



2024.12.30.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 24-06호

# 노동행정의 도전과 과제 : 역사, 구조, 실천

정혜윤, 박현석, 김 준, 이상직, 박상훈, 안주영, 이주경



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 노동행정의 도전과 과제: 역사, 구조, 실천



## 연구진

### 내부연구진

정혜윤 부연구위원(연구책임)

박현석 연구위원

### 외부연구진

김 준 (전 국회입법조사처 실장)

이상직 (경북대학교 사회학과 조교수)

박상훈 (전 국회미래연구원 연구위원)

안주영 (류코쿠대학 교수)

이주경 (부산대학교 사회과학연구소 연구교수)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

노동행정은 노동정책의 결정과 집행을 포함한 공공정책 전반을 포괄하는 개념으로, 노동 입법, 법제 집행, 노동자 권리보호, 노사관계 조율 및 사회적 대화 등을 통해 국가 경제와 사회 안정에 핵심적인 역할을 수행합니다. 한국은 민주화 이후 약 36년 동안 급격히 변화한 노동 환경 속에서 노동행정 체계 또한 다양한 도전과 변화를 겪어왔습니다. 그러나 노동행정을 중심으로 한 학술적 연구는 여전히 미흡하며, 특히 노동행정의 역사적 발전과정, 조직적 특성, 중앙과 지방 간의 관계, 입법부와 행정부 간의 상호작용을 체계적으로 다룬 사례는 매우 드뭅니다.

본 연구는 이러한 학문적 공백을 메우기 위해 기획되었습니다. 연구는 노동정책의 정부 내 위상, 노동정책 부서의 자율성, 중앙과 지역 차원에서 나타나는 발전국가의 유산과 제약을 규명하고, 동일한 발전국가로 분류되는 일본과의 비교를 통해 한국형 노동행정의 유형적 특징을 도출하고자 하였습니다. 이를 통해 한국 노동정치의 본질에 한 걸음 더 다가가고자 하였습니다. 또한, 이 보고서는 한국 노동행정의 배제적 특성과 이를 극복한 포용적 행정체계로의 전환 가능성을 중심으로, 변화하는 노동환경 속에서 노동행정이 직면한 도전과 과제를 제안하였습니다.

이를 위해 문헌 연구, 사례 분석, 현장 조사 및 전문가 인터뷰 등 다각적인 방법론을 활용하여 독창적이고 실증적인 연구를 수행하였습니다. 국회 출연 연구기관으로서 본 연구는 학문적 깊이와 실용적 통찰을 결합하고자 노력하였습니다.

이 연구는 국회미래연구원의 정혜윤 부연구위원이 총괄하였으며, 내부 연구진으로는 박현석 연구위원이, 외부 연구진으로는 김준 박사님, 이상직 교수님, 박상훈 박사님, 안주영 교수님, 이주경 교수님이 참여하여 일본 현지 조사, 전문가 세미나, 원고 작성 등 여러 과정에서 헌신적으로 기여해 주셨습니다. 또한, 연구 수행에 필요한 행정 업무를 맡아 주신 김나영 연구행정원과 퇴직한 이효림 연구행정원께도 감사드립니다. 아울러, 한국어 녹취록 작성에 도움을 주신 윤자은 기자님과 일한 녹취록 작성을 맡아 주신 오소영 감독님께도 깊이 감사드립니다. 이 외에도 인터뷰 및 조사와 자문에 응해주신 한국과 일본의 모든 분들께 진심으로 감사의 뜻을 전함

## 발 | 간 | 사

니다. 마지막으로, 보고서 제작에 도움을 주신 세일포커스의 박윤정 차장님과 박재홍 팀장님께도 감사드립니다.

한국 노동행정이 미래를 준비하기 위해서는 과거 경제성장 중심의 노동 배제적 행정을 넘어 노동을 포용하는 행정체계로의 전환이 필요합니다. 본 보고서가 국회의 구성원과 노동현장의 관계자들에게 실질적인 통찰과 대안을 제공하는 데 기여하기를 기대합니다.

국회미래연구원은 앞으로도 노동자의 권익 보호와 노동행정의 발전을 위한 연구를 지속하며, 노동하는 시민의 더 나은 미래를 위해 최선을 다하겠습니다.

2024년 12월  
국회미래연구원

<b>제1장 노동행정 연구를 왜 하는가   정혜윤·이상직</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구방법 .....	5
제3절 연구의 구성 .....	12
<b>제1부 노동행정 체계의 형성과정과 구조   김준</b> .....	<b>15</b>
<b>제2장 노동행정의 정의, 체계와 역할</b> .....	<b>17</b>
제1절 노동행정의 정의 .....	19
제2절 노동행정의 체계: 제도적 틀 .....	24
제3절 노동행정의 주요 역할 .....	28
<b>제3장 세계 노동행정체제의 형성과정</b> .....	<b>35</b>
제1절 서론 .....	37
제2절 세계 노동행정사의 전개과정 .....	39
제3절 주요국 노동행정 발전과정의 비교 .....	53

<b>제4장 한국 노동행정의 역사와 구조, 특징</b> .....	69
제1절 한국 노동행정의 역사 .....	71
제2절 한국 노동행정의 구조 .....	85
제3절 한국 노동행정의 특징 .....	105
<b>제2부 노동행정의 실천 사례</b> .....	115
<b>제5장 노동분야 정부 발의 법안의 입법과정 분석   박현석</b> ...	117
제1절 고용노동부와 입법 정치: 분석대상과 방법 .....	119
제2절 정부 발의 법안의 가결에 영향을 주는 요인들 .....	123
제3절 고용노동부와 입법 정치 .....	134
<b>제6장 근로감독 제도 형성의 정치과정   정혜윤</b> .....	139
제1절 들어가며 .....	141
제2절 근로감독 제도의 체계와 역할 .....	145
제3절 근로감독 제도의 도입과 확장 .....	153
제4절 근로감독 행정의 제도화와 변용 .....	160
제5절 나아가며 .....	170

<b>제7장 노사관계 관리와 사회적 대화   김준</b> .....	<b>177</b>
제1절 노사관계와 노동행정의 역할: 이론적 배경 .....	179
제2절 노사관계와 노동행정 .....	183
제3절 참여적 거버넌스 및 사회적 대화와 노동행정 .....	194
제4절 한국 노사관계 행정의 변화와 특징 .....	204
<b>제8장 군산형 일자리 사례를 통해 본 지방의 노동행정</b> <b>  박상훈</b> .....	<b>211</b>
제1절 무슨 문제를 다루려 하는가 .....	213
제2절 상생형 지역 일자리란가방 무엇이었나: 중앙정부의 관점 .....	215
제3절 전북 군산형 일자리란 무엇이었나: 지방의 관점 .....	223
제4절 전북 군산형 일자리 사업은 무엇을 이루었나 .....	230
제5절 사업 선정 이전과 이후의 행정 .....	240
<b>제3부 일본과의 비교</b> .....	<b>247</b>
<b>제9장 일본 노동행정의 변화와 대응   안주영</b> .....	<b>249</b>
제1절 일본 노동행정 연구의 필요성 .....	251

제2절 1990년대 이후의 노동정책의 변화 .....	253
제3절 개별적 노사분쟁의 증가 .....	258
제4절 노동행정의 변화: 입법과 개별분쟁 대응 .....	261
제5절 일본 노동행정의 과제 .....	269

## 제10장 일본 노동정책과정의 현재 | 이주경 ..... 271

제1절 서론: 자민당이 주도하는 친노동정책? .....	273
제2절 일본 정책과정 변동과 국가 주도의 재구성 .....	275
제3절 총리관저가 주도하는 노동정책과정 .....	281
제4절 일반이익의 정당성과 재구성되는 정책네트워크 .....	292
제5절 소결: 변용된 정치 주도와 자민당 노동 정치의 시사점 .....	297

## 제11장 결론: 한국 노동행정의 특징, 도전과 남겨진 과제

### | 정혜윤·이상직·김준 ..... 299

제1절 새로운 발견과 분석의 함의 .....	301
제2절 한국 노동행정의 도전과 과제 .....	310

<b>[보론] 공무원의 정치적 중립   김준</b> .....	<b>329</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>349</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>379</b>

## 표 목 차

[표 1-1] 전문가 세미나 및 집단 인터뷰 명단	9
[표 1-2] 일본 출장 현지 조사 목록	10
[표 3-1] 선진자본주의국가의 사회보험제도 도입 연도	44
[표 3-2] 주요 유럽 국가의 노동행정 지표	57
[표 3-3] 노동행정 체제 유형 분류의 기준	59
[표 3-4] 노동행정 체제의 유형과 특징	62
[표 4-1] 고용노동부 산하 공공기관	92
[표 4-2] 광역 지방정부 노동행정 제도화 현황 I (2022.5.1. 기준, 센터·예산 20년)	96
[표 4-3] 2024년 고용노동부 예산 및 기금운용 계획	110
[표 4-4] 고용노동부 2024년 예산(일반회계) 주요 사업별 예산	110
[표 5-1] 제19대 국회 환노위 위원 명단	124
[표 5-2] 제19대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안	125
[표 5-3] 제20대 국회 환노위 위원 명단	127
[표 5-4] 제20대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안	128
[표 5-5] 제21대 국회 환노위 위원 명단	131
[표 5-6] 제21대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안	131
[표 6-1] 근로감독 협약 81조의 주요 내용	142
[표 6-2] 인터뷰 내용과 소속	143
[표 6-3] 근로감독관의 주요 직무	148
[표 6-4] 연도별 사업장감독 및 자율점검 등 실적 비교	151
[표 6-5] 임금체불의 규모	152
[표 6-6] 근로감독 제도의 형성(1953~1983년)	154
[표 6-7] 1980년대 근로감독관 정원	155
[표 6-8] 수시감독 실적(1981~1996년)	156
[표 6-9] 근로감독의 유형	158
[표 6-10] 규모별 근로기준법 적용 사업장 추이	161
[표 6-11] 근로감독관 정원 증원(2017~2023년)	161

[표 6-12] 지방관서 근로감독관 인력 .....	168
[표 6-13] ILO 81호 협약 제3조 .....	172
[표 7-1] 주요국의 노동쟁의행위발생건수 추이(2002~2021년) .....	184
[표 7-2] 주요국의 임금근로자 1,000인당 노동손실일수 추이(2002~2021년) .....	185
[표 7-3] 노조 설립신고 관련 문제 사례 .....	188
[표 7-4] 노동행정의 불공정한 노사관계 개입 주장 .....	190
[표 7-5] 단체협약 시정명령 관련 노정 갈등 사례 .....	191
[표 7-6] 한국 사회적 대화 전개 과정 .....	200
[표 7-7] 역대 기간별 사회적 대화 주요 성과 .....	202
[표 7-8] 민주화 이후 역대 정부의 주요 노사관계 정책 .....	208
[표 8-2] 전북 군산형 일자리의 사업 개요 .....	223
[표 8-3] 전북 군산형 일자리의 비즈니스 모델 .....	224
[표 8-4] 전북 군산형 일자리 추진 과정 .....	225
[표 8-5] 군산시 일자리지원계의 업무 체계 .....	228
[표 8-6] 전북 군산형 일자리 사업 총 지원금액(군산시 제공 2024.6.4. 기준) .....	233
[표 8-7] 상생형 지역 일자리 관련 한국산업은행 투자 및 대출 현황 .....	236
[표 8-8] 김병욱 의원 질의에 대한 한국산업은행 답변 내용 .....	237
[표 8-9] 기획 단계에서의 활동 : 상생 .....	241
[표 8-10] 기획 단계에서의 활동 : 가치연계 .....	241
[표 10-1] 일본 정책결정과정 변화와 노동정책 방향성 .....	275
[표 10-2] 임금 인상을 위한 정부의 9가지 방책 .....	284
[표 10-3] 경제재정운영과 개혁의 기본방침(2022~2024년) .....	285
[표 11-1] OECD 고용보호법제 지수(2019년 기준) .....	313
[표 11-2] ILO협약과 국내입법에 기초한 노동권(단결권 및 단체교섭권)의 국가별 준수 수준 ..	315
[표 11-3] 주요국의 노동조합 조직률 .....	318
[표 11-4] 주요국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 .....	318
[표 11-5] 기술이 미래 노동시장에 미칠 영향에 대한 추정 .....	321

## 그림 목 차

[그림 2-1] 노동행정 체계의 개략적 구조	26
[그림 4-1] 고용노동부 본부, 소속기관 및 산하 공공기관 조직도	86
[그림 4-2] 고용노동부 본부 각 실국의 조직 구성	87
[그림 4-3] 지방고용노동관서의 구성	89
[그림 6-1] 근로감독분야별 규율 제도	146
[그림 6-2] 신고사건 처리 결과(1965~2022년)	150
[그림 6-3] 임금체불의 규모	152
[그림 6-4] 근로감독관 정원(1953~2023년)	162
[그림 7-1] 노사분규발생건수 및 근로손실일수 추이(1996~2023년)	183
[그림 7-2] 사회적 대화기구의 시기별 특징(2023.12.31. 기준)	201
[그림 8-1] 정부가 설정한 지역경제주체들의 역할	217
[그림 8-2] 정부가 제시한 사업의 선정 절차와 과정	218
[그림 8-3] 전북 군산형 일자리의 역할 체계	224
[그림 8-4] 전북 군산형 일자리의 가치사슬 연계 사업	225
[그림 8-5] 고용노동부 지방 관서	226
[그림 8-6] 군산시의 행정체계	227
[그림 8-7] 전북 군산형 일자리의 구상	229
[그림 8-8] 상생과 가치연계를 통한 사업 성취	242
[그림 9-1] 노사관계 민사사건 신규 접수 건수(지방법원)	258
[그림 9-2] 노동조합 결성을 국민권리로 대답한 비율의 추이	260
[그림 9-3] 일본의 개별 노동분쟁 해결 구조	266
[그림 10-1] 자민당 정권의 관저주도형 정책결정	278
[그림 10-2] 임금과 성장의 선순환 구조	283
[그림 11-1] 노동이동률의 추이(2010~2023년)	311
[그림 11-2] OECD 국가의 근로자 이직률(2011~2013년 평균)	311
[그림 11-3] OECD 국가의 임시직 고용 비중(2023년)	312

## 요 약

### 1. 노동행정 연구를 왜 하는가

#### □ 연구목적

- 노동연구에서 ‘정(政)’은 노동단체와 사용자단체와 함께 핵심 행위자임에도 불구하고, ‘국가(State)’와 ‘정부(Government)’를 혼용하거나 입법부와 행정부를 명확히 구분하지 않는 등 본격적인 연구 대상으로 다루이지 않았음
- 본 연구는 그간 노동연구에서 주목하지 않았던 정(政)을 노동행정에 초점을 맞추어, 노동행정의 정의, 형성 과정, 조직적 성격 및 주요 행위를 분석하고, 중앙-지방 및 행정부-입법부 간의 중첩적 역할에 주목
- 정부정책에서 노동정책의 위상, 노동정책 부서의 자율성 여부, 중앙과 지역차원에 나타나는 ‘발전 국가의 유산과 제약’의 특징을 규명하고, 동일한 발전국가로 분류되는 일본과의 비교를 통해 한국형 노동행정의 유형적 특징을 밝혀 한국 노동정치の本질에 다가가고자 함

#### □ 연구방법

##### ● 연구범위

- ‘노동행정(labor administration)’은 노동정책을 결정하고 집행하는 공공행정 전반을 포괄하며, 연구 범위가 매우 광범위한 개념
- 이 글에서는 ① 정치적 행위자로서의 ‘노동행정 조직과 체계 및 역사’, ② 노동행정의 주요 역할인 입법, 집행, 노사관계 조율 및 사회적 대화라는 세 가지 측면에서 분석

##### ● 방법론

- 문헌 및 선행연구 검토
- 전문가 초청 세미나 및 인터뷰

- 현지 조사(일본 노동행정 연구) 및 사례 연구(19~21대 정부 발의 노동법안, 근로감독관, 노사관계 행정, 군산형 일자리 등 분석)

## □ 연구의 구성

- 본 보고서는 3부 11장으로 구성되며, 1장은 이 연구의 소개에 해당
- 1부는 이론적 틀을 제시하고 세계 노동행정사와 한국 노동행정의 유형적 특징을 밝히는 내용
  - 2장은 노동행정의 정의, 체계, 주요 역할을 다룸
  - 3장은 세계 노동행정사의 전개와 주요국의 노동행정을 비교 제도사적으로 분석
  - 4장은 이를 바탕으로 한국 노동행정 발전사의 유형적 특징을 밝히고, 구조와 특성을 규명
- 2부는 노동정책의 주요 역할(입법, 집행, 사회적 대화)을 다룬 실천 사례 연구
  - 5장은 19~21대 국회에서 정부가 발의한 노동입법을 분석하여, 행정부의 당파성과 단점정부·분점정부 체제에 따른 입법부의 자율성을 검토
  - 6장은 근로감독관 제도의 형성과정을 분석하여, 노동행정에서 집행권력으로서의 근로감독관이 지니는 성격을 보다 명확히 규명
  - 7장은 경제발전·민주화·사회변화에 따른 영향을 우리 노사관계 행정의 변화를 검토
  - 8장은 ‘군산형 일자리 사업’을 통해 지역 수준에서 노동행정이 집행되는 사례를 분석
- 3부는 일본 사례연구로 구성
  - 9장은 1990년대 이후 일본 노동행정의 변화를 다룸
  - 10장은 2010년대 이후 일본 발전국가 모델이 관료 주도에서 정치 엘리트를 중심으로 재구성되는 과정에서 노동정치의 변화를 분석
- 11장 결론은 장별 분석과 논의를 요약하고, 한국 노동행정의 도전과 과제를 정리

## 2. 노동행정의 정의, 체계와 역할

### □ 노동행정의 정의

- ILO 노동행정 협약에 의하면, 노동행정이란 국가의 노동정책 분야에서의 공공행정 활동을 의미함
- 노동정책 분야의 공공행정 활동에는 노동정책의 개발, 실행, 조정, 점검, 검토 및 사후평가, 새로운(또는 수정된) 정책으로의 환류, 그리고 정책에 근거와 틀을 제공하기 위한 노동관계 법률 및 하위법령의 준비 및 시행 등이 포함됨

### □ 노동행정의 체계

- 노동행정의 체계(제도적 틀)는 중앙정부 기관에 그치지 않고, 지방(지역) 정부기관, 공공기관 등 준국가기관 등 조직의 성격이나 위계에 관계없이 노동행정에 책임이 있고, 그 업무에 종사하는 모든 기관들을 포함하며, 이 기관들의 활동을 조정하는 거버넌스, 그리고 노사를 대표하는 단체들의 참여를 이끌어내고 협의하기 위한 다양한 형태의 제도들(예를 들어 자문위원회나 3자협의기구 등)을 포함함
- 요컨대, 노동행정 체계는 수직적, 수평적으로 다양한 수준의 행위자들 - 중앙/지방, 정부/공공기관(준국가기관)/민간기관 및 노사단체 등 - 의 결합으로 구성되어 있으며, 따라서 필연적으로 '좋은 거버넌스'의 중요성이 부각됨

### □ 노동행정의 주요 역할

- 노동행정은 ①노동정책과 입법의 입안·시행·개선, ②경제·사회정책 등 더 넓은 맥락의 국가정책에 대한 참여 ③노사관계의 조율과 사회적 대화에의 참여 ④국제 노동협력에서 정부를 대표하는 등의 기능을 수행함

### 3. 세계 노동행정체제의 형성과정

□ 한국 노동행정의 발전과정과 특성을 이해하기 위해서는 국내적 요인 못지않게 세계사적 맥락에서 노동행정의 발전과정을 이해할 필요가 있음

- 먼저 세계적 노동행정의 발전과정을 ILO를 중심으로 살펴보고, 주요국의 노동행정 발전과정을 몇 가지로 유형화하여 비교제도사적으로 살펴봄

#### □ 세계 노동행정의 전개 과정

- 노동행정의 태동기(산업혁명~1918년): 각국에서 노동행정이 태동한 시기로, 국가마다 노동기준(노동법)과 노동행정의 편차가 큰 가운데, 그것을 국제적인 수준에서 표준화하기 위한 노력이 싹트던 시기
- 노동행정의 성립기(1919년~1944년): ILO를 중심으로 국제적인 수준에서 노동기준을 조율하고 표준화하는 노력이 본격화한 시기
- 노동행정의 확산기(1945년~1970년대 말): 다양한 정치·경제·사회·이념적 요인이 작용하면서 시장다원주의, 사회조합주의, 국가조합주의, 사회주의 등 다양한 유형으로 분화한 시기
- 노동행정의 새로운 수렴과 불안한 미래(1980년대~현재): 노동의 존재 양태 및 미래 전망까지도 위협받는 가운데 노동행정체제의 분화와 수렴이 교차하면서 새로운 적응을 모색하고 있는 시기

#### □ 주요국 노동행정 발전과정의 비교

- 노동행정 국제비교의 이론적 관점
  - 첫째, 세계 각국의 노동행정은 19세기 초중반 이래 현재까지 일정한 흐름과 방향성을 가지고 발전·확장해 왔음(후발국은 선진국의 발전과정을 압축적으로 되풀이 하는 경향)
  - 둘째, 그러나 세계 노동행정의 발전과정은 결코 단선적인 발전과정은 아님(각국의 정치·경제·사회·문화·역사적 요인에 따른 경로의존적 발전과 그에 따른 분화)

- 셋째, 세계노동행정사 속에는 수렴화의 경향이 두드러진 시기와 분화의 경향이 두드러진 시기가 교차하고 있음. 따라서 어떤 나라의 노동행정 체제는 현실적으로는 순수한 유형이 아니라, 여러 유형의 혼종(hybrid) 형태를 보임

#### ● 기존 연구의 검토

- 그래비스와 헤이스(Gravis & Heyes, 2021)의 유럽 국가들을 대상으로 한 비교제도 분석을 출발점으로 삼음
- 그들은 자본주의의 다양성(VoC) 이론을 적용하여 유럽 11개국을 자유주의 시장경제(LME, 영국, 아일랜드), 조율된 시장경제(CME, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 덴마크, 프랑스), 자유주의 종속경제(liberal-dependent economies, 체코, 헝가리), 지중해 모델(스페인, 이탈리아)로 구분하고, 노동행정체계가 자본주의 유형에 따라 다른 모습을 보이고, 경제위기에 대응하는 모습도 다를 것이라는 가설의 검증을 시도함
- 연구 결과, 그들은 자본주의 유형에 따른 노동행정 체계의 차이가 뚜렷하지 않으며, 경제위기에 대응하는 과정에서 오히려 수렴의 경향을 보이고 있음을 발견함

#### ● 노동행정 체제 유형분류의 기준과 유형

- 노동동정책의 주요 영역인 근로기준, 노동시장, 노사관계, 사회적 보호, 그리고 노동행정 체계의 요소라고 할 수 있는 행정체계 및 자원, 그리고 노동정책 거버넌스, 이상 6개의 기준을 중심으로 유형화함
- 자본주의 국가의 노동행정 체제의 유형을 자유방임주의, 시원적(始原的) 조합주의, 시장다원주의, 사회조합주의, 국가조합주의, 식민지종속형 노동행정 체제, 이상 6가지 유형으로 구분

## 4. 한국 노동행정 역사와 구조, 특징

### □ 한국 노동행정의 역사의 시기 구분

- 식민지 시기 및 해방후 과도기의 노동행정(1930년대 초~1947년)
- 형성기의 노동행정(1948년 정부수립~제2공화국)
- 개발독재 시기의 노동행정(1961년~1987년)
- 민주화·세계화 시대의 노동행정(1988년~2008년)
- 대전환기의 노동행정(2009년~)

### □ 중앙정부부처(본부·소속기관 포함), 지방정부, 그리고 준국가기관 등 매우 많은 기관이 노동행정을 나누어 담당하고 있음

- 고용노동부 본부는 직제시행규칙상 정원은 630명에 불과하지만, 고용노동정책의 모든 영역에 대해 관할권 및 입법·예산과 관련한 권한을 가지고 있어 그 비중과 위상이 압도적임
- 고용노동부 소속기관은 지방고용노동관서, 위원회 등으로 구성됨
  - 지방노동관서는 법집행을 감시·감독하고 각종 서비스를 제공하는 일선 노동행정기관이며, 위원회로는 노동위원회와 최저임금위원회 등이 있음
- 다른 정부 부처들 가운데 기획재정부, 교육부, 여성가족부, 해양수산부 등이 고용노동부와 함께 노동행정 업무를 담당하고 있음
- 그 밖에 대통령 소속의 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회, 고용노동부 산하의 준국가기관인 12개 공공기관, 고용노동관련 연구기관인 한국노동연구원과 한국직업능력연구원이 있음
- 우리나라의 노동행정은 “중앙집중-정부주도적 성격”을 가지고 있고, 지자체의 노동행정은 아직 발달하지 못한 상태임
  - 이는 노동행정이 줄곧 중앙정부의 사무로 규정되어 있었고, 따라서 지방자치단체가 노동행정에 대해 소극적이었기 때문임
  - 최근 다수의 지방자치단체에서 노동행정 전담기구 설치, 노동 조례 제정, 노동

정책 기본계획 수립, 노동복지 지원조직 설치, 지역 노사정 대화 추진 등의 변화가 관찰됨

- 그러나 법령상의 근거가 없고, 지자체장의 정치적 의지에 좌우되는 경향이 있어 지속성과 안정성이 담보되지 못하고 있음

#### □ 한국 노동행정의 조직구조적 특징은 다음과 같음

- ①단일부처 체계(노동행정의 고용노동부 전속성), ②단일분야형 중앙부처 체계(소부처형 정부조직체계), ③중앙부처의 소속기관 산하기관에 대한 독점적이고 강력한 권한(법령안, 예산안, 정책 등과 관련한 권한, 인사 및 감사 권한) 등으로 인하여 ④고용노동부가 노동행정 전반에 걸쳐 강력한 중앙집권적 권한을 행사한다는 점임
- 노동행정의 중추인 고용노동부는 인력·예산 기준으로 정부부처 가운데 중위권이며, 기존 연구에 의하면 상대적인 권력자원에서도 중하위권임
- 고용노동부의 정부부처 내 상대적 자율성은 과거 권위주의 정권 시절에는 크게 제약받았으나, 최근 진보적인 정부에서는 약간 신장되는 모습을 보이기도 함

## 5. 노동분야 정부 발의 법안의 입법과정 분석

#### □ 고용노동부와 입법정치

- 정부의 역할과 특성
  - 한국은 대통령제를 채택하면서도 의회제적 요소를 포함하여 행정부가 법안을 발의할 수 있다는 점에서 의회제적 성격을 가짐
  - 국회에서 정부 발의 법안의 성공률은 의원 발의 법안보다 높은 경향을 보임. 이는 정부 부처의 전문성과 집권 여당의 지지 때문임
  - 이 연구는 19~21대 국회의 노동 관련 정부 발의 법안을 검토하고, 단점정부와 분점정부 시기 정부안의 통과율을 비교하여, 대통령의 정책선호 및 이념 성향이 정부안의 내용과 통과 여부에 영향을 미치는 영향을 분석함. 이를 통해 정부 입법 의제가 국회에서 다뤄지는 과정을 확인함

### ● 주요 분석 결과

- 정부 발의 법안의 통과 여부는 단점정부(집권당 다수)와 분점정부(여소야대)의 정치환경에 크게 영향을 받지 않음
- 대통령 임기 말에는 정부안의 통과율이 높아지는 경향을 확인함(대통령 임기 주기 효과)
- 국회의원의 전문성 수준(노동조합 및 노동운동 배경)이 입법과정에서 큰 변수로 작용하지 않음
- 정부 발의 법안 중에서는 정부의 당파성에 무관하게 지속적으로 추진된 정책이 가결된 사례를 확인할 수 있으며, 이는 고용노동부의 축적된 전문성이 국회의 심의 과정에서 중요한 요소임을 시사함
- 정부 발의 법안 중에서 쟁점 법안이 포함되지 않는 경우가 있어 국회의 의제 설정 역량이 강화되고 있으며, 의원들이 과거에 비해 적극적으로 입법활동에 나섬. 그러나 상임위를 순환하는 의원이 대부분이고 낮은 선수의 의원도 많아 국회의원의 정책 전문성이 정부 부처에 비해 낮을 수 있음.

### □ 법안 심사의 개선 방향

- 개별 국회의원의 역량 강화를 위한 지원조직과 보좌진 강화
- 정당 정책 기능의 획기적 개선
- 정부의 입법기능을 보다 활발히 활용하고, 국회의원은 정부에서 충분히 검토한 발의 법안을 비판적으로 심의하는 방법도 고려할 수 있겠음

## 6. 근로감독 제도 형성의 정치과정

### □ 근로감독 행정 제도의 정의

- 근로감독행정은 노동법 준수와 노동자 보호를 목적으로 19세기 산업혁명 시기 영국에서 시작된 공공 노동행정

### □ 민주화 이전 근로감독 제도의 발전 과정

- 한국의 근로감독 행정은 1953년 근로기준법 제정으로 제도적 기반이 마련되었고, 1957년 시·도에 주재감독관 55명이 임명되며 현대적인 근로기준 행정이 시작
- 1960년대부터 한국의 근로감독 행정은 본격적으로 시작되었고 군사정부의 노동법 개정과정과 밀접하게 연관되어 발달
  - 노동법 개정은 산업화 과정에서 분출된 노동자 불만을 억제하고 정당성이 약한 정부를 안정시키기위한 방편으로 추진되며, 집단적 노사관계와 관련된 노동3권은 제약되었으나, 개별 노동자 보호는 강화됨
  - 근로감독 제도는 감독관 증원을 통해 사업장 감시와 노동자 보호를 강화하는 방향으로 발전
- 1970년대까지 감독관 증원을 통해 사업장 감시와 노동자 보호를 강화하는 방향으로 발전
- 1980년대 이후 근로감독관의 업무는 집단적 노동자 결사와 단체행동 억제를 목표로 강화·재정비되며, 80년대 후반부터 90년대 초반까지는 집단적 노사분쟁 대응에 초점

### □ 민주화 이후 근로감독 제도의 기본 구조는 유지

- 노동자 권리 의식의 향상과 노동 세력이 강화로 개별 노동관계법이 개선되고, IMF 이후 노동 시장 불평등 심화로 근로감독 행정의 중요성과 업무량이 증가하며, 노무현 정부는 근로감독관 인력을 2배 증원하고 문재인 정부는 약 1.6배 증원하며 감독관의 역할을 강화
- 문민정부와 참여정부는 근로감독관의 집단적 노사관계 업무가 노동통제적 역할을 한다는 비판을 수용해 해당 업무 제외를 시도했으나, 번번이 좌절

- 민주화 이후 정보 경찰의 축소와 공권력 사용 제약 속에서 정부는 노동조합 통제와 정책 추진을 위해 근로감독관의 합법적 업무 권한을 적극 활용(역할의 변용)
- 한국의 근로감독 행정은 발전국가적 특성 아래 노동을 배제하는 구조로 발전했으며, 민주화 이후 노동 보호 역할이 확대되었으나, 여전히 노동 통제라는 국가적 성격을 반영하며 지속

## □ 개선 과제

- 집단적 노사관계 업무는 ILO 81호 협약 (공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약)위반 소지가 존재
  - 집단적 노사관계 업무는 한국이 비준한 ILO 81호 협약 위반 가능성이 크며, 근로감독관 인원을 증원해도 본래 목적 실현(노동자 보호와 사업장 감독)에 한계 존재
- 현재 근로감독 행정은 강한 국가 주도의 규제와 역사적·구조적 한계 속에서 형성되어 단순히 직무 규정 변경이나 해당 업무를 노동위원회로 이관하는 것으로 해결이 어려움
- 노사 자율성 강화와 법 개정 필요성
  - 정부의 개입적·노동 통제적 요소를 제거하고 노사 자율성을 강화하는 방향으로 노동관계법 개정이 필요
  - 주요 노동 현안(근로시간 단축, 직장 내 괴롭힘 방지, 적정 임금 보장, 고용 안정성 강화, 부당노동행위 금지, 일자리 부족 문제 해결)은 자율적 노사관계 구축을 통해 해결해야 감독행정의 부담도 경감 가능
- 새로운 고용 형태 대응
  - 플랫폼 노동자 등 새로운 고용 형태에서 발생하는 문제 해결을 위해 근로감독 체계 강화와 법적 보호 장치 마련 필요
  - 감독행정은 전통적 역할에서 탈피해 변화하는 노동환경에 적응하며 노동권 보호를 폭넓게 강화하는 방향으로 진화 필요

## 7. 노사관계 관리와 사회적 대화

### □ 노사관계 영역에서 노동행정의 역할

- ① 노사의 단결권을 보장하기위해 필요한 조치, 즉 법과 제도를 마련하고 그 적용에 참여
- ② 노사관계의 발전을 도모하고 촉진하는 프로그램(정책 및 행정서비스)을 제공
- ③ 노사관계와 관련하여 도움을 요청하는 기업·사용자단체·노동조합 등에 기술적 원조와 자문서비스 등을 제공
- ④ 노사 간의 의견 차이를 자율적 협상을 통해 해결할 수 있도록 여건과 환경을 조성
- ⑤ 발생한 노사분규를 적절히 조정·중재할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 필요한 서비스를 제공
- ⑥ 중요한 노동정책(더 나아가서는 노사에 중요한 영향을 미치는 경제·사회정책)의 결정 과정에 노사대표를 참여시키는 거버넌스를 구축하고, 사회적 대화를 촉진·후원

### □ 한국 노사관계와 노동행정

- 우리나라 노사관계는 대립적이며, 그로 인한 손실 또한 매우 큰 편임
- 노사관계 행정이 여전히 개입주의적이며 편파적이라는 비판이 존재
  - ①노조설립 신고 등을 통한 통제, ② 노동조합의 결의·처분에 대한 시정명령권에 의한 통제, ③자료 제출 요구, 회계 결산 등에 대한 검토와 시정 요구, ④ 노사관계에 대한 (편파적) 개입, ⑤단체협약의 신고 및 시정명령 제도의 남용, ⑥부당노동행위 제도의 소극적 운영 등이 지적됨

### □ 참여적 거버넌스

- 노사의 참여를 통해 참여적 거버넌스를 구축하고 있는 대표적인 기관으로는 노동위원회, 최저임금위원회 등이 있음

- 이들은 참여적 거버넌스 경험을 통해 사회적 대화 경험 구축에 이바지한 바도 있지만, 노사 모두 또 다른 교섭(투쟁)의 장으로 간주하여 불필요한 갈등도 많았으며, 정부도 도구적인 관점에서 바라보아 부정적인 경험의 축적에도 기여한 측면이 있음

## □ 한국에서 사회적 대화

- 한국에서 사회적 대화는 해외 사례에서는 보기 드물게, 장기간 법률에 근거를 두고 국가수반의 자문기구로서 공식적이며 위상이 높은 국가기관 중 하나로 운영되어 왔음
- 이를 통해 국가적 위기 극복과 노사관계 제도 개선에 기여한 크고 작은 합의들을 만들어 냄
- 과거의 실패 경험이 트라우마가 되어 파행을 재생산하는 부정적인 측면도 있지만, 사회적 대화를 지속적으로 발전시킴으로써 노동행정의 참여적 거버넌스의 주된 기반으로 육성할 필요성은 여전히 높음

## □ 한국 노사관계 행정의 변화와 특징

- 한국의 노동행정은 경제발전, 민주화, 사회변화에 발맞추어 큰 변화를 겪었으며, 특히 노사관계 행정의 측면에서 변화가 두드러짐
  - 권위주의 시대에는 친자본적이고, 권위주의 정권의 노동통제의 도구로서 기능하던 노동행정이 민주화 이후 정권의 성격에 따라 굴곡을 겪으면서도, 점차 민주적이고 노동자의 단결권을 보호하는 방향으로 변화함
  - 노사관계 행정은 노동행정 중에서도 보수와 진보 사이의 정책 편차가 특히 크며, 때로는 정책 방향이 정반대로 나아가기도 하여 모순적이고 자기 부정적인 딜레마에 빠지는 경우도 있음

## 8. 군산형 일자리 사례를 통해 본 지방의 노동행정

### □ 왜 ‘군산형 일자리 사업’인가

- 노동행정의 구조와 특징을 ‘전북 군산형 일자리 사업’을 소재로, 지방과 지역사회의 차원에서 살펴봄
- 주요 연구 질문
  - 경제성장이 중심이고 노동정책은 노동자들의 요구를 억제하는 역할을 했던 과거 ‘발전국가의 유산과 제약’은 중앙차원에서 광역, 기초 지역의 차원으로 내려갈수록 강해질까 아니면 약해질까?
  - 중앙집권적 전통은 오래되고 지방자치의 경험은 매우 짧은 조건에서, ‘전라북도특별자치도’와 ‘군산시’는 ‘지역 특수적인(local-specific)’ 발전을 주도하는가, 아니면 오히려 중앙정부에 의존적인 종속적 지위가 더 구조화되는 중일까?
  - 지역사회, 지역공동체라는 ‘하위문화(sub-cultural)적 특성’은 호남이나 전라도라는 문화공동체적 전통과 어떤 관련이 있고, 광주형 일자리 사업, 쌍차문제가 남긴 문화적 영향은 ‘중앙정부의 일자리 지원정책에 대한 지역민의 태도 형성’에 어떻게 작용했을까?

