하며 정부에 대한 총공세를 퍼부었다. 정부는 고용 증가세의 둔화 요인을 생산인구 감소와 제조업 구조조정에서 찾았지만, 여론전에서 밀리고 국정 지지율이 하락하는 상황이 지속되자 노동개혁 추진 동력은 급격히 약화되고 만다. 급기야 2018년 12월 확대경제장관회의에서 문재인대통령은 최저임금 속도조절을 공식화했고, 2019년 7월에는 최저임

금 공약을 지킬 수 없게 된 것을 사과해야 했다.

ILO 기본협약 비준과 비정규직법 개정 등의 노동개혁 의제는 노사정 합의(최소한 노사의 부분적 동의)<sup>12)</sup>나 야당의 동의가 필요하다. 그러나 경사노위에서는 노사의 이해관계가 극심하게 대립하고 있었고 국회의 소관 상임위원회(환경노동위원회) 의장을 제1야당이 맡고 있는 상황에서 정부는 처음부터 입법화에 크게 기대를 두지 않았던 것으로 보인다. 더욱이 한반도를 둘러싼 국제정치적 지형은 문재인정부가 친노동 입법과제로부터 멀어지는 대신, 친기업 노선을 강화하게 된 또 다른 중요한 요인이라 할 수 있다. 사드 배치에 따른 중국의 경제보복, 북한의 비핵화를 압박하는 미국의 대북 경제제재와 남북 경제협력 추진의 불발, 그리고 2018년 봄부터 본격화된 미중 무역전쟁은 국내 경제상황을 더욱 악화시켰다. 그러자 정부는 ‘혁신경제’를 부쩍 강조하기 시작하더니 2019년 초부터는 정책 초점을 경제 살리기로 완전히 전환하였다. 연이은 정치외교적 악재가 경기회복을 어렵게 만들자 정부는 재정 투입을 통한 단기 일자리 창출에 매달리는 한편, 고용, 투자, 내수 진작을 위해 재벌에 더욱 의존하는 체질을 강화하게 되었다. 2019년 여름부터 시작된 한일 무역갈등과 2020년 벽두부터 몰아닥친 코로나 19 사태는 이런 정책기조를 더욱 강화시킬 것으로 보인다.

## 5. 결론

문재인정부의 노동시장 불평등 완화정책은 포용적 안정화에 가까웠지만, 연성 이중화로 후퇴했다. 공공부문이 선도하여 민간부문으로까지 확산시키고자 했던 좋은 일자리 창출, 비정규직 정규직 전환정책은 공공부문에서만 제한적으로 시행되고 있다. 노동기본권 보장도 제도적인 진전이 없다. 정부의 고용노동정책이 민간기업으로까지 확산되려면 근로기준법·비정규직법·집단적 노동관계법 등이 개정되어야 하나, 경제지표의 지속적 악화와 국정 추진 동력의 약화에 따라 그 전망은 어둡다. 상시·지속업무의 정규직화와 생명·안전분야의 직접고용이라는 대원칙은 공공부문에서조차 제대로 준수되지 않거나, 치우 개선 없는 ‘무기계약직’으로의 전환이 이루어지는 경우가 많았다. 충분한 예산 확보나 기존 정규직(노조)의 반발 등에 대한 고려 없이 기관 자율에 맡겨 놓았기 때문이다.

문재인정부의 사회정책은 과거 어느 정부보다 노동시장 외부자를 향해 있다. 주된 대상은 실업자, 비정규직, 노인, 청년, 특수고용노동자, 영세 자영업자들이다. 통계청(2019b)의 발표에 따르면, 소득 분배 상황을 나타내는 2018년도 지니계수, 소득 5분위 배율, 상대적 빈곤율 지표

12) 이런 특징에 대해서는 민주화 이후의 노동시장 개혁과정을 분석한 정이환(2019)의 연구를 참고.