### □ 분석결과: ‘군산형 일자리 사업’의 특징

- 첫째, 군산이라는 지역적 맥락에서 두드러지게 나타나는 특징은 중앙정부의 자원 불하를 둘러싼 여물통정치(pork-barrel politics) 구조이며, 이에 따라 중앙정부는 전국적으로 징수한 세금을 특정 지역에 배분하여 선거에서의 유리한 위치를 확보하려 하고, 지자체와 지역사회는 실현 가능성보다 중앙정부가 제시한 선정 조건에 부합하는 기획서 작성에 매달리는 양상
- 둘째, 단체장을 중심으로 중앙과 지역사회의 전문가 집단이 결합하여 일종의 ‘정책 공동체(policy community)’를 형성하는 과정에서 전문가 집단은 연구용역과 자문을 통해 사업의 내용과 논리를 구성하나 정책 실행과 책임은 지지 않음
- 셋째, 중앙정부의 자원 불하 과정에서 경제부처가 주도적 역할을 하고, 지원·상생의 대상은 기업인 반면 노동은 제어와 억제 대상으로 간주되며, 무노조·무쟁의를 당연하게 전제하거나 요구하는 관행

- 넷째, 중앙정부-기업-지역사회의 발전동맹을 중심으로 노동자에게는 권리나 요구를 절제하는 대가로 복지나 일자리 혜택이 부여되는, '개발과 성장 중심의 발전 국가' 모델이 지역 일자리 사업에서 변형·재생산되는 양상
- 다섯째, 사업의 심의와 결정을 산업통상자원부가 주도하고 고용노동부는 지자체 사업 선정 지원 이상의 역할을 하지 않으며, 광주노동청과 군산지청은 신청 단계나 선정 이후에도 개입하지 않는 '노동 없는 일자리 정책'과 '기업 중심의 도시 정책' 구조
- 여섯째, 지방의회가 정책 기획과 추진 단계에서 배제되고 단체장의 개인적 네트워크를 통해 사업 기획이 이루어지며, 도의회나 시의회는 사후적 개입에 그쳐 상생형 지역 일자리 사업이 지방 의회를 우회한 단체장 개인 주관의 선거용 사업, 즉 '지방정치 없는 지방정책' 또는 '민주적 정치과정 밖에서 작동하는 정책'에 가까움
- 일곱째, 관련 조례를 통해 노동 정책 의제 범위(예: 노동이사제)는 확대되었으나 지자체 행정 체계 내에서 노동정책이나 노동행정의 역할 변화는 없고, 노동 관련 의제는 실질적 추진이 아닌 '담론'에 그치는 상황
- 여덟째, 정책에 참여한 노동 측은 지극히 수동적이며 사업의 성격이나 결과에 대해 회의적인 태도를 보이고, 기대에 못 미치는 결과에도 별다른 반응을 보이지 않는 현상이 나타나며, 이는 쌍용차에서 한국지엠까지 이어진 노동시장 충격을 지역사회가 극복하지 못한 상태를 반영. 노동운동이나 노동정책의 '지방화'와 '국지화'가 기대만큼 긍정적 변화를 이끌기 어려움을 시사
- 아홉째, 사후적으로 도의회나 시의회의 개입이 이루어지는 가운데 지역일당제 체제에서는 도의회 내 소수정당(정의당)의 역할이 부각되고, 군산시 의회에서도 단체장과 다른 계보를 갖는 같은 당 의원이 책임소재를 추궁하려는 노력이 존재함. 지역일당제 하에서 민주정치의 책임성과 반응성 실현이 제약되는 현실에서 경쟁적 정당정치의 필요성이 제기되는 상황

## 9. 일본 노동행정의 변화와 대응

### □ 일본 노동행정 연구의 필요성

- 노동정책의 결정과 집행이 긴밀히 연결되어 있으며, 경제적·사회적 변화 속에서 노동행정의 역할이 더욱 중요해지고 있음

- 국제노동기구(ILO)의 노·사·정 3자 구성 원칙에 따라, 전후 일본 노동성은 노사 간 갈등을 균형 있게 조정하고 정책 결정 과정에 적극적으로 개입하는 체계를 구축하였으며, 다양한 3자 위원회를 통해 이러한 역할을 실현해왔음
- 특히 1980년대 이후 노동입법이 활성화되면서 정책 결정 과정의 중요성이 두드러졌고, 이는 경제구조 변화와 심화되는 노사갈등, 개별적 노사분쟁의 증가와 맞물려 노동행정의 역할 변화를 요구하는 계기가 되었음
- 이러한 변화 과정을 분석하는 것은 일본 노동관행과 노동시장의 구조적 특성을 체계적으로 이해하는 데 기여할 뿐만 아니라, 기업별 노사관계 모델을 채택한 한국과 비교 연구를 위한 이론적 기반을 제공

### □ 1990년대 이후 노동정책의 변화

- 시장주의적 개혁을 둘러싼 공방

- 내부 노동시장에서 보호받는 정규직 노동자의 규제를 완화하고 파견 등의 비정규직 노동자의 고용을 용이하게 하는 법개정이 이루어졌고, 이에 대한 반발로 규제강화 정책도 추진되면서 기존 노동시장 관행을 어떻게 변화시켜 나갈 것인지에 대한 공방이 전개

- 기업주의 노동시장을 개혁하기 위한 시도

- 노동시장 규제강화를 주도하던 민주당은 4년의 임기를 채우지 못하고, 새롭게 등장한 아베(安倍)정권은 2015년 개정된 파견법을 개정해 규제완화를 추진하면서도 '일하는 방식의 개혁'이라는 담론을 통해 비정규직 노동 차별해소와 장시간 노동 시정 등 노동시장 이중구조의 완화를 둘러싼 다양한 정책을 정부 주도로 진행

## □ 개별적 노사분쟁의 증가

- 일본에서는 1990년대 이후 개별 노사분쟁이 증가하는 한편, 집단적 노사분쟁은 감소
  - 개별 분쟁의 증가는 고용 환경의 악화, 기업의 인건비 삭감을 위한 노력, 고용 형태의 다양화(여성, 고령자, 외국인, 비정규직 증가)로 인해 직장 내 이해관계의 복잡화로 이어지고 있음
  - 이에 따라 노동조합이 없는 사업장의 노동자들은 도도부현 노동국 등의 외부 분쟁해결제도에 의존하는 비율이 증가

## □ 노동행정의 변화

- 노동입법 시대의 대응
  - 1990년대 이후 일본 노동정책 결정 과정에서 심의회 기반 노사정 삼자 협의의 형성은 약화되고, 총리·측근 관료 중심의 정책 결정과 국회 처리 강화라는 변화가 나타났으며, ‘일하는 방식 개혁’ 추진 과정에서 이러한 정치 주도 개혁 흐름이 재확인됨
  - 후생노동성은 노동시장 규제완화에 대응하며 노동자 보호 규제 필요성을 강조하고 정책의 안정성을 중시함
  - 노동행정은 국민적 요구에 민감하게 대응하는 동시에, 노사정 협의 약화 과정에서 정책 연속성과 수용성을 유지해야 하는 역할을 요구받음
- 개별 분쟁 증가와 그 대응
  - 2001년 개별노동관계분쟁해결촉진법 제정 이후, 일본에서는 중앙정부 차원의 개별 노동분쟁 해결 제도가 전국적으로 정비됨. 이 제도는 도도부현(都道府県) 노동국을 중심으로 종합노동상담코너를 운영·자문·지도하고, 조정위원회에 의한 중재 절차 등 윈스톱 대응을 제공하며, 지방자치단체와 중앙노동위원회는 정보 및 조언을 통해 이를 지원함
  - 이러한 행정적 조정에도 불구하고 개별·집단 노동분쟁과 행정소송이 지속되며, 이에 대응하기 위해 신속하고 전문적인 절차를 갖춘 노동심판법이 2006년에 도입됨

- 분쟁 예방 차원에서 근로기준감독서(감독관)의 역할도 강조되나, 공무원 개혁으로 인한 인력 감축으로 감독관의 업무가 과중해짐. 법령 해석의 모호성과 노동형태의 다양화로 인해 감독지도 업무가 복잡해지고, 감독관들은 사업주와의 갈등 및 안전 문제를 호소하고 있음. 이를 해결하기 위한 인력 충원과 제도 정비의 필요성이 제기되며, 다양한 경로를 통한 분쟁 해결 제도가 확대되고 있음. 이를 안정적으로 운영하기 위해 근로기준감독관의 역할 강화와 전문성 확보가 중요한 과제로 남아 있음

## □ 일본 노동행정의 과제

### ● 1990년대 이후 일본의 노동행정은 크게 두 가지 과제에 직면함

- 첫째, 노동입법을 둘러싼 노사 갈등의 심화로, 신자유주의적 노동시장 개혁 과정에서 노사 간 갈등이 정치권력 강화와 심의회의 약화로 인해 충분히 조정되지 못하고 있음. 수상 중심의 정책 결정이 강화되면서 노동행정의 영향력이 약화되고 있으나, 후생노동성은 신자유주의적 개혁안에 대해 비판적 의견을 제시하는 등 일정한 역할을 지속하고 있음. 다만, 정치적 우위가 제도화된 상황에서 향후 노동행정이 지속적으로 영향력을 확보할 수 있을지는 불투명함
- 둘째, 노사관계 변화로 인한 개별 노사 분쟁의 급증으로 노동행정의 새로운 대응 필요성이 부각됨. 개별적 노동분쟁해결제, 도도부현 지방노동국, 노동위원회, 노동심판제도 등 다양한 제도가 구축되었으나, 불안정 고용, 근로조건 저하, 직장 내 괴롭힘 등 다양한 분쟁에 효과적으로 대처하지 못하고 있음. 특히, 조정제도와 노동심판제도의 연계가 이루어지지 않아 당사자의 선택에만 의존하는 상황이 지속되고 있으며, 노동행정이 노동위원회나 사법부와의 유기적 협력 체계를 갖출 필요성이 제기됨
- 결국, 일본의 노동행정 역할 변화는 정치-행정 관계, 노사 갈등 양상, 노동법 및 정책 변화에서 비롯된 것으로, 새로운 환경에 대응하기 위해 입법부뿐만 아니라 사법부와 연계하여 분쟁 비용을 줄여나갈 노동행정의 역할이 요구되는 시점임

## 10. 일본 노동정책과정의 현재

### □ 연구목적: 자민당이 주도하는 친노동 정책?

- 기시다(岸田)정권 하에서 일본 자민당은 ‘구조적 임금 인상’을 핵심 의제로 내세우며, 기존 성장주의 노선 아래 노동문제에 소극적이던 입장에서 벗어나고 있음. 이는 진정한 친노동 정책인지, 총리관저 중심의 정책결정 구조를 통해 경제·사회적 기반을 재편하고 사회적 지지를 확보하려는 정치적 전략인지에 대한 논쟁이 존재. 본 연구는 이러한 변화된 정책결정과정과 자민당 정권의 발전전략 속에서 노동정책이 어떤 의미를 갖는지, 그리고 정치 리더십이 노동 거버넌스를 어떻게 재구성하는지, 즉 정치 엘리트가 경제 사회적 환경변화를 어떻게 인지하고 발전전략을 설계하며 이 과정에서 사회적 지지와 통합을 어떻게 견인하는지를 규명하고자 함

### □ 일본 정책과정의 변동과 국가 주도의 재구성

#### ● 관료주도에서 정치주도로

- 1980년대까지 일본은 관료 주도 하에 정부-경제계-노동계 간 합의형 정책결정을 통해 경제성장과 사회통합을 달성함
- 1990년대 이후 장기불황과 글로벌화 속에서 관료 주도 체제가 약화되고, 총리 중심의 정치 주도와 신자유주의적 규제 개혁이 확산됨
- 2010년대 들어 정권교체와 관저주도형 정책결정 구조가 강화되면서 관료 통제와 정치 리더십에 의한 정책 조율이 두드러짐

#### ● 총리관저 주도성, 재구성된 발전국가

- 노동정책은 총리관저가 주도하는 핵심 정책 과제로 부상했으며, 규제완화 중심의 신자유주의 노선에서 벗어나 ‘구조적 임금 인상’과 같은 새 의제를 통해 노동문제를 중요하게 다루게 됨
- 이러한 변화는 발전국가 모델이 완전히 해체되지 않고 변용·재편되고 있음을 보여주며, 국가 주도성은 정치엘리트의 주도로 새로운 전략과 추진방식을 모색하고, 일본 특유의 경제사회 발전전략은 국가 개입 방식의 변화 속에서 지속적으로 재구성되고 있음

## □ 총리관저가 주도하는 노동정책과정

### ● 자민당 노동정책은 미래 발전전략에 노동문제를 적극 결합하여 노동시장 개혁과 임금 인상을 동시 추구하는 새로운 국면에 진입

- 아베노믹스의 취약성(기업소득 증대 대비 가계소득·소비 확대 부진)에 따라 임금 인상 필요성이 대두되면서, 정부는 노동시장 개혁과 비정규직 처우 개선을 위한 법제화 등을 신속히 추진함
- 이로써 성장전략 보완을 위한 노동환경 정비가 이루어졌으며, 기시다 정권은 이를 기반으로 '성장과 분배의 선순환'을 강조하며 구조적 임금 인상을 간판 정책으로 내세움

### ● 노동정책 프레이밍: 노동이동 원활화와 임금 인상의 양립

#### 가. 친노동 분배 정책의 가시화

- 기시다 정권은 '새로운 자본주의'를 제시하며 임금-소비-물가 선순환을 통한 디플레이션 탈피를 목표로 삼고, 이를 위해 임금 인상을 핵심 수단으로 내세움. 이에 임금 인상 기업에 대한 세제혜택, 비정규직 정규직화 촉진, 동일노동 동일임금 준수 강화 등 다양한 정책수단을 동원함으로써 국민 생활 안정과 사회적 지지 확보를 모색함

#### 나. 구조적 임금 인상의 논리 확장

- 임금 인상을 단순한 분배정책 차원을 넘어 성장전략, 특히 디지털(DX), 그린(GX), 과학기술 혁신 등과 결합시키며 삼위일체 노동시장 개혁(노동 재교육, 노동이동 원활화, 직무급제)을 전개함. 이러한 정책 조합을 통해 생산성 향상과 기업 투자 확대를 유도하고, 이를 국가 성장전략의 한 축으로 편입하여 임금 인상 논리를 구조적으로 확장함

#### 다. 이직을 통한 임금 상승의 논리

- 노동력 부족이 임금상승 압력을 만들어내는 상황에서 정부는 노동 재교육과 직무급제를 활성화하여 숙련노동자의 이직 촉진을 통한 임금상승 경로를 제시함. 이를 통해 기존 기업행태를 개선하고 신산업 투자 확대를 유도하는 한편, 생산성 향상을 통한 지속적 임금상승 구조를 구축하고자 하나, 이직 활성화가 해고 증가나 임금 하향평준화로 이어질 수 있다는 비판도 제기됨

- **결정 주체와 정책 위계**

- 가. **경제재정자문회의의 규정력**

- 정책 결정 최상위단계인 ‘경제재정자문회의’에서 총리와 경제 관련 각료, 경제계 대표 등이 국가 성장전략을 바탕으로 정책 골격을 형성함. 이 과정에서 노동정책은 국가 성장전략과 밀접하게 연동되어 방향성이 결정되는 구조를 가짐

- 나. **총리 간판 정책을 추동하는 핵심 정책회의**

- ‘새로운 자본주의 실현회의/실현본부’ 등의 핵심 정책회의에서는 후생노동성과 노동계 대표도 참여하지만, 경제계 중심의 편중된 구도와 상위 회의체의 결정력이 크게 작용하며 노동의 영향력은 제한적임. 정부는 노동계 참여를 통해 노사정 연계 이미지를 조성하지만, 실제 정책 추진에서 노동계 의견이 반영되는 폭은 좁음

- 다. **정책회의 산하 분과회의의 역할과 한계**

- 삼위일체 노동시장 개혁 분과회 등 하위단위에서는 정부가 이미 결정한 시책을 세부적으로 검토하는 과정이 진행됨. 이 과정에서 경제계와 전문가들의 다수 의견이 정부 방침을 지지하는 구조를 형성함. 노동계는 소수 의견자로 참여하지만, 실질적 영향력을 행사하기 어렵고, 결과적으로 관저 주도의 산업전략적 노동정책 추진 흐름이 견고히 유지되고 있음

- **일반이익의 정당성과 재구성되는 정책네트워크**

- **재구성되는 정치-노동 간 정책네트워크**

- 자민당 정권은 성장전략과 연계된 임금 인상을 목표로 노동정책을 주도하며, 노사정 협의 구조를 통해 사회적 지지를 확보하려하고 있음. 그러나 경제계 압박과 노조 참여 유도에도 불구하고, 노조 조직력 약화로 인해 노동 측의 영향력은 제한적임. 이에 따라 노동세력은 반발보다는 제한적 참여를 선택하고 있으며, 정부는 이를 친기업·친노동 양면전략으로 포장하여 사회통합적 성장전략을 추진하고 있음

- **정치적 리더십-일반이익의 정당성**

- 총리관저는 경제·사회 갈등을 국가성장전략의 장애물로 간주하며, 일반이익을

명분으로 사회세력에게 구조적 변혁의 수용을 압박하고 있음. 이를 위해 노사정 협의체 등 제도적 장치를 활용하여 특수이익을 배제하고 사회적 합의 분위기를 조성함

- 이 과정에서 국가 주도성은 재구성되고, 사회통합을 매개로 한 정치적 정당성을 확보한 총리관저는 성장전략 추진을 위한 리더십을 더욱 공고히 하고 있음

#### □ 소결: 변용된 정치 주도와 자민당 노동정책의 시사점

- 첫째, 노동정책이 과거 규제 완화 중심에서 임금 인상을 통한 거시경제·사회정책과의 연동으로 변용되었음을 확인
- 둘째, 정치개혁 과정에서 형성된 총리관저 주도의 정책결정구조가 노동정책 결정 과정에서 위계적이고 비대칭적인 영향력을 행사하고 있음을 제시
- 셋째, 노동 세력이 정책 과정에서 비토 플레이어이자 제한적 참여자로 남게 되었으며, 국가 주도성 재구성에 기여하는 양가적 위상을 형성
- 일본의 국가 주도성과 정치 주도성은 관료 중심 모델에서 변용·재편된 형태로 유지
  - 정치개혁을 통해 총리 리더십의 정당성이 확장되면서 총리 주변 엘리트 관료를 중심으로 한 위계적 정책네트워크가 강화되었고, 발전국가 모델에서 비롯된 국가 중심성은 여전히 영향력을 발휘하고 있음
- 향후 노동정책 변화는 정권교체보다 정책 선도자(policy entrepreneur)의 전략적 역할 및 사회적 합의 조성 능력이 중요해질 것
  - 변화하는 사회구조에 적합한 해법을 마련하고, 정책 정당성과 책임성을 확보하기 위한 리더십의 조율 역량이 핵심 과제로 부상하고 있음

## 11. 결론

### □ 장별 결론

#### ● 세계노동사 속 한국의 노동행정 (2장, 3장, 4장)

- 세계 각국의 노동행정은 역사적으로 경로의존적이지만 동시에 외부 충격에 따라 단절과 이식을 반복해옴(2장). 한국 또한 식민지 시대, 정부 수립기, 개발독재, 민주화, 세계화 시대를 거치며 노동행정을 발전시켰으나, 그 과정에서 제도적 상호보완성 부족과 탈구, 모순, 갈등이 두드러졌음(3장). 중앙집권적이고 정부 주도적인 특성은 유지되었지만, 지방 차원에서는 법적 근거와 정치적 의지 부족으로 노동행정의 지속성과 안정성이 취약하게 나타남(4장)

#### ● 실천 사례 연구(5장, 6장, 7장, 8장)

- 입법 과정(5장)에서는 민주화 이후 정당정치의 발전으로 관료의 역할이 제한되면서도, 여전히 중요한 기능을 수행하고 있음
- 근로감독 행정(6장)은 과거의 노동 통제적 특성과 민주화 이후 노동자 보호 강화라는 변화가 공존하며, 노사관계 행정(7장) 역시 단결권 보호와 민주적 행정으로 전환되었지만, 정부의 개입주의적이고 편파적인 정책으로 인해 대립적 노사관계와 사회적 손실이 지속되고 있음
- 지역 사업(8장)에서는 중앙보다 노동 배제적 행정 관행이 더 강하게 나타나는 사례로, 노동은 협상 주체로 인정받지 못하며 중앙집권적 구조와 단체장·경제부처·지역사회·전문가가 중심의 정책 주도가 지속됨
- 이러한 실천 사례들은 변화와 지속이 혼재된 가운데, 특히 지역 차원에서 노동 배제와 발전동맹의 영향이 뿌리 깊게 남아 있음을 확인

#### ● 일본 사례 연구(9장, 10장)

- 한국과 일본은 동아시아의 대표적 발전국가로 분류되지만, 노동행정 측면에서 1945년 미군 점령기 이후 민주적 노동법과 노동행정을 수용하며 유사한 기틀을 마련했음에도 상이한 발전 궤적을 보임
- 첫째, 세계화 과정에서 일본은 공공직업안정소 민간위탁과 아웃소싱이 증가했으나, 한국은 IMF 경제위기를 계기로 노동행정 규제를 강화하는 방향으로 나아감

- 둘째, 일본은 노동조합 조직률 감소와 인건비 삭감으로 개별적 노사분쟁이 증가했으나 집단적 분쟁은 감소한 반면, 한국은 정리해고 및 구조조정에 대한 집단적 대응으로 집단적 노사분쟁과 개별 분쟁 모두 증가
- 셋째, 일본은 노동시장 규제완화 과정에서 후생노동성 심의회와 같은 3자 협의체의 영향력이 약화된 반면, 한국은 노사정위원회와 같은 새로운 3자 협의체가 도입
- 넷째, 일본 후생노동성과 국회 후생노동위원회에 비해, 한국의 고용노동부와 국회 환경노동위원회의 위상은 낮음
- 다섯째, 일본은 수상 중심의 위원회와 관저 주도의 역할이 강화되었고, 한국은 대통령 리더십이 여전히 중요하며 양국 모두 국가 주도성이 강하게 유지되고 있음
- 여섯째, 일본은 1990~2000년대 노동시장 규제완화를 추진하다가 2007년 이후 규제 강화와 비정규직 보호로 방향을 전환했으나, 한국은 정권 교체와 함께 정책 방향이 일관되지 않게 변화
- 일곱째, 한일 간 노동정책 방향 차이는 정당체제와 보수정당 성격에서 비롯됨. 일본 자민당은 노동을 국가적 과제로 접근하며 노동세력의 영향력을 축소하되 의사결정에서 배제하지 않는 전략을 취한 반면, 한국 보수정당은 노동을 '노조 기득권의 이익'으로 정치화하여 갈등을 지속시켰음. 이는 양국의 노동행정 재구성 과정에서 노동자 통합의 정도와 수준에 차이를 가져오며, 한국은 권위주의적 유산 극복과 노동정책의 독립성·지속성 확보라는 과제를 남기고 있음

## □ 종합

- 한국 노동행정은 발전국가 시기의 노동 배제, 권위주의적 통제, 중앙집권적 구조라는 유산을 여전히 이어받고 있음. 민주화와 세계화를 거치며 노동시장 유연화와 보호 강화가 동시에 나타나는 복합적 변화는 정권 교체에 따른 정책 방향의 급격한 변동과 맞물려 일관된 체계 구축을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음. 이로 인해 한국 노동행정은 불균형적이고 이중적인 구조를 형성하며, 그 독특한 특성과 한계가 더욱 분명해지고 있음

## □ 한국 노동행정이 직면하고 있는 문제를 ‘고질적 문제’와 ‘새로운 도전’으로 나누어 살펴보고 그와 관련된 과제들에 대해 고찰해 봄

### ● 한국 노동행정이 직면한 고질적인 문제

- ① 노동시장이 유연하고 불안정한 동시에, 엄격한 고용보호 법제가 공존하며 복잡한 이중구조를 형성하고 있다는 점
- ② 발전 국가의 유산이 드러나는 대표적인 사례로, 낮은 노동권과 대립적 노사관계의 존재
- ③ 개입주의적 노동행정이 노동조합의 결성과 활동을 제약함으로써 낮은 노동조합 대표성을 초래하고, 이는 다시 노동자의 권익 보호 부족으로 이어지는 악순환

### ● 2000년대에 등장했거나 미래에 닥칠 새로운 도전

- ① 노동력 인구의 감소와 고령화, 그리고 그것이 초래하는 분야별 인력 불균형
- ② 가속적 세계화의 파괴적 영향
- ③ 디지털 전환과 같은 혁신적 기술변화가 노동시장에 미칠 영향

## □ 한국노동행정의 과제

- 한국의 노동행정은 우여곡절을 겪으면서도 꾸준히 발전하여, 식민지 경험과 장기간의 국가조합주의적 노동통제의 어두운 역사가 있는 나라 가운데 합리적·효율적인 노동행정 체제를 갖춘 세계적인 모범사례임
- 한국 노동행정의 발전은 선진국 사례를 적극 학습하고 추수한데 힘입은 바 큼. 그러나 이제 한국의 노동행정도 스스로 자신의 길을 찾아가는 노력이 필요한 시점에 이르렀음
- 이를 위해 필요한 중요 과제는 다음과 같음
  - ① 정치세력 간 노동정책에 대한 정치적 합의와 공통의 규범 형성이 필요함
  - ② 보수정당이 노동 배제에서 포용으로 정책 전환을 해야 함
  - ③ 고용노동부의 정치적 중립성 확보를 지향해야 함
  - ④ 중앙집권적, 고용노동부 집중적 노동행정 체제를 보다 분산적으로 개편하는 것을 적극 고려할 필요가 있음

- ⑤ 인구감소 및 고령화 등에 대한 대응이 시급함
- ⑥ 디지털 전환, 자동화, 로봇화가 초래할 중장기적 영향을 고려한 선제적 대응정책 마련이 필요함
- ⑦ 사전적·사후적 정책영향 평가가 필요함



# 제1장

## 노동행정 연구를 왜 하는가

정혜윤·이상직

---

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 연구의 구성



## 제 1 절

## 연구목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노동정치나 노사관계 연구에서 정(政)은 노동단체와 사용자단체와 함께 핵심 행위자다. 그러나 한국 노동정치 연구에서 본격적인 연구 대상으로 다루어진 경우는 많지 않았다. 용어부터 ‘국가(State)’와 ‘정부(Government)’를 혼용하거나 입법부와 행정부를 명확히 구분하지 않기도 했다. 정의가 명확하지 않아 단편적이거나 결과 중심의 해석으로 이어지기 쉬웠다. 본 연구는 그간 노동연구에서 주목하지 않았던 정(政)을 노동행정에 초점을 맞추어 분석한다. 노동행정체제의 형성 과정과 조직적 성격, 주요 행위를 분석한다. 특히 행위 분석에 있어서 본 연구는 노동행정을 담당하는 국가기관들이 중앙과 지방, 그리고 행정부와 입법부에 걸쳐 존재하며 이들의 역할과 정책 영역이 중첩적이라는 데에 주목한다.

지금까지 한국에서 발간된 노동행정 관련 주요 작업으로는 노동부가 2007년에 4권으로 편찬한 『노동행정사』(노동부 2007)가 있다. 이는 노동행정의 역사적 발전을 체계적으로 집대성한 자료다. 1973년에도 비슷한 형태로 『노동행정10年사』(노동청 1973)가 발간되었다. 그러나 이들 자료는 세계 노동행정사 속에서 한국 노동행정의 발전적 특징과 유형을 규명하는 연구라기보다는 충실한 기록물에 가깝다. 한편 『노동행정론』(이목훈 외 2003; 김의영 2013)을 비롯한 개론서가 있고 특정 측면에 주목한 학술 논문이나 보고서가 있다. 개론서는 노동행정에 관한 일반적인 정의를 소개하는 데에 그치고 있고 학술 논문은 특정 측면에만 주목하고 있다. 한국의 노동정책 및 노동 관련 부처를 다루는 연구와 보고서도 다원적 거버넌스를 분석하기보다, 특정 중앙 부처의 조직적 특징이나 특정 이슈를 중심으로 논의해왔다. 요컨대 우리의 문제의식에 부합하는 비교정치학 및 비교 제도론적 논의를 포괄적으로 다룬 문헌은 없다. 입법의 역할을 수행하는 행정부와 국회의 관계, 그리고 정책 및 사업 집행 사례를 통해 한국 노동행정의 다차원적 성격을 분석한 연구는 많지 않다.

본 연구는 역사적 관점과 비교 정치사회적 관점을 바탕으로 진행된다. 역사적 관점에

서 노동행정 체계의 형성과정을 분석하고 비교 정치사회적 관점에서는 세계적 수준에서 한국 노동행정체제의 위치를 자리매김하고 국가 단위에서 일본과 비교해 노동행정의 국간 단위의 성격을 확인하며, 지역 수준에서는 군산을 사례로 중앙-지방 노동행정의 관계를 살펴본다.

본 보고서는 정부 정책에서 노동정책이 차지하는 위상을 탐구하고, 노동정책 담당 부서가 독립적인 행정 영역으로서 자율성을 발휘하고 있는지에 주목한다. 또한, 노동행정에서 노동자들의 요구를 억제해 온 과거 '발전국가의 유산과 제약'이 중앙의 정치사회와 지역 수준에서 어떻게 나타나는지를 밝히는 것이 주요 목표다. 동시에, 동일한 발전국가로 분류되는 일본과 비교하여 한국형 노동행정의 유형적 특징을 규명함으로써 한국 노동정치의 본질에 더 깊이 다가가는 것을 궁극적 목적으로 한다.

## 제2절

## 연구방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구대상과 범위

노동행정(labor administration)은 노동정책 분야에서 공공행정 활동을 의미하며, 노동정치에 의해 형성된 정책과 법률을 시행하는 모든 활동을 포괄한다(ILO 제150호 노동협약 제1조a). ‘노동행정 시스템’은 노동행정을 담당하거나 이에 종사하는 모든 행정기관과, 이들의 활동을 조정하며 사용자와 노동자 및 그 단체와 협의하고 참여를 확보하기 위한 제도적 조직을 포함한다(ILO 제150호 노동협약 제1조b). 즉 ‘노동행정’은 노동정책을 결정하고 집행하는 공공행정 전반을 포괄하며, 그 연구 범위는 매우 광범위하다.

이목훈(2004, 26-28)은 노동 행정의 연구 범위를 다음의 7가지로 정리하였다. ① 노동 행정의 정치적·경제적·행정적 기능과 규칙 제정·조정·제도 유지 역할 전반, ② 노동 행정조직의 내부 조직·인사·예산·정보 관리, ③ 근로감독 활동, ④ 노동 행정의 핵심 대상인 노사관계, 그 당사자들, 일반적 성격과 역동성, 노사의 전략적 관계 및 권력관계, ⑤ 노동정치의 핵심인 노동정책의 의제 형성, 정책 결정, 집행, 평가 등 노동정책의 전 과정, ⑥ 노동정책 과정을 거쳐 산출된 노동정책의 실질 내용 분석, ⑦ 미래 노동행정의 방향성을 제시하는 연구가 그것이다. 즉 ‘노동행정’ 연구는 노동정책을 결정하고 집행하는 공공행정 전반을 넘어, 노동복지, 산업 안전·보건, 산업민주주의, 고용평등, 이주 노동 등 다양한 노동문제를 포괄한다.

이 연구는 노동정치의 핵심인 노동정책 과정 중에서 ‘정치적 행위자로서 노동행정 조직’에 초점을 맞춘다. 노동행정 조직의 역할은 ① 노동정책과 입법의 입안·시행·개선, ② 경제·사회정책 등 국가정책 전반에의 참여, ③ 노사관계의 조율과 사회적 대화, ④ 국제 노동협력에서 정부를 대표하는 활동을 포함한다. 본 연구는 입법, 집행, 노사관계 조율과 사회적 대화라는 세 가지 측면에서 실천 사례 분석에 집중한다.

이는 정치학에서 통치 엘리트인 관료조직을 연구하는 두 가지 방향으로 설명될 수 있다. 하나는 정책결정 과정에서 관료가 의회, 집행, 사회적 거버넌스 영역에서 미치는 영향력을 분석하는 '정치적 행위자'로서의 관료제 연구다. 다른 하나는 부처 자체의 조직 형태와 직위 등을 다루는 '조직'으로서의 관료제 연구다. 본 연구는 두 관점 모두에서 한국 노동행정의 성격과 그것이 노동정치에서 가지는 의미를 규명하고자 한다. 노동행정 연구는 넓은 의미에서 노동정치, 특히 한국 노동체제의 유형적 성격을 파악하는 하나의 방법이 된다.

위와 같은 문제의식에서 연구는 크게 세 축으로 구성된다.

첫째, 노동행정의 정의, 체계, 주요 역할을 규명한다. 이를 토대로 세계 노동행정사 속에서 한국 노동행정의 역사와 위상을 밝힌다. 노동행정은 산업혁명 이후 극심한 노동 착취로 인해 발생한 노사갈등과 혁명적 위기를 해결하기 위한 수단으로 발전했다. 19세기 말, 노동자들은 열악한 노동환경을 개선하기 위해 노동조합을 조직하고, 보편적 참정권, 노동시간 단축, 생활임금, 사회보험 등을 요구하며 시위와 파업을 벌였다. 이러한 저항은 초기에는 억압과 형벌의 대상이었으나, 노동의 영향력이 커지면서 조정과 관리가 필요한 사회적 갈등으로 인식되었다. 1919년 ILO의 출범 이후, 각국에서 노동행정 조직이 빠르게 성립되고 체계화되기 시작했다. 두 차례의 세계대전을 거치며 근로감독 행정이 국가의 주요 의무 중 하나라는 인식이 확산되었다. 이후, 1947년 근로감독에 관한 81호 협약이 통과되면서 신생 독립국들에게도 국제노동기준이 확산되었다.

노동행정 체제는 각국의 헌법 체계, 전통, 정치·사회적 상황, 일반 행정 제도와 노사 관계의 특성에 따라 다양한 형태로 발전했다. 그러나 여전히 많은 국가에서 노동부는 사회정책 설계나 노사분쟁 조정이라는 초기 역할에 국한되는 경우가 많다(Wallin 1969, 101-107). 본 연구에서는 세계 노동행정의 제도화와 체계화 과정을 자본주의 발전과정과 연관 지어 살펴보고, 각국 노동행정 발전의 유형적 특징과 한국 노동행정 발전의 특성을 밝히고자 한다.

둘째, 노동 행정의 실천 사례연구다. 앞서 노동 행정의 주요 역할로 입법, 집행, 노사 관계에서의 조율, 국제 노동협력에서 정부를 대표하는 것으로 설명했다(2장에서 자세히 밝힐 것이다). 이 글에서는 중앙차원에서 입법, 집행, 노사관계에서의 조율 사회적 대화의 참여의 사례연구를 알아보고 지방 수준에서 노동 행정의 실천 사례연구로서 군산형

일자리 사업의 현재를 알아본다.

입법 연구는 19~21대 국회 환노위 고용노동 법안 소위에 발의된 정부 법안을 분석하여, 입법 활동과 행정부 역할을 중심으로 살펴본다. 집행의 측면에서 근로감독행정을 검토한다. 근로감독행정은 근로조건을 점검하고 기준을 확립하는 공공행정으로 노동행정의 핵심을 차지한다. 우리 근로감독행정의 형성과정을 통해 한국 근로감독관의 독특한 역할을 분석하고, 한국형 노동행정의 성격을 규명한다. 노사관계 조율과 사회적 대화에 대한 연구는, 경제발전·민주화·사회변화에 따라 큰 변화를 겪어 온 한국 노동행정의 중요한 사례이다. 장기적인 관점에서, 사회변화와 시대적 요구에 따라 노동행정이 민주적인 방향으로 개선되었는지 검토할 필요가 있다. 또한 정권 교체(대통령 권력)와 최근 심화되는 정치 양극화가 노사관계 행정 및 노동행정 전체에 미치는 영향을 분석한다. 지방 노동행정의 집행 현장을 조명하는 사례로는 ‘군산형 일자리’를 들 수 있다. 중앙정부 자원을 불하받기 위해 경쟁하는 지방단체장 주도의 일자리 사업을 통해, 노동이 배제된 ‘지역 상생형 일자리 사업’의 현황을 분석한다.

셋째, 일본 노동행정의 성격과 최근 변화 과정을 살펴본다. 일본을 비교 사례로 선정한 이유는 한일 양국이 모두 미군 점령기를 경험하며(한국: 1945~48년, 일본: 1945~52년), 미국의 노동행정 체계를 도입한 공통점이 있기 때문이다. 더욱이 1953년에 도입된 노동법은 일본 노동법을 계수해 한국 노동행정체계의 근간을 이루고 있다.

일본의 노동 ‘행정’에 주목해야 하는 이유는 일본 역시 이 글에서 논의하는 발전 레짐(developmental regimes)에 속하기 때문이다. 펨펠은 일본과 한국을 일관성과 응집력을 가진 효율적인 국가기구, 친성장 사회경제적 연합과 미국의 경제·안보 지정학적 지원을 원동력으로 삼아 추격산업화와 국제 경제 재구성을 위한 경제정책의 패러다임을 발전시킨 대표적인 사례로 제시하고 있다(T.J. Pempel 2021, 14-15).

그런데 양국 발전국가들은 1990년대 이후 도전받고 재구성되고 있다. 미국의 군사와 경제를 연계하던 관용적 통화정책이 변화했다. 일본은 자민당의 장기 집권이 무너졌고, 한국은 민주화를 경험하면서 양국의 국가기구는 약화되었으며, 보수적이고 결속력 있던 정치경제적 연합도 파편화되었다(T.J. Pempel 2021, 115-141). 사실 발전국가에서 사회가 성장 중심으로 조직되는 경향이 있어 노동 권력은 상대적으로 약화되는 특징이 있다. 더욱이 2000년대 이후 양국은 신자유주의적 규제 완화 개혁으로 불평등, 비전형

노동의 증가 등 다양한 노동문제를 경험하고 있는데 이것이 노동행정에 미친 영향을 비교하는 것은 한국 노동행정의 성격을 이해하는 데에 좋은 접근법이 될 수 있다.

일본 연구는 두 가지 측면에서 진행된다. 첫 번째는 일본 노동행정의 구조와 변화를 밝히는 것이다. 두 번째는 최근의 일본 노동정책 결정 연구를 통해, 관료의 나라로 불려온 일본에서 노동정책 결정의 주도자가 자민당과 수상으로 변화한 과정을 분석하는 것이다. 이를 통해 정책의 성격이 어떻게 변화했는지를 살펴본다.

국가기구가 과거보다 약화되었음에도, 한국과 일본은 여전히 강한 국가(strong state)에 속한다. 미국과 같이 권력과 권위가 분열·분산되어 제한된 약한 국가(the domestic weakness of the American state)와 달리, 한국과 일본은 국가가 사회 내 특정 집단과 독립적으로 정책 목표를 수립하고, 사회 구조를 직접적으로 변화시킬 수 있다(Stephen D. Krasner 2009). 행정 관료 체계가 발달했을 뿐만 아니라, 노동 행정 체계 역시 중앙집권적으로 운영되고 있다. 신자유주의화 과정에서 노동 행정의 입법과 집행을 위해 정책결정의 국가 관리기구가 오히려 강화되었다는 논의는 중요한 쟁점으로 부각되었다. 발전국가의 재구성 과정에서 노동행정이 어떻게 새로운 역동성을 발휘하며 변화해왔는지에 주목할 필요가 있다.

다른 한편 양국의 정부 형태와 정당 체제의 차이는 노동행정의 특징을 이해하는 데 중요한 분석 주제이다. 일본은 의회중심제와 일당우위다당제로 운영되는 반면, 한국은 대통령중심제와 양당중심제를 채택하고 있다. 또한, 한국은 오랜 권위주의 체제를 경험했으며, 양국의 민주화 이행 시기가 다르다(1945년, 1987년). 이로 인해 노동의 체제 내 제도화 수준에서도 차이가 나타난다. 이러한 차이는 한국의 유형적 특징을 이해하고 노동정책의 개선 방향을 도출하는 데 중요한 통찰력을 제공한다.

그동안 우리는 노동문제의 대안을 모색하면서 서유럽 및 영미권의 법제와 모델에서 핵심적인 시사점을 도출해왔다. 또한, 한국과 유사한 발전국가이자 보수 성향을 가진 일본의 공통점과 차이를 면밀히 분석한다면, 노동정책 대안 설계에 더욱 실질적인 방안을 도출할 수 있을 것이다.

## 2 연구방법

연구 방법은 크게 세 가지로 나뉜다: 1) 문헌 및 선행연구 검토, 2) 전문가 초청 세미나 및 인터뷰, 3) 일본 출장 현지 조사와 인터뷰이다. 선행연구 검토를 통해 연구 질문을 상세히 도출하고, 관련 전문가를 확인한 후 초청하여 전문가 세미나를 진행했다. 이 세미나는 속기록으로 작성되어 인터뷰 자료로 활용되었다.

세미나는 노동 행정 일반, 고용노동부와 입법부(정당) 간 관계, 그리고 일본 자민당의 노동정치를 중심으로 진행되었다. 참여 전문가로는 전직 고용노동부 관료, 국회 보좌관, 입법조사처 실장, 정당 노동정책 전문위원, 관련 학자 등이 포함되었다.

[표 1-1] 전문가 세미나 및 집단 인터뷰 명단

일시	주제	전문가	소속
2024.3.21.	노동 행정의 역사, 구조 및 직면한 도전[미래]	A	전 입법조사처 실장
2024.5.14.	국회와 고용노동부는 어떻게 만나는가 (노동위원회 등 몇 가지 쟁점에 대한 의견)	B	국회 보좌관
2024.5.30.	자민당 정치는 어떻게 정책과정을 주도하는가 - 관료주도와 정치주도의 조합과 재편	C	부산대학교 사회과학연구원 연구교수
2024.7.18.	정당은 고용노동부와 어떻게 만나는가	D	정당 정책전문위원
2024.7.24.	고용노동부: 현장에서 경험한 부처의 시대별 변화와 위상	E	전직 고용노동부 관료

착수보고회(3/20)와 중간보고회(7/19)에서는 각각 관련 전문가를 초청하여 보고서 전반에 대한 의견과 장별 내용에 대한 견해를 청취했다. 이 보고회의 내용은 속기록으로 작성하여 연구 자료로 활용하였다.

이후, 한국의 고용노동부에 해당하는 일본 후생노동성의 전직 관료와, 한국의 환경노동위원회 국회의원 정당 간사에 해당하는 일본 여당 소속 후생노동성 부회장(자민당 및 공명당 국회의원), 일본 노동조합 및 시민단체와의 면담을 통해 일본 노동행정과 정치에 대한 현장조사를 7월 8일부터 7월 12일까지 도쿄에서 진행했다. 해당 조사 내용을 속기록으로 작성하여 본 연구 자료로 활용하였다(이 보고서에 담지 못한 출장 조사 내용은 별도의 브리프 및 학술대회를 통해 발간할 예정이다).

장별 특성에 따라, 제6장 ‘근로감독관’에서는 관계자 인터뷰를 적극 활용하였다. 해당 조사는 본문에서 자세히 다룬다.

[표 1-2] 일본 출장 현지 조사 목록

월일 (요일)	방문기관	업무수행내용 (수집할 자료목록, 질의할 내용 등)	접촉 인물 (직책 포함)
7/8 (월)	일본 국회	출국 - 중의원, 참의원 국회 관람	
7/9 (화)	일본공산당  자민당 국회의원	일본공산당과 노동행정의 관계 - 공산당의 기본정보(의원수, 당원수, 예산 등) - 국회 후생노동위원회에서 공산당의 역할 - 공산당의 지방정치와 노동문제, 노동행정 - 근로감독관의 현재와 과제 - 일본 노동행정에 대한 평가와 과제  자민당과 후생노동성과의 관계 - 후생노동성의 특징과 후생노동성 부회 및 위원회의 특성, 현재 부회 중점 정책 - 사전심사과정에서 부회와 후생노동성 관료와의 관계 - 관료 주도 정치주도(관저 주도)의 정치에 대한 평가와 견해 - 겸임하는 조직운동본부 등 단체정치 - 자민당의 기본정보(의원수, 당원수, 예산 등)	타카와 히로시 (田川 実) 당중앙국제위원회 사무국장  자민당 후생노동 부회장 오오쿠시 마사키(大串正樹) 중의원(4선)
7/10 (수)	츄오대학 (中央大学)  일본노동자 협동조합연 합회	- 일본의 유명한 정치학자인 나가키나 교수와 미리 번역해 공유했던 『일본정치의 현재와 전망』에 대한 원고를 소재로 행정과 정당정치에 대해 토론  - 일본 시민사회 속에 노동 NPO 운동의 현황을 알아보고 노동행정과 접점을 파악 - 일본노동자협동조합의 역사, 규모, 중점 사업, 후생노동성과의 관계 등을 조사	츄오대학(中央大學) 법학부 나가키타 코우지(中北浩爾) 교수  일본노동자협동조합연합회 이사&해외연대추진부장 나카노 오사무(中野理)
7/11 (목)	공명당 국회의원	공명당과 후생노동성, 자민당과의 관계 - 후생노동성의 특징과 공명당 후생노동 부회의 특징과 정책 - 자민당과 여당 연립 정권에서 구체적인 조정 과정과 관료의 역할 - 전직 관료이자 현직 정치인으로서의 관-정 관계에 대한 경험 - 공명당의 기본정보(의원수, 당원수, 예산 등)	공명당 후생노동 부회장 이사신이치(伊佐進一) 중의원(4선)

월일 (요일)	방문기관	업무수행내용 (수집할 자료목록, 질의할 내용 등)	접촉 인물 (직책 포함)
	후생노동성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생노동성의 규모와 역사, 인원, 다른 성청과의 위상 등 내용 성의 내용 전반</li> <li>- '일하는 방식의 개혁', '프리랜서 가이드라인' 법 제정 과정에서 후생노동성의 역할</li> </ul>	후생노동성대신관방 국제과 우에마츠 타쿠미(植松卓巳) 서기관
7/12 (금)	후생노동성 (후생노동성 관계자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생노동성에서 노동조합 운동의 계기와 근로 환경</li> <li>- 노동기준감독관의 업무 환경과 시대에 따른 변화</li> <li>- 후생노동성의(노동성과 후생성의 통합)의 변화 등 역사와 부처의 위상</li> </ul>	전 노동기준감독관(전 노동성 노동조합 위원장) 모리사키 이와오(森崎巖)
	일본노동 조합연합회 (정치센터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 도지사 선거</li> <li>- 일본의 노동정치</li> </ul> 입국	일본 노동조합 내셔널센터의 정치센터 나이토 국장 및 간부

## 제3절 연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 보고서는 전체 11장으로 구성되어 있으며, 각 장은 특정 주제를 중심으로 구성되어 있다. 서론에서는 보고서의 문제의식, 연구 방법, 및 장별 내용을 간략히 소개한다.

보고서 본문은 크게 3부로 나뉘어 각 주제를 체계적으로 다루고 있다. 제1부는 본 연구의 이론적 틀을 제시하며, 세계 노동행정사와 한국 노동행정의 유형적 특징을 분석한다. 제2장은 노동행정의 정의, 체계, 및 주요 역할을 다룬다. 제3장은 전 세계 노동행정사를 태동기, 성립기, 확산·분화기, 새로운 수렴기의 네 시기로 구분한다. 각 시기의 역사적 전개를 살펴보고, 주요국의 노동행정을 비교·제도사적으로 분석한다. 이 논의를 기반으로, 제4장은 한국 노동행정의 발전사와 유형적 특징을 분석하며, 우리 노동행정의 구조와 특성을 규명한다.