모두 개선되는 추세로 나타났다. 시장소득을 기준으로 했을 때에는 지니계수와 소득 5분위 배율 모두 나빠졌음에도 불구하고 균등화 처분가능소득 기준으로 분배개선 효과가 나타난 것은 그나마 기초연금 인상, 아동수당 지급, 실업급여 인상 등 각종 복지급여 확대가 공적 이전소득 확대에 기여했기 때문이다. 확장적 재정정책 없이는 불가능한 일이다. 아직까지는 일반정부 부채 비율(2018년 기준 40.1%)이 OECD 평균(109%)을 크게 밑돌아 재정적 여유가 있다지만(기획재정부, 2018), 저성장 기조 속에 증세 없는 확장적 재정정책의 장기적 지속은 어렵고 바람직하지도 않다.

이 논문은 노동개혁이 대내외 정치경제 상황과 집권세력의 당파성에 따라서도 일정하게 영향을 받지만, 보다 중요하게는 복지체제의 성격에 조응하는 방식으로 이루어진다는 점을 밝히고 있다. 사실 포용적 안정화전략은 강한 세수에 기반한 보편적 복지주의, 포괄적인 노조운동에 기반한 강력한 좌파정당의 존재를 특징으로 하는 사민주의 복지국가에서나 실현가능한 전략이다. 이와 달리 세수 기반이 약하고 사회보험에 의존하는 복지국가, 기업별 노조주의와 좌파의 정치적 취약성을 특징으로 하는 한국사회에서 포용적 안정화전략은 문재인정부 임기 동안 실현가능한 정책이라기보다 이상에 더 가까운 것이었다. 바꿔 말하자면, 문재인정부의 야심찬 공약들이 제대로 이행되지 않은 것이 단지 '불철저한 정책철학과 미흡한 실행능력'(이병훈, 2019) 탓만은 아니라는 것이다. 한국사회에 뿌리깊은 대기업 재벌중심의 경제구조, 이중 노동시장과 계층화된 복지제도과 같은 구조적 제약이 포용적 안정화전략을 근본적으로 방해하는 요소들이라고 할 수 있다. 이 때문에 문재인정부의 연성 이중화전략조차 실제 노동시장 양극화를 완화하는 데에 별로 기여하지 못할 가능성이 크다.

그러나 여러 정책적 후퇴에도 불구하고, 문재인정부의 노동정책이 민주화 이후 가장 친노동적 성격을 띠었다는 점은 부인하기 어렵다. '노동존중사회'라는 담론과 정책 기조 속에 고용노동부의 불법파견, 원청기업의 사용자성, 사용자의 부당노동행위 등에 대한 판단기준은 과거 어느 때보다 엄격해졌고, 근로감독권도 강화되었다. 비록 '알바존중법'이 제정되지는 않았지만, 청소년에 대한 노동인권교육이 유례없이 활성화되어 이들의 권리의식도 크게 신장되었다. 노조 조직률의 증가와 민주노총의 제1노총으로의 도약도 '노동존중사회' 없이는 불가능했을 것이다.<sup>13)</sup> 여러 한계에도 불구하고, 집권 전반기 문재인정부의 노동정책은 노동시장 내부자의 고용 안정성마저 위협했던 보수정부들과 달랐고, 노동시장 유연성과 사회 안정성을 정치적으로 교환했던 과거의 중도좌파정부들과도 달랐다고 평가할 수 있다.

13) 2018년 말 현재 노조 조직률은 11.8%이다. 2016년 말 박근혜정부 때와 비교하면, 1.5% 포인트 상승했다. 민주노총은 창립(1995년 11월) 이후 23년 만에 처음으로 한국노총을 꺾고 제1노총으로 등극했다(고용노동부 2019d). 증가한 조합원들은 주로 공공부문에 소속되어 있고, 다수가 비정규, 청년, 여성이다(민주노총, 2019).