제2부는 노동행정의 역할을 다룬 실천 사례 연구이다. 제5장은 고용노동부에서 제안한 정부 입법이 국회에서 논의되는 양상을 행정부의 당파성과 단점정부·분점정부별로 구분하여 입법부의 자율성을 검토한다. 제6장은 근로감독관 제도의 형성과정을 분석하여 노동행정에서 집행권력으로서의 근로감독관의 성격을 규명한다. 민주화 이후 근로감독관의 역할이 확대된 배경과, 집단적 노사관계 업무가 논란 끝에도 지속되면서 그 역할이 변형된 과정을 분석한다. 제7장은 우리 노사관계 행정을 중심으로 경제발전·민주화·사회변화에 따른 변화를 검토한다. 민주화 이후 노동악법 철폐로 노동행정이 장기간 변화했지만, 행정권력 교체와 정치적 양극화 심화가 노동행정에 새로운 도전을 제기하고 있음을 드러낸다. 제8장은 ‘군산형 일자리 사업’을 통해 지역 수준에서 노동행정이 집행되는 사례를 분석한다. 중앙정부의 자원을 확보하기 위해 지방정부 단체장과 지역 사회 전문가 집단이 결합하여 사업계획서를 작성한다. 그러나 ‘노사 상생’이라는 말과는 달리, 노동이 협약의 주체에서 배제된 노동행정의 현실에 주목한다.

보고서의 3부인 제9장과 10장은 일본 사례를 중심으로 1990년대 이후 노동행정과 정책 과정의 변화에 초점을 맞추고 있다. 제9장은 1990년대 이후 기존 노동시장 관행

을 개혁하기 위한 노동법 개정 과정을 다룬다. 이 과정에서 중앙의 노동정책심의회가 약화되고, 수상관저와 위원회 정치가 노동행정의 정책 결정에 미치는 영향력이 강화되었다. 한편, 노사갈등과 개별 분쟁이 심각해지면서 이에 대응하기 위한 노동행정의 역할도 확대되었다. 제10장은 1990년대 이후 일본 발전국가 모델이 관료 주도에서 정치 엘리트를 중심으로 재구성되는 과정에서 노동정치가 어떻게 변화했는지를 분석한다. 자민당 정권이 주도하는 노동정책이 어떤 정치적 구조에서 형성되었는지, 그리고 어떤 경제사회 발전전략에서 파생되고 변화했는지를 다룬다. 또한 정책내용의 프레임과 지향점의 성격을 분석한다.

11장 결론에서는 장별 분석과 논의를 요약하며, 이를 기반으로 한국 노동 행정이 직면한 도전과 과제를 정리한다. 마지막 보론에서는 결론에서 제시한 과제인 ‘공무원의 정치적 중립성’에 대해 보다 심화된 논의를 추가하였다.



# 제1부

## 노동행정 체계의 형성과정과 구조

김준

---



## 제2장

### 노동행정의 정의, 체계와 역할

---

제1절 노동행정의 정의

제2절 노동행정의 체계: 제도적 틀

제3절 노동행정의 주요 역할



이 장에서는 이 보고서를 관통하는 주제인 ‘노동행정’이 무엇인지 살펴보고, 노동행정의 조직적 틀을 가리키는 노동행정 체계에 대해 검토한 다음, 노동행정의 주요한 역할들을 개략적으로 소개한다.

## 제 1 절 노동행정의 정의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

‘노동행정’(labor administration)이라는 말이 널리 사용되기 시작한지 오래되었음에도 불구하고 노동행정의 정의에 대한 학술적 논의는 국내외적으로 그다지 많지 않은 편이다. 그 이유는 두 가지 정도인 것으로 생각되는데, 첫째는 ‘노동행정’이 별도의 정의를 필요로 하지 않을 정도로 너무 자명하다고 여겨졌기 때문일 수 있다. 둘째는 다음에 소개할 노동행정에 대한 ILO의 포괄적 정의가 널리 받아들여지고 있기 때문에 그와 달리 따로 정의할 필요를 느끼지 못했기 때문일 수 있다.

ILO의 정의를 소개하기 전에 선행연구 등에서 시도된 노동행정의 정의를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다. 우리나라에서 시도된 정의를 먼저 살펴보자. 노동청(1973, 47)은 노동행정을 “노동력 형성, 노동력 배분, 노동력 활용 및 노동력의 보전을 기하는 종합적인 인력관리 행정”이라고 정의했으며, 보다 넓은 의미에서는 “인력관리 행정이며, 경제개발 기능과 사회개발 기능을 동시에 수행하는 종합 행정”이라고 정의한 바 있다. 경제개발이 국가의 지상목표였고, 노동행정도 그것에 복무해야 하는 행정 분야로 여겨지던 당대의 의식을 반영하는 정의라고 할 수 있을 것이다. 한편 김의영(2013, 2-4)은 노동행정을 “노동정책을 결정하고 집행하는 것”이라고 간략히 정의한 뒤, “노사관계와 노동문제의 해결에 직접적이고 일차적으로 관련되는 정부기능”을 ‘협의의 노동행정’, 그리고 “노사관계와 노동문제의 해결에 간접적인 면에서 관련되는 모든 정부기능... 경제정책, 산업화정책, 체제유지정책, 복지정책 등 노사관계에 영향을 미치는 행정부 전체의 행정기능”을 ‘광의의 노동행정’으로 구분하고 있다.

이웃나라인 일본에서도 노동행정의 정의에 대한 학술적 논의는 과거에는 비교적 활발히 이루어졌으나 최근에는 이렇다 할 진전이나 변화를 보이고 있지는 않다. 예를 들어 이시쿠로(石黒拓爾)는 “노동 행정이란 노동에 관한 행정이다. (중략) 근대적 사용 종속관계에 있는 노동(중략)과 관련하여 발생하는 여러 사건을 대상으로 하는 행정이 바로 노동행정이다.”라고 정의하고, 노동행정의 임무와 성격에는 경제정책적인 측면과 사회정의 실현의 측면이 있지만, “둘 사이에 있어서는 전자가 더 큰 비중을 차지한다.”고 하였다(石黒拓爾 1955, 192-193).

한편, 마쓰오카(松岡三郎)는 “노동 행정은 행정인 이상, 다른 분야의 그것과 마찬가지로, ‘정치권력의 노동 정책의 담당자’이며, 형식적으로는 노동정책의 세 기둥(거대자본, 노동운동, 중소기업)의 “힘 관계의 결과인 노동정책의 충실한 담당자이지만, 동시에 국제적 시야를 가지고 여러 자료를 제공한다는 측면에서 네 번째 기둥이라고 할 수 있다”고 보았다. 즉 그는 노동행정을 독자적인 주체로 보기보다는 정치권력과 노사관계를 반영하는 노동정책의 집행자, 보조자로서 위상을 설정한 것이다(松岡三郎 1976, 835-837).

반면, 노동행정 관료출신답게 하마구치(濱口桂一郎)는 노동행정을 훨씬 더 적극적으로 노사관계의 중요 행위자의 하나로 파악한다. 그는 “노사관계의 행위자라고 할 경우, 노동조합(내셔널 센터·산별 조직)이나 사용자 단체와 나란히 하는 거시 행위자로서의 노동행정, 즉 노사정 3자 구성 원칙에 있어서의 정(政)이라고 하는 측면이 중요하다. 그러나 역사적으로는 노사관계라는 틀을 구축하는 것 자체가 노동행정의 과제였고, 노동조건을 적절히 규율하거나 노동시장을 적확하게 운영하거나 그러한 틀을 형성하는 것이 노동행정의 과제였다.”고 함으로써 노사관계의 틀을 형성해가는 가장 중요한 주체의 하나로 노동행정을 위치시키고 있다(濱口桂一郎 2009).

선행연구의 시각들을 개략적으로 정리하자면, 자본주의(적 노사관계)에 대한 시각, 국가론, 행정에 대한 관점에 따라 노동행정을 다양하게 정의할 수 있는 것으로 보인다. 즉 자본주의적 노사관계(생산관계)의 하부구조적 중요성을 강조하는 입장에서 보면, 노동행정은 극단적으로는 총자본의 이해관계를 반영하는 정책의 담당자, 또는 노사 간의 계급투쟁과 힘겨루기의 잠정적인 결과물로서의 노동정책의 집행자로 간주될 수 있다. 반면에 국가의 상대적 자율성을 강조하는 관점에서 보면, 노동행정은 단순한 집행자의 역할을 넘어 자본주의 체제의 유지를 위해 계급투쟁과 노사관계를 조절·조율하는 보다 능

동적이고 상대적으로 자율적인 행위주체로 인식될 수 있다. 더 나아가 다원주의적 국가론의 관점에서 보면 노동행정은 노사를 포함한 다양한 집단과 이익에 반응하는 상대적으로 자율적인 행위자일 뿐 아니라, 독자적인 관점과 이해관계를 가지고 적극적으로 주체적으로 노동정책을 구상·형성·집행하는 주체이다.

그러나 노동행정에 대한 가장 널리 통용되는 정의는 바로 노동행정에 관한 ILO협약 제150호(Labour Administration Convention, 1978)의 제1조의 정의인데, 이 정의는 앞서 살펴본 다양한 이론적 관점들과는 의식적으로 거리를 두고 있다.

*“제1조 이 협약의 목적상,*

*(a) ‘노동행정(labour administration)’이라는 용어는 국가의 노동정책 분야에서의 공공행정(public administration) 활동을 의미한다(고용노동부 국제기구담당관실 2010, 639).<sup>1)</sup>*

이 정의의 “국가의 노동정책 분야에서의 공공행정 활동”에는 노동정책의 개발, 실행, 조정, 점검, 검토 및 사후평가, 그리고 새로운(혹은 수정된) 정책으로의 환류, 그리고 그러한 정책에 근거와 틀을 제공하기 위한 노동관계 법률 및 하위법령의 준비 및 시행 등도 포함된다. 이와 관련하여 이 협약 제6조제1항은 다음과 같이 규정하고 있다.

*“노동행정 체계(system of labour administration)<sup>2)</sup> 내에서 권한 있는 단체는 적절하게 국가노동정책의 준비, 시행, 조정, 감독 및 재검토의 책임을 지거나 이러한 것들에 기여하여야 하며, 또한 공공행정 영역 내에서 그러한 것들을 이행하는 법규정의 준비 및 시행 도구가 되어야 한다(고용노동부 국제기구담당관실 2010, 641).”*

이 정의는 “국가의 노동정책”에 대해 별도로 정의하고 있지 않다. 이와 관련하여 ILO의 한 문서는 “다양한 노동분야를 포함할 수 있다는 관점에서 ‘노동정책’이라는 개념이 협약에 정의되어 있지 않다. 협약은 일반적인 의미의 ‘노동정책’만을 언급하거나, 그것의 부문별 정책의 예시로서 ‘고용정책’을 언급할 뿐이다.”고 쓰고 있다(ILO 2022, 6).

1) 다만 협약과 권고의 구체적인 문구는 필자가 적합하다고 판단될 경우 임의적으로 약간씩 바꾸어 번역하였다.

2) 고용노동부는 ‘system of labour administration’을 ‘노동행정 제도’로 번역하였다, 그러나 이 글에서 필자는 이를 ‘노동행정 체계’로 번역하고자 한다.

그 이유에 대해서는 노동정책의 범위가 매우 넓고, 시대와 국가에 따라 달라질 수 있으므로 유연성을 확보하고, 가장 넓은 의미로 해석될 가능성을 열어두기 위해서라고 설명하고 있다.<sup>3)</sup>

그 대신 “국가의 노동정책”의 영역(대상 범위)과 관련해서, 동 협약 제6조제2항의 각 호는 고용정책, 근로환경과 근로생활과 고용조건, 노사관계, 노사에 대한 기술적 조언 등을 열거하고 있으며, 제8조에서는 “국제 노동문제에 관한 국가정책 준비에 기여하여야 하고, 이러한 문제와 관련하여 국가의 대표로 참가”해야 한다고 하여 국제노동협력도 노동행정의 범주에 포함시키고 있다. 특히 주목할 것은 제7조에서 “법적으로 고용되어 있지 않은 적절한 범주의 근로자들의 고용환경 및 고용생활”과 관련해서도 노동행정이 가능한 “기능을 확대”할 것을 촉구하고 있다는 점이다. 즉 비전형·비정형적 노동자로서 전통적인 노동법이 피고용자로서 포착하지 않고(못하고) 있는 노동인구에 대한 적절한 접근도 노동정책의 영역에 포함된다는 것이다.

한편 이 협약과 함께 채택된 노동행정에 관한 ILO 권고 제158호(Labour Administration Recommendation, 1978 (No. 158))의 제5조부터 제18조까지는 노동행정의 주요 영역을 더 구체적으로 명시하고 있다. 즉 ①노동기준의 준비, 개발, 채택, 적용 및 검토와 근로감독 제도의 마련, ②노사관계의 증진, 확립 및 추구를 목표로 하는 프로그램 및 서비스의 제공과 집단분쟁에 대한 적절한 조정·중재 제도의 제공, ③고용정책의 준비·시행·검토와 고용서비스, 고용 촉진 및 창출 프로그램, 직업지도 및 직업훈련 프로그램, 실업급여 제도 등의 제공, 인력계획의 마련, 무료 공공고용서비스(Public Employment Service: PES)의 제공, ④노동문제의 연구 등이 그것이다.<sup>4)</sup>

아울러 이 협약과 권고가 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 노동복지, 산업 안전·보건, 산업민주주의, 고용평등, 이주노동 등도 중요한 노동행정의 영역이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 뿐만 아니라 - 우리나라의 예를 들어보면 감정노동, 직장 내 괴롭힘, 가사근로 등

3) “이 협약 문안의 논의가 이루어졌던 1977년과 1978년 국제노동회의에서 ‘노동정책’에 어떤 노동 분야를 포함할지 논의가 이루어졌고 여러 분야를 열거하는 것이 제안되었다. 그러나 노동정책이 지속적으로 진화한다는 사실을 고려하여 이러한 접근 방식은 의도적으로 채택되지 않았다.”(ILO 2022, 6). “국가 노동정책”이라는 용어는 가장 넓은 의미, 즉 ILO의 임무 해당하는 모든 노동 관련 문제를 포괄하는 것으로 이해되어야 한다.”(ILO 2011, 제25항).

4) Labour Administration Recommendation, 1978 (No. 158), [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NOR\\_MLEX\\_PUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312496](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NOR_MLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312496)

5) 참고로 일본의 후생노동성 홈페이지에서는 “남녀의 균등고용 기회의 확보” 등 “고용균등”을 노동행정의 주요 영역 중 하나로 열거하고 있다.”厚生労働省, 2024.9.1. 접근 (<https://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/kokka2/ippanroudou.html>)

과 같이 - 노동 문제로 포착되고, 그 결과 노동법에 의해 규율되는 영역이 계속 넓어지는 경향이 있기 때문에 이에 따라 노동행정의 영역 또한 계속 확장되고 있다.

## 제2절

## 노동행정의 체계: 제도적 틀

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라를 포함하여 대부분의 국가는 ‘노동부’ 또는 이와 유사한 이름의 노동문제를 담당하는 중앙정부부처를 두고 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 노동문제가 워낙 넓은 분야를 포괄하기 때문에 ‘노동부’가 노동문제를 담당하는 유일한 공공기관인 경우는 거의 없다. 대부분의 나라에서 노동행정은 중심적인 역할을 하는 하나의 중앙부처와 몇몇 분야를 나누어(또는 공동으로) 담당하고 있는 다른 복수의 중앙부처, 그리고 일선에서 서비스를 제공하고 감독하는 중앙부처의 지방조직 또는 지방자치기관의 부서, 특정한 서비스(사회보험, 공공고용서비스 등)를 위임·위탁받아 수행하는 공공기관 또는 민간기관, 노사공동운영기관, 그리고 노동문제에 대한 자문·연구 기능을 수행하는 기관 등 다양한 조직·제도들에 의해 운영된다. 이처럼 넓은 영역에 걸친 노동행정에 다양한 주체들이 참여하고 있기 때문에, 노동행정을 조화롭고, 일관성 있고, 효과적·효율적으로 수행하기 위해서는 적절한 조직적·인적·재정적·물적 자원이 필요할 뿐만 아니라, 해당 기관과 역할들을 유기적으로 조정하는 체계, 그리고 노사를 비롯하여 주요 이해관계자의 적극적인 참여를 보장하고 통합하는 제도적 구조 등이 필요하다.

ILO 노동행정 협약은 이러한 노동행정의 조직적·제도적 틀을 노동행정 체계(system of labour administration)라고 부른다.

### 제1조

(b) ‘노동행정 체계(system of labour administration)’라는 용어는 준국가(parastatal), 지방 또는 지역 정부기관을 포함한 부처 또는 정부기관인지, 다른 형태의 분권화된 행정기관인지와 관계없이 노동행정의 책임이 있거나 노동행정에 종사하는 모든 행정기관 및 이러한 기관들의 활동을 조정하고 사용자와 근로자 및 그 단체와 협의하고 이들의 참여를 확보하기 위한 제도적 틀(institutional framework)을 포함한다(고용노동부 국제기구담당관실 2010, 639).”

즉 노동행정의 주체는 중앙정부 기관에 그치지 않고, 지방(지역) 정부기관, 공공기관 등 준국가기관 등 조직의 성격이나 위상과 관계없이 노동행정에 책임이 있고, 그 업무에 종사하는 모든 기관들을 포함하며, 이 기관들의 활동을 조정하는 거버넌스, 그리고 노사를 대표하는 단체들의 참여를 이끌어내고 협의하기 위한 다양한 형태의 제도들(예를 들어 자문위원회나 3자 협의기구 등)도 포함하고, 이 모든 것을 아울러 노동행정 체계라고 부른다는 것이다.

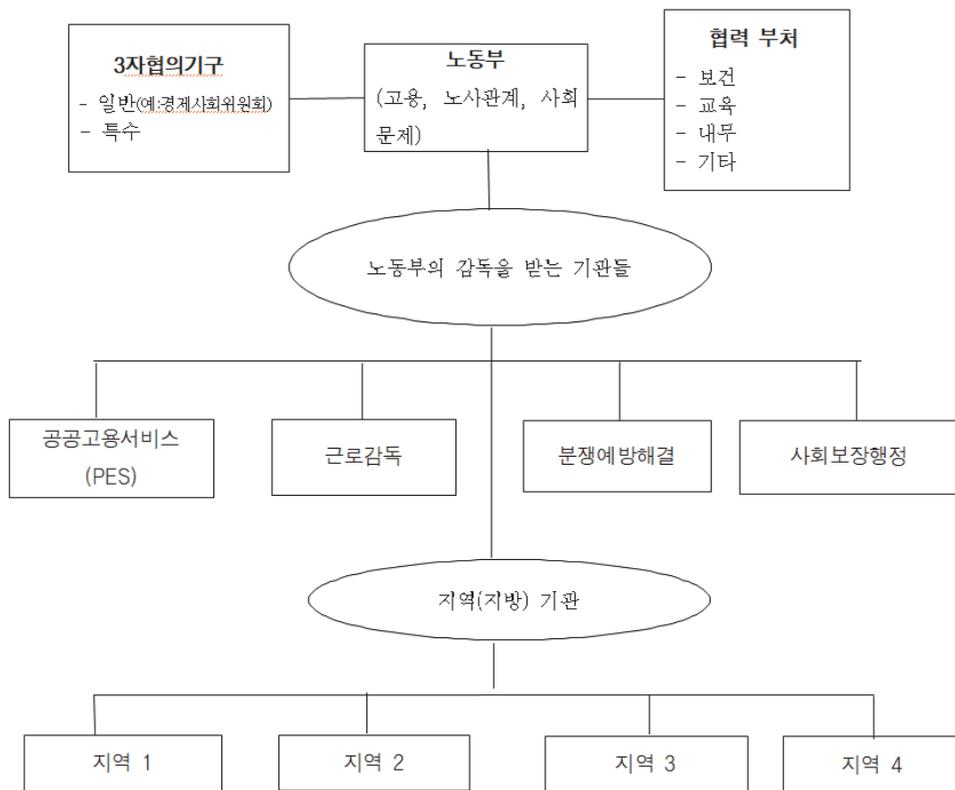
노동행정 협약은 각국의 다양한 법제와 관행을 감안하여 특정한 조직적인 형태를 규정하거나 제시하지는 않는다. “이 협약을 비준하는 회원국은 국내 법령 또는 국내 관행에 따라 노동행정의 일정한 활동을 비정부단체 특히 노사단체 또는 적절한 경우 노사대표에게 위임 또는 위탁할 수 있다”(제2조)는 것과 “이 협약을 비준하는 회원국은 그 영역 내에서 기능 및 책임이 적절하게 조정된 노동행정제도의 조직 및 이의 효과적 운용을 국내 사정에 적합한 방향으로 확보하여야 한다”(제4조)는 것, “노동행정제도 내에서 공공기관과 가장 대표적인 노사단체 또는 적절한 경우 노사대표 사이에서의 협의·협력·교섭을 확보하기 위해서 국내 사정에 적합한 조치”를 취할 것과 이를 국내 법령 및 관행과 양립하는 한 전국적·지방적 차원에서 취하여야 한다(제5조)고 규정하고 있을 뿐이다.

한편 ILO 권고 제158호는 국가가 노동행정 체계의 구조와 관련하여 해당 국가의 가장 대표적인 고용주 및 근로자 조직과 협의하여 지속적으로 그 개선 가능성을 검토해야 한다고 규정하고 있다(제21조). 이와 더불어 노동행정 체계는 필요한 재정자원과 적절한 수의 자격을 갖춘 직원을 보유하고, 직원에 대한 초기 및 추가 교육을 경력 내내 받을 수 있는 영구적 조치를 가져야 한다(제23조제1항). 협약과 달리 권고는 노동행정 체계의 조직적 예시를 들고 있는데, “노동행정 체계는 국가 법령에 따라 위임된 주요 노동행정 프로그램을 각각 처리하기 위한 전문 부서로 구성되어야 한다”(제25조제1항)고 규정한 다음, “근로조건 및 고용조건과 관련된 표준 제정, 노동 검사, 노동관계, 고용, 인력계획 및 인적 자원 개발, 국제 노동문제, 그리고 적절한 경우 사회보장, 최저임금 법률 및 특정 근로자 범주와 관련된 문제와 같은 문제를 위한 부서”를 예시적으로 열거하고 있다(제25조제2항).

또한 ILO의 전문가위원회는 노동행정의 가능한 조직적 구성 요소로서 ①노동을 전담

하는 부처(ministry), ②이주근로자, 교육, 보건 등 사안별로 또는 광업, 수산업, 교통, 농업 등 경제활동 부문별로 분담하는 행정관청(administration), ③국가, 지역 및 지방 수준의 공공기관(administration, institutions or public body) 등을 예시적으로 열거하고 있다(문기섭 2003, 14).

[그림 2-1]은 그러한 노동행정 체계의 개략적(개념적)인 구조를 보여준다.



출처: Rychly, L. (2013) Ministries of Labour: Comparative Overview Database, Organograms, ILO Action. Geneva: ILO, p.4의 Figure 1을 번역한 것임

[그림 2-1] 노동행정 체계의 개략적 구조

ILO는 세계 각국의 노동행정 체계의 구성적 유사성을 다음과 같이 요약하고 있다.

“36. 노동행정 체계 및 그 기관의 구성은 국가 상황에 따라 다르다. 그러나 식별할 수 있는 몇 가지 유사점이 있다.

- 노동부는 일반적으로 국가 노동행정 체계의 핵심이지만 일부 관련 포트폴리오는 종종 사회부 또는 사회개발부, 인력부, 교육부, 이주부, 내무부, 재무부, 보건부 또는 청소년부와 같이 다른 부처의 책임이다.
- 핵심 노동 및 고용 포트폴리오는 종종 단일 부처에서 처리한다. 예를 들어 대부분의 노동부에는 노사관계 기능이 포함되지만 고용 포트폴리오는 경제부 또는 재무부와 관련된 경우도 있다.
- 노동 및 고용 의제는 종종 사회문제로 결합된다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 절반 이상에서 그렇다. 개발도상국에서 사회 보호는 종종 다양한 사회 보장 제도에 대한 책임이 있는 부처로 나뉘며, 별도의 기관이 관리하고, 종종 재무부가 감독한다.
- 직업훈련에 대한 책임은 일반적으로 직무 관련 및 단기 훈련을 담당하는 노동부와 직업 교육을 담당하는 교육부로 나뉜다. 보건, 농업, 운송 또는 공공 서비스와 같은 분야의 더 전문적인 훈련은 해당 부처의 관할 범위에 속할 수 있다.
- 어떤 경우 노동부는 공공 서비스나 노동 이주에 대한 일반적인 책임을 지는데, 특히 이주 노동자가 상당수 있는 국가에서 그렇다.
- 서비스 제공은 점점 더 준정부기관에 위임되고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 이러한 “기관”은 관리, 자금 조달 및 서비스 제공 측면에서 매우 다른 수준의 자율권을 가질 수 있다.
- 정책 실행, 그리고 때로는 정책 결정 책임은 일반적으로 지방(주, 지역 또는 지방) 정부의 기능이며, 특히 연방 또는 준연방 구조를 가진 국가에서 그렇다.
- 노동행정 서비스 제공을 다양한 계약적 약정을 통해 공공기관뿐만 아니라 민간 공급자(비영리 및 영리 조직 모두)에게도 아웃소싱하는 경향이 커지고 있다(ILO 2011, 제36항).”

노동행정이 이처럼 수직적, 수평적으로 다양한 수준의 행위자들 - 중앙정부와 지방정부, 노동문제의 어떤 측면을 담당하는 여러 중앙부처, 노동행정의 주요 영역을 분담하고 있는 정부부서 및 공공기관, 그리고 노동행정의 일부 영역을 위임·위탁받아 운영하는 민간기관 및 노사단체 등 -의 결합으로 구성되어 있는 체계라는 점은 필연적으로 ‘좋은 거버넌스’의 중요성을 부각시킨다.

6) 예를 들어, 직업알선·직업훈련·산업안전보건, 조정 및 중재 또는 다양한 사회보호 제도의 관리 등이 그렇다.

## 제3절

### 노동행정의 주요 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노동행정의 역할에 대해 ILO 협약 제150호 제6조는 다음과 같이 규정하고 있다.

#### “제6조

1. 노동행정 제도 내에서 권한 있는 단체는 적절하게 국가노동정책의 준비, 시행, 조정, 감독 및 재검토의 책임을 지거나 이러한 것들에 기여하여야 하며, 또한 공공행정 영역 내에서 그러한 것들을 이행하는 법 규정의 준비 및 시행 도구가 되어야 한다.

2. 특히 이러한 단체는 국제노동기준을 고려하면서 다음의 사항을 시행하여야 한다.

(가) 국내법령 및 관행에 따라 국내고용정책을 준비, 시행, 조정, 감독 및 재검토 하는 일에 참가할 것

(나) 근로환경과 근로생활, 고용조건에 관한 국내법령 및 관행을 고려하여 취업자, 실업자 및 불안전취업자의 상황을 연구하고 계속적으로 검토할 것. 이들 환경과 조건에 있어서의 결함과 폐해에 주의를 환기하고 그것에 대한 극복방안을 제안할 것

(다) 전국·지역·지방 차원뿐만 아니라 각종 경제활동 분야의 차원에서 공공당국 및 공공단체와 근로자 및 사용자 단체 사이, 그리고 근로자 및 사용자 단체 간 효과적인 협의와 협력을 촉진하기 위하여 국내법령 또는 관행에 따라 적절하게 근로자 및 사용자 그리고 그들의 단체가 그 서비스를 이용할 수 있도록 할 것

(라) 요청하는 경우 근로자 및 사용자 그리고 그들의 단체가 기술적 조언을 이용할 수 있도록 할 것”(고용노동부 국제기구담당관실 2012, 641-643).

요컨대 노동행정의 역할(기능)은 적절한 노동정책을 만들고, 그 시행 효과를 모니터링하고, 수정하며, 이를 위해 필요한 법 규정들을 준비하고 시행하는 도구가 되어야 한다는 것이다. 그러나 노동행정의 역할은 이보다 범위가 더 넓다. 따라서 이 절에서는 노동행정의 역할을 노동정책과 입법의 입안·시행·개선 이외에도, 경제·사회정책 등 더 넓은 국가정책에의 참여, 노사관계의 조율과 사회적 대화 참여, 그리고 국제노동협력에서 정부를 대표하는 것으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 1 노동정책과 입법의 입안·시행·개선

노동행정 기관의 무엇보다 중요한 역할은 노동정책의 수립→실시→조정→모니터링→재검토·수정(→실시)에 이르는 정책의 전체 순환과정(cycle)에 대해 책임지거나 이바지하는 것이다. 노동행정 기관의 그 못지않게 중요한 역할은 노동정책의 근거가 되는 법률과 그 내용을 구체화하는 법률과 하위법령을 입안하고, 만들어진 법령의 시행을 준비하고, 시행상황을 모니터링하고, 준수 여부를 감독하며, 법령 개선을 위한 의견을 제시하는 것이다. 즉 입법의 순환과정에 대해서도 책임 있게 관여하는 것이다.

따라서 노동행정 기관의 가장 중요한 역할은 노동관련 정책과 입법의 입안·시행·개선에 책임 있게 관여하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 노동행정 기관의 역할에 대해 ILO협약 제150호 제6조제1항은 “노동행정 체계 내에서 권한 있는 기관(competent authorities)은 ... 행정의 범위 내에서 국가 노동정책을 구체화하는 법령의 입안 및 실시를 위한 수단이 되어야 한다.”고 규정하고 있다(고용노동부 국제기구담당관실 2010, 641).

물론 노동행정 기관이 정책과 입법의 입안·시행·개선에 관여하는 방식 및 정도는 각 국가의 정치체제, 행정체제, 정치적·행정적 관행과 문화 등에 따라 다양할 수 있다.

먼저 정책과 관련하여 살펴보면, 정책의 큰 패러다임이나 방향성은 정치·경제·사회·문화·국제적으로 다양한 요인에 의한 시대적 상황과 그에 따른 정치권력의 정강정책(선거 공약), 의회의 요구, 중앙차원의 노사합의를 포함한 노사의 압력, 시민사회의 요구 등의 영향을 받는다. 따라서 노동행정 기관 및 그것을 담당하는 관료조직의 자율성은 상대적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 노동행정 기관은 앞서 살펴본 바와 같이 수직적·수평적으로 방대한 조직체계를 가진, 노동정책 시행의 도구이자 일상적 모니터링 기구(감시자)로서 누구보다도 많은 자원과 정보를 가지고 있다. 따라서 대부분의 경우 노동행정 기관은 노동정책의 입안 및 시행에서 강한 영향력을 가진 주체가 된다.

이는 노동입법과 관련해서도 거의 마찬가지로 말할 수 있다. 국가의 법률과 관련하여 당연히 입법권은 의회에 있지만, 노동행정 기관과 그것을 구성하는 관료조직의 영향력은 매우 크다. 특히 의원내각제 국가는 대부분의 여당과 일체화된 내각이 입법의 주도권을 행사하며, 따라서 대통령제 국가에 비해 의회에서 진지하게 검토되는 - 따라서 통

과될 가능성이 높은 - 법률안의 마련이라는 관점에서 보면 행정부의 역할이 압도적이다. 뿐만 아니라 대통령제 국가에서도 행정부는 직간접적인 방법으로 법률안의 성안, 특히 통과가능성이 높은 법률안의 성안에 대해 큰 영향력을 가지고 있다.<sup>7)</sup>

그러나 노동정책 및 노동입법에서 행정부의 영향력이 크다는 것이 곧 노동행정 담당 부처의 영향력이 크다는 것으로 당연히 연결되지는 않는다. 시대적 상황, 정부의 정책 과제 목록 안에서 노동·고용 관련 의제의 순위, 그리고 심지어는 노동부 장관의 정치권력 - 각료 중에서의 선임(seniority) 여부 또는 정당 내 지위 등 - 등 다양한 요소가 노동행정 부처의 행정부 내 영향력에 영향을 미친다(ILO 2011, 91항·92항). 예를 들자면, 어떤 경제·고용 위기의 시대에 적극적 고용정책을 중심으로 위기를 극복하는 것이 정부의 정책 패러다임이 된다면 당연히 노동부의 인력과 예산이 증가할 뿐 아니라 영향력이 커지겠지만,<sup>8)</sup> 반대로 고용·노동문제를 경제정책, 또는 사회정책의 하위변수로 간주하는 정책 패러다임이 선택된 경우에는 노동부의 인력·예산 등이 삭감 조정될 수도 있고, 경우에 따라서는 노동부가 경제부처 또는 사회부처에 흡수 통합되는 일도 발생한다.<sup>9)</sup> 따라서 노동행정 담당 부처의 노동정책 및 노동입법에 대한 영향력은 시대와 상황에 따라 상당히 큰 진폭을 가지고 변화한다고 볼 수 있다.

## 2 경제·사회정책 등 더 넓은 맥락의 국가정책에 대한 참여

노동행정은 무자비한 시장논리로부터 노동자를 보호하기 위한 근로자 보호 법제의 집행을 중심으로, 즉 좁은 의미의 노동정책의 집행을 중심으로 시작했지만, 점차로 사회보험, 고용서비스 등 사회정책의 영역으로 그 영역을 넓혀갔고, 2차 세계대전 이후에는 - 특히 개발도상국을 중심으로 - 국가의 경제개발정책에 참여함으로써 “노동행정 부처 역사상 가장 두드러진 발전”을 보였다. 따라서 많은 국가에서 노동행정 부처는 단

7) 대표적인 의원내각제 국가와 대통령제 국가의 법률안 제안제도 및 입법절차에 대해서는 김승조(2000), 유진식 외(2010)를 참조.

8) 예를 들어 2010년 우리나라에서는 노동부를 고용노동부로 명칭변경하면서 일자리정책의 주무부서임을 선언했다.

9) 예를 들어, 독일(2002~2005), 프랑스(2007~2010), 핀란드(2008), 헝가리(2010) 및 스위스(1999)에서는 노동부(또는 고용부)를 경제부나 재무부와 통합하는 실험을 했다. 이런 조치는 일반적으로 경제성장이 일자리 창출의 주요 전제 조건이며, 따라서 경제정책과 고용정책 간의 시너지를 달성하는 것이 필요하다는 근거로 정당화되었다. 또한 일본에서는 2001년 노동부와 후생성을 합쳐 후생노동성을 설립했고, 영국에서는 2001년 사회보장 및 고용정책을 담당하는 노동연금부(Department for Work and Pensions)를 신설했다(ILO 2011, 95항·97항).

순히 근로자에 대한 보호와 서비스를 제공하는 기구를 넘어서 국가의 경제개발 목표에 조응하는 노동정책을 수립하고 실행하는 기구로 발전했다.<sup>10)</sup>

특히 (반)숙련노동자를 육성·동원함으로써 급속한 경제성장을 추구한 많은 나라에서 노동행정 부처는 경제 부처와 함께 경제개발 계획, 노동력 개발정책, 임금정책 등을 기획한다. 연금을 비롯한 사회보험 문제와 관련해서는 복지 관련 부처와 긴밀히 협력하며, 교육 부처 등과 함께 직업훈련, 직업교육, 자격제도, 평생교육 등을 통한 인력양성 정책을 기획·집행한다. 또한 외교·법무·내무부처 등과 함께 외국인노동자의 수입 또는 자국 노동력의 해외송출 정책을 조율한다. 고용과 직장 내 관계에서 양성평등이 중요해짐에 따라 노동행정 담당 부처는 여성 관련 또는 양성평등 관련부처와 긴밀히 협력한다. 따라서 오늘날 노동행정 관련 부처는 단순한 노동정책 수립·집행의 범위를 넘어서서 정부 내의 매우 다양한 부처와 수평적인 협력과 정책 조율을 하면서 국가의 경제정책·사회정책의 형성과 집행에 폭넓은 참여를 하고 있다고 볼 수 있다.

### 3 노사관계의 조율과 사회적 대화에의 참여

노사관계를 조율함으로써 노사분쟁을 예방하고, 발생한 분쟁의 원활한 타결을 위해 중재서비스를 제공하는 것은 자유방임주의 시대를 벗어난 직후부터 노동행정의 중요한 역할 중 하나였다. 노동행정 부처는 다양한 방법으로 이러한 역할을 수행한다. 가장 단순하게는 노사 당사자에게 가격·임금·노동력·고용 및 노동생산성에 대한 데이터와 공식 예측을 제공하여 당사자 간의 단체협상을 위한 객관적인 정보 기반을 제공하는 것이다. 더 나아가 일부 개입주의 국가에서는 노동부 관리들이 노사협상에 개입하여 협상과정을 촉진하기도 한다. 심지어 억압적 노동체제를 가진 국가에서는 노동부가 노사관계에 강압적으로 개입하여 타율적 분쟁해결을 도모하기도 한다. 노동행정 기관은 또한 기업·지역·업종·산업, 그리고 전국 수준에서 노사의 대화와 공동사업, 산업민주주의 등을 촉진하는 여러 제도를 만들기도 하며, 알선·조정·중재 제도를 만들고 서비스를 직접 또는 전문 기관을 통해 간접적으로 제공함으로써 노사분쟁 해결을 지원한다.

10) 많은 경우, 고용 서비스, 노동시장 프로그램, 실업 보험 및 기타 형태의 사회적 보호의 개발에 규제 기능보다 더 많은 지출이 수반되기 때문에 예산이 상당히 증가했다.

노동행정 기관은 더 나아가 사회적 파트너들을 노동부가 관장하는 기관 -주로 사회보장 기관, 특히 기금의 원천이 전적으로 혹은 주로 근로자와 고용주의 기여금인 사회보험이나 실업보험 제도 등을 운영하는 기관과 더 나아가서는 공공고용서비스 -의 운영에 관리 또는 자문 역할로 참여시키기도 하고, 최저임금 같은 노사의 중요 이해관계만이 아니라 국민경제에도 중요한 영향을 미치는 문제에 대해 사회적 협의 또는 공동결정의 권한을 부여하기도 한다. 노동행정 기관이 사회적 파트너와 협력하는 가장 높은 수준은 노동문제를 넘어서 국민경제 전체의 문제와 사회정책까지 다루는 노사정 3자 협의기구 또는 사회적 대화일 것이다.

## 4 국제 노동협력에서 정부를 대표

노동행정은 그 출발점부터 다른 분야의 행정에 비해 국제적인 성격이 강했다. 그 이유는 저임금과 착취에 기반을 둔 자본 간의 경쟁이 존재하는 한 경제성장과 노동인권의 동반성장이라는 과제를 달성할 수는 없었기 때문이다. 따라서 각 국의 노동행정이 제대로 출범하지도 않았고 노동법제들도 미처 완비되지 않은 19세기 말부터 이미 국제노동법(국제노동기준)을 만들고자 하는 국제적 공동노력이 시작되었다. 그리고 그 결실이 1919년 ILO의 창립이었다.<sup>11)</sup> ILO의 활동은 노동입법, 노동행정의 국제적 표준화의 중심점이 되었고, ILO 자체는 국제적 노동협력의 가장 중요한 장이 되었다.

*“31. ILO와 노동행정 시스템은 설립 이래로 긴밀하게 연결되어 왔다. 노동부는 정부 측에서 기구의 주요 대화자이자 파트너이기 때문이다. 이 특별한 관계는 ILO 헌장에 명시되어 있다.*

*32. ILO는 노동부를 강화하는 데 오랫동안 헌신해 왔으며, 특히 국제 도구와 다양한 형태의 기술지원을 채택함으로써 전 세계 노동행정 기관의 발전에 영향을 미쳤다 (ILO 2011, 제31항-제32항).<sup>12)</sup>”*

11) ILO 창립에 이르는 국제적 노력에 대해서는 이 글 제3장, 그리고吉岡吉典(2010)의 제1장-제3장 참조.

12) 예를 들어 1928년 결의안(Resolution concerning the creation by States Members of services entrusted with labour questions)에서 ILO는 회원국 정부에 모든 노동법과 규정을 준비하고 적용할 수 있는 적절한 전문적인 부서를 설립할 것을 촉구했다. 특히, 감독 서비스, ILO와의 관계, 자문 기관, 산업 분쟁 해결, 노동문제에 대한 통계, 보고서 및 기타 모든 문서의 편집 및 발간에 관한 부서에 중점을 두었다.

노동행정 기관은 ILO 이외에도 다양한 국제기구를 통해 상호 정보를 교환하고 협력한다. 선진국들이 참여하는 대표적인 국제협력기구가 경제협력개발기구(OECD)이다. OECD는 경제사회정책에 대한 다양한 권고와 정보교환을 통해, 회원국만이 아니라 많은 나라의 노동행정에 영향을 미친다. 그리고 종종 고용노동장관 회의(OECD Employment and Labor Ministerial Meeting) 등을 통해 공동의 관심사를 논의하기도 한다. 특히 유럽의 국가들은 유럽연합(EU)을 통해 서로 긴밀히 협력하는데, 회원국들이 유럽연합의 각종 지침과 법규에 의해 규제되기 때문에, 노동행정과 노동입법에 있어서 유럽연합 규범을 참조하는 것과 상호 협력하는 것이 필수 불가결하다. 그에 비해 느슨하기는 하지만, G7, G20 같은 국제회의체도 국제 노동협력의 장이 된다. G7<sup>13)</sup>과 G20<sup>14)</sup>를 통해 각국의 노동행정 부처는 주기적으로 만나며 서로 정보를 교환하고 때로는 정책을 조율하기 때문이다.

일부 지역에서는 지역별 노동부장관 회의체를 구성하여 상호협력과제를 논의하기도 한다. 미주 지역의 미주 노동부 장관 회의(Inter-American Conference of Ministers of Labor: IACML)는 미주 기구(Organization of American States: OAS)의 후원을 받는 포럼으로, 아메리카 대륙 국가의 노동부 장관들이 노동 및 고용 문제에 대한 협력을 촉진하기 위해 만들어졌다. 이 지역 노동부 장관들은 약 2년마다 회의를 열고 우선 순위, 정책 및 프로그램을 명시한 선언문과 행동계획을 채택한다.<sup>15)</sup> 특히 2005년 제14차 IACML은 미주 노동행정 네트워크(Inter-American Network for Labor Administration: RIAL)를 만들었는데, 이 기구는 선진국의 노동행정 관련 지식과 경험을 전파함으로써 미주 지역 개도국 노동행정의 제도적 및 인적 역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>16)</sup> 이점은 아시아태평양경제협력체(APEC)의 경우에도 유사하다.<sup>17)</sup>

13) 예컨대 G7의 경우에는, 가장 최근의 사례로 2024년 9월 G7 고용노동장관회의가 이탈리아에서 열렸는데, G7 고용노동장관만이 아니라 EU, ILO 일자리와 사회권 담당 집행위원, ILO 사무총장, OECD 고용노동사회국장, G7 국가의 노사, 시민, 여성, 청년대표 등이 참가하여, 인공지능의 인간중심적 개발, 고령화사회의 노동시장 지속성, 평생학습 및 숙련정책 등에 대해 논의했다. G7 Ministers' Meeting on Labour and Employment, 2024.11.18. 접근 (<https://www.g7italy.it/en/g7-ministers-meeting-on-labour-and-employment/>)

14) G20의 경우에는 2024년 의장국인 브라질의 주도로 ILO 등이 협력하여 2024년 7월 돌봄노동(caregiving work)에 대해 비대면으로 고용노동장관회의를 개최하였다. G20 Labor and Employment ministers discuss measuring caregiving work, 2024.11.18. 접근 (<https://www.g20.org/en/news/g20-labor-and-employment-ministers-discuss-measuring-caregiving-work>)

15) Organization of American States (OAS), 2024.8.26. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/diplomacy/oas>)

16) OAS RIAL(The Inter-American Network for Labor Administration) 2024.8.26. 접근 (<http://rialnet.org/?q=en/>)

이와는 별도로 각국의 노동행정 기관들은 각 국가의 국제정치·외교적 목적, 경제적 목적, 기타 자국의 이해관계와 연관된 다양한 목적과 관련하여 국제협력 사업을 전개하고 있다. 예컨대, 미국은 ILO에서의 활동은 적극적이지 않지만, 외교·무역정책의 일환으로서는 매우 적극적인 노동외교를 하는 국가다. 미국은 1940년대부터 해외공관에 노동부 공무원을 파견하여 주재국의 노동행정 부서 및 노사파트너에게 물적, 기술적 원조의 제공 등의 활동을 해왔고, 1970년대 이후로는 무역정책의 일환으로 경쟁국의 불공정 무역관행을 감시·시정한다는 차원에서 타국의 “노동권 보호”에 적극적이었다. 이러한 목적을 위해 미국은 국무부 산하에 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)을 두고 있으며,<sup>18)</sup> 노동부 산하에도 국제노동국(Bureau of International Labor Affairs)을 두고 있다.<sup>19)</sup>

각국의 국제노동협력은 그 나라의 외교정책이나 노동정책의 주안점에 따라 약간씩 그 결을 달리하는데,<sup>20)</sup> 부연하자면, 선진국의 노동부가 외국인 노동자 관리 관련 국제협력, 원조 공여의 창구가 되고 있는 것과 대칭적으로 개발도상국의 경우에는 노동부가 자국 노동력의 외국송출 관련 국제협력 및 원조 수원의 창구가 되고 있으며, 그러한 차원에서 ILO 이외에도 다양한 지역별 국제기구를 통해 국제협력을 전개하고 있다.

---

Who\_we\_are)

- 17) APEC에서는 Human Resources Development 분과의 하위분과로 노동과 사회적 보호 네트워크(Labor and Social Protection Network: LSPN)가 있으며, 비대면 회의 등을 통해 국제협력 활동을 전개하고 있다. Human Resources Development, 2024.11.18. 접근 (<https://www.apec.org/groups/som-steering-committee-on-economic-and-technical-cooperation/working-groups/human-resources-development>).
- 18) 민주주의인권노동국의 업무내용에 대해서는 홈페이지 참조. International Labor Affairs, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2024.8.26. 접근 (<https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/international-labor-affairs/>)
- 19) 국제노동국의 업무내용에 대해서는 홈페이지 참조 Bureau of International Labor Affairs 2024.8.26. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work>)
- 20) 독일의 사례에 대해서는 독일 노동부의 국제협력 홈페이지(<https://www.bmas.de/EN/Europe-and-the-World/International/international.html>), 일본의 사례에 대해서는 [https://www.mhlw.go.jp/bunya/kokusaigyomu/asean/asean/pamphlets/eng\\_pamph.pdf](https://www.mhlw.go.jp/bunya/kokusaigyomu/asean/asean/pamphlets/eng_pamph.pdf) (2018), 한국의 사례에 대해서는 [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms\\_360429.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms_360429.pdf), <https://www.moel.go.kr/english/policy/international.do>, 고용노동부(2021). 국제노동기구와 손잡고 양질의 일자리 실현을 위한 국제개발협력 추진, 보도자료(2021.5.7.) <https://kto.visitkorea.or.kr/upload/flexer/upload/bd/ktobiz/20210608/943287f7-c815-11eb-800f-055673fe2575.hwp.files/Sections1.html> 등을 참조.

# 제3장

## 세계 노동행정체제의 형성과정

---

제1절 서론

제2절 세계 노동행정사의 전개과정

제3절 주요국 노동행정 발전과정의 비교



## 제 1 절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 노동행정은 세계적인 노동행정 발전의 영향을 받으며 발전해왔다. 식민지 피지배와 후기후발 자본주의 발전이라는 역사적 특성상 독립 및 자본주의적 발전의 초기, 중기 단계 한국의 노동행정은 불가피하게 선진자본주의 국가의 노동행정의 영향을 압도적으로 받거나, 그것을 모방·추수하지 않을 수 없었다. 이후 한국 자본주의가 중진국 수준에 다다르고 또한 그것을 넘어선 1980년대~1990년대의 시기에 이르러서는 한국의 정치체제, 자본주의 축적체제, 그리고 노사관계 등의 맥락과 한국 노동행정 자체의 역사적 경험 등을 반영하여 한국노동행정의 독자적인 특성들이 드러나기 시작했다. 그럼에도 불구하고 ILO, OECD, WTO 등 국제적 노동, 경제협력, 무역관계의 체제 속에 한국 경제와 사회체제가 더 깊숙이 편입되어 들어감에 따라 한국의 노동행정은 세계적인 노동행정의 발전 경로 및 경향과 불가분의 관계를 맺으며 변화해왔다.

따라서 한국 노동행정의 발전과정과 특성을 연구, 분석하기 위해서는 한국 노동행정의 형성과 발전에 영향을 미친 국내적 요인(정치체제의 변화, 경제발전 수준 및 축적체제의 변화, 노사관계의 변화, 행정체제의 변화 등) 못지않게 국제적·세계사적 맥락에서 노동행정의 발전과정에 대해 이해할 필요가 있으며, 세계적인 차원의 노동행정 발전이 한국 노동행정에 미친 영향을 분석할 필요가 있다.

그러나 우리나라에서 세계적 차원의 노동행정 발전과정을 분석하거나 소개한 기존 연구는 찾기 어려우며, 세계 노동행정의 발전이 한국 노동행정의 발전에 미친 영향을 분석한 연구도 없다. 다만 주요 선진국가의 노동행정 제도를 소개하거나 이를 우리나라의 노동행정 제도와 비교하는 연구가 일부 있을 뿐이다(정인수·박상민 1999; 이창원 외 2009).

따라서 이 글에서는 세계적 차원에서 노동행정의 발전과정을 주로 ILO를 중심으로 살펴보고, 이와 더불어 주요국의 노동행정 발전과정을 몇 가지로 유형화하여 비교제도의 관점에서 살펴보고, 이러한 세계 노동행정 발전과정이 우리나라 노동행정의 발전

에 미친 영향을 분석하고자 한다. 이 글의 주된 연구 질문은 다음과 같다.

- 세계적 차원에서 볼 때, 노동행정의 역사는 어떻게 시기 구분할 수 있는가?
- 세계적 차원에서 볼 때, 노동행정의 발전과 변화를 추동한 동력은 무엇이었으며, 그것은 시대별로 어떻게 변해왔는가?
- 세계적 차원에서 볼 때, 각 국의 노동행정에서 수렴하는 양상을 보이는 것은 무엇이며, 분화하는 양상을 보이는 것은 무엇인가? 그러한 수렴과 분화, 그리고 각 국 노동행정의 특성을 규정짓는 주된 요소는 무엇인가?

이러한 연구를 수행하기 위해 이 글에서는 다음과 같은 연구방법을 택한다. ILO 및 주요국의 노동행정 제도와 관련해 해외의 기존 연구에 기초한 비교 제도사 연구를 수행한다. 보다 구체적으로는 가장 먼저 ILO를 중심으로 한 노동행정의 제도화, 체계화 과정을 연구한다. 이와 더불어 세계 노동행정의 형성·발전·분화의 과정에서 관찰된 노동행정의 제도화 방식을 유형화하여 ‘노동행정 체제’라는 개념으로 포착하고, 선진자본주의, 후발자본주의, 후기후발자본주의, 식민지자본주의 등의 자본주의 발전과정과의 연관 속에서 다양한 노동행정 체제의 형성과 분화 또는 수렴의 양태를 분석하고자 하는 것이다.

## 제2절

## 세계 노동행정사의 전개과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

세계적인 차원에서의 노동행정의 전개과정(달리 표현하자면 세계 노동행정사)을 개관하기에 앞서 먼저 시기구분에 대해 논하고자 한다. 세계 노동행정사를 시기구분 하는 기준과 방법은 다양할 수 있겠지만, 이 연구에서는 세계적 차원에서 노동행정의 성립, 확산, 발전에 결정적인 영향을 미친 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)의 활동을 중심축으로 하여 구분한다. 즉 이 연구는 ILO의 태동과 ILO를 중심으로 하는 국제적 노동기준(Labor Standards) 정립을 위한 노력, 그리고 노동기준의 준수·감독 및 노동행정서비스의 정립 및 표준화를 위한 노력이 매듭지어지는 주요 시점이다. 이 기준에 따라 이 연구는 세계 노동행정사를 다음과 같이 시기 구분한다.

**첫째, 노동행정의 태동기(산업혁명~1918년).** 이 시기는 노동문제가 발생한 산업혁명으로부터 국제노동기구(ILO)의 탄생(1919년) 직전까지의 시기이다. 이 시기는 각 국에서 노동행정이 태동한 시기로, 국가마다 노동기준(노동법)과 노동행정의 편차가 큰 가운데, 그것을 국제적인 수준에서 표준화하기 위한 노력이 싹틔던 시기라고 할 수 있다.

**둘째, 노동행정의 성립기(1919~1944년).** 이 시기는 새로이 탄생한 ILO를 중심으로 국제적인 수준에서 노동기준을 조율하고 표준화하는 노력이 제도화·체계화되기 시작한 시기로서, 주요 선진국과 후발자본주의 국가들에서 노동기준만이 아니라 노동행정의 내용과 체계가 점차로 수렴해가기 시작한 시기다.<sup>21)</sup>

**셋째, 노동행정의 확산기(1945~1970년대 말).** 이 시기는 한편으로는 국제적 노동기준의 표준화와 확산 노력 등을 배경으로 세계적인 차원에서 노동행정 제도의 내용과 형식이 일정하게 수렴해가는 경향을 보임과 동시에, 다른 한편으로는 다양한 정치·경제·사회·이념적 요인이 작용하면서 세계 각국의 노동행정 체제가 시장다원주의, 사회조합

21) Wallin(1968)은 노동행정 담당 정부조직 발전과정의 관점에서 보면, 그 첫 번째 단계는 입법자들에게 필요한 정보 제공을 담당하는 중앙 연구 및 통계 서비스 기관(노동사무소)의 개설이 이루어진 19세기 말이며, 두 번째 단계는 노동법의 제정·적용·집행을 담당하는 주요 서비스가 통합되고 노동행정 담당부서가 경제 부처 산하에 신설되는 경향을 보이는 20세기 초이고, 세 번째 단계는 진정한 의미의 노동부, 즉 노동과 사회 문제만을 전담하는 부서가 탄생한 1차 세계대전 이후의 시기라고 본다.

주의, 국가조합주의, 사회주의 등 다양한 유형으로 분화하던 시기였다.

**넷째, 노동행정의 새로운 수렵과 불안한 미래(1980년대~현재).** 이 시기는 2차 세계 대전이 만든 세계질서에 근본적인 변화가 발생하고, 경제적·기술적으로도 엄청난 사회 변동이 발생한 시기다. 그 결과 자본주의 역사 속에서 형성된 '표준노동'의 개념과 위상이 흔들리고 노동의 존재 양태 및 미래 전망까지도 위협받게 되었다. 한편 노동행정체제는 분화와 수렵이 교차하고, 한편으로는 기존의 체제가 유지되는 가운데서도 미증유의 변화 속에서 새로운 적응을 모색하고 있는 시기다.

## 1 노동행정의 태동기(산업혁명~1918년)

산업혁명 후 노동에 대한 무분별한 착취는 심각한 사회적 부작용과 노사갈등, 혁명적 위기를 낳았다. 이에 대한 반작용으로 개혁주의자, 사회주의자 등의 주창에 따라 근로감독 등 초기적 노동행정이 영국에서 태동하여 산업화된 국가들을 중심으로 확산되었다. 한편 노동자들의 저항과 투쟁은 처음에는 억압과 형벌의 대상이었으나 점차로 조절·관리되어야 할 사회적 갈등으로 여겨지기 시작했다. 이에 따라 법정 노동시간 제도, 안전 및 보건 기준, 노동조합의 법적 인정, 합법적 노동쟁의의 테두리 설정, 사회보험 및 공제 제도 등의 설립과 운영, 여성과 아동의 보호 등이 중요한 쟁점이 되었다. 따라서 노동관련 **입법의 필요성**과 국가 수준의 **정책의 필요성**, 법률 및 정책의 **집행기구(apparatus)의 필요성** 등이 점차로 증대되었다.

이에 따라 18세기 말, 19세기 초부터 주요 산업국을 중심으로 노동행정 제도의 필요성에 대한 논의가 시작되었으며, 이내 국제적인 연대활동으로 발전했다(Kott 2014). 아동노동을 규제하기 위한 국제적인 노력이 1890년 베를린에서 열린 첫 번째 국제노동회의(International Labour Conference)에서 시작되었다. 이 회의는 비록 기준에 대한 합의에 도달하지 못했지만, 비슷한 회의들과 다른 국제적인 움직임들이 뒤따르는 계기가 되었다. 1900년 스위스 바젤에서 국제노동법을 통해 아동노동을 규제하기 위해 국제노동입법협회(International Association for Labour Legislation)가 설립되었다. 국제노동입법협회는 이후 자신의 역할을 ILO에 넘기고 1920년대에 해산될 때까지 국제적인 노동기준 마련에 중요한 역할을 하였다.<sup>22)</sup>

국제노동입법협회가 창립될 당시, 주요 산업국에서는 노동문제를 담당하는 행정부서들이 이미 활동을 시작한 상태였다. 영국에서는 내무부가 근로감독과 노동법의 적용을 담당했고, 프랑스는 상무부 산하 노동국, 이탈리아에서는 노동청 설립 계획이 진행 중이었으며, 네덜란드는 공공사업부에 노동 및 공장 부서가 있었다, 스위스는 연방 산업·상업·농업부 산하 산업과가 노동문제를 담당했고, 독일도 제국 노동청 설립을 추진 중이었다. 다른 나라들에서는 초기적 형태의 노동행정 업무가 여러 부처에 분산되어 있었다.<sup>23)</sup>

근로감독 제도를 도입한 나라들이 많았지만, 근로감독관의 운영이나 감독, 노동자 보호의 실태는 산업화된 나라들 사이에서도 천차만별이었다. 예를 들어 프랑스는 1906년 노동부가 창설되기 전에 오랫동안 상무부가 노동관련 행정업무를 담당했고, 일본은 경찰이 근로감독 및 노동자 보호 유사업무를 담당했고, 노동조합 업무도 내무성 경보국(警保局)이 담당했다(濱口桂一郎 2009).

다소 예외적인 사례는 미국이었다. 미국에서는 반세기에 걸친 노동운동과 진보운동의 결실로 1913년 “내각 안의 목소리”로서 노동부를 설립하는 내용의 정부조직법이 성립되었다. 노동부는 그 이전부터 존재하던 4개 국(노동통계국(BLS), 이민국, 귀화국 및 아동국)에 신설된 노동분쟁조정국(USCS)이 더해진 형태로 구성되었다. 역대 노동부 장관들은 대체로 노동자단체 대표 경력을 가진 사람들이었다(MacLaury 1998).

총력전의 양상을 띤 1차 세계대전의 영향으로 노동행정의 경험과 필요성은 더욱 증대되었으며, 전후 노동운동의 분출, 혁명의 물결 등은 그동안의 노동법, 국가개입 및 노동행정에 대한 자본가와 자유주의자들의 완강한 반대를 약화시켰다.

22) 국제노동입법협회의 목적: ‘1. 다양한 산업 국가에서 노동자의 법적 보호가 필요하다고 생각하는 사람들 사이의 연결고리 역할을 함 2. 모든 국가의 노동입법을 정기적으로 모아 프랑스어, 독일어 및 영어로 출판하는 것을 목표로 국제 노동 사무소를 조직함 3. 다양한 국가의 노동입법 연구를 용이하게 하고, 특히 협회 회원들에게 다양한 국가에서 시행 중인 입법 및 그 적용에 대한 정보를 제공함 4. 비망목의 작성 등을 통해 노동자를 보호하는 각종 법령의 일치성 문제와 국제노동통계에 대한 연구를 용이하게 함, 5. 노동 입법에 관한 국제회의를 개최함’ (Statutes of the International Association for Labour Legislation 제2조)

23) 노동행정 기관의 첫 번째 형태는 통계 및 연구센터였다. 이 센터의 업무는 정책 입안자에게 노동시장과 사회 상황에 대한 데이터를 제공하여 입법 조치의 기초로 삼는 것이었다. 예를 들어, 영국의 통계 사무소는 1887년에 설립되었고 1894년에 “노동부”라는 직함을 가진 상무부의 자물 부서로 전환되었다. 프랑스 사무소는 1891년에 설립되었다. 독일에서는 노동 통계 위원회가 훨씬 더 이른 1882년에 설립되었고, 스페인 사회 개혁 연구소는 1883년에 설립되었다. 이러한 통계 및 연구 사무소는 많은 국가에서 처음에는 훨씬 더 큰 권한을 가진 부처의 구성 요소로 설립되었지만, 실제 행정권을 가진 노동부를 만드는 길을 열었다. 예를 들어, 프랑스에서는 1899년에 설립된 노동국이 상무, 산업, 우편 및 전신부에 속했고, 본격적인 노동 및 사회 복지부는 1906년 10월 25일자 법령에 의해서만 설립되었다. 1910년까지 이미 22개 유럽 국가가 노동 조건을 감독하는 전문 기관(항상 본격적인 부처는 아님)을 가지고 있었고, 라틴 아메리카에서도 유사한 경향을 볼 수 있었다(Rychly 2013a, 4).

예컨대 가장 대표적인 자유방임주의 국가 영국에서는 전시 노동력 부족과 생산량 증대를 위한 노동력 동원, 노동조합의 협조 유도 필요성 때문에, 1차 대전 기간에 “점차 심한 간섭주의 국가와 대체로 통제되는 경제로 진화했다(Wrigley 2015).” 미국도 1917년 4월 5일 제1차 세계대전에 참전하면서 적절한 전쟁 생산이 국가적 필수 사항이 되었고, 노동조건과 산업평화 문제가 가장 중요한 문제가 되었다. 이에 따라 노동부는 근로자의 단체교섭권 인정, 고충처리기구 설치, 1일 8시간 근무 등 국가의 전시노동 정책을 이행하는 주요 책임을 맡았다(MacLaury 1998). 정도의 차이, 그리고 이전의 정치체제 및 노동행정 체제의 차이에 따른 다소간의 차이는 있었지만, 그러한 변화의 방향은 주요 구미 국가에서 거의 비슷하게 나타났다.

요약하자면, 태동기 노동행정 제도의 특징은 ①중앙 노동행정 담당기관의 부재, ②노동행정의 파편적 분산성(노동행정이 여러 부처에 흩어져 있는 부수적 업무), ③치안유지와 경제적 자유보호에 중점을 둔 노동행정이었으며, 따라서 노동자 보호 등은 2차적, 3차적 중요성을 가지고 있었다는 점, 따라서 노동행정이라고 부르기도 어려운 측면이 강했으나, 1차 세계대전을 계기로 노동행정의 중요성과 이를 담당할 정부조직의 필요성이 갑자기 커졌던 것이라고 할 수 있다.

## 2 노동행정의 성립기(1919~1947년)

1차 세계대전이 끝난 뒤 전후체제를 정비하기 위해 열린 파리강화회의 과정에서 가장 중요한 국제조약으로 베르사유조약(Treaty of Versailles)이 체결되었다. 이 조약의 Part 13 LABOUR는 ILO의 설립과 운영에 대해 규정함으로써, ILO 탄생의 토대를 놓았다. 또한 이 조약 제427조는 국제노동기준의 원초적 형태를 선언함으로써, 핵심적 노동기준의 국제적 표준화 - 일종의 국제 노동법의 창설 -라는 역사적 이정표를 세웠다.<sup>24)</sup> 이에 1919년 ILO가 출범하였으며, ILO에는 노사 대표만이 아니라 각국 정부의

24) “(조약당사국들은 -인용자) 경제적 기회와 산업 전통의 기후, 습관, 관습의 차이가 노동조건의 엄격한 통일성을 즉시 달성하기 어렵게 만든다는 것을 알고 있다. 그러나 그들은 노동을 단순한 상거래 품목으로 간주해서는 안 된다고 생각하면서, 그들의 특별한 상황이 허락하는 한 모든 산업 공동체가 노동 조건을 규제하기 위해 노력해야 할 방법과 원칙이 있다고 생각한다.” 고 하면서 당사국에게는 다음과 같은 것들이 특별하고 긴급한 중요성을 가지는 것으로 보인다고 선언하였다. 첫째, 노동을 단지 상품이나 상거래 품목으로 간주해서는 안 됨

노동행정 담당 대표단이 참가해야 했다.

ILO는 각 국에 노동행정을 담당하는 강력한 파트너가 있어야 한다고 보았다. 따라서 ILO는 1928년 회원국에게 노동과 관련된 모든 법률과 규정의 준비·개정·적용 업무와 근로감독, ILO와의 관계, 자문 및 정보 제공, 노사분규의 평화적 해결, 노동통계, 보고서 및 기타 모든 문서의 편집 및 발행 등의 업무를 잘 수행할 수 있는 적절하고 전문적인 부서를 설립하도록 촉구하는 결의안을 채택했다(Rychly 2013a, 10).<sup>25)</sup>

이에 따라 ILO를 통해 활발한 토의와 정보교환이 이루어지며, 각국에서 매우 빠른 속도로 노동행정 조직이 설립되고, 체계화되기 시작했다. 이를 계기로 각국에서 노동법의 제정과 적용이 활발하게 이루어지고, 특히 보편적인 사회보험 제도의 도입이 시작되면서<sup>26)</sup> 곧 이러한 법과 제도의 시행을 관리하고 감독할 행정 기구, 그것도 중앙집권적인 행정기구가 필요하다는 사실을 깨닫게 된 것이 주된 계기가 되었다. 1938년까지 23개국이 노동 및 사회행정을 전담하는 중앙정부 부서를 설치했다.

- 둘째, 모든 피용자와 고용주의 합법적인 목적을 위한 결사권 보장
- 셋째, 합리적인 삶의 수준을 유지하기에 적합한 임금의 지급
- 넷째, 하루 8시간 또는 주 48시간을 목표로 하는 노동시간 기준
- 다섯째, 가능한 일요일을 포함한 최소 24시간의 주당 휴식시간 제도 채택.
- 여섯째, 아동노동의 폐지와 청소년의 노동에 대한 제한의 부과를 통해 교육의 지속과 신체적 발달을 보장
- 일곱째, 남녀 동일가치노동 동일임금 원칙
- 여덟째, 노동조건 관련 법률적 기준은 합법적으로 거주하는 모든 노동자들의 공평한 경제적 대우에 합당해야 함
- 아홉째, 취업자 보호를 위한 법과 규정의 집행을 보장을 위해 여성이 참여하는 감독 제도에 대한 규정을 마련. Treaty of Versailles, 2024.8.1. 접근 ([https://en.wikisource.org/wiki/Treaty\\_of\\_Versailles](https://en.wikisource.org/wiki/Treaty_of_Versailles))

25) Resolution concerning the creation by States Members of services entrusted with labour questions(1928)를 가리킨다.

26) 사회보험제도는 1880년대 독일에서 처음 도입되었지만, 주요 선진국에서 본격적으로 확산된 것은 1925년 ILO가 사회보험 제도의 체계화에 착수하면서부터라고 할 수 있다. ILO는 이후 1936년 미주 기맹국회의에서 「사회보험의 기본원칙에 관한 결의」를 채택하고, 1952년에는 「사회보험의 최저기준에 관한 협약(Social Security Minimum Standards Convention), (제102호)을 채택했다.

[표 3-1] 선진자본주의국가의 사회보험제도 도입 연도

	산재보험	의료보험	연금보험	실업보험
독일	1884(1871)	1883	1889	1927
프랑스	1946(1898)	1930(1898)	1910(1895)	1967(1905)
네덜란드	1901	1929	1913	1949(1916)
스웨덴	1916(1901)	1953(1891)	1913	1931
영국	1946(1897)	1911	1925(1908)	1911
미국	1908	1965	1935	1932
일본	1931	1938	1942	1947

주: ( )안은 임의보험 실시연도이며, ( )가 없는 것은 의무보험이 실시된 연도를 가리킴  
출처: 연하청 외, 『사회보장제도의 정착과제와 발전방향』, KDI 1988, p.63.

각 국가는 자국의 헌법 체계, 경제 상황, 사회적 전통, 정치·사회 구조, 즉 노동행정만이 아니라 다양한 행정 제도에 영향을 미치는 모든 국가별 특성에 따라 매우 다양한 방식으로 노동행정 시스템을 형성해갔다.

따라서 각국의 노동행정 체계에는 ① ILO를 통한 정보교환과 공동노력, 그리고 공통적으로 당면한 시대적 과제에 영향을 받은 수렴화의 경향과, ② 각국의 헌법 체계, 전통, 정치·사회적 상황, 일반적인 행정 제도의 특성, 특히 노사관계 등의 특성에 따른 분화의 경향이 동시에 존재했다.<sup>27)</sup> 각국 노동행정 체계와 노동정책의 격차 또는 차이는 1929년 대공황을 맞아 여실히 드러났다. 소수의 국가만이 의무가입제 실업보험을 가지고 있었고, 대부분의 국가는 구시대의 유산인 실업구제 제도만을 가지고 있었다. 따라서 많은 나라가 부랴부랴 의무 또는 임의보험 제도를 도입했다. 아울러 여러 나라가 서둘러 공공고용서비스를 도입했다. 그러나 공공고용서비스 제도에 있어서도 전국민을 완전등록(Totalfassung) 하는 독일 같은 나라도 있었지만, 대부분의 국가에서 2차 대전 전까지는 제한적인 역할만을 하였다(Rychly 2013a, 6).

이 시기의 노동행정 체제 발전의 주요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부에 노동행정 담당 부처(서)를 설치하는 일이 본격화되었다. 그 명칭은 역할의 범위 등에 따라 노동부, 사회부, 사회행정부, 사회정책부 등으로 다양했다.

27) 이러한 수렴경향과 분화경향의 공존은 이후 노동행정 제도의 세계사를 통해 일반적으로 관찰되는 경향이며, 다만 시기에 따라서 수렴 또는 분화 어느 한 쪽이 보다 두드러지기도 했다.

둘째, 노동행정 중앙부처의 권한이 집중되고 강화되었다. 1920년대 초에는 노동문제 관리의 책임이 정부 내에서 “얹게 분산되어 있는 것이 특징”이었으나,<sup>28)</sup> 1930년대 말까지 각국에서는 노동문제 담당 기관의 ‘중앙집권화’가 진행되면서 노동부의 권한범위가 기존의 고용조건 규제(근로감독)와 노동쟁의 해결에서 실업방지, 사회보험 및 복지 계획, 산업안전보건 및 근로자복지, 구제 제공 등으로 확대되었다.

셋째, 고용서비스가 노동행정의 중요 임무 중 하나로 등장했다. 이는 1차 세계대전 시기의 총력전과 노동력 동원의 경험, 그리고 그 이후의 광범위한 실업사태와 특히 1930년대의 대공황의 영향을 받은 것이었다. 1926년까지 35개국이 이미 상당히 포괄적인 공공 고용서비스 시스템을 보유하고 있었으며, 1930년대에는 대부분의 ILO 회원국들이 고용서비스 시스템을 마련하여 실업자 구제, 노동력 재배치, 실업보험 등의 제도를 시행하고 있었다.

넷째, 노동행정에 노사단체의 참여가 시작되었다. ILO의 성립은 노동문제에 대한 거버넌스에 있어서 노사정 3자주의를 요구했다. 그러나 노동정책 결정 및 이행과 관련한 노사정 3자주의가 처음부터 쉬웠던 것은 아니다.<sup>29)</sup> 정부, 노동행정기관들은 어떤 식으로든 권위를 내세우고 기존 관행을 유지하려 하였지만, 노사의 대화를 주선하는 수준, 노사 합의를 고려하는 수준, 합의를 반영하는 수준으로 나아갔다. 나중에는 점점 조인을 구하게 되었고, 마침내 사회보험, 고용서비스, 작업장 안전관리 등과 관련해서는 노사단체 대표자를 조직 자체에 통합하거나, 노사단체에게 준정부기관을 위탁 운영하는 정도까지 나아갔다. 이러한 변화와 관련해서도 1차 세계대전의 영향이 있었다는 점을 빼놓을 수 없다. 전시 총동원과 관련하여 산업평화와 노동조합의 생산협조가 절실했기 때문에 각국은 노동조합과 산업계 대표를 중요한 정책 결정과정에 참여시키기 시작했고, 이점은 가장 자유방임주의적이었던 영국에서도 마찬가지였다.

다섯째, 다양한 형태의 강제노동 관행<sup>30)</sup>이 광범위하게 존재했던 아시아-아프리카의 식민지에서 강제노동의 사용이 점차 축소·제한되기 시작했으며,<sup>31)</sup> 일부 식민지와 종속

28) 1923년 기준으로 프랑스에서는 노동부와 12개 다른 부처, 이탈리아에서는 노동사회복지부 및 기타 11개 부처, 벨기에와 폴란드에서는 산업노동부, 노동 사회부 및 기타 8개 부처, 미국에서는 노동부와 기타 6개 부서가 노동문제를 담당했다.

29) 일본의 사례와 에피소드에 대해서는 濱口桂一郎(2009) 참조.

30) 이 시기 아시아-아프리카 식민지의 “사적 및 공적 노동관계는 식민지의 법적 다원주의가 전형적으로 특징짓는 조건에서 노예, 강제노동, 채무노동, 계약노동, 자유노동을 포함한 광범위한 법적 구조로 구성되었다(Fechner 2022, 339)”.

31) 처음에는 강제노동의 사적 사용에 대한 제한이 이루어졌으며, 다음으로는 이른바 ‘공적 목적’을 위한 강제노동의 사용에 이르

영토(dependent territories)에서 식민지 노동법 집행을 목적으로 근로감독이 시작되는 등 식민지 노동행정이 모습을 갖추기 시작했다.

거칠게 요약하자면, 이 시기는 한편으로는 ILO의 창설과 활동 등 세계적 수준에서의 노동기준의 표준화를 위한 노력의 전개와 다른 한편으로는 각국의 다양한 정치·경제·사회적 조건과 역사적 경로를 배경으로, 중앙노동행정 부처의 설치, 노동행정의 중앙집권화의 측면에서는 수렴화의 경향이, 그리고 고용서비스 운영방식과 노사단체의 노동행정 참여(노동행정 거버넌스)의 측면에서는 분화의 경향이 나타났던 시기라고 할 수 있다.

### 3 노동행정의 확산·분화기(1945~1970년대 말)

이 시기 노동행정의 범세계적 확산과 발전을 특징지은 동력은 크게 보면 다음과 같은 세 가지였다. 2차 세계대전의 영향, 신생 독립국의 급증, 국제노동기준의 확산이 그것이다.

첫째, 2차 세계대전의 영향; 2차 세계대전은 1차 세계대전의 규모를 훨씬 뛰어넘는 총력전으로 전개된 전쟁이었다. 생산가능 연령대 남성의 대부분이 전장으로 나갔고, 많은 숫자가 죽거나 부상당해 노동력을 상실했다. 그 빈자리를 전쟁기간에 여성이 매웠고, 전쟁 이후에는 전쟁에서 돌아온 남성에게 다시 일자리를 내주어야 하는 상황이 초래되었다. 이러한 혼란스런 상황 속에서 익힌 인적 자원 동원 및 할당 경험은 전후에 엄청난 자산이 되었다. 각 국은 인적자원의 효율적 사용방법을 익히게 되었고, 국가적으로 계획·설계·조율된 경제적·사회적 조치들이 평화시기에도 효율적일 수 있다는 통찰력을 제공해주었다. 이를 통해 단순히 지원자와 빈 일자리를 짝 지워주는 수준의 고용서비스를 넘어서, 직업, 지리 또는 기타 모든 장애물을 처리하는 포괄적인 노동시장 서비스의 필요성이 제기되었다.

---

기까지 제약이 가해졌다. 이 시기 식민지에서 강제노동의 축소 등 노동문제에 대한 법적 규제의 확대는 ILO 등 국제기구의 적극적인 노력, 양차대전으로 인한 식민지 열강의 약화, 대공황의 영향으로 인한 노동력 수요 공급의 변화 등 여러 요인이 있었다. Fechner, 위의 글. 강제노동, 부당한 노동모집 및 배치, 노동계약 등을 시정하기 위해 만들어진 일련의 ILO 협약으로는 다음과 같은 것들이 있다. 1930년 강제노동협약(제29호), ILO는 1936년 원주민 노동자 모집 협약(제50호), 1939년 고용 계약(원주민 노동자) 협약(제64호) 및 형사 제재(원주민 노동자) 협약(제65호).

식민지의 전근대적·비인도적 고용관행의 해체에 대한 ILO의 영향 등에 대해서는 Fechner 위의 글 외에도 Maul(2008)과 Maul(2012) 참조.

아울러, 제1차 대전 때도 그러했듯이 노사가 전시 노동정책 결정의 중요한 참여자로 등장했다. 전시에 사용자단체와 노동자단체가 수행한 생산량 증대와 산업평화를 위한 역할은 필연적으로 그들을 경제·사회 정책에 대한 영향력 있는 정책 파트너의 지위로 이끌었다. 그리고 전쟁이 끝나자 이러한 경험을 바탕으로 많은 나라에서 노사관계 체계를 쇄신하고 재건사업에 노사의 참여와 협력을 육성하기 위한 조치가 취해졌다.

둘째, 신생 독립국의 급증; 2차 세계대전 후 약 20여년에 걸쳐서 다수의 나라가 차례로 식민지 상태를 벗어나 독립하게 되었다. 따라서 이들 나라에서도 새로운 차원의 노동행정이 시작되었다. 이들 나라의 다수는 식민지시기에 부분적으로 최저 노동기준, 근로감독 등 노동행정의 적용을 받는 경험을 하였으며, 특히 2차 세계대전 중에는 식민지를 전쟁에 동원하는 과정에서 노동행정의 적용 폭이 더욱 커진 경험이 있었다.<sup>32)</sup> 이들 신생독립국이 ILO에 대거 가입하면서, ILO 회원국의 숫자는 1945년 말 기준 45개 회원국에서 1969년 말 기준 121개 회원국으로 급증했으며, 1978년 말 기준으로는 145개 회원국에 달했다.

이러한 신생 회원국의 급증은 두 가지 의미가 있었다. 첫째는 ILO가 선진국, 중진국 중심의 기구에서 급속히 저개발 신생독립국이 대다수를 차지하는 기구로 변모했다는 점이다.<sup>33)</sup> 또한 1960년대 이래 ILO 협약의 비준에서 이들 신생독립국의 비중이 압도적으로 높아졌다. 그러나 다른 한편에서는 식민지 시대에는 식민지 열강을 비판하는 해방의 무기였던 강제노동 철폐와 핵심적 노동기준의 보편적 적용에 대한 요구가, 이들 신생국의 독립 이후에는 낙후된 현실과 경제개발의 우선성 등을 고려할 때 지키기 어려운 난감한 과제가 되었다. 이에 따라 신생독립국들은 핵심적 노동기준 준수 요구에 대해 '신식민주의적' 요구라고 비판하기도 하였다. 이에 따라 이들 국가의 다양한 경제발전 수준, 노동관계, 문화, 언어, 법률 체계 등을 고려하여 국제 노동기준을 만들고 적용해야 하는 과제가 생긴 것이다.

둘째로는 ILO의 기능 가운데 이들 신생 독립국에 대한 기술적, 정책적 지원, 특히 노동행정과 관련된 지원과 원조의 중요성이 높아졌다는 점이다. 기술 및 지식의 전파와

32) 영국 식민지에서는 수많은 새로운 법률과 규정이 채택되었고 노동담당 부서나 서비스의 수가 1937년 11개에서 1941년 33개로 늘었다. 3자구성의 노동위원회가 18개 지역에 설치되었다. 프랑스 식민지에서는 1944년 근로감독관이 창설되었다. 그 밖에도 콩고, 수리남 등에도 노동법이 도입되거나 노동담당 부서가 설립되었다(Wallin 1969, 84).

33) 1960년대 초를 분기점으로 ILO에서 남반구 국가의 비중이 북반구 국가의 비중을 추월했다(Hahs 2022).

국제협력의 강화가 더욱 절실히 필요해진 것이다. 이에 따라 이들 신생 독립국은 다른 정치, 경제, 사회문화적인 측면에서와 마찬가지로 노동행정에 있어서도 크던 작던 식민 지시기 유제의 연장·존속이라는 측면과 그로부터의 단절과 새로운 차원의 제도화라는 복합적 경험을 하게 된다.

셋째, 국제노동기준의 범위 확장; 제2차 세계대전의 종식이 눈앞에 다가온 1944년 5월 10일 ILO는 미국 필라델피아에서 개최된 제26차 총회에서 필라델피아 선언(국제노동기구의 목적에 관한 선언)을 발표했다. 이 선언은 “노동은 상품이 아니다”고 선언하고 (I의 a), 사회적 목표를 “국가적 및 국제적 정책 및 조치의 중심 목적”으로 격상시키면서(II의 b), “모든 국가적 및 국제적 정책과 조치, 특히 경제적, 정치적 성격의 정책과 조치는 이러한 과정에서 판단되어야 하며, 또한 근본목표의 달성을 촉진하며 방해하지 않는 한도 내에서 채택되어야 한다.”(II의 c)고 함으로써 사회적 목표의 우선권을 주장했다. 사회 정책이 좁은 “보호주의적” 역할을 포기하고 이제 사회적 진보의 원동력 중 하나가 되어야 한다는 것을 천명한 것이다(Rychly 2013a, 6).

이어서 1940년대 말~1970년대 전반기에 걸쳐 이를 뒷받침하는 여러 중요 협약들이 마련되었다. 1947년 근로 감독 협약(제81호), 1948년 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(제87호), 1948년 고용 서비스 협약(제88호), 1949년 고용을 위한 이주 협약(제97호), 1949년 단결권 및 단체교섭권 협약(제98호), 1952년 사회보장협약(제102호), 1964년 고용 정책 협약(제122호), 1969년 근로감독(농업)협약(제129호), 1975년 인적 자원개발협약(제142호), 1976년 노사정협의협약(국제 노동 기준)(제144호) 등이 그것이다.

넷째, 근로자 보호, 근로감독 및 규제·집행 중심의 좁고 소극적 정책에서 국가의 주요 경제사회 정책에 참여하고 사회적 목표를 추구하는 적극적 정책으로의 대전환은 자연스럽게 훨씬 더 큰 정부, 더 큰 재정적·물적·인적 자원을 필요로 하게 되었다. 이에 선진 산업국가에서는 고용서비스와 사회보험 등과 같은 거대한 자원과 복잡한 제도를 관리하기 위해 필연적으로 노동행정 담당 국가기관 및 공공기관의 몸집이 커졌다. 산업안전을 위한 예방조치의 강화, 근로감독과 산업안전보건의 사각지대에 속했던 광산업 등에 대한 감독 강화를 위한 법률의 마련 등 산업안전보건 등의 분야에서도 진전이 있었다.

이에 따라 노동행정 전반의 역할을 정의할 필요성에 대한 논쟁이 촉발되었다. 이 논

의는 1950년대부터 정기적으로 이루어졌다. 그 결과 1973년 노동행정 전문가회의는 그동안의 논의를 토대로 노동행정 협약의 필요성과 그 내용에 대한 주요 권고사항을 다음과 같이 제시했다. ①상대적으로 취약한 노동행정 시스템을 보호하고 국가의 사회·경제 정책 관련 의사결정에서 노동행정 시스템이 소외되는 것을 방지해야 한다. ②이제까지 노동행정의 일부분만(근로감독, 고용서비스, 최저임금 결정기제 등) 다루었던 노동기준 설정 시스템의 공백을 채워야 한다. 이에 따라 1978년 노동행정협약(제150호)과 권고(제158호)가 채택됨으로써 노동행정체제의 표준화에 대한 논의가 일단락되었으며, 세계 노동행정사의 전개과정에 큰 획을 긋게 되었다(ILO 2022, 3).

이 시기는 세계적인 수준에서 볼 때, 노동행정의 수렴과 분화의 완전히 새로운 양상이 전개된 시기라고 할 수 있다. 즉 한편으로는 전후 자본주의의 황금기와 노동조합 운동의 정치적·경제적 힘의 신장, 그리고 ILO를 중심으로 한 국제적 노동기준의 표준화와 확산 노력 등을 배경으로 전 세계적인 차원에서 노동행정 제도의 내용과 형식이 일정하게 수렴해가는 경향을 보였다. 다른 한편으로는 자본주의의 발전단계와 수준, 정치체제와 행정제도의 역사적 발전 경로, 제국주의 또는 피식민지 경험, 사회체제와 이념 등의 영향이 착종하면서, 서구 선진자본주의 국가, 라틴아메리카 및 아시아 지역의 권위주의 국가, 사회주의권 국가, 아시아·아프리카의 신생독립국가가 각기 서로 다른 유형의 정치·사회체제, 경제발전모델 및 경제발전 단계에 있었으며, 이를 반영하여 노동행정의 모습도 유형별로 크게 다른 모습으로 분화하던 시기였다.

#### 4 노동행정의 새로운 수렴과 불안한 미래(1980년대~현재)

이 시기에는 2차 세계대전이 만든 세계질서에 근본적인 변화가 발생했다. 경제적·기술적으로도 엄청난 사회변동이 발생하면서 자본주의 역사 속에서 형성된 ‘표준노동’의 개념과 위상을 흔들고, 노동의 존재 양태 및 미래 전망까지도 위협하기에 이르렀다. 이에 따라 한편으로는 분화하던 노동행정 체제가 특정한 방향으로 수렴하는 모습을 보이고, 다른 한편으로는 기존 노동행정 체제가 유지되는 가운데서도 노동행정 체제 앞에 도래한 미증유의 변화 속에서 새로운 적응을 모색하고 있는 시기라고 할 수 있다. 이 시기 노동행정(과 그 변화)을 특징지은 주요 요인과 그 영향은 다음과 같다.