본 논문은 몇 가지 한계도 가지고 있다. 우선, Obinger 등의 유형화론을 빌어 복지체제의 성격에 따라 노동시장 개혁의 차이가 발생할 수 있다는 점을 드러내고 있지만, 문재인정부의 노동개혁이 대략 집권 1년 후부터 변질하게 된 원인과 그 정치과정을 충분히 설명하지 못했다. 문재인정부의 노동정책의 변화를 인과적으로 규명하기 위해서는 주요 정책결정자들에 대한 심층 면접을 실시하여 이들이 외부 상황을 어떻게 인식하였으며, 이것이 어떻게 정책에 투영되었는지를 구체적으로 밝힐 필요가 있다. 또한 노동정책에 대한 주요 영역별 논의를 좀 더 객관화된 지표로 평가할 필요가 있다. 이런 한계들을 극복할 수 있는 후속연구를 기대해 본다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강명세 (2002). 한국 복지국가의 형성, 확대와 재편. 국가전략. 8(1). 27-55.
- 고용노동부 (2017). 공공부문 비정규직 20.5만명 정규직 전환 (보도자료, 2017. 10. 25).
- 고용노동부 (2019a). 2년간 공공부문 정규직 전환결정 18만5천 명, 90.1%(1단계) 달성. (보도자료, 2019. 7. 24).
- 고용노동부 (2019b). '일자리 안전망 강화'를 위한 국정과제 관련 법률안 등 국무회의 의결. (보도자료, 2019. 9. 10).
- 고용노동부 (2019c). 2020년 1월, 국민내일배움카드 시행. (보도자료, 2019. 11. 20).
- 고용노동부 (2019d). 2018년도 노동조합 조직 현황.
- 관계부처 합동 (2017). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인.
- 관계부처 합동 (2018a). 온종일돌봄체계 구축·운영계획.
- 관계부처 합동 (2018b). 소상공인·자영업자 지원 대책.
- 관계부처 합동 (2019). 정부, 주52시간제 현장안착을 위한 보완대책 발표. (보도자료, 2019. 12. 11).
- 국정기획자문위원회 (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 권순미 (2012). 비정규노동자의 사회복지 배제 매커니즘: 한국과 일본의 사례. 한국복지국가연구회편. 한국 복지국가의 정치경제. 서울: 아연출판부. 392-471.
- 기획재정부 (2018). 근로장려금 개편방안.
- 기획재정부 (2019). 2018년 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3)의 GDP 대비 비율이 각각 전년과 동일한 수준으로 유지. (보도자료, 2019. 12. 26).
- 김연명(편) (2002). 한국복지국가성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- 김연명 (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구. 36. 27-59.
- 김용철 (2017). 한국의 노동정치: 변화와 동학. 파주: 마인드맵.
- 김유선 (2019). 문재인정부 노동정책 2년 평가와 과제. 민주노총. 촛불혁명 2년, 문재인정부 2년, 무엇이 달라졌고 우리는 다시 무엇을 준비해야 하나?(문재인정부 2주년 경제산업·노동정책 평가 및 2020년 총선의제 관련 기획토론회 자료집). 65-81.
- 김종진 (2019). 노동시장 환경변화와 노동정책 과제 모색. 사회정책연합학술대회 발표(한국보건복지인력개발원, 2019. 10. 11-12). 259-270.
- 노광표 (2019). 문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제. KLSI Issue Paper 16.
- 노중기 (2006). 노무현정부의 노동정책: 평가와 전망. 산업노동연구. 12(2). 1-28.
- 노중기 (2018). 문재인정부 노동정책 1년 : 평가와 전망. 산업노동연구. 24(2). 1-28.
- 박관성 (2018). 노동존중사회, 실현 가능한 미래인가. 노동사회. 199.
- 더불어민주당 (2017). 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집.
- 민주노총 (2019). 민주노총 제1노총으로 막중한 책임감 느낀다. (보도자료, 2019. 12. 25).
- 박동 (2001). 한국에서 사회협약 정치의 출현과 그 불안정성 요인분석. 한국정치학회보. 34(4). 161-177.