첫째, 1980년대 이후 신자유주의에 따른 규제완화와 행정개혁. 전후 복지국가 체제의 기초가 되었던 포드주의 축적체제의 급격한 약화와 석유위기로 인한 스태그플레이션 등을 배경으로 급격히 등장한 대처리즘, 레이저노믹스 등으로 대표되는 신자유주의의 물결은 노동의 권리약화, 규제완화, 작은 정부 지향 등을 가져왔고, 이에 따라 노동행정 기구의 축소, 통폐합, 인력감축, 예산 삭감 등이 발생했다.

*“1970년대 초에 시작된 경제위기와 그와 관련된 변화는 노동정책을 결정하는 지배적인 힘을 구성했으며 거의 20년 동안 노동행정에 강력한 도전을 제기했다. ... 1980년대에 국제통화기금(IMF)과 세계은행이 부과한 특정한 국가에 대한 정부정책과 정책 패키지는 공공부문의 역할에 대한 태도의 변화를 이끌어 냈고, 이는 노동행정이 운영되는 환경을 크게 변화시켰다. 개발도상국에서는 긴축 조치와 '조정 계획'으로 인해 공공부문이 위축되었고, 노동행정은 예산과 직원 감축 측면에서 상당한 영향을 받았다.”*  
(ILO 1989, 8, 25, 9; Heyes, Rychly, Garris, Ruiz 2021, 25-26으로부터 재인용).

이러한 경향은 주로 영미식 자본주의를 추종하는 선진 자본주의 국가를 중심으로 나타났지만, 그 밖의 국가들에도 크던 작던 영향을 미쳤다. 예를 들어, 영국에서는 보수당 정부가 노동법을 폐지하거나 수정하고 고용 보호를 줄임으로써 공공 지출을 줄이고 노동 시장을 '유연화'하려고 노력했다. 미국에서는 1981년 이후 규제완화 정책이 시행되었으며, 노동행정은 상당한 직원 및 예산 삭감을 당했다. 독일에서도 1984년 실업보호 제도의 유연화가 이루어졌으며, 벨기에에서는 인플레 통제를 위해 임금인상을 억제하는 정책에 합의하도록 정부가 노사에 강요했다. 신자유주의의 영향은 1980년대에 그치지도, 선진자본주의 국가에 그치지도 않았다. 신자유주의는 뒤에 언급할 민주화 및 세계화의 물결과 상호작용하면서 1990년대 말 2000년대 초에는 신흥공업국이라 불리던 중진국과 개발도상국에 이르기까지 광범위한 영향을 미쳤다.

둘째, 1980년대 말 ~ 90년대 초에 걸친 “제3의 민주화 물결”. 이 시기에 동아시아로부터 남아메리카에 이르기까지 다수의 국가가 지난 20~30년간의 권위주의 체제를 벗어나 민주주의로의 이행을 경험했다. 이에 따라 권위주의 체제를 지탱하는 노동동원 기제, 억압적 노사관계를 지탱하는 채찍과 곤봉으로서의 역할, 경제정책의 부수물로서의 노동사회 정책 등 권위주의, 국가조합주의 경로로 이탈했거나 퇴행했던 노동행정도 노동자 보호에 더 힘쓰고, 노사관계의 중립적 조정자로서의 역할이 강화되는 이른바

‘정상화’의 경로로 재진입하게 되었다. 아울러 민주주의로 이행한 많은 나라에서 치열한 노사갈등 등을 경험하면서, 문제해결의 방법의 하나로 사회적 대화를 제도화하는 시도들도 광범위하게 나타났다(Daza 2021).

셋째, 1990년대 초의 동구공산주의권의 붕괴. 동독을 시작으로 도미노처럼 붕괴된 동구공산주의권 국가들은 짧은 과도기를 거쳐 모두 신속히 자본주의 세계체제에 편입되었다. 이에 따라 이들 국가는 대부분 서유럽 모델을 따라 노동시장 및 노동행정의 전환을 시도했다. 물론 자본주의 경제로의 전환과 급진적 규제 자유화는 고용이 보장된 시스템에서 공급과 수요에 의해 지배되는 노동 시장으로 이동하고 생존할 수 없는 기업 및 산업이 폐쇄되는 고통스런 과정이 수반됨에 따라 실업이 급격히 증가하는 등의 고용 충격과 생활수준 하락을 수반하면서 이루어졌다. 이러한 문제들에 대응하기 위하여 이들 국가들은 다수가 사회적 대화의 방식을 채택한 경우가 많았다(Lécuyer & Courdouan 2002, 21-23.).

넷째, 급속히 진행된 경제와 생산의 “지구화” 현상. 1990년대 이후 우루과이라운드, WTO 출범, 양자 및 다자(지역) 무역협정의 체결 등에 따른 이른바 경제와 생산이 급격히 “지구화”되는 현상이 발생했다. 무역협정 중 다수는 노동조항을 포함하고 있는데, 대체로 국제 및 국가 노동기준 준수를 요구했다. 노동조항은 선진국과 개도국(남북) 사이의 무역협정에서 집중적으로 발견되지만, 최근에는 노동조항을 남남 무역 협정에도 포함시키는 사례가 증가하고 있다. 따라서 관련국의 노동정책에 영향을 미치고 노동행정 시스템의 관점과 관행에 변화를 유도했다.

이와 더불어 동구권 민주화, 생산의 세계화, 지역 간 격차의 증대, 전쟁과 난민 발생, 그리고 통신 및 교통수단의 발달 등의 영향으로 대규모 이주노동이 발생했다. 노동 이주 관리는 노동행정의 점점 더 중요한 과제가 되고 있으며, 외교, 내무, 법무, 교육 등 정부 각 부처와 협업할 필요가 증대되고 있다.

다섯째, 반복되는 정부개혁 및 행정효율화 드라이브. 2008년 금융위기 이후 많은 나라들이 공공적자 감축을 위해 공공지출을 축소하기 시작했다. 긴축은 - 그 목적과 진행양상이 복합적이어서 일률적으로 말하기 어렵지만 - 많은 나라에서 이른바 “행정개혁”과 함께 진행되고 있다. 따라서 노동행정도 그로부터 영향을 받지 않을 수 없었다. 노동행정의 개혁은 한편으로는 새로운 노동, 고용 및 사회 보호 정책을 지원하고 이러한 분야에서 서비

스 제공의 효과를 향상시킨다는 명분을 가지고 있었고, 다른 한편으로는 공공부문의 성과 지향성, 투명성, 책임성을 높인다는 보다 일반적인 시도의 일환이기도 했다.<sup>34)</sup>

여섯째, 자동화와 IT 기술의 엄청난 발전에 따른 일하는 방식의 변화. 1980년대부터 시작되었고, 2000년대 들어서 가속적으로 발전하기 시작한, IT혁명(디지털 전환), 로봇 혁명, 그리고 최근에는 인공지능 기술의 비약적인 발전에 이르기까지 눈부신 기술발전은 이미 4차 산업혁명이라는 말을 보편화시키고 있으며, 노동력의 존재방식, 전 세계적 인 배치 등에 영향을 주고 있다.

일곱째, 다양한 형태의 비정규 노동의 등장과 확산에 따른 고용 및 노동 보호의 새로운 도전. 역시 1980년대부터 나타난 비정규·비전형 노동의 광범위한 사용과 정보통신 기술의 발전과 함께 본격화한 깃 노동(gig work), 플랫폼 노동의 등장은 기존의 노동관계법으로 포착되지 않는, 따라서 노동자로서 보호받기 어려운 새로운 일하는 사람들의 집단을 큰 규모로 만들어냈다. 따라서 종래의 기업·사업장을 단위·매개로한 각종 사회보험제도나 근로감독 등 종전의 노동행정 서비스 방식에 변화가 필요해졌다.

사실 1980년대 초부터 현재까지를 노동행정 시기구분상 하나의 시기로 잡기에는 그 사이에 너무 큰 변화가 있었다는 반론이 가능하다. 실제로 정보통신혁명에 본격적인 불이 붙은 21세기 이후, 또는 세계적 금융위기 이후 세계적으로 만연화된 비전형적 노동의 확산, 2020~2022년 코로나 팬데믹 위기와 맞물려 진행된 비대면노동, 원격근무, '특이점'을 향해 가속적인 발전을 거듭하고 있는 인공지능과 로봇공학 등이 노동에 이미 초래한, 그리고 앞으로 가져올 변화의 폭은 가늠이 되지 않고 있다. 따라서 각국의 노동행정도 이러한 도전에 직면하여 아직 경험해보지 못한 - 그런 점에서 완전히 비전통적이고, 비전형적인 - 일자리 환경에 대응하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 그렇기 때문에 아직은 가시적이지 않고, 단언하기도 어렵지만 어쩌면 우리는 지금 노동행정 발전단계의 큰 문턱 하나를 넘고 있을 수도 있다.

34) 예를 들어 영국에서는 정부지출 삭감을 위해 연금서비스 분야의 개혁을 단행했다. 연금 및 급여 시스템 관리의 생산성을 높이기 위해 혁신을 장려하고, IT 사용을 통해 효율성을 증대하며, 민간부문의 더 많은 참여를 유도하는 등의 노력을 통해 HSE (Health & Safety Executive) 예산은 2010~2015 기간 동안 35% 삭감되었다. HSE는 심각하게 감소된 자원을 고위험 부문과 기업에 집중하는 동시에 내부 비용 절감 및 '효율성 개선'을 시도하고 새로운 수수료 제도를 시행함으로써 대응했다. 아일랜드에서는 정부 부처 전반에 걸친 구조 조정의 일환으로 노동행정 분야에서는 PES 분야에서 가장 큰 구조조정을 단행했다. 또한 일부 정부는 경제 및 고용 정책의 시너지 효과를 달성하는 것이 필요하다고 생각하여 노동부를 경제 또는 재무부와 통합하거나(2000년대 초 독일) 업무를 재배치하였으며, 일부 유럽 국가 - 독일(2004), 노르웨이(2005~2011) -에서는 고용 서비스 행정을 지방으로 이양하거나 지방과의 동반 관계로 이행했다.

## 제3절

## 주요국 노동행정 발전과정의 비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 노동행정 국제비교의 이론적 관점

세계 각국의 노동행정의 유형과 그 발전과정을 살펴보면, 대략적으로 말해 다음과 같은 특징들이 발견된다.

첫째, 세계 각국의 노동행정은 19세기 초중반 이래 현재까지 일정한 흐름과 방향성을 가지고 발전·확장해 왔다. 즉 노동행정은 영국 등 선진국의 산업혁명 직후 자본의 무분별한 착취로부터 노동자를 - 특히 우선적으로 아동과 여성을 - 보호하기 위한 근로감독에서 시작하여, 근대적 노동통계를 수집 작성하는 부서로 출발했다. 이후 노동행정은 20세기 초에는 노사갈등에 대한 조정·중재 기구의 마련으로 확장되었으며, 1920~30년대에서 사회보험 제도의 도입과 운영을 중심으로 그 기능이 확장되었다. 그리고 1차 세계대전과 2차 세계대전, 그리고 전간기에 발생한 세계대공황을 계기로 공공고용서비스(PES)를 국가 차원에서 체계화하여 관리하는 데에 이르렀다. 이후 노동행정은 직업 교육·훈련과 인력양성으로 확장되었으며, 1990년대 이후에는 비공식노동, 이주노동, 비전형 노동, 비대면 노동 등 전통적으로는 노동행정의 영역 밖에 있던 부문으로까지 그 영역을 확장하고 있다. 그리고 이러한 세계 노동행정 발전사는 뒤늦게 자본주의 발전을 시작한 중진국 및 개발도상국에서도 압축적인 형태로 되풀이 되고 있다.

이러한 측면에서 보면 노동행정의 국제비교를 위해서 근대화론, 비교·발전행정학 분야의 고전이론으로 꼽히는 리그스(F. W. Riggs)의 프리즘 모형(prismatic model) 등이 적용될 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 그러나 세계 노동행정의 발전과정은 결코 단선적인 발전과정은 아니었다. ILO 창설을 전후하여 20세기 전반기까지 세계 노동행정을 이끌었던 나라들도 각국의 정치경제체제, 노사관계제도, 국가시민사회의 관계 등에 따라 노동행정 제도와 그 운영방식이 각기 유형적으로 뚜렷이 구분될 수 있었다. 그리고 이렇게 유형적으로 구분되는 노

동행정 체제들은 한편으로는 서로 영향을 주고받아 큰 틀에서는 위에서 말했던 바와 같이 노동행정의 형식과 내용이 수렴하는 양상을 보이면서도, 다른 한편으로는 각 유형의 독특한 특질이 유지되고 때로는 강화되는 모습을 보이며 경로의존적으로 발전하는 - 따라서 부분적으로는 분화하는 - 모습을 보였다.

이러한 측면에서 보면, 국가별 행정체제를 유형화하여 비교분석하는 이론들 - 주로 정치체제와 문화에 기초하여 정치행정체제를 유형화하는 - 이 적합할 수 있다(윤은기 2020, 37-47). 국내 행정학계에서는 정치체제유형론과 경제체제유형론을 결합하여 시장주의모델(미국), 국가주의모델(프랑스), 관료국가(일본), 정당국가(독일), 의회주의국가(영국), 분권국가(스위스), 공산주의국가(중국), 체제전환국가(러시아, 몽골) 등으로 나누어 분석하는 임도빈(2005), 문화와 정치행정체제를 결합하여 국가조합주의(중국, 일본, 대만, 베트남, 싱가포르), 사회조합주의(독일, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드), 다원주의(미국, 영국) 등으로 유형화하고 있는 윤은기(2020) 등이 있지만, 유형화의 근거가 명확치 않고, 전체 행정체제를 대상으로 하고 있다는 점에서 이 연구에 적용하기에는 적합지 않다.

그보다는 자본주의체제, 복지노동체제 등을 제도주의적 시각에서 유형화하여 분석한 연구들이 이 연구와 적합성이 더 높다. 예를 들어 복지체제를 자유주의·보수주의·조합주의·사회민주주의로 유형화하여 분석한 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen 1990), 자본주의를 앵글로색슨형(네오아메리카형)과 라인형으로 유형화하여 대비시킨 알베르(M. Albert 1991) 등이 대표적이다. 특히 이 연구에서는 알베르와 유사하게 서구 자본주의 체제를 ‘자유시장경제’(Liberal Market Economy: LME)와 ‘조율된 시장경제’(Coordinated Market Economy: CME)로 구분하여 유형화한 홀과 소스키스 (Hall & Soskice 2001)의 자본주의의 다양성 (Varieties of Capitalism: VoC) 이론과 그 다양한 확장판들에 주목한다. 그 이유는 자본주의의 다양성론이 무엇보다도 노사관계, 노동시장, 숙련형성 기제 등을 중요한 설명요소로 삼아 유형화하고 분석하는 경향이 있어 노동행정 비교연구에 매우 적합한 측면이 있기 때문이다.<sup>35)</sup>

셋째, - 그리고 가장 유의해야 할 점은 - 노동행정의 약 150여년의 역사를 통해서

---

35) Gravis, M. & Heyes, Jason, "Varieties of labour administration in Europe and the consequences of the Great Recession", *Economic and Industrial Democracy*, vol. 42, iss. 4, Nov. 2021.

볼 때, 각국의 노동행정이 약간의 시차를 두고 앞서거나 뒤서거나 하면서 일정한 흐름과 방향성을 가지고 수렴화가 진행되는 시기와, 고유한 문화적·제도적 배경과 정치·경제·사회적 역학관계의 구성(배치)에 따라 각국의 노동행정 각각의 특성이 강화되며 분화하는 시기가 있으며, 또한 이 두 경향이 섞여서 진행되는 (대부분의) 시기가 있다는 점이다.

따라서 유념해야 할 것은 대부분의 경우 특정한 노동행정 체제의 유형은 우리가 이념형(ideal type)의 형태로만 파악할 수 있을 뿐이며, 현실적으로는 어떤 시기 어떤 나라의 노동체제이든 어떤 순수한 유형이 아니라, 여러 유형의 혼종(hybrid) 형태라는 것이다. 그리고 경우에 따라서 특정한 유형이 두드러져 보임으로써 이념형에 가까워지는 경우가 ‘중중’ 있을 뿐이라는 점이다.

## 2 기존 연구의 검토

필자가 지금까지 파악한 바로는 우리나라의 노동행정 체제를 국제적으로 비교한 기존 연구는 거의 없는 것으로 보인다. 그 이유는 노동연구자들의 주된 관심이 노사관계, 고용체제, 노동정책, 노동체제 등의 (비교)연구에 치우쳐 있었고, 노동행정 또는 노동행정 체제는 연구관심에서 크게 벗어나 있었고, 간혹 다른 나라 사례에 대해 관심을 갖는 노동부 관료들의 관심사 정도였기 때문일 것이다. 따라서 노동부의 정책연구용역 등의 형태로 다른 나라의 노동행정 제도를 비교연구한 몇몇 사례(정인수·박상민 1999; 한국조직학회 2008; 한국조직학회 2009)가 있을 뿐이다.

이 점은 해외에서도 크게 다르지 않다. 주요국의 노동행정이 공통적으로 직면하고 있는 문제를 발견하고, 그 해결책을 모색하며, 우수사례(best practices)를 발굴하여 소개하는 것을 주된 목적으로 하는 ILO의 몇몇 보고서(Rychly 2009; Rychly 2013a; Heyes & Rychly 2013; Hastings & Hayes 2016; Hayes & Rychly 2021)들을 제외하고는 노동행정 체제를 학술적으로 국제적 비교연구의 대상으로 삼는 경우는 드물다.

그 매우 드문 사례 중 하나이며, 본 연구의 문제의식과 가장 접점이 많은 연구이기 때문에 유럽 여러 나라의 노동행정 체제를 자본주의의 다양성(VoC)의 관점에서 분석하

여 유의미한 결과를 도출해낼 수 있는지 검증해보고 있는 그레비스와 헤이스의 연구(Gravis & Heyes 2021)를 검토하는 것으로 출발해보고자 한다.

그레비스와 헤이스는 비교제도 분석이 국가별 노동행정 체제의 조직방식과 시간에 따른 변화를 이해하는데 기여할 가능성이 있다고 보았다. 그리하여 그들은 유럽연합(EU) 소속 국가의 노동행정 체제를 비교하고, 그것들이 2008년에 경제위기 이후 어떻게 변화하였는지 분석했다. 그들은 특히 경제위기와 같은 외생적 충격이 노동행정 체제의 제도적 연속성에 의해 흡수되는지, 아니면 그 충격이 기존 제도적 유형의 구별을 넘어 어떤 공통적인 방향으로의 변화(새로운 수렴)의 계기가 되는 것인지 관심을 갖는다.<sup>36)</sup> 그들은 유럽의 11개국을 VoC 계열의 연구, 그리고 비교행정학 계열의 연구에서 도출된 국가별 유형화를 참조하여 자유주의 시장경제(LME, 영국, 아일랜드), 조율된 시장경제(CME, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 덴마크, 프랑스), 자유주의 종속경제(liberal-dependent economies, 체코, 헝가리)<sup>37)</sup>, 지중해 모델(스페인, 이탈리아)로 구분했다. 그리고 그들은 LME와 CME를 중심으로 다음과 같은 가설을 검증하였다.

1. 노동행정은 LME보다 CME에서 더 중앙 집중화되고 조정될 것이다.
2. 노동행정의 시장화는 LME에서 CME보다 더 많이 나타날 것이다.
3. 사회적 파트너의 노동행정 참여 수준은 LME보다 CME에서 더 높을 것이다.
4. 경제 위기는 LME와 CME 모두에서 기존의 경로를 강화할 것이며, 따라서 그 결과 두 유형 사이의 노동행정의 차이가 커질 것이다.

그들은 노동행정 업무가 얼마나 노동부로 집중화되어 있는지, 노동행정 업무가 여러 중앙부처에 분산되어 있지는 않는지, 노동행정의 핵심 업무 중 하나인 근로감독과 공공 고용서비스(PES)가 노동부 소관 업무인지 여부와 민간기관 등에 얼마나 위탁, 아웃소싱

36) 이와 관련하여 일반적으로 VoC 이론에서는 경제위기를 VoC에 어떤 반응을 유발하는 '외생적 충격'으로 취급하며, 각 유형의 국가의 행위자들은 각자의 제도적 보완성(institutional complementarities)과 파생된 비교우위를 보호하기 위해 행동하며, 따라서 기존의 제도를 유지하거나 오히려 강화하는 방향으로 대응할 것으로 예측한다. 반면에 경제 위기가 기존 경로나 제도를 강화하는 것이 아니라 급격하게든 아니면 '점진적 균형'을 통해서든 새로운 경로로 전환하는 계기로 작용할 수 있다는 주장도 있다. 즉 국가제도들은 역사적 유산과 관성으로 인해 비교적 안정적이지만 외생적 충격(위기)의 결과로 변화를 겪을 수 있다는 공공행정 분야의 연구들도 있다(예: Kuhlmann & Wollmann 2014; Randma-Liiv & Kickert 2017).

37) 이 모델은 대체로 자유주의 시장경제 모델을 추종할 것으로 상정되었다.

되어 있는지, 시장주의적 신공공관리제도(NPM)를 얼마나 채택하고 있는지, 사회적 파트너의 노동 거버넌스에의 참여 여부 등을 기준으로 평가했다.

분석결과 그들의 첫 번째 결론은, 가장 대조적인 모델인 LME와 CME 사이에 일관된 차이가 보이지 않으며, 이는 다른 유형으로 확대해서 보아도 마찬가지라는 것이다. 아울러 그들은 경제위기에 대응하는 과정에서 LME에서 노동행정이 중앙집중화 되는 것이 발견된다거나 CME에서 노동행정의 분산화나 시장화 경향이 발견되는 등 가설과 반대방향으로 엇갈리는 결과들이 많아 CME와 LME 간에 “일관된 차이가 있다는 증거는 없다”는 결론을 내린다.

[표 3-2] 주요 유럽 국가의 노동행정 지표

지표	영국	아일랜드	독일	오스트리아	네덜란드	덴마크	프랑스	스페인	이탈리아	체코	헝가리
전체적(holistic)인 노동부인가?	×	○	○	×	○	○	×	×	○	○	×
근로감독부서가 노동부 소속인가?	×	×	×	○	○	○	○	○	×	○	×
PES가 노동부 소속인가?	×	×	×	×	×	○	×	○	×	○	×
고용, 사회적 지원, 사회서비스 사이의 협력 조율 정도	약함	중간	중간	중간	중간	중간	중간	중간	약함	약함	약함
NPM(신공공관리) 채택 정도	5.19	4.37	4.09	3.96	5.01	4.82	3.96	3.28	4.48	NA	3.49
노동거버넌스(PES)에 사회적파트너가 참여하는가?	×	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×

출처: Gravis & Hayes(2021, 7)의 table 1을 필자가 번역한 것임

더 깊이 있는 질적 분석을 거친 후 그들이 내린 결론은 한마디로 말하면 위기가 노동 행정 제도에 경로 강화/경로 혁신 이분법을 넘어서는 복잡한 영향을 미쳤음을 시사하는 것이다. 아울러 모든 국가에서 노동 문제가 점진적으로 소외되고, 정부 전체에서 노동행정이 자원, 예산 등의 측면에서 위축되는 등의 현상이 나타났고, 행정에서는 점점 더 규제완화 효율화가 강조되고, 사회적 파트너들은 거버넌스 참여에서 점점 배제된다

는 점에서 CME와 LME 간의 격차가 오히려 줄어들고 있다고 본다. 그리고 그런 점에서 장기적인 시간변화 속에서 각 국가의 노동행정 체도가 (가정된) 유형의 차이를 넘어서 점점 더 어떤 공통적인 경향을 보이고 있다는 점을 지적하고 있다.

그들의 연구는 노동행정의 유형화와 유형분류를 위한 지표에 대해 일정한 시사점을 주며, 더 나아가서는 자칫 정태적 분류법이 되기 쉬운 유형별 비교를 경제위기라는 외생적 충격과 관련지어 동태적으로 분석하려고 했다는 점에서 상당한 시사점을 준다.

### 3 이 연구에서의 노동행정 체제 유형 분류

#### 가. 유형 분류의 기준(지표)

오늘날의 노동행정을 국가별로 유형분류하기 위해서는 최소한 다음과 같은 지표를 기준으로 분석할 필요가 있다. 그러나 이 모든 요소를 자세하게 조사하여 분석에 포함시키는 것은 현실적인 어려움이 있다. 뿐만 아니라 이 가운데 다수의 기준은 서로간에 '선택적 친화성'이 있다. 따라서 이하의 분석에서는 이러한 기준 및 지표를 다소 뭉뚱그려서 사용하고자 한다.

먼저 노동행정 체제 유형분류를 위한 기준을 중범위 수준에서 아우르는 6개 분야를 나눈다. 그것은 노동정책의 주요 영역인 근로기준, 노동시장, 노사관계, 사회적 보호와 노동행정 체계의 요소라고 할 수 있는 행정체계 및 자원, 그리고 노동정책 거버넌스이다. 이것은 Gravis & Heyes(2021)가 주로 노동행정 체계 - 즉 노동행정의 조직과 운영 - 을 중심으로 노동행정 체제를 분석하였던 것에 비해, 노동정책의 주요요소들을 포함함으로써 노동행정 체제 유형분류를 보다 입체화하기 위함이다.

먼저 **행정체계 및 자원** 분야에서는 4가지 기준이 있을 수 있다. 첫째는 노동행정의 정부내 조직방식이 중앙정부 내에서, 그리고 중앙-지방정부 간에 집중적인지 분산적인지에 관한 것이다. 물론 이것은 집중/분산으로 양극단만 있는 것이 아니라 그 양극단 사이의 연속선상에 다양한 집중 및 분산의 수준이 있을 수 있다. 집중의 극단적인 형태는 중앙정부 내의 노동문제를 담당하는 한 부처가 노동행정의 모든 영역을 중앙집중적으로 관장하고 거의 모든 영역을 공공기관 등에 위임하지 않고 직접 관리하며, 지방조

직들도 모두 중앙조직 직할 하에 두는 경우일 것이다. 반면 분산의 극단적인 형태는 중앙정부 안에 노동문제를 담당하는 중앙부처가 존재하지 않거나 미약하고 일부 핵심적 노동행정 영역만을 담당하며, 노동행정의 각 영역들이 관련된 중앙부처들에 흩어져 있고, 많은 노동행정 사무가 지방자치단체나 공공기관, 민간기관 등에 위임·위탁되어 있는 경우일 것이다. 노동행정의 정부 내 조직방식은 해당 정부 내에서 노동행정 조직의 위상, 중요도 등을 반영하는 것일 수도 있지만, 경우에 따라서는 노동행정이 미분화된 초기적 발달단계에 있음을 반영하는 지표일 수도 있고, 관료권위주의적 정부조직 형태를 반영하는 것일 수도 있다.

[표 3-3] 노동행정 체제 유형 분류의 기준

분야	기준
행정체계 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동행정의 정부내 조직방식: 집중/분산(중앙정부 내, 중앙-지방정부 간)</li> <li>• 노동행정의 정부내 위상: 강함/약함</li> <li>• 노동행정의 인적 물적 자원: 크다/작다(확대 경향/축소 경향)</li> <li>• 노동행정의 위임·위탁·아웃소싱: 소극적/적극적</li> </ul>
근로기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준 정책: 낮은 기준(최소 기준, 보충적)/높은 기준(적정 기준, 보호적)</li> <li>• 근로감독: 소극적 정책, 부족한 자원/적극적 정책, 충분한 자원</li> </ul>
노동시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책: 시장주의적 접근/소극적 노동시장 정책/적극적 노동시장 정책</li> <li>• 실업보험: 도입여부, 수급자격의 관대성, 조건부 수급 등</li> <li>• 최저임금 정책: 제도 없음/소극적 소득보장/적극적 소득보장</li> <li>• 공공고용서비스(PES): 거의 없음/소극적, 제한적/적극적, 광범위</li> <li>• 인력양성, 숙련형성에 대한 개입: 거의 없음/부분적/전면적</li> </ul>
노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 개입 정도: 강함/약함</li> <li>• 정부의 개입 방식: 직접/간접</li> <li>• 노동운동에 대한 태도: 억압(배제)/동원/방임/포섭(참여, 협의)</li> </ul>
사회적 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전·보건 정책: 없음/낮은 기준, 소극적 정책/높은 기준, 적극적 정책</li> <li>• 사회보험 제도(사회적 안전망)와 노동시장 정책의 연계성: 낮음, 높음</li> </ul>
노동정책 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 파트너 참여: 없음(정부·관료독점)/부분적 참여(자문)/적극적 참여(사회적 협의·협의, 공동결정)</li> </ul>

둘째, 노동행정의 정부 내 위상은 강함에서 약함까지의 여러 스펙트럼이 있을 수 있다. 그리고 이것은 앞서도 설명했듯이, 해당 정부 내에서 노동정책이 차지하는 정책적 우선순위뿐만 아니라, 시대적 상황, 장관의 개인적 힘 등 여러 변수의 영향을 받을 수 있다.

셋째, 노동행정의 인적 물적 자원은 먼저 정태적 차원에서 ‘크다-작다’의 스펙트럼 위

에서 볼 수 있으며, 동태적 차원에서는 확대 경향과 축소 경향으로 나누어 볼 수 있다. 노동행정의 중요성이 크고 역할과 기능이 많을수록 노동행정의 인적 물적 자원은 커질 것이며, 노동행정의 중요성이 약화되고 역할과 기능이 축소되면 인적 물적 자원은 상대적으로 작고 축소될 것이라고 예상할 수 있다.

넷째, 노동행정을 지방자치단체, 공공기관, 민간기관 등에 위임·위탁·아웃소싱 하는데 정부가 적극적인가 소극적인가는 정부의 이념적 지향 - 작은 정부 지향, 시장기제 선호 - 등에 따라 영향을 받을 가능성이 높지만, 다른 한편으로는 노동행정 서비스의 영역이 급속하게 커지는 경우에도 정부조직의 확대와 공무원의 증원만으로는 신속히 대처하기 어렵기 때문에 나타나는 현상일 수도 있어 주의를 요한다. 뿐만 아니라 노동행정 서비스의 일부를 노사가 자율적으로 공동운영해온 전통이 깊은 나라에서도 노동행정 서비스의 일부를 국가가 자연스럽게 노사에 위탁운영 할 수 있다는 점에 유의해야 한다.

다음으로 **근로기준** 분야에서는 세 가지 기준이 있을 수 있다. 첫째는 근로기준의 보호수준이다. 즉 근로기준이 노동자들을 불구·폐질환에 이르게 하여 노동력의 재생산을 위태롭게 하지 않을 정도의 최소 기준에 머물고, 노동자들의 근로조건의 유지·향상과 관련하여 단지 '보충적' 역할만 하도록 설계된 것을 '낮은 수준'이라고 할 수 있다. 반대로 '높은 수준'은 노동자의 인간다운 삶을 보장할 뿐 아니라, 일과 삶의 균형(work-life balance)을 가능케 하는 수준이고, 노동자들의 다양한 조건들을 고려한 충분히 보호적인 수준을 가리킨다. 즉 한나라의 근로기준의 보호수준은 '낮은 수준'과 '높은 수준' 사이의 스펙트럼에 위치한다고 볼 수 있다.<sup>38)</sup> 둘째, 근로감독은 소극적 정책, 부족한 자원 대 적극적 정책, 충분한 자원으로 유형화할 수 있다.

**노동시장** 분야에서는 다섯 가지 기준이 있을 수 있다. 먼저 정책의 측면으로, 시장주의적 접근, 소극적 노동시장 정책, 적극적 노동시장 정책으로 유형화할 수 있다. 둘째, 실업보험은 도입여부, 수급자격의 관대성, 조건부 수급 등을 기준으로 나눌 수 있다. 셋째, 최저임금 정책은 제도 없음, 소극적 소득보장, 적극적 소득보장으로 구분할 수 있다. 넷째, 공공고용서비스(PES)는 거의 없음, 소극적·제한적 서비스, 적극적·포괄적 서

38) 여기서 보호수준은 법률적 기준과 실제적 보호수준을 종합하여 말하는 것이다. 근로기준만을 분석대상으로 하는 보다 미시적인 연구라면, 법률적 기준의 높고 낮음, 법률적 근로기준의 적용범위(적용제외 대상의 크기, 사각지대 등), 국가의 법집행 의지, 사업주의 법준수 관행 등을 나누고, 교차해가면서 분석해야 할 것이지만, 이 연구는 거시역사적 비교분석이므로 간략히 접근하는 것이다.

비스로 나눌 수 있다. 마지막으로 인력양성 및 숙련형성에 대한 개입은 거의 없음, 부분적(선별적) 개입, 전면적 개입으로 구분할 수 있다.

**노사관계** 분야에서는 세 가지 기준이 있을 수 있다. 첫째는 정부의 개입 정도로, 강함-약함의 스펙트럼 상에 각국이 배치될 수 있다. 둘째는 정부의 개입방식으로 직접 개입, 간접 개입으로 구분할 수 있다. 셋째는 노동운동에 대한 정부의 태도로, 억압(배제), 동원, 방임, 포섭(참여·협시)로 구분할 수 있다.

**사회적 보호** 분야에서는 두 가지 기준이 있을 수 있다. 먼저 안전·보건 정책과 관련해서는 없음, 낮은 기준 및 소극적 정책, 높은 기준 및 적극적 정책으로 구분할 수 있다. 둘째, 사회보험 제도(사회적 안전망)와 노동시장 정책의 연계성과 관련해서는 연계성이 낮음과 높음으로 구분할 수 있으며, 각국은 그 연속선 상의 어느 지점에 놓인다.

마지막으로 **노동정책 거버넌스** 분야에서는 사회적 파트너의 참여 정도라는 하나의 기준이 있다. 사회적 파트너 참여와 관련해서는, 참여 없음(정부·관료독점), 부분적 참여(자문), 적극적 참여(사회적 협의·합의, 공동결정)로 구분할 수 있다.

## 나. 유형들

이 글에서는 자본주의 국가의 노동행정 체제의 유형을 6가지로 나누어 살펴본다.<sup>39)</sup> 자유방임주의, 시원적(始原的) 조합주의, 시장다원주의, 사회조합주의, 국가조합주의, 식민지종속형 노동행정 체제가 그것이다. 각 노동행정 체제의 주요한 특징은 [표 3-4]와 같이 요약할 수 있다.

39) 20세기에 존재한 주요 노동행정 체제를 말한다면 당연히 사회주의 노동행정 체제도 포함시켜야 하겠지만, 이 글에서는 이를 생략하고 자본주의 국가의 노동행정 체제만을 분석한다.

[표 3-4] 노동행정 체제의 유형과 특징

노동행정체제 유형	행정체제	근로기준	노동시장	노사관계	사회적 보호	거버넌스	해당 국가
자유방임주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 조직 없거나 최소화</li> <li>분산적 조직</li> <li>점진적 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성, 아동 중심의 최소보호(공정법)</li> <li>소규모 근로감독(분산적)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장주의 정책</li> <li>실업보험 제도 없음</li> <li>PES 없음</li> <li>인력양성, 숙련 형성 불개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노사관계 개입 약하고 직접 개입 없음</li> <li>노동운동 역할에서 방임적 허용으로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부분적이고 최소한의 안전보건 기준</li> <li>사회보험 제도 없음</li> <li>최저임금 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 파트너 참여 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1910년 이전의 영국, 미국, 대다수 유럽 남부 국가</li> </ul>
시원적 조합주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 조직 없거나 최소화</li> <li>분산적 조직</li> <li>점진적 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성, 아동 중심의 최소보호(공정법)</li> <li>소규모 근로감독(분산적)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장주의 정책</li> <li>실업보험 제도 없음</li> <li>자치도시 수준의 고용서비스</li> <li>인력양성, 숙련 형성 불개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노사관계에 대한 조정적 개입 시도</li> <li>노동운동 역할에서 포섭으로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부분적이고 최소한의 안전보건 기준</li> <li>노사자율적 사회보험을 국가 제도로 포섭 시도</li> <li>최저임금 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 수준에서 사회적 파트너의 거버넌스 참여가 시도됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>19세기말 20세기 초 프랑스, 독일 등</li> </ul>
시장다원주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 조직 창설</li> <li>분산적 조직</li> <li>상대적으로 지방조직, 공공기관, 민간위탁기관 등 상위 서비스 조직 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동기준 적용 범위 확대</li> <li>근로감독 제도 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장주의, 그러나 전시동원을 통한 시장개입의 경험</li> <li>실업보험 제도 창설</li> <li>PES 도입</li> <li>소극적 인력, 숙련 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노사자율 지향 노사관계 정책</li> <li>노사관계 조율에 소극적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지제도의 도입(잔여적, 총적)</li> <li>사회보험 도입</li> <li>최저임금 없거나 약함</li> <li>안전보건 기준 점진적 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제한적 참여(자문 수준)</li> <li>전시, 위기 상황 등을 계기로 한시적, 부분적 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1910년 이후 영국, 미국, 다수의 유럽국가</li> <li>2차대전후 일본</li> <li>민주화 이후 다수의 (구)권위주의적 국가들</li> <li>체제전환 후 일부 동구권 국가들</li> </ul>

노동행정체제 유형	행정체제	근로기준	노동시장	노사관계	사회적 보호	거버넌스	해당 국가
사회조합주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 조직 창설</li> <li>역할중대를 통해 중요부서화</li> <li>노동부를 중심으로 노동행정을 수직, 수평적으로 체계화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동기준 적용 범위 확대</li> <li>근로감독 제도 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개입적 노동시장 정책</li> <li>실업보험 제도 창설</li> <li>PES 도입</li> <li>적극적 인력 숙련 정책</li> <li>적극적 노동시장 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자율적 노사조정 시스템(중앙합의, 공동결정 등) 지향</li> <li>노사합의에 대한 정책적, 행정적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>포괄적 보편적 복지제도 구축</li> <li>법정 또는 노사 합의에 의한 최저임금</li> <li>사회보험에 기 초한 사회적 안전망 구축</li> <li>안전보건 기준 점진적 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정 참여</li> <li>제도운영 참여 (사회보장, PES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부분적으로는 1920~30년대 일부 북유럽 사민주의 국가, 전면적으로는 2차 대전 후 유럽 복지국가</li> </ul>
국가조합주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>조속한 중앙정부 조직 창설</li> <li>경우에 따라 정치적으로 중요 부처화</li> <li>하위조직 서비스 조직의 상대적 지체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동기준 상향 및 적용범위 확대에 소극적</li> <li>근로감독 제도 및 자원 미흡</li> <li>경제개발 위해 근로기준 회생 선택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개입, 육성적 노동시장 정책</li> <li>실업보험 도입의 지체, 취약</li> <li>PES도입 지체</li> <li>발전전략과 연계된 인력, 숙련 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노사관계에 대한 직접적이고 강력한 개입</li> <li>노동운동의 정치적 동원 또는 배제</li> <li>선택적 포섭과 억압</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>잔여적 파편적 복지제도</li> <li>없거나 약한 최저임금 제도</li> <li>사회안전망 구축에 소극적이거나 자원부족</li> <li>안전보건: 무관심과 방임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정이나 제도운영에 대한 참여 없는 정치적 동원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1930년대~1980년대 남미 권위주의 정권, 부분적으로는 권위주의 시대 한국</li> </ul>
식민지 종속	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동행정체제 없음</li> <li>식민지 통치기구에 일부 기능 탑재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동기준 불비 또는 미적용</li> <li>노예·부역 등 강제노동형태 이도적 유지</li> <li>징용과 인신매매 노동 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동시장 정책 없음</li> <li>실업 보험, PES, 숙련정책 없음</li> <li>전쟁수행, 자원 약탈을 위한 노동력 동원 수탈 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조, 노동운동: 억압 또는 최소 허용</li> <li>노사관계에 대한 직접적이고 강력한 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지제도, 사회 보험 등 사회적 전망 없음</li> <li>최저임금 없음</li> <li>안전보건 기준도 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전한 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 대전 이전까지의 대부분의 식민지 종속국</li> <li>1차대전 이후 인도와 2차대전 이후 식민지 종속국들은 다소 다름</li> </ul>

## 4 노동행정체제 유형의 변화와 그 동학

이 소절에서는 몇 가지 가설적 명제와 간단한 사례분석 위주로 세계적 수준에서의 노동행정체제 유형의 변화와 그 동학에 대해 고찰해본다.

첫째, 산업화에 가장 먼저 성공한 영국으로부터 제국주의 시대에 접어든 다음 가장 늦게 선진국의 문턱을 넘어선 일본 사이에는 산업화를 기준으로 약 100년의 시간 차이가 있지만, 이후 노동체제나 노동행정체제 유형의 분화에도 불구하고, 대체로 18세기 후반에서 1910년까지 기간의 선진자본주의 국가 노동행정체제의 유형은 대부분이 자유방임주의에 가깝다.

이 시기에는 노동행정을 담당하는 장관급 중앙부처(예컨대 노동부)가 아직 창설되지 않았고, 노동문제를 담당하는 일부 부서(대표적으로는 근로감독관, 보건·산업경찰,<sup>40</sup> 노동통계<sup>41</sup>) 등은 각 국의 상황과 전통에 따라 이리저리한(예컨대 산업부, 내무부 등) 부서에 나뉘어져 있었다.<sup>42</sup> 산업현장을 관통하는 근로기준은 아직 마련되지 않았고, 우선적으로 여성과 아동, 광산노동 등과 같은 특히 취약한 부문에 적용되는 기준만이 시행되었다. 근로감독관 제도는 1833년 영국에서 처음 도입되었지만 인력과 자원 면에서 모두 매우 더디게 발전하고 있었다.<sup>43</sup> 고용, 실업, 직업알선 등은 완전히 시장에 맡겨져 있었고, 그나마 관련된 제도로서는 엘리자베스 구빈법의 유산뿐이었다. 노조 결성과 파업 등 단체행동은 반역·폭동에 준하는 범죄로 취급되다가 19세말에 이르러 겨우 합법성을 취득했다. 기울어진 운동장 같은 노사관계에서 정부는 자유방임의 기치를 내걸고 방관했다. 경제사회 정책의 결정이나 노동관련 제도 운영에 사회적 파트너의 참여도 꿈꾸기 어려웠다.

둘째, 이 글에서 시원적(원시적) 조합주의라는 유형을 따로 분리해내서 자유방임주의와 대비시키고 있기는 하지만 - 노사관계나 노동체제의 관점에서는 보다 설득력이 있을 수도 있다고 생각되지만 - 노동행정체제의 관점에서 보면 이념형으로서는 성립할 수 있

40) 프랑스에서의 보건·산업경찰, 근로감독 등의 초기 역사에 대해서는 Dumas(2016)을 참조.

41) 구미에서 노동관련 정부 부서의 첫 번째 형태는 통계 및 연구 센터였다. 예컨대 독일에서는 노동통계위원회가 1882년에, 스페인의 사회개혁연구소는 1883년, 영국의 통계 사무소는 1887년에 설립되었고(1894년 상무부의 한 부서인 “노동부”로 전환되었다), 프랑스의 노동사무소는 1891년에 설립되었다(Rychly 2013a, 4).

42) 일본의 초기 노동행정 관련 상황에 대해서는 濱口桂一郎(2009) 참조.

43) 영국의 근로감독관 제도의 초기 전개과정에 대해서는 Blelloch(1938) 참조.

어도 현실적으로는 그에 맞는 사례를 찾기 힘든 것이 사실이다.

뒷날 사회조합주의 유형으로 분화되어 가는 북유럽 국가들이나 독일의 경우, 1910년 대까지 국가의 노동행정이라는 측면에서는 영국·미국과 크게 다를 바 없었고, 오히려 영국·미국 모델(선례)을 추종해가는 경향마저 있었다. 굳이 따지자면, 프랑스 정도가 노동행정 차원에서 영미형과 구분되는 원시 조합주의적인 시도를 했었다.<sup>44)</sup>

셋째, 이런 점에서 볼 때, 독일 등을 중심으로한 사회조합주의적 노동행정체제 유형의 탄생과 영미형 시장다원주의 유형과의 분화는 일종의 경로의존성(자유방임주의에서 시장다원주의로, 시원적 조합주의에서 사회조합주의로)으로 설명할 수 없다고 본다. 그 보다는 오히려 1차 세계대전이라는 엄청난 외생적 충격이 노동행정체제를 뒤흔들어 기존의 작은 양적 차이가 질적 차이로 벌어지거나, 없었던 차이를 새로 만들어낸 결과라고 본다.

인류가 처음 경험한 세계대전이자 총력전으로서의 제1차 세계대전은 유럽의 주요 제국들(독일, 러시아, 오스트리아-헝가리)을 붕괴시킴으로써 이들 나라에서의 기존의 정치·행정·경제 체제에도 심대한 변화를 야기했다. 그리고 전쟁 수행 과정에서 전시군수물자 생산, 산업평화, 노동력 동원 등의 필요에 의해 노동행정 제도들을 급격히 팽창하고 확대되었다. 그리고 무엇보다도 전쟁 직후의 혁명적 위기와 러시아의 공산화, 패전국에서의 자본의 정치적 책임 부담(정당성 약화) 등으로 인하여 노사간 힘 관계가 극적인 변화했는데, 이것이 독일이나 북유럽 국가 등에 대해서는 노사관계를 심대하게 바뀌게 하고 결국은 그에 대응하여 노동행정체제도 다른 유형으로 진화하게 만들었다. 독일을 사례로 말하자면, 가장 중요한 요인으로 손꼽히는 것은 공동결정제도의 도입<sup>45)</sup>과 모두를 포괄하는(Totalerfassung)<sup>46)</sup> 공공고용서비스 및 숙련형성 제도의 도입이었다.

44) 1880년대부터 노동부가 창설된 1906년까지 프랑스의 공화주의 정부는 합의체적 분쟁해결 기구인 산업재판소(conseils de prud'hommes) 로서의 직종조합(chambres syndicales), 노동거래소(Bourse du travail), 노동협의회(Bourse du travail) 등을 설립하고 지원했는데, 고용주와 노동자가 투표를 통해 토론하고 합의에 도달할 수 있도록 의도하였고, 무엇보다도 노동계의 대표자들을 행정부의 행동에 참여시키려고 노력했다. 이것이 노동문제와 사회문제를 분석하고 성찰할 책임이 있는 노동사무소(통계담당)과 상급 노동협의회를 만든 이유였다(Dumas 2016).

45) 독일에서의 공동결정제도 도입의 배경과 이후의 역사에 대한 분석은 McGaughey(2015), 그리고 독일의 공공고용서비스와 숙련형성 제도의 형성 배경과 그 역사적 유산에 대한 분석을 중심으로 독일 노동행정을 분석한 연구로는 Meskill(2018)을 참조.

46) 맥락에 따라 '완전한 통제', '전원 등록' 등으로 번역될 수도 있다.

영국, 미국 등에서의 자유방임주의에서 시장다원주의 노동행정체제로의 변화도 1차 세계대전과 그것이 야기한 여러 충격과 노동행정체제에 가해진 변화압력의 결과였다.<sup>47)</sup>

넷째, 이렇게 하여 일단 시장다원주의와 사회조합주의로 제도적 유형이 나뉘진 뒤에는 2차 세계대전이 있기까지, 그리고 더 나아가서는 그것을 넘어서 거의 1970년대까지 경로의존적인 변화 양상을 보였다. 그 이유에 대해서는 이론적으로는 홀과 소스키스(Hall & Soskice, 2001)의 자본주의의 다양성론이 상당히 잘 설명해줄 수 있을 것으로 보이며, 역사적 연구로는 앞서 언급한 독일의 공동결정제도에 대한 연구와 고용서비스 및 숙련형성(전습제도)에 대한 연구가 좋은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.<sup>48)</sup>

다섯째, 시장다원주의와 사회조합주의로 대별되는 선진자본주의 국가의 노동행정체제의 유형은 1970년대 후반부터 시작된 외부적 충격과, 노동행정 제도들에 대한 이념적, 정치적 공격을 받으면서 변화하였고, 그 결과 한편으로는 두 유형 사이의 격차가 확대되는 모습도 있지만, 다른 한편으로는 노동행정체제의 두 유형이 한 방향으로 수렴되는 모습도 함께 관찰되었다. 그리고 이러한 현상은 2008년 전후의 금융위기를 계기로 반복되고 있다.

이 과정에서 몇 가지 특징적인 현상들이 선진자본주의 국가에서 거의 공통적으로 관찰되고 있다. 첫째는, 많은 국가에서 노동행정이 공공재정 삭감의 “첫 번째 희생자”이자 “궁극적인 희생자”가 되고 있다는 점이다(Rychly 2013b, 18). 신자유주의의 확산, 자본주의 경제의 유래 없는 세계화, 생산의 가치사슬의 지구화 등에 따른 경쟁의 격화와 일국 수준의 규제 무력화(무용화) 등을 장기적인 배경으로 하고, 금융위기와 같은 외생적 충격을 단기적 계기로 하는 고통스러운 경제상황 속에서 각국이 하나같이 공공재정을 둘러싼 격렬한 갈등상황에 휘말리게 되었다. 그 결과 많은 국가에서 노동행정이 -

47) 영국을 사례로 제시하자면 다음과 같다. 노동부 창설, 노동시장 관리, 실업보험, PES, 노사관계 관리, 노사의 정책참여 등 모든 면에서 1차 세계대전은 자유방임주의의 이념에 기초해서 보면 상상할 수 없었던 변화들을 초래했다. 이와 관련해서는 Wrigley(2015) 참조. 그 결과 일부 역사가들은 이 시기 영국 국가의 전략이 ‘조합주의적’이라고 주장했다. 예컨대 Middlemas(1979)는 1911년 이후 영국의 정치가 양당정치에서 행정부와 산업계를 대표하는 두 당사자(경영자를 대표하는 NCEO, 노동자를 대표하는 TUC) 사이의 ‘지속적 계약(continuous contract)’으로 대체되었으며, 그 결과 NCEO와 TUC는 더 이상 압력집단이 아니라 ‘통치기구(governing institutions)’가 됨으로써 ‘확장된 국가(extended state)’의 범주 안으로 들어왔다고 보았다.

48) 바이마르 시기에 형성된 독일의 고용서비스 제도는 이후 나치 독일, 2차대전 패망 후 연합국 분할 점령, 서독 시기 등 정치체제의 극적인 변화 속에서도 놀라운 장기 지속성을 보였다. 1930년대 후반부터 1960년 사이에 학교를 떠난 독일 남녀의 약 90%가 지역 Arbeitsamt(노동교환소)를 방문하여 조연과 일자리를 얻었다. 마찬가지로, 대다수의 고용주는 동일한 사무소를 통해 인력을 확보했다. 이와 관련해서는 Meskill(2018) 제1장을 참조.

특히 불가피하게 많은 인력과 자원이 소요되는 고용서비스나 실업보험, 실업부조 등과 같은 프로그램이 - '비효율'의 잣대로 공격받고 축소되었다. 노동자의 건강과 안전을 보장하기 위한 많은 노동기준이 "규제완화"의 대상이 되기도 했다. 노동부처가 고용정책의 주무부처인 경우가 여전히 많지만, 많은 나라에서 과연 '고용(창출)'이 '노동부'의 업무인지 의심받고 있다. 교육·훈련, 사회보험 등의 경우에서도 유사한 문제가 있다. 그 결과 어떤 나라에서는 노동부가 재무부 등 경제부처로 통합되기도 하고(예컨대 2000년대 초 중반의 독일. 현재는 연방노동사회부), 어떤 나라에서는 노동부의 업무가 교육부, 복지부(연금부), 산업부 등으로 찢겨져 나가기도 하며, 심지어는 노동부가 폐지된 사례(헝가리)도 있다.

둘째, 이와 관련된 문제로 정부 내 부처 간 권력, 또는 위계 구조에서 노동행정 담당 부처의 위상이 전반적으로 하락하고 있다는 관찰들이 있다. 사실 오래전부터 대부분의 국가에서 노동부는 특히 재정이나 경제정책을 담당하는 부처, 또는 규제완화 등을 담당하는 부처들에 비해 그 위상이 낮고 정부 내 의사결정에서 밀리는 것으로 알려져 있었는데, 그러한 현상이 더 심화되고 있다는 것이다.

셋째, 노동행정 전달체계와 관련하여 민간위탁 등 아웃소싱이 크게 증가하고 있다. 물론 많은 나라에서 PES, 직업훈련, 산업안전보건, 알선·중재 관련 기관 등은 정부의 감독을 받지만 정부조직 바깥에서 활동해온 오랜 역사가 있다. 그리고 책임 있는 부처에서 적절하게 감독, 규제, 조정 및 평가한다면 아웃소싱 등은 서비스 제공의 효율성과 품질을 높이는 데 기여할 수도 있다. 그러나 문제는 신공공관리 등의 확산과 관련하여 거의 이념적으로 강제되고, 경쟁적으로 추진되는 경우도 많다는 점이다.

이러한 변화들은 노동행정체제의 유형을 가로질러서, 그리고 선진국, 중진국, 개도국을 막론하고 관찰되고 있다. 이는 앞서 살펴본 Gravis & Heyes(2021)의 연구에서 제기된 시사점들과도 일치한다. 따라서 아직 어떤 판단을 내리기에는 이르기도 하지만, 기존의 노동행정체제 유형에 어떤 변화가 초래될지 주목된다.



## 제4장

### 한국 노동행정의 역사와 구조, 특징

---

제1절 한국 노동행정의 역사

제2절 한국 노동행정의 구조

제3절 한국 노동행정의 특징



## 제 1절

# 한국 노동행정의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한국 노동행정사의 시기구분

우리나라의 노동행정은 일제식민지 강점기에 시작되어 오늘에 이르고 있다. 우리나라 노동행정사를 집대성한 『한국노동행정사』(노동부 2006)는 다음과 같이 시기구분하고 있다.

- ① 정부수립 이전의 노동행정(1948년까지)
- ② 노동행정의 태동과 형성(1948~1963년)
  - 노동행정의 태동(1948~1953년)
  - 노동행정의 형성(1953~1963년)
- ③ 노동청 발족과 노동행정 이룩(1963~1981년)
  - 행정조직과 정책기반의 확대(제3공화국)
  - 노동정책 및 조직체계의 기반구축(제4공화국~노동부 출범)
- ④ 노동부 출범과 노동행정의 발전 및 성숙(1981년 이후)
  - 정치사회적 민주화와 노동행정(1980년대)
  - 노동행정의 발전(1990년대)
  - 노동행정의 성숙(2000년 이후)

이러한 시기구분은 노동행정 담당 조직으로서의 (고용)노동부의 연혁에 초점을 맞춘 시기구분이라 할 수 있다. 다만, 한국노동행정의 전사에 해당하는 일제시기 노동행정에 대한 서술이 거의 없고, 권위주의 정권 하에서 노동통제의 도구가 되는 등 노동행정의 어두운 역사 또는 우여곡절까지는 담지 못하고 있다는 점이 아쉽다.

제2장에서 살펴본 노동행정체제 유형론의 관점에서 구분해보자면, 일제강점기는 식민지 종속형 노동행정체제였다고 볼 수 있다. 그리고 미군정기를 포함하여 대략 1960년대 중후반까지의 시기는 자유방임주의와 시장다원주의적 요소가 혼합된 노동행정체제였다고 볼 수 있다. 그리고 1960년대 말부터 1987년 노동자대투쟁 시기까지의 노동행정체제는 배제적 성격이 강한 국가조합주의적 노동행정체제가 개발독재와 강력하게 결합하여 유지되었던 시기이며, 1988년부터 1999년까지의 시기는 시장다원주의와 국가조합주의가 혼합된 노동행정체제의 시기였다. 마지막으로, 2000년 이후 현재까지는 시장다원주의에 사회조합주의적 지향이 혼합된 시기라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 이 글에서는 한국 노동행정의 역사를 다음과 같이 시기구분한다.

- ① 식민지 시기 및 해방 후 과도기 노동행정(1930년대~1948년 정부수립 전까지)
  - 식민지 시기 노동행정(1930년대~1945년 해방 전까지)
  - 해방 후 과도기 노동행정(1945년~1948년 정부수립 전까지)
- ② 형성기의 노동행정(1948년 정부수립~1961년 제2공화국)
- ③ 개발독재 시기의 노동행정(1961~1987년)
- ④ 민주화·세계화 시대의 노동행정(1988~2008년)
- ⑤ 대전환기의 노동행정(2009년~)

변화의 동학이라는 관점에서 보면, 식민지 시기부터 20세기 말까지의 노동행정체제 변화는 내생적 요인에 따른 경로의존적 발전, 즉 체제의 진화라기보다는 주로 외부의 충격에 따른 변화, 즉 단절과 외부로부터의 이식(移植)의 과정이었다고 할 수 있다. 그 결과 우리나라의 노동행정체제는 역사제도주의 학파에서 말하는 제도의 상호보완성(complementarity)이 약하거나 결여되어 있고, 오히려 제도 간 탈구, 모순, 갈등이 드러나는 약점이 두드러진다고 할 수 있다. 그 대표적인 사례가 바로 지난 30년에 걸쳐 지속적으로 역대 정부가 다양한 방법과 형식으로 추구해온 참여적 거버넌스의 재구축 시도로서의 사회적 대화(합의) 추진 정책이 여전히 다른 노동정책이나 노사관계와 유기적으로 맞물리지 못한 채 표류하고 있는 현상이다.

## 2 한국 노동행정사 개요

### 가. 식민지 시기 및 해방 후 과도기 노동행정

#### 1) 식민지 시기 노동행정

식민지 본국이었던 일본의 노동행정의 시작은 19세기 말 또는 공장법이 제정된 1911년경으로 거슬러 올라가지만(濱口桂一郎 2009), 식민지 조선의 노동행정의 시작은 기껏해야 1930년대 초에 시작되었다고 할 수 있다. 일제는 이미 1920년대에 노동운동과 노동문제가 중요한 사회문제로 떠올랐음에도 불구하고, 노사관계와 관련해서는 일면 방임, 일면 치안유지 차원의 탄압으로 일관하였으며, 기껏해야 사회구호 차원의 행정을 펼쳤을 뿐이다.<sup>49)</sup> 몇 차례 조선에 적용할 공장법 제정 움직임이 있었지만, 끝내 제정되지 않았고, 산업재해와 직업성 질병으로부터 노동자와 그 가족을 보호할 제도들도 마련되지 않았다(김광운 1992, 194).

그러나 조선에서 광공업 분야를 중심으로 노동자가 계속 증가하고, 특히 중일전쟁과 제2차 세계대전을 앞두고 병참기지로서 조선의 중요성이 커지면서 일본의 대자본이 진출하고 중공업이 발전하기 시작하자 일제는 식민지 조선의 노동행정 체계를 조금씩 정비해 나갔다. 1932년에는 총독부 학무국으로 이관된 사회과에 노무계를 두고 노동조합, 노동자 이동소개, 광산노동자 모집 등을 담당하게 함으로써 노동행정의 첫발을 내디뎠다(김경일 2007, 286; 김민철 2003, 294). 태평양전쟁이 발발하기 직전인 1940년에는 내무국에 노무과를 신설했다. 노무과는 “전시 노무대책으로서 현재 실시되고 있는 국가총동원법의 발동에 기초하여 국민직업능력신고령<sup>50)</sup>, 공장사업장 기능자 양성령<sup>51)</sup>, 임금통제령, 공장취업시간제한령,<sup>52)</sup> 국민징용령, 임금임시조치령<sup>53)</sup>, 청소년고입(雇入)제한령<sup>54)</sup>과 중

49) 1921년 7월 총독부 내무국에 사회과가 신설되었는데, 이과는 사회사업의 한 분야로서 노동문제를 다뤘다(김경일 2007, 3).  
50) 「국가총동원법」 제21조에 근거하여 직업능력을 조사하고 등록을 강제하는 제도로, 모든 대상자는 자신의 직업능력을 등록해야 했다.

51) 1939년에 제정되었으며, 기계 조작, 금속 가공, 전기 및 화학 공업 등을 대상으로 공장과 사업장에서 숙련공 양성을 의무화했으며, 훈련 기간 동안 숙식 제공 및 소정의 수당을 지급함으로써 군수 산업에 필요한 인력양성을 도모했다.

52) 1943년에 제정되었으며, 전시경제 상황에서 노동력의 효율적인 활용을 위해 노동 시간과 조건을 규제하기 위해 만들어졌다. 하루 최대 12시간 노동을 원칙으로 하며, 특별한 경우에만 14시간까지 연장 가능, 주 6일 근무를 기본으로 하며, 휴일 근무는 제한적으로 허용, 야간노동은 특별한 경우에만 허용되며, 야간노동 시 추가 수당 지급, 작업환경 개선 및 안전조치 강화, 노동자들의 건강을 보호하기 위한 조치 마련 등이 주된 내용이었다.

53) 임금을 일정 수준에서 동결하고, 임금 인상은 총독부의 허가를 받아야 하며, 현금 대신 물품이나 쿠폰으로 임금을 지급할 수 있도록 허용하고, 동일한 작업을 하는 노동자들 간의 임금 차별을 금지하는 내용이었다. 전시 임금상승·물가상승 억제에 주

업자이동방지령 등 주요 법령의 운용과 노무동원계획의 실시에 따른 노무자의 선내외(鮮內外)에 걸친 총족 조치, 조선직업소개령에 따른 노무의 규제나 희생산업 종사자의 전직 알선 등” 노동력 수급을 총괄 지휘하는 역할을 맡았다.<sup>55)</sup>

노무과는 이후 잇따른 총독부 기구개편에 따라 후생국, 사정국, 광공국 등으로 이관되었다(김민철 2003, 299-309). 전쟁이 막바지에 접어든 1944년 10월에는 ‘결전행정’ 체제로 전환되면서 노무동원을 극대화하기 위해 정무총감을 본부장으로 하는 근로동원 본부를 만들고 그 산하에 관련 국·과를 참여시킴으로써 노동력 동원을 위한 계획·조정·집행을 총괄하는 기구의 역할을 하도록 했다(김민철 2003, 310). 한편 노사관계에 대해서는 줄곧 치안유지 기구가 감시·통제의 차원에서 담당하였다. 또한 일제 말기에는 각 도에 노무과가 설치되어 노동력 동원을 위한 말단조직(읍면)을 지휘하는 역할을 담당했다. 그리고 그 밖에 노동행정과 관련된 민간기구로는 각 도시에 설치되었던 직업소개소, 그리고 총독부 노무과의 보조단체로 설립된 조선노무협회와 같은 관변단체 등이 있었다(김경일 2007, 287).

조직의 변천과정에서도 알 수 있듯이 일제 강점기의 노동행정의 초점은 전시노무동원에 있었다. 1930년대 말부터 위의 인용문에서 언급된 각종 법령들에서도 알 수 있듯이, 노동자에 대한 보호, 필요한 서비스의 제공 등은 찾아보기 힘들며, 모든 것이 일제의 전쟁 수행을 위해 최대한 조선의 노동력을 쥐어짜서 동원하는데 맞추어져 있었다(이상의 2006).

따라서 일제 강점기 조선의 노동행정 체제는 전형적인 식민지형 노동행정체제였으며, 그 가운데서도 1930년대를 전후하여 일정하게 노동권을 보장하기 시작하였으며, 특히 2차 세계대전을 계기로 전쟁 동원을 위해 보다 포섭적인 노동정책·노동행정을 전개했던 영국이나 프랑스 등 구미열강의 식민지들과는 매우 다르게 끝까지 착취적이고 배제적인 노동행정이 전개되었다는 점에서 특징적이다.

---

된 목적이었다.

54) 1940년 제정되었으며, 군수산업에서 청소년 노동력을 확보하기 위해 다른 산업에의 고용을 제한하였다.

55) 인용은 필자별명. (1941.4.). 노무과 신설에 부처 내무국장 담화. 朝鮮. 311. p.103. 김민철(2003, 297) 각주 40에서 재인용.

## 2) 해방 후 과도기 노동행정<sup>56)</sup>

한반도 남쪽을 해방시킨 미군은 1945년 9월 10일부터 남한에서 군정을 실시하였다. 미군정은 즉각 일본이 제정·시행한 노동관계 법령들을 폐지하고 자신들이 만든 법령들을 잇달아 발표·시행하였다.

미군정은 우선 군정청의 광공국 산하에 노무과를 두고, 노무과에 노동쟁의 조정을 위해 중앙노동조정위원회를 설치하였으며, 각 도에도 광공과장 산하에 노무계와 지방노동조정위원회를 설치함으로써 노동행정체제를 정비했다. 곧이어 노무과는 군정청 상무부 산하의 노정국으로 확대되었으며, 1946년 7월에는 군정청 노동부로 승격·개편되었다. 노동부는 노정국과 노동기준국, 그리고 중앙노동위원회로 구성되었다. 이에 상응하게 각 도에는 노동국을 설치하고, 그 하부조직으로 총무과, 직업과, 조합과 등 3개 과를 두었다. 중앙정부와 각 도에 일개 과 수준의 노동행정 기관만이 존재했던 일제 강점기와는 비교할 수 없을 정도로, 노동행정 기구가 커지고 위상이 높아진 것이다. 이후 미군정은 권력이양을 위해 1947년 6월 남조선과도정부로 변화하였는데, 노동부의 조직은 그대로 1948년 8월 정부수립 시까지 유지되었다.

미군정은 군정 시작부터 약 2년에 걸쳐 일련의 노동관계 법령을 발표했는데, 주요한 것을 열거하면 다음과 같다: 일반노동임금에 관한 법령(1945.10.10.), 노무보호에 관련된 폭리에 관한 취체법령(1945.10.30.), 노동조정위원회법(1945. 12. 8.), 노동문제에 관한 공공정책 공포 및 노동부 설치(1946.7.23), 아동노동법규(1946.9.18.), 최고노동시간에 관한 법령(1946.11.7.), 미성년자 노동보호법(1947.5.16.) 등.

이 가운데 1946년 7월 23일에 발표한 「노동문제에 관한 공공정책 공포 및 노동부 설치」(군정법령 제97호)에서는 노동정책의 대강을 발표했는데, 그 요지는 ①민주주의적 노동조합의 발전 장려, ②노동자의 자율적 노동조합 조직·가입권 보장, 노동조합 사이에 상호원조 권리 보장, 자율적으로 교섭대표를 지명할 권리 보장, ③고용계약에 있어 고용주와 노동조합 간에 합의된 노임, 노동시간 및 기타 고용조건을 명기한 평화적 협정의 장려였다. 아울러 노동부에 대해서는 다음과 같은 임무를 부여했다: ①군정법률에 기초하여 고용조건, 노사 및 노정관계, 노동복지에 영향을 미치는 기타 요소에 대한 일반감독, ②노동쟁의의 조정을 위해 노동조정위원회를 감독·관리, ③국가 고용사무 및 노

56) 이하 기술은 별도의 언급이 없는 한 노동부(2006)에 의거한 것임.

동정보 사무 감독·관리, ④군정청의 노동정책 수행 및 군정장관에게 노동법 건의, ⑤노동법 시행에 필요한 규칙의 준비 등.<sup>57)</sup>

미군정이 조선노동조합전국평의회(전평)를 억압하고 대한노동조합총연맹(대한노총)을 육성하는 등 전후 일본에서의 노동정책에 비해 현저히 보수적인 노동정책을 전개했다는 의견이 다수이지만, 대체로 자유방임주의적 노동행정체제와 시장자유주의적 노동행정체제의 중간쯤 되는 노동행정체제였다고 평가할 수 있다. 그 이유는 노동조합, 단체교섭, 단체행동에 대한 법적 인정이 이루어졌고, 기본적인 근로기준이 설정된 것 등은 자유방임주의 시기를 약간 뛰어넘는 것이라고 할 수 있는 반면에 고용서비스, 사회보험, 산업안전보건 등의 측면에서는 그 출발점조차 서지 못한 단계였기 때문이다.

## 나. 형성기의 노동행정(1948년 정부수립~제2공화국)

제1공화국 시기의 노동행정 조직은 과도정부 시절에 비해 축소된 채로 유지되었다. 노동행정은 사회부 노동국이 담당하였는데, 1948년 11월 노동국 산하에는 노동행정의 조사와 기획, 노동조합 기타 노동정책을 담당하는 노정과, 실업대책, 직업소개, 노동기능 지도 및 노동배치 등을 담당하는 직업과, 노동자 복리를 담당하는 복리과, 노동쟁의 조정을 담당하는 조정과를 두었다가,<sup>58)</sup> 1950년 4월에는 노정과, 직업과, 조합지도과로 축소하였으며,<sup>59)</sup> 1953년 11월에는 노정과, 기준과, 직업과 체제로 변경하는 등 변화가 많았다.<sup>60)</sup> 1955년에는 사회부가 보건사회부로 변경됨에 따라 노동국도 보건사회부 소속이 되었다. 노동국에는 다시 4개 과를 두었는데, 노정과는 노동정책의 기획수립, 노동조합의 지도감독, 단체협약, 노동쟁의의 조정, 노동위원회 등을 맡고, 기준과는 근로계약, 임금, 근로시간, 산업안전, 산업보건, 재해보상, 여자와 소년의 근로 및 특수근로 조건 기타 근로조건의 기준책정과 노무관리의 지도감독 및 근로감독관에 관한 사항을 분장했다. 직업과는 실업대책, 직업소개, 직업보도, 근로동원 및 해외이민에 관한 사항을 분장했으며, 조사지도과는 노동실태의 조사와 통계, 기능관리 및 근로자의 복리와

57) 법령의 원문은 위키문헌. 2024.10.5. 접근 ([https://ko.wikisource.org/wiki/%EA%B5%B0%EC%A0%95%EB%B2%95%EB%A0%B9\\_%EC%A0%9C97%ED%98%B8](https://ko.wikisource.org/wiki/%EA%B5%B0%EC%A0%95%EB%B2%95%EB%A0%B9_%EC%A0%9C97%ED%98%B8))

58) 사회부직제(대통령령 제25호, 1948. 11. 4., 제정) 제7조.

59) 사회부직제(시행 1950. 4. 1., 대통령령 제311호, 1950. 3. 31., 폐지제정) 제7조.

60) 사회부직제(대통령령 제841호, 1953. 11. 25., 일부개정) 제8조.

후생지도에 관한 사항을 맡았다.<sup>61)</sup> 이러한 보건사회부 노동국의 직제는 제1공화국말까지 유지되었다. 제2공화국에서도 제1공화국 말기의 보건사회부 노동국 직제는 바뀌지 않고 그대로 유지되었다.<sup>62)</sup> 제2공화국의 집권 기간이 1년 남짓으로 워낙 짧았기 때문에 노동행정의 측면에서 노동조합에 대한 통제와 관리가 없어졌다는 것을 제외하고는 큰 변화가 없어 하나의 시기로 볼 수 있다.

이 시기는 정부수립과 한국전쟁, 그리고 4·19혁명으로 이어지는 격동의 시기였으며, 이후 한국 노사관계, 노정관계, 노동행정의 중요한 주춧돌이 놓여진 시기였다. 1948년 제헌헌법은 노동3권의 보장을 명문화했으며, 1953년 제정된 노동3법은 제헌헌법의 정신에 따라 노동기준을 법정화하고, 노동자들의 노동3권 보장방법을 구체화하였다. 그러나 이렇게 형성된 노동관계 기본 법제들은 외국의 제도들을 이식한 것이었을 뿐 아니라, 당시 한국의 노사·노정 관계와 고용 및 일터의 현실과 상당히 큰 격차를 가진 다분히 이상적인 것이었다. 따라서 법률이 무시되고 안 지켜지는 일은 너무 흔한 일어서 ‘죽은 법’, ‘종이 위의 법’으로 간주되곤 했다.

한편 식민지 유산의 일부이자 미군정에 의한 점령군통치의 유제를 물려받은 노동행정은 부족한 자원(예산과 인력)과 압도적인 과제(전쟁으로 파괴된 행정 인프라의 복원, 넘쳐나는 실업자) 속에서 허덕이며 현실과 타협하지 않을 수 없었다. 이러한 사정에 대해 『노동행정10년사』는 이 시기의 노동행정이 “소극적인 사회정책적 노동시책의 범주를 벗어나지 못하였”다고 하면서, “이와 같은 경제적·사회적 여건을 고려하여...점진적이며 합리적인 노무관리의 개선을 실시케” 하는 것에 주력했다고 쓰고 있다(노동청, 1973: 54). 이 시기의 노동행정은 노사관계의 측면에서 보면 다분히 자유방임적이어서 노동자들을 시장의 전제적 채찍 아래 맡겨두는 경향이 강했지만, 노정관계의 측면에서 보면 - 제1공화국에 한하여 - 정부(대통령)가 노동조합 상층 간부를 정치적으로 매수·포섭하여 정권의 지지기반으로 삼는 다분히 국가조합주의적인 모습도 일부 있었다.<sup>63)</sup> 그러나 종합적으로 보면 우리의 분류방식 상으로는 미군정기와 마찬가지로 시장다원주의적 모습을 일부 가지고 있는 자유방임주의적 노동행정 체제의 시기였다고 할 수 있다.

61) 보건사회부직제(대통령령 제1004호, 1955. 2. 17., 제정) 제10조.

62) 보건사회부직제(국무령 제130호, 1960. 12. 23., 타법개정) 제10조.

63) 이와 관련해서는 한국의 산업화 과정을 생산체제, 노동체제, 복지체제와 관련시켜 분석하고 있는 손호철(2004)을 참조.

## 다. 개발독재 시기의 노동행정(1961년~1987년)

우리나라의 노동행정은 5·16군사정권을 거쳐 제3공화국 시기에 접어들면서 적극성과 활력을 띠기 시작했다. 노동행정이 강력한 경제개발 정책의 도구의 하나가 되면서 그 중요성이 점점 커졌고, 그에 따라 노동행정 조직의 규모도 점차 커져갔다. 군사정권은 1963년 8월 정부조직법을 개정하여 보건사회부의 외청으로 노동청을 설치했다. 발족 당시 노동청은 2국(노정국, 직업안정국), 6과(노정과, 근로기준과, 직업안정과, 실업대책과, 산재보상과, 총무과) 정원 147명으로 시작했으나, 10년이 경과한 1973년 9월에는 3관 4국 22개과, 28개 지방사무소와 2개 직업훈련원, 1개 산업재활원을 가진 853명으로(노동청 1973, 57), 약 6배나 커졌다. 그리고 1981년 정부조직법 개정에 의해 노동부가 설립되었을 때에는, 1실 6국 5관 4담당관 21개과에 소속기관 40개를 가진 정원 1,952명의 조직으로 성장했다. 개발독재가 끝나고 민주화가 시작되는 1987년 말 노동부는 1실(기획관리실), 5국(노정국·근로기준국·직업안정국·직업훈련국·노동보험국), 5관, 5담당관, 18개과로 구성되었으며, 본부와 지방노동관서를 합쳐서 1,818명으로 1981년에 비해 정원이 줄었다. 이처럼 정원이 줄어든 이유는 1982년 직업훈련 기능 이관으로 국립직업훈련원이 폐지되고, 1987년 한국산업안전공단이 설립되면서 국립노동과학연구소 등에서 시행하던 일부 기능이 공단으로 이관된 것 등의 영향 때문이었다.<sup>64)</sup>

이 시기의 노동행정은 크게 1972년 유신체제의 성립을 전후로 구분해볼 수 있다. 전기(주로 제3공화국)에 해당하는 시기에는 경제개발을 위한 도구로서의 노동행정의 위상이 본격적으로 정립되었으며, 그 결과로 나타난 것이 노동청 승격이었다. 이 시기에 노동청의 가장 중요한 업무는 경제개발을 위한 기술·기능 인력의 양성이었다. 해당 시기 노동행정의 전개과정을 총괄적 정리하고 있는 『노동행정10년사』는 이에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

“노동행정은 종래 일반적으로 「노동조합의 지도와 노사협조」에 관한 행정으로 잘못 인식되어 왔으나 현대 노동행정은 인력개발 행정이며 경제개발 기능과 사회개발 기능을 동시에 수행하는 종합행정이다. 인력개발행정인 노동행정은 인력형성, 인력배분, 인력활용, 인력보전의 4대분야로 구분된다.(노동청 1973, 49-50)”

64) 노동부직제(대통령령 제12327호, 1987. 12. 17., 타법개정).

노동행정 당국은 인력형성을 위해서는 1967년에 제정된 직업훈련법에 기초하여 공직업훈련소와 사립직업훈련소를 확충하고 기능수준에 대한 국가공인제도인 기능검정제도도 확립했다. 인력배분의 맥락에서는 1967년 직업안정법을 개정하고 노동청에 28개의 직업안정소를 설치했으며, 직업적성검사를 실시했고, 기능인력을 파악하기 위해 1966년부터 근로자를 대상으로 기술등록을 실시했다.

한편 인력활용과 관련해서 노동행정 당국은 기업별 노사협의회 설치·운영을 독려하는 등 노사협조주의를 확산시키기 위해 노력했으며, 노동조합에 대해서는 ‘정기·수시업무검사’를 통해 민주적인 노조운영을 하도록 “노조의 정화를 기하고 있다”고 자평했다(노동청 1973, 50-51·130). 그러나 이러한 자평과는 달리 이 시기 국가-노동관계에는 상당히 폭력적인 면이 많았다. 우선 5.16으로 집권한 군사정권은 기존의 대한노총체제를 부패 및 정치와 유착한 ‘사이비 노동운동’의 혐의를 붙여 강제로 해체하고 위로부터 한 국노총 체제를 재구축하였으며, 유사산별노조 체계를 만들어 노동조합들을 체계적으로 통제하려 하였다.<sup>65)</sup> 이 시기 국가의 노동조합에 대한 통제는 일정한 한계를 설정하고 그 한계 내에서는 자유를 허용하는 제한적 다원주의 양상을 보였다고 할 수 있다.

그러나 국가의 노동통제는 1960년대 후반으로 갈수록 강해졌다. “비상사태 하에서 근로자의 단체교섭권 또는 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청하여야 하며, 그 조정결정에 따라야” 한다고 규정하고, 대통령에게 국가안보를 해하거나 국가동원에 지장을 주는 근로자의 단체행동을 규제하기 위한 특별조치권을 부여한 1971년 「국가보위에 관한 특별조치법」 제정, 1972년 유신체제의 성립,<sup>66)</sup> 그리고 1973년과 1974년의 노동법 개정<sup>67)</sup> 등을 거치면서 한국의 노동통제 체제는 조금이나마 남아있던

65) 5.16 이후 노동조합의 재편과 한국노총체제의 성립에 관한 자세한 분석으로는 김준(1999), 이원보(2004), 노진귀(2007) 등을 참조.

66) 유신헌법은 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”고 규정한 구헌법 제 29조제1항을 “근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권은 **법률이 정하는 범위 안에서** 보장된다.”로 축소하여 규정하고, 제 3항으로 “공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.”를 추가하여 이른바 국가·공공 부문 및 막연하고 폭넓은 “국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자”의 경우 단체행동권을 법률로 제한하거나 인정하지 않을 수 있는 근거를 마련했다.

67) 주요 개정 내용은 다음과 같다. 노동조합법에서는 노사협의회 협의사항의 구체화, 산업별 체제를 전제로 한 규정의 삭제, 노동쟁의를 조합 총회 결의사항으로 규정, 단체협약 불이행자와 노동위원회의 명령 및 판정위반자에 대한 벌칙 강화 등의 개정이 있었다. 노동쟁의조정법에서는 쟁의행위에서 상부단체의 승인조항 삭제, 노동위원회의 쟁의적법성 심사와 알선권한을 행정관청으로 이관 등의 개정이 있었다(노동부 2006, 61).

자유주의적·다원주의 색채를 모두 잃어버리고 배제적·억압적 국가조합주의형 노동체제, 노동행정 체제로 변화하였다.<sup>68)</sup> 권위주의적 노동통제에 대한 민주노조 운동의 도전이 격화하면서 국가의 노동통제도 이와 상호작용하면서 강화되어 갔다. 그 결과 1980년대에 이르러서는 억압적, 배제적 노동입법이 더욱 강화되었고,<sup>69)</sup> 이와 더불어 노동행정의 노동통제적 역할도 더욱 강화되었다.

노사관계·노동관계의 측면에서 억압적·권위주의적 색채를 강화한 정부는 근로기준과 개별적 노사관계의 측면에서는 가부장적 보호자로서의 겉모습을 강화하고자 하였다. 즉 1973, 1974년에 연속적으로 개정된 근로기준법을 통해서는 근로기준법 적용 대상사업장의 확대,<sup>70)</sup> 임금채권우선변제규정 신설, 임금채권소멸시효의 2년에서 3년으로의 연장, 연소근로자 근로시간 보호연령의 16세에서 18세로의 상향조정 등 노동자, 특히 여성과 청소년에 대한 법률적 보호를 강화하였다. 그리고 1980년에는 동일사업 내 퇴직금차등제도 금지, 임금채권우선변제제도에서 임금채권을 조세·공과금에 대해 우선순위 부여, 1주간 단위의 변형근로제 도입, 임금채불 사용자에게 대해 신체형 인정 등의 근로기준법 개정이 있었고, 1981년 12월에는 「산업안전보건법」을 새로 제정하였으며, 1984년에는 「진폐의 예방과 진폐근로자 보호 등에 관한 법률」, 1986년에는 「최저임금법」을 각각 새로이 제정함으로써 근로자의 임금, 안전보건, 최저생활에 대한 보호를 크게 강화하는 변화가 있었다.

이런 과정에서 노동행정은 노동청이 노동부로 승격되는 등 그 위상의 상승과 역할의

68) 1960년대의 노동정책과 1970년대의 그것을 질적으로 구별하기 어렵다는 학설도 있다. 예컨대 유혜경(2019)은 박정권 하의 1960년대 노동정책은 억압과 통제를 본질로 하고 있기 때문에 이 시기의 노동정책을 중립적이거나 포섭적 단계(조합주의적 통제)로 규정하여 1970년대의 억압적, 폭력적 탄압시기와 질적으로 구별하여 평가할 수는 없다는 입장을 보이고 있다. 반면에, 손호철(2004, 180)은 1961-1972년과 1973-1987년으로 권위주의 시기를 구분하고 노동체제 측면에서는 앞을 국가 조합주의(산별노조체제), 뒤를 국가 조합주의(기업별노조체제)로 구분하고 복지체제 면에서는 전자를 '자유방임, 발전주의 복지체제의 초기형성'으로 후자를 '발전주의 복지체제의 완성'으로 구분하고 있다.

69) 1980년 12월 국가보위입법회의에서 일련의 노동관계법이 개정되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 새로 제정된 노사협의회법에서 그동안 행정적인 지도로 운영되어 온 노사협의회제도를 의무화하였다. 다음으로 노동조합법에서는 노동조합의 조직을 기업별 조합으로 한정하고, 제3자 개입의 금지, 단체협약에 대한 행정관청의 취소·변경권 부여, 유니온 슈프 규정의 삭제 등의 개정을 하였다. 노동쟁의조정법에서는 공무원·국공영기업과 방위산업체 종사자의 쟁의행위 금지, 사업장 밖에서의 쟁의행위 금지, 쟁의행위에서 제3자 개입금지, 냉각기간의 연장, 모든 사업에서 강제직권 중재회부 등의 개정이 있었다(노동부 2006, 62).

70) 1962년 근기법시행령 개정을 통해 16인 이상 29인 이하의 사업장에 대해 퇴직금, 연차유급휴가, 가산임금제의 적용을 제외하였는데, 1975년 재개정을 통해 16인 이상 사업장에 대해서는 근로기준법을 전면적으로 적용하도록 확대하고 5인 이상 15인 이하의 근로자를 사용하는 사업장에 대해서는 부분 적용하도록 하였다(한국노동법학회 2006).

확대·강화 - 노정, 근로감독, 인력양성 중심에서 사회적 보호와 산업안전 보건 등의 영역으로의 확장 - 도 있었지만, 다른 한편으로는 국가의 억압적 노동통제의 도구가 되고, 그 과정에서 다른 억압적 국가기구들의 일종의 하위파트너가 됨으로써 노동행정의 대국민적, 정당성 측면에서의 위상이 크게 약화되기도 하였다.

## 라. 민주화세계화 시대의 노동행정(1988년~2008년)

1987년 노동자대투쟁은 한국의 노사관계, 노정관계만이 아니라 한국의 민주주의, 자본주의 축적체제에 근본적인 변화를 가져왔으며, 따라서 당연히 노동행정 체제에도 큰 변화를 가져왔다. 먼저 1988년 노동법 개정을 통해 노사관계법의 억압적 성격이 대폭 완화되었다. 다만 공무원과 교원의 단결권 제한, 복수노조 금지, 제3자 개입 금지 등 이른바 노동악법 조항은 계속 남아 있어 이후에도 노정갈등의 불씨가 되었다.