- 양재진 (2005). 한국의 대기업중심 기업별 노동운동과 한국 복지국가의 성격. *한국정치학회보*. 39(3). 395-412.
- 은민수 (2019). 한국형 실업부조의 한계와 대안 모색. *한국정치학회 연례학술대회 발표논문*. (2019. 12. 6. 연세대학교)
- 이병훈 (2019). 문재인정부의 노동정책 변화에 관한 연구. *한국사회정책*. 25(4). 101-130.
- 이창근, 정경윤 (2019). 문재인정부 2년, 노동정책 평가. *민주노동정책연구원 이슈페이퍼*.
- 일자리위원회 (2017). 위원장 인사말 (<https://www.jobs.go.kr/ko/cms/> 검색일: 2019. 12. 20).
- 일자리위원회, 관계부처 합동 (2017). *일자리정책 5년 로드맵*.
- 정원호 (2019). 유연안정성, 제대로 알고 거론하자. (프레시안, 2019. 3. 15).
- 정이환 (2019). 노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석. *산업노동연구*. 25(2). 37-85.
- 정이환, 김유선 (2011). 노동시장 유형분류와 한국 노동시장체제의 성격. *경제와 사회*. 제92호. 275-304.
- 조돈문 (2006). 자유시장경제모델로의 이행과 노무현정권의 노동정책: '사회통합적 노사관계'와 예정된 실패. *민주사회와 정책연구*. 10. 184-216.
- 조효래 (2013). 이명박 정부의 노동정책-변화화 연속성? 동향과 전망. 87호. 224-263.
- 최저임금위원회. 연도별 최저임금 결정현황(<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>, 검색일: 2019. 12. 1).
- 통계청 (2018). 2016년 기준 공공부문 일자리통계.
- 통계청 (2019a). 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.
- 통계청 (2019b). 2019년 가계금융복지조사 결과.
- Clegg, D. & van Wijnbergen, C. (2011). Welfare institutions and the Mobilization of Consent: Union Responses to Labour Market Activation Policies in France and the Netherlands. *European Journal of Industrial Relations*. 17(4). 333-348.
- Dostal, J. M. (2012). The German Political Economy Between Deregulation and Re-regulation: Party Discourses on Minimum Wage Policies. *The Korean Journal of Policy Studies*. 27(2). 91-120.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2011). Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility. *Journal of European Social Policy*. 21(1). 73-87.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (2012). How We Grow Unequal. in P. Emmenegger et al. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. 3-26. New York: Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleckenstein, T. & Lee, S. C. (2017). The Politics of Labor Market Reform in Coordinated Welfare Capitalism: Comparing Sweden, Germany, and South Korea. *World Politics*. 69(1). 144-183.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*. 50(4). 507-546.
- Kwon, S. & Hong, I. (2019). Is South Korea as Leftist as It Gets? Labour Market Policy Reforms under

- the Moon Presidency. *The Political Quarterly*. 90(1). 81-88.
- Obinger, H., Starke, P. & Kaasch, A. (2012). Response to Labor Market Divides in Small States since the 1990s. in P. Emmenegger et al. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. 176-200. New York; Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2019). Public Spending on Labour Markets(indicator). doi: 10.1787/911b8753-en (Accessed on 27 December 2019)
- Palier, B. & Thelen, K. (2012). Dualization and Institutional Complementaries: Industrial Relations, Labor Market and Welfare State Changes in France and Germany. in P. Emmenegger et al. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. 201-225. New York; Oxford: Oxford University Press.
- Rueda, D. (2005). Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties. *American Political Science Review*. 99(1). 61-74.
- Song, J. (2012). Economic Distress, Labor Market Reforms, and Dualism in Japan and Korea. *Governance*. 25(3). 415-438.
- Wilthagen, T. & Rogowski, R. (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets. Günther Schmid & Bernard Gazier. eds. *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. 233-276. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

◀ Abstract ▶

## The Ideals and Realities of Labor Reform under the Moon Jae-in Government: From Inclusive Security Strategy to Smoothed Dualization Strategy

Soonmee Kwon\*

This paper aims to evaluate the characteristics of the Moon Jae-in government's labor reform policies within the framework of a comparable analysis. The Moon Jae-in government's labor-related manifesto was an encompassing security strategy that guarantees the employment and welfare of outsiders as well as insiders of labor market. However, the actually implemented labor policies were a smoothed dualization strategy, in which outsiders' social protection was limited. The gap between the ideals and realities of labor policy is due not only to the absence of a detailed roadmap for worsening economic conditions and weak political power, but also to structural constraints such as the conservative welfare regime, consolidated dual labor market and weak left-wing parties.

**Keywords:** labor reform, dual labor market, inclusive security strategy, smoothed dualization strategy, employment protection, welfare regime

◆ 2020. 1. 14. 접수 / 2020. 2. 24. 1차 수정 / 2020. 3. 3. 게재 확정

\* Professor, Employment and Labor Training Institute (smkwon7@koreatech.ac.kr)