민주화 이후 역대 정부 - 특히 노태우 정부와 김영삼 정부 - 는 노동운동의 자유를 보장하되 그것이 정부가 설정한 법적 테두리를 벗어나거나(법외노조와 전투적 노동조합주의), 지나친 임금부상(wage drift)으로 수출경쟁력을 약화시키고 물가상승을 불러일으켜 거시경제에 부담을 주는 상황을 피하고자 했다. 그리하여 전투적 노동운동과 대기업, 그리고 정부 사이의 갈등이 1990년 전반기 동안 길게 이어졌다. 억압적 통제 방법의 한계가 명확해지자 정부는 이러한 상황을 돌파하기 위해 노사대표, 또는 노사정의 사회적 대화를 통해 문제를 해결하는 접근방법을 모색했다. 이는 1993, 1994년 중앙노사임금합의, 1996년 노사개혁위원회, 1998년 노사정위원회 등으로 이어지는 사회적 대화를 통한 노사관계·노동정치 변형 시도들을 낳았다.

한편 이 시기는 세계적으로 1980년대부터 시작된 세계화의 추세가 거세게 닥친 시기였다. 특히 1986년부터 1994년까지 진행된 다자간 무역협상인 우르과이 라운드는 최종적으로 세계무역기구(WTO) 설립으로 귀결되었으며, 세계적인 무역자유화 및 양자간·다자간 자유무역협정(FTA)의 붐을 일으켰다. 이러한 세계화의 추세는 한편으로는 국가 간 무역경쟁력 문제를 더욱 심각하게 야기했으며, 따라서 국가경쟁력 담론의 영향력을 키웠고, 노동행정에도 깊은 영향을 주었다. 다른 한편으로는 우리나라가 ILO(1991년), OECD(1996년)에 잇따라 가입하면서 국제노동기준의 영향을 이전에 비해 훨씬 더 직접

적이고 강력하게 받게 되었다는 점도 중요하다. ILO와 OECD는 회원국의 의무, 또는 가입조건으로서 국제기준에 부합하지 않는 한국의 노동관계법과 노사관계, 노정관계 관행의 개선을 요구했다. 앞서 언급한 1990년대에서 2000년대 초에 걸친 일련의 노사관계 개혁을 위한 시도들은 이와 긴밀한 관련을 맺고 있었다.

노동운동의 폭발은 필연적으로 노동행정에서 노사관계 행정의 비중을 키웠지만, 이윽고 1992년을 전후하여 고용문제, 특히 비정규직 문제가 대두하기 시작하면서 고용정책(행정)의 중요성이 부각되기 시작했다. 따라서 정부는 1993년 고용정책기본법과 고용보험법을 제정함과 동시에 노동행정조직을 고용정책 중심으로 변화시키기 시작했고, 1995년에는 직업안정국과 직업훈련국을 통합하여 고용정책실을 신설하였다(노동부 2006, 42-43).<sup>71)</sup> 또한 고용정책기본법에 따라 전국의 직업안정기관에서 종합적인 고용서비스를 제공할 수 있도록 하였으며, 민간인 신분의 직업상담원 제도도 도입하였다.

사회보험제도도 대폭 확충되고 충실해졌다. 1970년대 전반에 법적으로 도입되었으나 경제적 사정 등을 이유로 무기 연기되던 국민연금제도가 1988년부터 시행되기 시작했고, 1993년에는 고용보험제도가 도입되어 1995년부터 본격 시행되었다. 또한 1988년부터 최저임금제도도 시행되었다. 아울러 1987년에는 남녀고용평등법이 제정되었고, 1990년에는 장애인고용촉진법이 제정되고 장애인고용촉진공단 및 장애인직업훈련원이 신설되었다. 이러한 제도들은 1990년대에는 아직 제도적으로 성숙되지 못했거나, 관련 인프라가 취약했던 관계로 여러 한계가 있었지만, 한국의 노동행정이 드디어 사회보험, 노동복지의 영역에서 제도적 기초를 마련했다는 의미 있는 이정표이기도 했다.

2000년대의 노동행정은 오래된 과제인 노사관계제도의 민주화의 완성과 새롭게 등장한 난제인 비정규직 문제에 대한 대응을 중심으로 전개되었다. 전자와 관련해서는 교원 및 공무원의 단결권 보장이 1998년 노사정합의를 계기로 노사정위원회에서의 논의를 거쳐 관련 입법으로 해결되었고, 마지막 난제였던 복수노조 금지 및 전임자 임금지급 금지 문제는 2009년 입법화를 통해 2011년 7월 1일부터 시행되었다. 비정규직 문제와 관련해서는 비정규직 사용기간 또는 사용사유 제한을 둘러싼 긴 논쟁 끝에 2007년 7월 1일부터 시행된 제정 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」과 개정 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」로 일단락되었다.

71) 노정국을 1991년 노사정책실로 확대개편하였으나, 1995년 다시 노정국으로 환원시켰다.

이 시기 노동행정 체제의 변화를 종합하자면, 1990년대에는 과거의 관료권위주의(또는 억압적 국가조합주의)의 유제가 남아있는 가운데 시장다원주의적 노동행정 체제로의 전환을 거쳐, 2000년대에는 시장다원주의적 요소가 지배적인 가운데 사회적 조합주의적 요소의 도입이 시도되었던 시기라고 할 수 있다.

### 마. 대전환기의 노동행정(2009년~)

한국의 노동행정은 2010년대부터 대전환기를 맞고 있다. 그 시작점은 2008~2009년 세계 금융위기였다. 한국은 상대적으로 그 위기의 영향을 짧고 약하게 경험하고 넘어갔지만, 세계 주요국들은 상당한 충격을 받았다. 그 결과 제2장에서 살펴보았듯이 세계 각국에서 노동행정의 인력·재정·자원이 축소되고, 시장적 요소가 더 많이 도입되며, 더 많이 민간에 아웃소싱되는 변화들이 나타났다. 그러한 변화들이 당장 한국의 노동행정에 미친 영향은 크지 않았지만, 세계적 차원 - 특히 구미 선진국들 - 에서 전개되는 노동행정 체제의 변화는 조만간 한국의 노동행정 체계에도 영향을 미칠 것이다.

그러한 변화를 불가피하게 하는 요인들도 이 시기에 강력하게 등장했다. 역시 앞의 제2장 말미에 살펴보았듯이 2000년대 이후 가속화한 디지털 전환(정보통신기술의 비약적 발전, 사물인터넷, 인공지능 등)과 자동화의 진전은 이른바 4차 산업혁명을 일으키고 있으며, 세계적으로 경제질서와 각국의 비교우위 산업들을 뒤흔들어 놓고 있다. 각 국가 안에서는 깃(gig) 노동, 플랫폼 노동 등으로 불리는 비전형적, 비정규적 노동형태들이 대규모로 등장했다. 또한 COVID-19를 계기로 비대면 거래, 원격근무, 온라인 거래 등의 가능성이 폭발적으로 확인되었고, 그것이 노동시장에 미치고 있는 영향은 현재 진행형이다. 이와 더불어 중·고소득 국가들은 정도의 차이는 있지만, 모두다 저출산·고령화에 따른 인구변동, 생산력인구변동에 직면해있다. 기후변화와 기후변화에 대응하기 위한 경제와 삶의 방식의 전환이 가져올 충격들은 아직 미지수에 가깝다.

문제는 이러한 모든 요인들이 다른 어떤 나라보다 한국에서 빠르고 급격하게 진행되고 있으며, 노동행정에게 이제까지 경험하지 못한 도전 과제들을 안기고 있다는 점이다. 다행히 한국의 노동행정은 2010년 이후 나름대로 이러한 과제들에 대응하고 있다. 2010년 1월 고용노동부를 창설하고, 고용노동부에 일자리 정책의 주무부서로서의 위상

을 부여하고, 고용노동부 조직에서 고용정책 분야를 강화했다.<sup>72)</sup> 그러나 그러한 변화만으로는 결코 충분치 않을 것이며, 대전환의 시기 ‘노동 4.0’ 혹은 그 이상의 무엇에 걸맞게 대응해가는 노동행정이 요구되고 있다(11장 2절 참조).

---

72) 물론 이에 대해 비판적·회의적 시각이 없는 것은 아니다. 예를 들어 김철(2010, 8-10)은 “고용정책의 총괄부처로서 역할을 다하려면 그에 걸맞는 기능과 역할보강이 이루어져야 하나, 국 단위 조직 하나만이 늘어났을 뿐 관련 기능의 확충이나 인력·예산의 증가는 수반되지 않았다”는 점을 지적하며, 단지 부처 명칭만 바꾸어 “고용문제 해결”에 대한 정부의 의지와 역량을 보여주기 위한 전술적 편의에서 나온 것일 뿐이라고 비판한다.

## 제2절

## 한국 노동행정의 구조

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한국 노동행정의 체계(조직구조)

현대 사회에서 노동행정의 영역은 계속 확대되어 왔다. 아울러 노동행정이 다루어야 할 문제가 어렵고 복잡해짐에 따라 관련 노동행정의 각 영역도 전문성을 심화하면서 분화해왔다. 그 결과 제2장에서 보았듯이 오늘날 노동행정이 포괄하는 업무의 범위는 매우 넓고 복잡하다.

그 넓은 범위를 하나의 부처가 담당하기 어렵기 때문에, 한국에서도 지난 70여 년간 노동행정을 담당하는 정부조직은 계속 몸집이 커지면서 분화해왔다. 그 결과 오늘날에는 중앙정부부처(본부·소속기관 포함), 지방정부, 그리고 준국가기관 등 매우 많은 기관이 노동행정을 나누어 담당하고 있다. 이 소절에서는 한국 노동행정의 체계(조직구조)를 요약적으로 살펴보고, 그 전체적인 지형도를 그려보고자 한다.

행정적인 관점에서 고용노동부는 고용노동행정 담당조직이 고용노동부 본부를 필두로 하여, 소속기관(지방노동관서와 위원회) 및 산하기관(준정부기관과 기타 공공기관)으로 구성되어 있다고 파악한다.<sup>73)</sup> 이런 관점에서 보면 2024년 1월 기준, 우리나라의 노동행정 체계는 고용노동부 본부 및 소속기관과 산하기관을 합하여 전체 기관의 숫자로는 약 78개 기관, 전체 인원 숫자로는 28,335인에 이르는 방대한 규모로 구성되어 있다. 그리고 이들 기관이 운용하는 총지출 예산자금의 규모는 2024년 기준으로 33조 6,825억원에 달한다(고용노동부 2024, 3).

그러나 이는 고용노동부 중심의 - 물론 압도적인 대부분을 차지하기는 하지만 - 좁은 의미의 노동행정의 관점에서 보는 것이다. 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 ILO가 제시하고 있는 더 넓은 개념의 노동행정의 관점에서 보면, 다른 중앙정부부처 및 위원회, 그리고 지방정부, 더 나아가서는 노동행정 업무를 위탁받아 수행하고 있는 민간기

73) [그림 1] 및 고용노동부 홈페이지 참조.

관에 이르기까지 훨씬 더 많은 기관들이 노동행정에 관여하고 있다고 볼 수 있다.

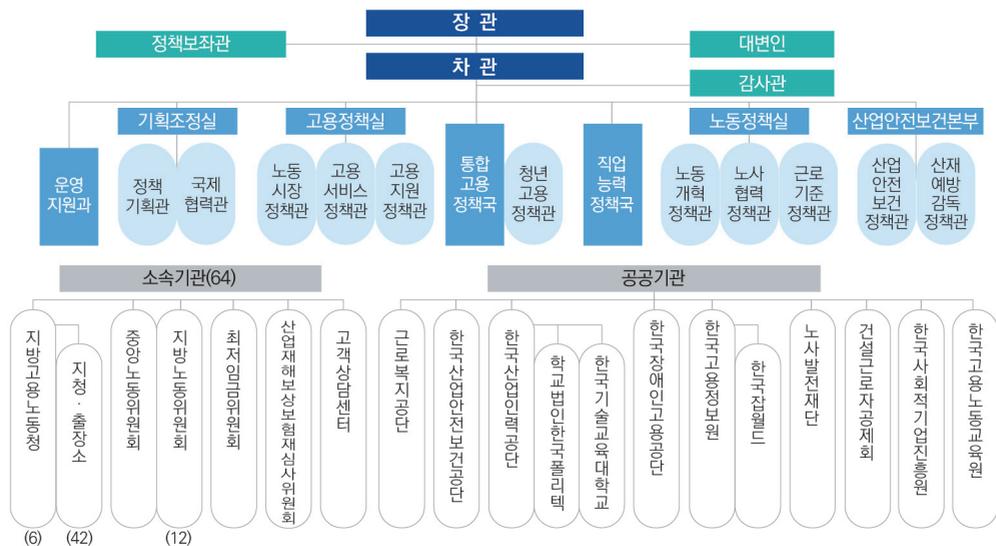
따라서 이하에서는 한국의 노동행정 조직을 중앙정부와 산하 준국가기관(공공기관), 지방정부 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 가. 중앙정부와 준국가기관

### 1) 고용노동부 본부와 소속기관

#### 가) 고용노동부 본부

우리나라 노동행정을 총괄하는 고용노동부 본부는 2024년 1월 기준으로, 3실·1본부·1대변인 2국 12관 51과 7팀으로 구성되어 있으며, 인원은 652명이다(고용노동부 2024, 1). 그리고 2024년 6월 10일 기준 직제시행규칙상 정원은 630명이다.<sup>74)</sup> 인원수 기준으로는 전체 28,335인의 2.3%에 불과함에도 불구하고, 한국의 노동행정에서 중앙정부부처인 고용노동부 본부가 차지하는 비중과 위상은 압도적이다.



(출처: 고용노동부(2024, 2))

[그림 4-1] 고용노동부 본부, 소속기관 및 산하 공공기관 조직도

74) 고용노동부와 그 소속기관 직제시행규칙 [별표 6] <개정 2024. 6. 10.>. 두 자료 사이의 인원수 차이는 한시조직에 두는 공무원 정원 및 정원 등에 대한 각종 경과조치 등으로 인한 것으로 보인다.

「정부조직법」제41조는 “고용노동부 장관은 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있다.<sup>75)</sup> 사실상 노동정책의 거의 모든 영역에 대한 관할권을 가지고 있는 것이다. 이는 고용노동부 본부 각 실·본부·국의 업무분장을 살펴보면 보다 명확해진다(「고용노동부와 그 소속기관 직제」 참조.) 그러나 이를 일일이 열거하는 것은 지루하고 번다한 일이므로 고용노동부 본부 각 실·국의 조직도를 소개하는 것으로 대신한다(그림 4-2 참조).



(출처: 고용노동부 홈페이지, 2024.9.20. 접근(<https://www.moel.go.kr/agency/org/ministry/list.do>))

**[그림 4-2] 고용노동부 본부 각 실·국의 조직 구성**

75) 고용노동부와 그 소속기관 직제 제3조(직무)도 “고용노동부는 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 고용평등과 일·가정 양립 지원, 근로조건의 기준, 근로자 복지후생, 노사관계의 조정, 노사협력의 증진, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.”고 하여 유사한 규정을 두고 있다.

## 나) 고용노동부 소속기관

고용노동부 소속기관은 고객상담센터, 지방고용노동관서, 위원회로 구성된다.

### (1) 고객상담센터

먼저 고객상담센터는 고용 노동 행정업무와 관련하여 궁금한 사항에 대하여 (국번없이 1350) 전화 및 국민신문고 인터넷을 통해 상담서비스를 제공하는 기관으로 ‘책임운영기관’이다.<sup>76)</sup> 2024년 1월 기준 인력현황은 59인이다.

### (2) 지방고용노동관서

지방고용노동관서는 법집행을 감시·감독하고 각종 서비스를 제공하는 일선 노동행정 기관이다. 지방노동관서는 고용보험료 체납·결손 처분 및 과태료 부과, 직업능력개발훈련 및 직업능력개발사업, 근로감독, 사업장 재해예방지도 및 산업안전보건 법령 위반에 대한 조치, 남녀고용차별의 개선 등 여성근로자에 관한 사항, 구인·구직 및 취업알선 등 직업안정에 관한 사항, 외국인근로자의 고용허가·관리에 관한 사항, 실업급여 지급, 고용안정사업 및 고용보험 피보험자격 관리에 관한 사항, 노사분규 예방·수습, 노사협력 증진, 노사관계 개선에 관한 사항, 가사서비스 제공기관 인증 등을 담당한다(「고용노동부와 그 소속기관 직제」제19조 각호 참조).

지방고용노동관서는 2024년 1월 기준 48개소, 7,060명의 인력으로 구성되어 있다. 좀 더 구체적으로는 전국을 6개 지역으로 나누어 관장하는 지방고용노동청과 그 산하에서 각각 몇몇 시군구를 나누어 담당하는 ‘지청’이 40개소가 있으며, 지청보다 규모가 작은 2개 출장소가 있다. 그리고 2024년 9월 현재 각 지역고용노동청 산하에 102개 고용센터가 운영되고 있다. 고용센터는 실직자 생계안정을 위한 구직급여 및 재취업 지원, 구인, 구직자 맞춤형 취업지원, 일자리 창출과 취약계층 등을 지원하는 고용안정 사업 등 종합 고용서비스를 제공하는 한국형 공공고용서비스(PES) 기관이다.<sup>77)</sup>

76) “책임운영기관”이란 “정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관”을 가리킨다(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」제2조제1항).

77) 1998년 취업알선-고용보험-직업훈련 원스톱 서비스 제공을 위하여 직업안정과의 고용보험과를 통합, 고용안정센터로 운영하기 시작했으며, 2006년 7월 고용지원센터로, 그리고 2010년 7월 고용센터로 명칭을 변경했다. 그리고 2014년부터는

6개 지방청 및 40개 지청, 2개 출장소



(출처: 고용노동부 홈페이지, 2024.9.20. 접근(<https://www.moel.go.kr/agency/org/our/list.do>))

[그림 4-3] 지방고용노동관서의 구성

### (3) 고용노동부 소속 위원회

고용노동부 소속위원회는 모두 15개다. 이 가운데 대부분은 노동위원회로, 중앙노동위원회와 12개 지방노동위원회가 있고, 나머지는 최저임금위원회 및 산업재해보상심사위원회다.

고용센터와 지방자치단체에서 따로 제공하던 고용·복지서비스를 한 공간에서 제공할 수 있도록 통합한 ‘고용복지플러스(+)' 센터를 만들어 운영하고 있다. 그리고 최근에는 여성새일센터, 서민금융센터 등도 함께 하고 있다. 고용복지+센터 홈페이지, 2024.9.22. 접근 (<https://www.workplus.go.kr/intro/about.do>)

## 노동위원회

노동위원회는 노동관계에서 발생하는 노사 간의 이익 및 권리분쟁을 신속하고 공정하게 조정·판정하여 산업평화 정착에 기여하기 위한 목적으로 설치되었다. 노동위원회는 관할 및 관장 업무에 따라 중앙노동위원회, 지방노동위원회(12개소), 특별노동위원회(선원노동위원회)로 구분되며, 위원회의 사무처리를 지원하기 위하여 중앙노동위원회는 사무처를, 지방노동위원회는 사무국을 둔다(노동위원회법 제14조). 한편 12개 지방해양항만청을 관할로 하여 12개소의 선원노동위원회가 있지만 비상설로 운영되고 있다.

노동위원회의 주요 기능은 노동쟁의 조정(조정·중재, 필수유지업무의 결정, 긴급조정 등), 복수노조 교섭창구 단일화 사건 등의 결정, 부당해고 및 부당노동행위 등의 심판, 비정규직 차별처우 시정 등이다.

노동위원회는 다른 행정기관들과 구분되는 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 노사 간의 이익 및 권리분쟁에 대한 조정과 판정을 주업무로 하는 준사법적 기관으로서 독립성을 갖는다는 점이다. 둘째, 노동위원회는 노사 동수의 위원(각각 10명 이상 50명 이하)과 공익위원(10명이상 70명 이하)으로 구성되는 노·사·공 3자구성의 합의제 행정기관이라는 점이다.

## 최저임금위원회

최저임금위원회는 최저임금에 관한 심의와 그 밖에 최저임금에 관한 중요 사항을 심의하기 위해 고용노동부에 설치하는 위원회이다(「최저임금법」 제12조). 최저임금위원회는 노·사·공 각9인, 총 27인의 위원으로 구성된다. 최저임금위원회는 최저임금에 관한 심의·의결·재심의, 최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의, 최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의, 기타 최저임금에 관한 중요사항으로서 고용노동부장관이 부의한 사항을 심의하는 기능을 한다. 최저임금위원회도 노·사·공의 3자구성에 의한 합의제 행정기관이라는 특징을 가지고 있다.

## 산업재해보상보험재심사위원회

산업재해보상보험재심사위원회는 산재보험급여와 관련한 근로복지공단의 처분에 대

하여 이의가 있는 당사자가 심사청구를 한 후,<sup>78)</sup> 그 심사결정에도 불복하여 재심사를 청구할 경우 이에 대하여 심리·재결하는 기능을 하는 행정위원회다. 산업재해보상보험 재심사위원회는 위원장을 포함한 90인 이내의 위원으로 구성된다. 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 근로자 단체 및 사용자 단체가 각각 추천하는 자로 구성하고, 그 밖의 위원은 고위공무원, 판사·검사·변호사 또는 경력 10년 이상의 공인노무사, 사회보험 또는 산업의학 전문가 등 일정한 전문자격을 가진 사람으로 구성한다(「산업재해보상보험법」제107조 및 같은 법 시행령 제106조).

산업재해보상보험재심사위원회도 노사의 대표를 일정비율 이상 참여시키고, 여기에 전문가를 합류시켜 구성한다는 점에서 노사공 3자 구성의 특징을 가진다. 또한 재심사는 사안에 따라 구성되는 9인의 위원의 합의에 따라 이루어지고, 재심사 결정은 산업재해보상보험법 제109조의 규정에 따라 해당 사건에 있어 원처분기관인 근로복지공단을 기속하는 행정심판의 효력을 가진다는 점에서 ‘합의제 특별 행정심판위원회’의 성격을 가진 행정위원회다.

## 2) 준국가기관

### 가) 고용노동부 산하 공공기관

고용노동부 산하의 공공기관 - ILO협약 제150호의 표현을 빌면 준국가기관(para-statal agency) - 은 2024년 9월 현재 12개가 있다. 이들 가운데 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국고용정보원은 ‘준정부기관’으로 분류되며, 나머지 기관은 ‘기타공공기관’으로 분류된다.<sup>79)</sup> 준정부기관은 다시 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이며, 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 가리킨다. 고용노동부 산하의 기금관리형 준정부기관으로는 근로복지공단이 유일하다.<sup>80)</sup>

78) 이 심사청구에 대해서는 근로복지공단 소속 위원회인 산업재해보상보험심사위원회가 심사하여 결정한다(「산재보상보험법」 제104조, 제105조 참조).

79) 이러한 분류는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 동법시행령에 따른 것이다. 정원이 300명, 총 수입액이 200억원, 자산규모가 30억 원 이상인 경우, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 이상인 공공기관은 공기업, 위 기준을 충족하지만 자체수입의 비중이 50% 미만인 공공기관은 준정부기관으로 분류된다. 그리고 위 기준을 충족하지 못하는 공공기관은 기타공공기관으로 분류된다. (동법 제5조 및 동법시행령 7조).

2024년 1월 기준으로 고용노동부 산하 공공기관의 정원은 총 20,096명이며, 가장 큰 기관은 정원이 거의 1만 명에 가까운 근로복지공단이다. 근로복지공단은 산업재해보상보험법에 따라 근로자의 업무상 재해에 대한 보상, 재해 근로자의 재활 및 사회 복귀 촉진을 위한 보험 시설의 설치·운영, 재해 예방, 산재보험·고용보험료의 부과업무, 퇴직연금, 산재병원 운영, 저소득 근로자를 대상으로 한 대부 사업, 기타 근로자의 복지 증진을 위한 사업 등을 시행하며, 무엇보다 산업재해보상보험기금을 관리하는 기금관리형 준정부기관이다. 그 밖의 다른 기관에 대한 설명은 생략하고 다음 표로 가름한다.

[표 4-1] 고용노동부 산하 공공기관

구분	단체명	기구 및 주요기능	정원
준 정부 기관 (5)	근로복지공단	재해보상·재활, 고용·산재보험 적용, 산재병원 운영	9,991명
	한국산업안전보건공단	산업안전보건 기술지도·교육, 산재예방기술 개발·보급	2,173명
	한국산업인력공단	직업능력개발훈련 지원, 자격검정, 숙련기술 장려, 외국인력 도입 및 해외취업 지원	1,822명
	한국장애인고용공단	장애인 고용창출 및 고용유지 지원	1,450명
	한국고용정보원	고용정보 수집·제공 및 고용동향 분석, 국가고용전산망 운영, 중장기 국가인력수급 전망	521명
기타 공공 기관 (7)	학교법인한국폴리텍	국가기간산업, 신성장분야 기술인력 양성	2,719명
	한국기술교육대학교	직업훈련교·강사 양성 및 재교육, 평생능력개발훈련 지원	638명
	노사발전재단	노사상생 협력교육, 일터혁신 지원, 퇴직(예정)자 재취업·창업 지원, 비정규직 고용차별 개선 지원	299명
	건설근로자공제회	건설근로자 고용안정, 직업능력개발, 퇴직공제금 지급 등	221명
	한국사회적기업진흥원	사회적 기업 발굴·육성 및 생태계 조성 지원 등	123명
	한국잡월드	직업체험프로그램 운영, 직업관련 정보 전시·제공	65명
	한국고용노동교육원	고용노동교육 및 관련 사업에 대한 지원	115명

(출처: 고용노동부. (2024). 2024 예산 및 기금운용계획, 고용노동부, p.1)

#### 나) 노동행정 유관 공공기관

ILO는 노동행정에 있어서 증거기반 정책설계의 중요성을 강조하면서, 통계와 정책평가, 정책연구를 담당하는 기관과의 협력의 필요성을 다음과 같이 강조하고 있다.

80) 잡알리오 2024 공공기관 지정현황. 2024. 9. 23. 접근 (<https://job.alio.go.kr/mobile2021/info/info02.do>)

“노동행정부처와 외부 공공 및 민간기관 간에 협력이 필요한 전형적인 분야는 연구 및 통계이다. 현재의 예산상황의 맥락에서 정책 프로그램 및 개입의 효과를 입증해야 할 필요성에 중점을 두고 있다. 신뢰할 수 있고 명확하며 포괄적인 연구에 기반한 “증거 기반” 정책 수립에 초점이 맞추어진다. 많은 부처가 자체적으로 연구단위와 유사한 기관을 보유하고 있지만, 이 접근 방식을 따르려면 외부 기관, 대학, 통계청 및 연구기관(공공 및 민간 모두)과의 파트너십이 필요할 수 있다”(ILO 2011, 39)

따라서 다음으로는 노동행정과 관련이 있는 공공기관이지만, 고용노동부 산하기관은 아닌 기관으로서 노동관련 연구기관 두 곳을 살펴본다.

### 한국노동연구원

한국노동연구원은 1988년에 설립된 우리나라의 고용·노동분야를 대표하는 정부출연 연구기관이다. 한국노동연구원은 다른 인문사회분야 정부출연 연구기관들과 함께 국무총리실 산하의 경제인문사회연구회에 소속되어 그 관리를 받고 있다. 한국노동연구원은 고용·노동과 관련한 사회경제적 문제를 연구·분석하고, 이와 함께 고용·노동·사회정책을 개발하는 것을 주된 임무로 하고 있다. 한국노동연구원은 고용정책, 노사관계, 사회정책, 고용영향평가, 고용안전망, 임금직무혁신, 동향분석, 지역고용, 패널데이터 등을 연구하는 부서 등으로 구성되어 있으며, 2024년도 2/4분기 기준 정원은 149명이며, 이 가운데 부연구위원급 이상은 41명이다. 한국노동연구원은 고용·노동분야의 기초통계자료의 생산으로부터, 동향분석, 현안문제 및 장단기 정책과제 분석 등을 통해 고용노동부를 비롯하여 노동행정과 관련이 있는 정부 부처들을 지원해왔다.<sup>81)</sup>

### 한국직업능력연구원

한국직업능력연구원은 1997년에 설립된 정부출연연구기관으로서, 한국노동연구원과 마찬가지로 국무총리실 산하의 경제인문사회연구회에 소속되어 그 관리를 받고 있다. 한국직업능력연구원은 직업교육훈련정책 및 자격제도에 관한 연구와 직업교육훈련 프

81) 앞서 인용한 ILO의 보고서는 노동행정에 있어서 통계와 정책평가, 연구의 중요성을 강조하면서, 한국노동연구원의 사례를 특별히 소개하고 있다. ILO(2011, 39-40, Box 2.12.).

로그래밍의 개발·보급 등 직업능력개발에 관한 업무를 주된 설립목적으로 하고 있다. 한국직업능력연구원의 주된 사업은 다음과 같다. 직업교육훈련, 자격제도, 민간자격의 국가공인, 직업교육훈련기관 평가 및 훈련프로그램 평가인정, 지역·산업 인적자원개발 및 직업교육훈련 연계 인력수급, 생애 진로개발에 관한 연구와 각종 위탁사업을 하고 있다. 한국직업능력연구원의 정원은 2024년도 2/4분기 기준으로 209명이다. 한국직업능력연구원은 교육부와 고용노동부 사이에 걸쳐있는 인적자원개발, 직업교육훈련, 자격제도, 진로개발 등의 분야에서 기초통계자료의 생산, 동향분석, 현안문제 및 장단기 정책 과제 분석 등을 통해 노동행정과 관련 있는 정부부처들을 지원해왔다.<sup>82)</sup>

## 나. 지방정부

우리나라의 지방자치제도 완전실시의 역사는 다른 나라에 비하면 일천한 편이지만, 1995년에 완전한 지방자치제도가 완전히 부활하였으므로 그로부터만 계산해도 약 30년의 역사를 가지고 있다.<sup>83)</sup> 따라서 다른 부문 - 예컨대 지역개발·주민복지 등 -에서는 괄목상대할만한 변화가 있었지만, 노동행정 부문은 그렇지 않다.

그 이유는 첫째 노동행정은 정부수립 이래 지금까지 계속 중앙정부의 사무로 지정되어 있었기 때문이다. 즉 지방자치 제도의 근간을 규정하고 있는 「지방자치법」 제13조는 지방자치단체의 사무범위로 ①지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, ②주민 복지 증진, ③농림·수산·상공업 등 산업 진흥, ④지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설 설치·관리, ⑤교육·체육·문화·예술 진흥, ⑥지역민방위 및 지방소방, ⑦국제교류·협력을 규정하고 있을 뿐 노동행정과 관련된 부분은 찾을 수 없다. 다만 이상의 열거규정은 “지방자치단체의 사무를 예시”한 것이며, “법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지

82) 이상의 서술은 공공기관 알리오 시스템에 있는 두 기관의 정기 경영정보 공시 중 일반현황 및 임직원현황 자료에 근거한 것이다. 공공기관 알리오 홈페이지, 2024. 9. 24. 접근 (<https://www.alio.go.kr/main.do>)

83) 우리나라에서는 1948년 제한헌법이 지방자치를 제도적으로 보장하였고, 1949년 7월 「지방자치법」이 제정·공포되었으며, 전쟁 중임에도 불구하고 1952년 지방의원 선거를 통해 읍·면단위까지 지방자치를 실시하게 되었다. 그러나 5.16 군사쿠데타로 집권한 군사정부는 지방의회를 해산하고 지방자치를 중단시켰으며, 1962년 헌법개정을 통해 지방자치단체장 선거 관련 규정도 삭제하여(지방의회 관련 규정은 1972년 헌법개정에서 삭제되었다), 향후 약 30여년간 지방자치제가 중단되었다. 지방자치제도는 1987년 10월 헌법 개정, 그리고 1988년 「지방자치법」의 전면개정으로 부활을 위한 토대가 마련되었으며, 1991년 지방자치 의원선거 실시되고 1995년 5월 지방자치단체장과 지방의회 의원을 동시에 뽑는 지방선거가 실시됨으로써, 완전한 지방자치 시대가 열리게 되었다. 국가기록원. 기록으로 보는 지방자치 발자취, 2024.9.30. 접근 (<https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/introductionEra.do>)

아니하다”는 규정이 있기 때문에 지방자치 단체가 노동행정에 관여하는 것이 완전히 금지되어 있는 것은 아니다. 동법 제15조(국가사무의 처리 제한)제5호에서 “근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무”를 지방자치 단체가 처리할 수 없는 국가사무로 지정하고 있기 때문에,<sup>84)</sup> 이를 제외하고는 법률에 근거가 있을 경우 이론상 지방자치단체도 노동행정을 지방사무로 시행할 수는 있기 때문이다.

따라서 우리나라 지방 노동행정 저발달의 두 번째 원인은 노동행정을 자치행정의 대상이라고 여기지 않았던 지방자치단체의 소극성에서 찾을 수 있다. 이와 관련하여 김종진은 “지방정부 자체가 지난 70여 년 동안 노동정책을 행정 내 업무(지방사무)로 생각하지 않았다”고 지적하고 있다(김종진 2022, 49).

다만 2010년대 이후 서울을 필두로 일부 지방자치단체가 노동행정의 지방이양에 대해 적극적인 목소리를 내고 있고, 더 나아가 지방자치단체 독자적인 노동행정을 시도하고 있다.<sup>85)</sup> 그리고 이에 대해 중앙정치권에서도 호응하는 목소리가 나오고 있다.<sup>86)</sup> 이는 앞으로 크게 변화할 가능성이 있다.

실제로도 2012년 이후 서울시를 시작으로 하여 주요 광역지방자치단체에서 노동행정 전담기구의 설치, 노동 관련 조례의 제정, 노동정책 기본계획 등의 수립, 노동복지 지원조직의 설치, 지역 노사정 대화의 추진 등의 변화가 관찰되고 있다. 다음의 [표 4-2]는 2022년 5월 기준으로 정리된 광역자치단체별 노동행정 제도화 현황인데, 이를 통해 대부분의 광역자치단체 의회가 노동자(근로자, 또는 비정규직) 보호조례를 제정했으며, 노

84) 이 경우에도 법률에 이와 다른 규정이 있을 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다. 동법 제15조 본문단서.  
 85) 2011년 서울시 보궐선거로 당선된 박원순 시장이 적극적으로 지방차원의 노동행정을 모색하기 시작했고, 2014년 지방선거 이후 다른 광역자치체도 지방 차원의 노동정책을 입안하기 시작했으며, 2018년 지방선거와 팬데믹 이후에는 광역·기초 모두에서 청년·여성·감정노동·필수노동 등 주민생활과 밀접한 부문을 중심으로 다양한 노동관련 조례가 만들어졌다. 정흥준(2022, 1), 김학태(2018) 참조.  
 86) 더불어민주당은 ‘2018년 전국동시지방선거 공약자료집’에서 ‘지자체 단위 ‘독립된’ 노동·일자리 전담부서 설치·운영(노동정책 분야 관련 조례 제정 및 예산 확충, 고용노동부와 업무협약 체결 확대를 통한 지자체 노동관련 업무권한 확대)을 공약했다(더불어민주당 2018, 61). 더불어민주당은 2022년 전국동시지방선거에서도 ‘지역중심의 고용활성화 정책 추진: 종합적·기본적 제도 마련, 지역중심 고용서비스 전담기구 설립 지원, ‘지방정부의 노동 행정 제도화: 지자체 노동정책 기본계획 수립 추진, 독립된 노동·일자리 전담부서 설치 등을 공약했다. 중앙선거관리위원회 정책·공약마당. 2024.9.25. 접근 (<http://policy.nec.go.kr/>) 그리고 2024.8.21.에는 이재명 의원 등이 광역자치단체장에게 광역자치단체에 ‘지방근로감독관’을 둘 수 있도록 하고, 사업 또는 사업장의 규모 등에 따라 대통령령으로 정하는 사업 또는 사업장에 대하여 근로감독 업무를 수행하도록 하는 내용의 근로기준법개정안(의안번호: 2203039)을 발의했다. 국회 의안정보시스템. 2024.9.24. 접근 (<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>).

동행정을 담당하는 실국 또는 과 단위 행정조직을 설치했고, 약 절반가량이 노동정책 기본계획을 수립했음을 확인할 수 있다. 또한 대부분의 광역자치단체가 비정규직·청년·여성·외국인 등 취약계층 노동자를 지원하기 위한 지원센터들을 설치하여 운영하고 있다는 것도 확인된다.

한편 중앙정부의 노동행정 사무를 지방정부로 이양한 특수한 사례로는 특별행정기관<sup>87)</sup>인 고용지청과 지방노동위원회를 특별자치도인 제주도로 이관한 사례가 있다. 즉 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하였는데, 이에 따라 실질적인 지방분권을 보장하고자 7개 특별지방행정기관을 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」 제24조에 따라 제주도로 이관하였는데, 여기에 제주지방노동위원회와 광주지방노동청제주지청이 포함되었다. 이에 따라 업무와 인원, 예산이 제주특별자치도로 이관되었다.<sup>88)</sup> 그러나 이를 노동행정 사무의 지방이양으로 일반화시켜 말하기는 어렵다.

[표 4-2] 광역 지방정부 노동행정 제도화 현황 I (2022.5.1. 기준, 센터·예산 20년)

지역	조례 명칭	행정 조직(전담 부서&인력)	기본 계획 수립	지원 센터 개수	노동 예산(20)	
					비율 (%)	금액 (원)
서울	노동 기본 조례	노동·공정·상생정책관 ↳ 노동정책담당관(6개팀 36명: 노동·공정정책, 중 대재해예방, 필수노동, 노동권익, 노동복지, 노사 협력)	'15년 '20년	36	0.61	246,700,869
광주	근로자 권입보호 조례	시장 직속 ↳ 노동협력관(2개팀 11명: 노동정책, 노사상생)	'16년	5	0.95	59,472,280
경기	노동 기본 조례	노동국 ↳ 노동정책과(4개팀 74명: 공무원팀 포함), 노동권 익과(4개팀: 권익센터 8명 포함), 외국인정책과 (3개팀: 12명)	'18년	11	0.29	83,931,964
충남	노동인권 기본 조례	경제실 ↳ 일자리노동정책과(2개팀 8명: 노동정책팀, 산업 안전팀)	'16년	3	0.73	52,700,019

87) 특별지방행정기관이란 중앙행정기관이 소관 사무를 수행하기 위하여 지방에 설치하는 행정기관을 의미한다(「정부조직법」 제3조). 이 기관은 중앙행정기관 의 업무를 지역적으로 분담해 수행할 필요가 있고, 업무 전문성과 특수성으로 인해 지자체 등에 위임 처리하기 어려운 경우에 설치할 수 있다(「정부조직법」 제3조).

88) 이 사례에 대한 평가로는 성지미 외(2016) 참조.

지역	조례 명칭	행정 조직(전담 부서&인력)	기본 계획 수립	지원 센터 개수	노동 예산(20)	
					비율 (%)	금액 (원)
충북	비정규직 권리보호	경제통상국 ↳ 일자리정책과(1개팀: 노사협력팀 6명 + 노사민정 사무차장 1일 포함)	연구		0.98	56,930,391
경남	노동 권익보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(3개팀 18명: 노동정책, 노사협력, 일생활균형)	'21년	3	0.97	103,747,606
울산	노동 권익보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(3개팀 15명: 노동정책, 공공노무, 산업안전)	'22년	4	0.62	25,010,939
부산	노동자 권익보호 조례	민생노동정책관 ↳ 인권노동정책담당관(3개팀 12명: 노동권익, 노 사지원, 산업재해예방)	'20년	7	0.35	45,967,489
인천	근로자 권익보호 조례	균형발전정부부시장 ↳ 노동정책담당관(3개팀 14명: 노동행정, 노사협 력, 노동권익)	'21년	7	0.51	61,538,738
대전	노동자 권익보호 조례	일자리경제국 ↳ 일자리노동경제과(1개팀 5명: 노동정책)	연구	4	0.60	28,126,029
전북	비정규직 권리보호	일자리경제정책관 ↳ 기업지원과(1개팀 5명: 노사협력)	-	3	1.11	88,030,627
전남	노동자 권익보호 조례	일자리경제본부 ↳ 중소벤처기업과(1개팀 3명: 노동정책)	연구	3	0.82	75,454,940
강원	노동 기본 조례	경제진흥국 ↳ 기업지원과(1개팀 4명: 노동정책)	-	1	1.95	129,969,768
세종	-	경제산업국 ↳ 일자리지원과(1개팀 3명: 노사협력)	'20년	1	0.60	10,958,146
대구	근로자 보호 조례	일자리투자국 ↳ 일자리노동정책과(2개팀 11명: 노사상생, 노동 안전)	-	3	1.25	92,076,101
경북	-	일자리경제실 ↳ 일자리경제노동과(2개팀 7명: 노동정책, 노사상생)	×	3	1.11	103,163,446
제주	근로자 권익보호 조례	일자리경제통상국 ↳ 경제정책과(1개팀 3명: 노동정책팀)	'21년	4	1.22	70,955,463

주: 1) 노동자 지원 중간지원조직은 근로자종합복지관, 노동자권익센터, 감정노동센터, 비정규직지원센터, 이동노동자, 외국인노동자, 직장맘지원, 노동법률/상담소 포함, 지방정부 2021년 전체 예산 대비 노동예산 액과 비율에 있어서, 해당 지자체에서 일자리 연동 사업이 포함되어 있을 수 있음.

2) 지방정부 노동자 지원센터 현황 및 예산은 매일노동뉴스 기사(2021.5.31.) 참조.

3) 17개 광역시도 중 전북은 '비정규직 권리 지원 조례'만 존재하고, 세종과 경북은 현재 노동정책 총괄 조례가 없음.  
(출처: 김종진 2022, [표 3-4])

이처럼 최근 광역지방자치단체를 중심으로 자치노동행정에 대한 관심과 노력이 빠르게 증가하고 있지만, 여전히 노동행정을 중앙정부의 사무라고 생각하는 중앙정부의 입장에 가로막혀 노동행정의 분권화는 한계를 보이고 있으며, 여전히 우리나라의 노동행정은 “중앙정부(고용노동부)가 주도하여 기획·집행하는 중앙집중-정부주도적 성격”을 가지고 있다고 볼 수 있다(참여연대 노동사회위원회 2019, 22-3).

또 한 가지 특기할 것은 지방정부의 노동행정이 법적 근거 위에서 행해지는 것이 아니라 지자체 장의 의지에 크게 힘입어 지자체 조례에 근거를 두고 행해지고 있기 때문에 지자체 권력이동에 매우 취약하다는 점이다. 즉 노동행정에 적극적으로었던 지자체장이 정당 또는 이념, 정책 등을 달리하는 사람으로 교체될 경우 기존의 노동행정이 크게 변화할 뿐 아니라 존폐의 기로에 설 수 있다. 그러한 사례는 우리나라 지방정부 노동행정을 선도해왔던 것으로 평가되었던 서울시에서 그대로 나타났다.

서울시는 2012년 이래 약 10년간 박원순 시장의 적극적인 관심과 정책 추진에 힘입어 지방정부 노동행정을 선도해왔다.

*“전국 지자체 최초’라는 수식어는 대부분 서울시 몫이었다. 서울시는 ‘노동존중특별시’를 표방하며 1·2차 노동정책 기본계획 수립, 노동정책 전담부서인 고용노동국(현 노동민생정책관) 신설, 공공부문 비정규직 정규직 전환, 생활임금 1만원 도입, 노동이사제 도입 등 새로운 길을 만들어 냈다. 지난해 12월에 발표한 2차 노동정책 기본계획에서는 코로나19로 크게 고통받는 필수노동자와 특수고용·플랫폼 노동자 보호, 그리고 노동안전 대책 강화라는 시대적 요구를 반영했다. (중략) 이렇게 해서 필수노동자 전담조직 신설과 실태조사를 통한 지원정책 수립, 동북권·서남권 노동자지원센터 2곳에 플랫폼노동자전담팀 신설, 2022년 서울노동안전보건센터 설립 같은 새로운 사업계획을 선보인 것이다. 노동안전보건센터를 만들어 이미 설립된 노동권익센터·감정노동자권리보호센터와 함께 전문적 노동자 보호체계를 완성한다는 구상이다(연윤정 2021).”*

그러나 오세훈 시장이 당선되면서 박원순 시장이 추진하던 노동 공약 23개 가운데 20개(87.0%)가 보류·폐기 또는 수정·보완 명단에 올랐다. 오세훈 시장이 취임한지 3년을 맞이하여 오세훈 시장에 대해 비판적인 시민단체들이 개최한 한 토론회에서 주장된 바에 따르면, 오세훈 시장은 박원순 시장의 노동정책의 상당부분을 축소, 폐기하였으며,

기준에 노동조합에 업무위탁을 하는 등 노동단체와 연3해서 하던 사업들을 대거 폐기하고 ‘약자와의 동행’이라는 표어 아래 노동정책을 개별적 약자에 초점을 맞추는 방식으로 변화시켰고, 노동행정 관련 예산도 대폭 삭감했다(기호운 2024).

이 사례처럼 지자체장이 극적으로 바뀌고, 이와 더불어 지방의회의 권력도 완전히 바뀌는 극단적인 사례가 아니라도 - 즉 지방권력이 정당 차원에서는 유지되고, 지방의회의 다수당도 바뀌지 않은 경우라도 - 법률에 기초하고, 국가사무와 연계된 것이 아닌 이상 지방정부의 노동행정은 지속성과 안정성이 담보되기 어려울 수 있다.

### 3) 관련 다른 부처와 위원회

#### 가) 다른 중앙정부 부처

##### 기획재정부

기획재정부는 거시경제정책을 총괄하는 것이 주요 업무의 하나다. 따라서 고용, 인력, 청년 정책 등 넓은 의미의 노동행정 개념에 포함되는 노동정책 개발업무를 수행하고 있는 것이 부자연스러운 것은 아니다.

기획재정부에서 노동정책을 담당하는 부서는 경제구조개혁국이다. 경제구조개혁국의 업무분장에는 ‘일자리 관련 경제정책의 기획 및 추진상황에 대한 점검·협의·조정’, ‘인적자원의 개발 및 인력수급 관련 장단기 정책의 협의·조정’, ‘고용 관련 동향의 조사·분석’, ‘경제구조 변화 등 일자리 환경 변화에 대한 중장기 인력정책의 협의·조정’, ‘경제구조 변화에 대응한 노동시장 관련 정책의 협의·조정’ 등 본래 경제정책으로서의 성격도 짙은 일자리 정책 관련 사항 뿐 아니라, 사회정책적 성격이 강한 ‘임금 및 노사관계 정책의 협의·조정’, ‘산업구조 및 노동시장 변화에 대응하기 위한 노동시장 구조개선 정책의 협의·조정’ 등도 포함되어 있다(「기획재정부와 그 소속기관 직제」 제17조의2제3항제5호내지제11호).

경제구조개혁국에는 노동정책 관련 과단위 조직으로 인력정책과와 노동시장경제과가 있다. 인력정책과의 담당업무는 고용동향 조사분석, 일자리 관련 경제정책의 기획·점검·협의·조정, 임금·노동생산성 동향의 조사·분석, 중장기 인력정책, 일자리 수급 연계 정책, 직업훈련·인적자원개발 정책, 근로유인·고용안전망 관련 경제정책, 외국인력정책,

기타 일자리 관련 경제정책의 협의·조정 등이다. 다음으로 노동시장경제과의 업무분장은 노동시장 정책, 임금·근로시간 정책, 산업안전 정책, 다양한 근로형태 대응 정책, 노사관계 정책, 기타 노동시장 구조개선 정책 등의 협의·조정 등이다. 거의 대부분의 노동정책 관련 영역을 ‘경제정책’이라는 이름으로 포괄하고 있는 셈이다.

기획재정부는 공공기관에 대한 인사·보수제도(공공기관 총액인건비 제도 등) 운영, 경영평가 등 관리권한을 지렛대 삼아 공공기관의 노사관계에 대해서도 깊숙이 관여한다. 박근혜 정부 시기 공공부문 노사의 첨예한 현안이었던 공공부문 임금피크제 실시가 전형적인 사례이다(기획재정부 2015)

또한 기획재정부는 외청인 통계청을 통해 고용노동 분야 주요 통계를 생산·관리·제공함으로써 노동행정의 주요 분야의 하나인 노동통계에도 깊숙이 관여한다.<sup>89)</sup> 기획재정부가 생산하는 국가승인 통계 중 고용노동 분야와 직접 관련되는 통계로는 기획재정부가 생산하는 고용노동 관련 통계로는 가장 중요한 고용통계인 경제활동인구조사를 비롯하여 지역별 고용조사, 일자리 행정통계, 임금근로 일자리 동향 행정통계, 일자리 이동 통계, 육아휴직통계, 이민자체류실태 및 고용조사(법무부 공동) 등이 있다.

즉 고용노동부가 ‘고용정책 총괄 부처’라는 이름을 가지고 있음에도 불구하고 행정부 내에서 기획재정부가 가지는 고용노동부에 비해 월등한 영향력을 바탕으로 경제정책과 관련이 깊은 노동정책만이 아니라 본질적으로 사회정책인 노동정책(예컨대 노사관계정책) 등까지도 좌우할 수 있는 잠재적 가능성을 이러한 조직구조에서도 확인할 수 있는 것이다.<sup>90)</sup>

## 교육부

교육부도 인력양성, 직업능력 개발, 직업교육, 자격제도, 평생교육 등의 측면에서 노동행정의 의미 있는 한 축을 형성하고 있다. 교육부에서 노동행정과 관련이 있는 조직은 인재정책실의 평생교육기획과, 평생학습지원과, 중등직업교육정책과 등이다. 평생교육기획과는 평생교육, 성인진로교육, 장애인평생교육 등을 담당한다. 평생학습지원과는

89) 통계청 국가승인통계현황, 2024.9.22. 접근 (<https://kostat.go.kr/menu.es?mid=a10402010000>)

90) 기획재정부가 경제정책과 관련이 깊은 노동정책만이 아니라, 노조법 개정 문제 같은 사회정책 성격의 노동정책에 대해서까지도 영향력을 행사하고 있다는 비판을 보여주는 이명박 정부 시기의 기사도 있다. 김미영(2010) 참조.

자격제도, 국가직무능력표준(NCS) 제도, 학점은행제, 민간자격관리, 평생학습계좌제 등을 담당한다. 마지막으로 중등직업교육정책과는 직업고, 마이스터고와 학생 현장실습 등을 담당한다. 또 교육부 장관은 부총리이자 사회관계장관회의(현재는 ‘교육·사회 및 문화 관계장관회의’라고 한다)의 의장으로서<sup>91)</sup> 고용노동부 등과 협력하여 여러 가지 인력양성 정책을 조율한다.

### 여성가족부

여성가족부는 고용에 있어서의 양성평등 정책, 여성의 경력단절 예방 및 새일센터 등을 통한 재취업 지원, 직장내 성희롱예방 등의 분야에서 독자적으로 또는 고용노동부와 함께 노동행정에 관여하고 있다. 이를 위해 여성가족부에 여성인력개발과와 경력단절여성지원과를 두고 있다.

여성인력개발과는 여성인력 개발, 여성인력 양성·활용, 일·생활 양립정책, 여성 경력 개발 및 취업지원, 여성평생교육, 적극적 조치(affirmative action) 등의 업무를 담당하고 있다. 한편 경력단절여성지원과는 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방, 경력단절여성의 취업촉진, 경력단절여성 직업교육·훈련사업, 여성경제활동지원센터(새일센터)의 운영관리 등의 업무를 맡고 있다.<sup>92)</sup> 또한 “근로청소년의 부당처우 문제해결 및 청소년 근로권의 보호 인식 제고 등을 통해 청소년이 안심하고 일할 수 있는 근로 환경을 조성”하기 위한 목적으로 여성가족부는 한국청소년상담복지개발원과 공동으로 청소년 근로보호센터를 설립하여 운영하고 있다. 이 센터는 청소년 근로자를 대상으로 근로 부당처우 상황에 대한 상담서비스를 제공하고, 필요한 경우 지방노동청과 연계하여 근로 청소년의 부당처우에 대해 직접 현장을 찾아가서 문제해결에 도움을 주는 현장방문지원서비스도 제공한다.<sup>93)</sup>

### 해양수산부

항만과 선원 분야는 긴 노동문제와 노동운동의 역사를 가지고 있다. 특히 항만 및 선

91) 「교육·사회 및 문화 관계장관회의 규정」제4조제1항.

92) 「여성가족부 직제 시행규칙」, 제6조제5항, 6항.

93) 여성가족부 정책정보 청소년 근로권의 보호, 2024.9.22. 접근 ([https://www.mogef.go.kr/sp/yth/sp\\_yth\\_f012.do](https://www.mogef.go.kr/sp/yth/sp_yth_f012.do))

원 분야는 일반 근로자들과 다른 근로환경 상의 특성으로 인하여 노동행정의 특수분야로 대부분의 나라에서 별도의 법률과 노동행정 체계를 두어 관리하고 있다. 이점은 우리나라에서도 마찬가지다. 우리나라는 1962년 제정되어 현재에 이르고 있는「선원법」을 통해 근로계약, 임금, 근로시간, 휴식·휴가, 안전보건 등 선원의 최저노동기준을 정해 보호하고 있다.<sup>94)</sup>

따라서 해양수산부는 「선원법」의 주무부서인 선원정책과를 필두로 여러 부서에서 노동행정과 관련을 맺고 있다. 선원정책과는 해기사 국가시험 및 면허에 관한 업무, 선원의 양성 및 교육훈련에 관한 업무, 선원 근로기준, 복지 등 선원정책 수립, 선원 임금제도, 퇴직급여제도, 재해·유기구제보험제도 등에 관한 업무, 선원노동위원회의 운영 및 선원근로감독에 관한 업무, 선원임금채권보장기금 제도, 선원의 해외취업에 관한 업무, 외국인선원 고용 및 관리에 관한 업무, 선박관리산업의 육성·지원, 국제노동기구(ILO) 및 국제해사기구(IMO)의 선원 관련 국제협약에 관한 업무, 국립해사고등학교, 한국해양수산연수원 등 지정교육기관의 육성·운영지원 및 관리 등 방대한 범위의 업무를 수행한다. 요컨대 다소 과장해서 말하자면 선원에 한하여 고용노동부 전체가 하는 노동행정 업무를 선원정책과가 담당하고 있는 셈이다.<sup>95)</sup>

해양수산부에서는 그 외에도 수산정책실의 소득복지과에서 수산분야 일자리 보급, 어업인 후계자 및 수산전문인력 양성, 외국인 어선원 고용 및 복지, 어선원 재해보장제도 운영 등을 담당하고, 어선안전정책과에서는 어선원 안전·보건 문제를 담당하며, 해양물류국의 항만물류산업과에서는 항만노무인력 공급체계 개편, 항만근로자 수급·교육·훈련 및 복리후생에 관한 업무 등을 담당한다.<sup>96)</sup>

## 나) 경제사회노동위원회

경제사회노동위원회는 “근로자·사용자 등 경제·사회 주체 및 정부가 신뢰와 협조를 바탕으로 고용노동 정책 및 이와 관련된 경제·사회 정책 등을 심의·협의하고, 대통령의 자문 요청에 응하기 위하여” 만들어진 대통령 소속 사회적 대화 기구다.<sup>97)</sup> 그럼에도 고

94) 이런 점에서 「선원법」은 개별적 노동관계법으로서 「근로기준법」과 동일한 성격의 법률이다. 그러나 동시에 해상근로의 특수성을 반영하여 선박 위에서의 질서유지 등과 관련된 규정 등 독립된 법체계를 가지고 있다(이상문 2020).

95) 선원정책과의 업무내용에 대한 보다 자세한 사항은 해양수산부(2022)를 참조.

96) 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제8조제10항, 제16항, 제9조제7항.

용노동부의 영향력이 크다. 경제사회노동위원회는 대통령이 위촉하는 위원장과 상임위원 각 1명과 노·사를 대표하는 위원 각 5명, 98) 정부대표 2명(기획재정부장관과 고용노동부 장관), 공익대표 4명 등 18인으로 구성된다(「경제사회노동위원회법」제4조).

경제사회노동위원회의 각 급 위원회의 구성·운영, 합의문 등 위원회 소관 중요 사항에 대한 심의·의결은 ‘위원회’(통상적으로 ‘본위원회’라 한다)에서 이루어지지만, 일상적이고 실무적인 사항은 운영위원회가 담당한다. 운영위원회는 노·사 단체 부대표급, 정부 차관급 대표, 공익위원 및 경제사회노동위원회 상임위원으로 구성되며 본위원회에 상정할 의안의 검토·조정, 본위원회 위임 사항 처리 등을 맡는다. 무엇보다도 운영위원회는 산하에 의제별위원회, 업종별위원회, 계층별위원회, 특별위원회 등을 두고 이들 다양한 회의체 활동을 지원하고 관리한다. 의제별위원회는 주요 노동현안의 해결방안을 모색하며, 업종별위원회는 각종 업종(해운, 버스운송, 금융, 공공, 자동차, 조선, 민간서비스, 보건의료, 건설, 전자, 제조 등) 내에서 제기되는 현안에 대한 해결방안을 논의한다. 99) 사회각계층관련위원회(계층별위원회)로는 청년위원회, 여성위원회, 비정규직위원회, 중소기업위원회, 중견기업위원회, 소상공인위원회 등이 있다. 100) 마지막으로 특별위원회는 의제별·업종별 위원회에서 다루기 어려운 긴급한 현안에 대응하거나 다른 법률에서 심의하도록 규정된 업무를 수행하기 위해서 설치하는 위원회다. 101) 102)

이상에서 알 수 있듯이 경제사회노동위원회는 우리나라의 대표적 사회적 대화기구이며, 노사정 3자만이 아니라, 그리고 최근에는 노동문제와 관련을 맺고 있는 사회 각 계층의 대표들까지 참여하는 그야말로 넓은 의미의 사회적 대화기구가 되고 있다.

97) 「경제사회노동위원회법」제1조 및 제3조제1항.

98) 노사를 대표하는 위원은 전국적 총연합단체 및 전국적 사용자단체의 대표자와 그 단체의 추천을 받아 위원장이 위촉한 자가 된다(「경제사회노동위원회법」제4조제3항, 제4항). 그런데 노동단체가 위원을 추천하는 경우에는 그 노동단체별로 청년·여성·비정규직 근로자를 대표할 수 있는 사람을 각 1명씩 추천해야 하며, 사용자 단체도 위원을 추천하는 경우에는 그 사용자 단체별로 중소기업, 중견기업 및 소상공인을 대표할 수 있는 사람을 각 1명씩 추천해야 한다.(「경제사회노동위원회법 시행령」제2조제1항, 제2항)

99) 위원은 전국적 규모의 노사단체에서 추천하는 사람, 관계 행정기관에서 추천하는 사람, 공익을 대표하는 관계 전문가 등으로 구성한다(「경제사회노동위원회법 시행령」제8조).

100) 전국적 규모의 노사단체에서 추천하는 사람과 청년, 여성, 비정규직, 중소기업, 소상공인 등 사회 각 계층의 이해를 대변하는 단체에서 추천한 사람으로 구성된다(「경제사회노동위원회법 시행령」제12조제3항).

101) 전국적 규모의 노사단체가 추천하는 사람, 관계 행정기관이 추천하는 사람, 공익을 대표하는 관계전문가 등으로 구성된다(「경제사회노동위원회법 시행령」제11조제2항).

102) 지금까지 활동한 대표적인 특별위원회로는 1기, 2기 연금개혁특별위원회가 있다.

경제사회노동위원회를 비롯한 우리나라 사회적 대화(합의) 기구의 구조적 특징은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 대부분이 법령에 기초하여 조직되며, 따라서 상설기구라는 점이다. 둘째, 정부 기구의 일부로서 국가의 예산 및 인력지원을 받는다는 점이다.<sup>103)</sup> 셋째는 경제사회노동위원회를 제외하고는 정부가 직접 참여하지 않으며, 그 대신 정부가 노사단체의 의견을 들어 위촉하며, 따라서 정부의 의사가 공익위원을 통해 간접적으로 반영되는 구조라는 점이다. 넷째, 이러한 구조로 인하여 노사의 의견대립이 첨예하여 합의에 이르지 못하는 경우에는 공익위원의 안이 합의안 대신 제시되거나,<sup>104)</sup> 노사 어느 한쪽이 공익위원안에 찬성하는 형식으로 반쪽 합의에 이르는 경우가 많다. 요컨대 이러한 구조적 특징으로 인하여 한국의 사회적 대화기구의 조직적 특징은 정부의 간접주도형(또는 후원형)이라고 볼 수 있다.

---

103) 예를 들어 경제사회노동위원회는 사무처를 두고 있는데, 1국(운영국) 3실(대변인실, 대외협력실, 전문위원실)로 구성되어 있으며, 일반직공무원, 전문임기제공무원, 공무원 등 정원 36인이다(경제사회노동위원회, 2024: 13). 한편 고용노동부(2024, 1)에서는 2024년 1월 1일 기준 41명으로 표시하고 있다.

104) 최근의 사례로는 ILO 핵심협약 비준과 관련 노동법 개정과 관련하여 노사가 합의에 이르지 못하자, 정부는 공익위원 최종안을 근거로 노동법 개정안을 마련하였다(법제처 법제조정법제관실 2019).

## 제3절

## 한국 노동행정의 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한국 노동행정의 조직구조적 특징

#### 가. 단일부처 체계(노동행정의 전속성)

한국의 노동행정 체계는 우선 노동행정을 담당하는 행정주체가 여러 정부 중앙부처에 산재해 있는 것이 아니라, 고용노동부라는 하나의 부처에 모아져 있다는 특징이 있다. 노동행정의 체계가 단일하다고 하는 것은 단점보다는 장점이 훨씬 많고 크다고 볼 수 있다. 노동행정을 담당하는 여러 주체 사이의 정보교환과 의사소통의 속도가 더 빠를 수 있고, 노동행정의 여러 분야 간 입법·정책의 조율도 훨씬 용이하며, 노동행정 담당 주체들 사이의 갈등 가능성이나 갈등의 교착·지속 가능성 등 일종의 ‘거래비용’이 훨씬 낮을 수 있다. 관리감독이나 모니터링, 책임성 확보에도 더 유리할 수 있다. 따라서 체계적이고, 일관되며, 신속하고 효율적인 노동행정을 펼칠 수 있는 가능성이 높다. 단점을 찾자면, 이러한 체계에서는 정보와 의사소통의 흐름이 어느 한 방향으로 고착되고, 입법·정책에 대한 다양한 의견이 제기되거나 반영되지 않아 소수의견이 묻히고 다양성이 발휘되기 어려울 수 있다는 점일 것이다. 따라서 만일 권위주의적인 정치체제나 조직문화와 결합된다면 독단적이고 일방통행적이며 획일적인 노동행정이 펼쳐질 가능성이 있다.

#### 나. 단일분야형 중앙부처 체계

한국의 노동행정 체계의 두 번째 특징은 노동행정을 담당하는 부처가 복지, 교육, 사회정책 등 다른 분야는 담당하지 않고 오로지 노동행정만을 담당한다는 점이다. 이 말은 바꾸어 말하자면 한국의 노동행정 체계가 일종의 소부처(주의) 정부조직 유형에 속한다는 것이다.

미국을 제외한 다수의 선진국에서 노동행정 조직은 행정의 큰 분야를 두 개 이상 담

당하는 대부처의 일부로 편제되어 있다. 2001년 노동성이 후생성과 통합되어 후생노동성이 된 일본의 사례나 한때 교육부와 합쳐졌다가 최근에는 연금업무와 합쳐져 노동연금부(Department of Work and Pension)가 된 영국의 사례 등 수 없이 많다. 이러한 현상은 1970년대 이후 영미권과 유럽을 휩쓴 신자유주의, 신공공관리론 등에서 작은 정부, 통합된 대부처주의 등을 주창했고, 그 영향을 받았기 때문인 것으로 보인다. 우리나라에서도 한때 유사한 영향으로 노동부를 교육부 또는 복지부와 합치는 방안들이 고려되었으나<sup>105)</sup> 결국 실현되지는 않았고, 오히려 노동부가 고용정책을 총괄하는 위치를 부여받으며 고용노동부로 몸집과 비중이 약간 커지는 것으로 귀결된 바 있다.

노동행정을 담당하는 정부 중앙부처가 비록 관련이 있다하더라도 노동문제가 아닌 다른 분야까지 함께 담당하게 되면, 인접하고 관련성이 있는 행정분야 - 예를 들어 인적자원개발과 고용, 또는 노동과 연금·복지 등 - 끼리의 통합에 따른 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 유사·중복 기능의 통폐합을 통해서 효율성을 높일 수도 있을 것이다. 그러나 반면에 해당 부처에서 노동행정이 자칫하면 우선순위에서 밀려난다거나 부처 내의 분야간 갈등발생 가능성과 그로인한 조정비용 증가 등 차질이 발생할 가능성도 있다. 따라서 어떠한 행정체계가 최선이라고 할 수는 없고, 각국의 국가의 역사나 문화, 정치제도에 따라 달라질 수밖에 없다(조성한 2007).

## 다. 중앙부처의 소속기관·산하기관에 대한 독점적이고 강력한 권한

중앙정부의 한 부처로서 고용노동부 본부는 노동행정 분야 전반에 걸쳐 강력한 권한을 가지고 있다. 그 권한을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 법령제정권한이다. 고용노동부 본부는 정부가 국회에 제출하는 고용노동 분야 법률안을 성안하며, 타부처 법률안 가운데 고용노동 분야에 영향을 미칠 수 있는 것에 대해 찬성·반대·수정의견 등을 제시할 수 있고, 국회에서 법률안을 심의하는 과정에도 깊숙이 개입하여 고용노동부의 의견을 제시하고 영향을 미친다. 뿐만 아니라 고용노동 분야의 대통령령을 성안하며, 부령·훈령·고시·예규 등은 직접 제정·개정 권한을 가지고

105) 가장 구체적으로 검토된 것은 이명박 대통령 당선인 인수위원회 시기였다. 당시에 “조직 세분화로 인한 낭비요소를 제거하고 부처 할거주의로 인한 폐해를 최소화”한다는 논리로 대부처주의 정부조직 개편안이 검토되었는데, 교육인적자원부의 기획, 과학기술부의 연구개발, 노동부의 고용, 문화관광부의 학예 기능을 하나로 묶어 미래인적자원부를 신설하는 안, 보건복지부·노동부·여성가족부를 통합하여 ‘평생복지노동부’를 만드는 안 등이 검토되었다(홍성익 2007).

있다. 특히 이들 행정법령들은 법률의 하위에 있고, 그 위임의 한계 내에 있지만, 실질적인 측면에서는 노동행정과 관련된 여러 주체들에 미치는 영향은 오히려 더 직접적이며 더 클 수도 있다. 따라서 법령제정권은 고용노동부를 비롯한 정부 중앙부처가 소속·산하 기관에 대해서 갖는 강력한 권력의 원천이다.

둘째는 예산안과 관련된 권한이다. 고용노동부 본부는 매년 5월 고용노동 분야 예산과 기금에 대한 요구안을 작성하여 기획재정부에 제출한다. 물론 예산안편성권은 기획재정부에 있고, 예산안 심의 및 확정 권한은 국회에 있기 때문에 고용노동부의 권한에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 고용노동 분야 예산과 기금의 대부분의 내용이 - 따라서 소속기관과 산하기관의 관련 예산안과 기금안이 - 고용노동부의 사전검토에 의해 매우 크게 영향받는다는 점을 부인할 수 없다. 고용노동 분야 예산·기금안에 대해 기획재정부와 국회를 상대로 설명하는 중요한 역할도 고용노동부 본부가 맡는다.

셋째는 정책과 관련된 권한이다. 고용노동부는 고용노동 분야의 기존 정책의 집행상황을 점검하고, 수정안 또는 새로운 정책안을 만들어 시행한다. 물론 대통령 공약사항과 관련된 국정과제나 특정 시기 국가적 과제(예컨대 경제위기 극복, COVID-19 대응 등)와 관련되거나 여러 정부부처가 합동으로 대응할 필요가 있는 정책과제 등의 경우에는 대통령실, 국무총리실, 또는 부총리급 기관인 기획재정부, 교육부 등이 정책의 중심에 서는 경우도 있다. 그러나 대부분의 경우 고용노동부 본부는 고용노동 분야 정책형성의 중심점이고 그 사령탑이다. 그리고 모든 정책은 앞서 말한 법령 및 예산·기금과 긴밀히 관련되며, 소속기관 및 산하기관의 인력, 예산, 조직 뿐 아니라 장기적인 운명을 좌우하기도 한다.<sup>106)</sup>

넷째는 인사 및 감사 관련 권한이다. 고용노동부 본부는 일부를 제외한 대부분의 소속기관의 인사에 깊숙이 영향을 미치며, 더 나아가 소속기관 및 일부 산하기관의 운영을 담당하는 핵심보직에 고용노동부 본부 소속 공무원들을 거의 규칙적으로 파견하여 해당 기관의 운영에 깊숙이 관여한다.<sup>107)</sup> 뿐만 아니라 고용노동부 본부는 소속기관과 산하기관에 대한 감사권을 가지고 있다.<sup>108)</sup>

106) “고용노동부와 그 소속기관 및 산하 공공기관의 조직·정원 관리에 관한 사항”이 고용노동부 기획조정실장의 직무 중 하나다(「고용노동부와 그 소속기관 직제」 제6조의2제3항제5호.)

107) 고용노동부 소속 각 위원회 위원장, 상임위원, 사무처(국)장 등. 아울러 파견이 아니라 공모절차를 거쳐 임명되지만 산하기관장에도 고용노동부 출신들이 많은데, 이 또한 고용노동부의 영향력의 결과이자 원천이라고 볼 수 있다.

## 라. 강력한 중앙집권적 성격

앞서 살펴보았듯이 지난 10여년간 광역자치단체를 중심으로 자체적인 노동행정이 시작되었지만, 자치단체의 조례와 예산에 근거한 것일 뿐 국가로부터 위임받은 사무는 없다. 따라서 최근에 근로감독 등 일부 노동행정 서비스를 지방으로 이관하거나, 지방자치단체 자체적으로 실시할 수 있게 하려는 입법 움직임이 나타나고 있지만 우리나라의 지리적 크기나 연방제가 아닌 단일국가 체제라는 점을 들어 근로기준 등 노동행정이 전국적으로 일률적으로 시행될 필요가 있으며, 따라서 근로감독 등을 지방에 이양하는 것은 타당하지 않다는 의견도 있는 것으로 보인다.

아무튼 그 결과 우리나라의 노동행정은 거의 대부분이 국가사무로서 고용노동부가 소속기관인 지방노동관서와 산하기관인 각종 공공기관 및 그 지사들을 통해 전국에 일률적으로 집행·서비스하고 있다는 점에서 강력한 중앙집권성을 특징으로 한다.

## 2 고용노동부의 중앙정부 내에서의 위상

### 가. 조직과 인력

2023년 12월 31일 기준 고용노동부의 국가공무원 정원은 8,198명으로 행정부 전체 국가공무원 정원 753,974명의 약 1.1%의 비중을 차지한다. 이는 2013년의 8,487명(2013년말 기준 5,747명(행정부 전체 국가공무원 정원 대비 0.93%)에 비해 크게 늘어난 것으로 근로감독관, 고용센터 직원 증가 등에 힘입은 것이다.<sup>109)</sup>

다른 정부 조직도 그런 경향이 있지만, (고용)노동부의 정원은 특히 진보정부에서 크게 늘어나는 경향을 보였다. 예를 들어 노무현정부에서는 2004년 194명, 2005년 371명, 2006년 3월 기준 843명 등 1,400여명의 인력이 증원되어 조직이 대폭 커졌으며(노동

108) “고용노동부와 그 소속기관 및 산하 공공기관에 대한 감사”는 고용노동부 감사관의 직무대(「고용노동부와 그 소속기관 직제」제7조제2항제1호).

109) 참고로 노동부의 국가공무원 정원은 1981년 승격 당시 이전보다 150여명 늘어난 1,952명이었으며(노동부 20004, 1권 36쪽), 1981년 말 기준으로는 1,970명으로 행정부 국가공무원 정원(471,438명) 대비 0.41%였고(총무처 1982, 66-67), 2003년 말 기준으로는 2,814명으로 행정부 전체 국가공무원 정원(579,448명) 대비 0.49%이었다(행정자치부 2004, 96-99).

부 2004, 1권 48쪽), 문재인 정부에서도 근로감독관을 2017년 1,450명에서 2024년 2월 2,177명으로 810명 증원하였으며, 2021년에는 국민취업지원제도 시행에 따라 지역 고용센터 등에 필요한 인력 약 740명 증원하였다.

## 나. 예산

고용노동부의 총지출예산(예산+기금)은 2024년 기준으로 33조 6,825억원이다. 이는 예산 5조 8,151억원과 기금 27조 8,674억원으로 구성되어 있다. 그 가운데 예산은 일반회계 5조 1,306억원과 특별회계 6,845억원으로 구성되어 있으며,<sup>110)</sup> 기금은 각각의 노동복지 사업을 위한 것으로 고용보험기금, 산재보험기금, 장애인고용기금, 임금채권보장기금, 근로복지기금이며, 총 27조 8,674억원이다.

일반회계를 주요 사업별로 나누어 살펴보면, 고용서비스사업(사회보험 사각지대 해소<sup>111)</sup>, 국민취업지원제도<sup>112)</sup> 등에 약 1조 9,679억원, 청년취업지원사업(청년일자리 창출지원<sup>113)</sup>, 청년취업진로 및 일경험 지원, 청년내일채움공제 등에 약 1조 2,393억원, 직업능력개발사업(내일배움카드<sup>114)</sup>, 한국폴리텍대학·한국산업인력공단 운영지원 등에 약 1조 3,434억원 등이 많은 예산을 사용하는 사업이다. 반면 노사관계 정책이나 근로기준 정책 분야의 사업들은 상대적으로 적은 예산을 사용한다.

2024년 기준 고용노동부의 세출예산(예산+기금)이 전체 정부예산(약 656.6조원)에서 차지하는 비중은 약 5.1%다. 2010년 기준으로 정부예산에서 고용노동부의 예산이 차지하는 비중이 약 4.2%의 비중이었는데, 이후 고용서비스 사업 등의 예산과 기금 등이 비교적 큰 폭으로 증가함에 따라 고용노동부 예산의 비중이 다소 커진 것이다. 우리나라 고용노동부 예산의 정부 내 비중은 국제비교적 관점에서 보면 일부 유럽복지국가에 비하면 매우 작은 수준이지만, 다른 한편으로 경제개발의 초입에 있는 일부 개발도상국에 비하면 매우 큰 수준이다.<sup>115)</sup>

110) 특별회계는 에너지및자원사업특별회계, 지역균형발전특별회계, 고등·평생교육지원특별회계로 구성되어 있다.

111) 소규모사업 저임금 근로자·예술인·노무제공자의 고용보험·국민연금 보험료 지원(8,362억원) 등.

112) 저소득 구직자 등 대상으로 취업지원 서비스 및 생활안정 지원(1·II 유형, 8,665억) 등.

113) 청년일자리도약장려금, 빈일자리 청년 취업지원금 등.

114) ① 첨단산업·디지털 신기술 분야 핵심 실무인재 양성 ② 노인돌봄, 보육 등 돌봄서비스 훈련 ③ 일반고 3학년생 대상 직업능력개발훈련 실시, ④ 디지털 기초훈련 지원 등.

115) “예를 들어, 독일연방 노동사회부 예산은 독일의 모든 부처 중 가장 큰 단일 예산이다(2010년 기준 1,432억 유로, 국가

[표 4-3] 2024년 고용노동부 예산 및 기금운용 계획

(단위: 억원, %)

회계·기금별	'23년 예산 (A)	'24년 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)
■ 총지출(a+b)	349,505	336,825	△12,680	△3.6
- 예산지출(a)	66,741	58,151	△8,590	△12.9
• 일반회계	59,193	51,306	△7,887	△13.3
• 특별회계	7,548	6,845	△703	△9.3
- 기금지출(b)	282,764	278,674	△4,090	△1.4
• 고용보험	169,107	164,058	△5,049	△3.0
• 산재보험	96,406	98,222	1,817	1.9
• 장애인	8,478	9,053	576	6.8
• 임금채권	6,357	5,431	△925	△14.6
• 근로복지	2,417	1,908	△509	△21.2

(출처: 고용노동부(2024). 2024회계연도 예산·기금운용계획 개요. 고용노동부, p.3)

[표 4-4] 고용노동부 2024년 예산(일반회계) 주요 사업별 예산

(단위: 억원)

사업명	2024년 예산	주요 세부사업 및 예산
노동시장 정책지원	1,137	지역·산업맞춤형 일자리창출지원 1,063
고용서비스사업	19,679	사회보험 사각지대 해소 8,375 국민취업지원제도 9,425
청년취업지원	12,393	청년일자리 창출지원 6,577 청년취업진로 및 일경험 지원 2,441 청년내일채움공제 1,628
직업능력개발사업	13,434	내일배움카드(일반) 5,849 한국폴리텍대학 운영지원 3,179
노사정책사업	832	
근로조건 보호	286	
산업재해 예방	927	
국제협력	332	
고용노동행정지원	1,850	제주도 이관업무 지원(지특회계) 173
정부내부거래	4,214	고용보험기금 전출(모성보호) 4,000

(출처: 고용노동부(2024). 2024회계연도 예산·기금운용계획 개요. 고용노동부, pp.12-33)

예산의 약 40%에 해당한다). 그 총액 중 590억 유로가 노동시장 정책 조치에 할당되었다(실업자를 위한 기본소득 지원에 239억 유로, 적극적 노동시장 프로그램에 110억 유로 포함). 반면 일부 아프리카 국가에서는 노동부의 예산 할당이 국가 예산의 1% 미만이다(예: 베냉(2005년)은 0.76%, 토고(2010년)는 0.13%). 중앙 아메리카에서는 예산 할당이 예를 들어 니카라과(2010년)는 0.15%, 도미니카 공화국(2010년)은 0.11%이다. ILO (2011, 18).

## 다. 고용노동부의 정부 내 권력자원

노동행정의 주요영역들은 대부분 고용노동부의 전속적 소관사항이지만, 그럼에도 불구하고 고용노동부의 관할영역에만 배타적으로 머물지 않고 여러 부처의 관할 영역에 중첩되거나 복합적으로 연계된다. 따라서 노동행정을 추진함에 있어서 고용노동부는 다른 부처와 긴밀한 협의와 조정을 통해 협력을 얻어내야 한다. 예를 들자면, 고용노동부의 어떤 사업을 신규로 시작하거나 규모를 키우기 위해서는 예산 확보를 위해서는 기획재정부와 직제 및 공무원 정원 확보를 위해서는 행정안전부의 협조가 필요하며, 관계 법령을 제정·개정해야 한다면 법제처와 협의해야 한다.

물론 이론적으로는 동일한 행정부 내의 각 부처는 해당 정부의 정책목표 달성을 위해 서로 협력해야 한다. 그러나 현실적으로는 부처 사이에 경쟁·반목·대립이 엄연히 존재한다. 또한 각 부처가 이론상으로는 동등한 위치에 있음에도 불구하고 행정 절차상 어떤 ‘문고리’ - 예산심의, 조직·인사안 심의, 법안심의 등-를 권력의 원천으로 삼는 현상이 존재하며, 그 밖의 여러 요소들이 종합된 부처 사이에 힘(권력)의 크기의 차이가 존재하는 것이 현실이다. 그리고 그 결과 정치권력이 강한 부처가 다른 부처의 정책에 영향을 미치거나, 비협조·방해 할 수 있으며, 정치권력이 약한 부처는 자신의 정책 구상을 제대로 펴볼 수 없게 됨으로써 결과적으로는 각 부처의 자율성과 정책 결정과정의 합리성에 손상이 올 수도 있다. 그런 면에서 행정부 내 정책과정을 현실적으로 이해하기 위해서는 각 부처의 상대적인 권력의 크기, 그리고 그 상호작용으로서의 권력관계에 대한 이해가 필요하다(박천오 2005, 1-5; 오재록 2018, 160-161).

대부분의 기존 연구에 의하면 (고용)노동부는 정부 중앙부처 내에서 상대적으로 권력이 약하거나 혹은 중위권 정도의 권력을 가진 것으로 분석되었다. 예를 들면 박천오에 의하면 노동부는 분석대상 22개부처 가운데 통일부·과학기술부(공동13위), 환경부(15위) 등보다 약한 후순위로 법제처와 함께 공동 16위로 중하위권의 권력순위를 가진 것으로 분석되었다(박천오 2005, 19). 또 오재록의 노무현 정부 45개 기관을 대상으로 한 ‘관료제 권력 측정’ 연구에 의하면,<sup>116)</sup> 노동부는 19위로 중상위권이였다(오재록 2006). 그리고 거의 동일한 지표에 측정방법을 좀더 세련화한 박근혜 정부 43개 기관

116) 그는 (인적, 물적, 조직, 법률)자원, (예산, 입법)자율성, (수직·수평)네트워크, 잉여력(권력의 비공식적 현시), 잠재력(보유 권한)을 기준으로 측정지표를 만들어 분석했다(오재록 2006, 177-197).

에 대한 그의 연구에 의하면 고용노동부는 18위로 역시 중상위권에 속한 것으로 분석되었다(오재록, 2018).

한편 윤성원·양재진(2015)은 18개 중앙정부부처를 대상으로 부처 간 권력의 차이를 ‘기관 자율성’과 ‘기관 능력’을 측정하여 비교하고, 두 지표에서 모두 1위를 차지한 기획재정부<sup>117)</sup>와 모두 14위를 차지한 고용노동부를 따로 유형 분류하여 비교한 바 있다. 즉 기획재정부는 행정안전부, 교육과학기술부와 더불어 기관자율성과 기관능력이 모두 높은 유형으로 분류되고, 고용노동부는 농림부, 법무부와 함께 기관자율성과 기관능력이 모두 낮은 유형으로 분류한 다음, 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 관점에서 이 두 부처의 자율성과 능력이 형성되는 과정에 대해 사례 분석하였다. 그들의 결론은 다음과 같았다.

*“과거 경제기획원에 뿌리를 둔 현재의 기획재정부는 이익집단을 직접적으로 상대하지 않는 기관적 특성과 대통령의 강력한 지지를 자율성의 원천으로 삼아 왔다. 그리고 높은 수준의 인적 자원과, 이를 바탕으로 한 독자적 정책 입안 능력, 예산권과 같은 특별 권한을 바탕으로 부처들 간의 갈등을 조정할 수 있는 정책 조정 능력 등을 기관능력의 원천으로 삼았다. 여기에 부처 특유의 성과주의적 조직문화 역시 긍정적인 영향을 미쳤다.*

*반면 노동부는 자본과 노동을 모두 상대하는 기관으로서 이 둘 사이에서 중립적인 입장을 취해야 함에도 불구하고, 수출지향산업화 과정에서 노동비용을 억제하기 위해 노동을 억압하고 기업에 편향적인 모습을 보였다. 이러한 기업편향적인 모습은 현재까지도 이어져, 노동부의 자율성을 침해하는 요소로 작용하고 있다. 또한 노동부는 인적, 물적 자원이 매우 제한적이어서 기관능력의 제발이 쉽지 않은 상태이다.”(윤성원·양재진 2015, 90)*

실제로 과거 권위주의 정권 시절에는 노사관계 업무에 정보기관이나 치안기관이 깊숙이 개입하였으며, 관계기관 대책회의 뿐 아니라, 정보치안기관의 담당자들이 주요 노사 대표조직을 전담하여 관리하여 노동행정 주무부처인 노동부의 영향력과 자율성을

117) 기획재정부는 박천오(2005)에서 1995년, 2005년 모두 부처간 권력분포에서 1위를 차지했고(재정경제원), 오재록의 연구(오재록 2006; 오재록 2018)에서도 2006년과 2015년 모두 1위를 차지한 것으로 나타난 재정경제부와 기획재정부였다.

크게 제약했다. 특히 대규모 파업 등 중대사안이 발생하면, 공안기관을 중심으로 관계 기관대책회의가 꾸려져 사태수습을 주도하는 것이 일반적이었기 때문에 노동부는 그 일원으로 참가하는 정도에 불과했고 주도권은 거의 행사하지 못했다.

노동관련 관계기관대책회의(공식명칭은 ‘노동대책회의’)는 1980년 노사분규가 빈발 하자 당시 노동청이 각급기관이 참석하는 관계기관협의회 발족을 건의하여 1981년 2월 총리훈령 제163호 및 동년 12월의 총리훈령 제171호에 근거하여 설치되었다. 노동대책회의는 중앙노동대책회의와 지역노동대책회의, 시군구노동대책회의가 있었으며, 중앙노동대책회의는 노동부장관이, 그리고 지역 및 시군구 노동대책회의는 해당 지역의 시도지사, 시장·군수·구청장이 의장을 맡고, 안기부, 경찰 등 치안기관이 참석하는 구조였다. 주로 많이 활동한 지역 및 시군구 노동대책회의는 구체적 노동사안 발생시 공안합동수사본부에 의해 지휘통제를 받는 통합적인 노동문제 대책기구로 활동했으며, 실질적으로는 안기부가 소집 권한을 행사하였던 것으로 파악된다.<sup>118)</sup> 노동대책회의는 민주화 직후인 1988년 공식적으로는 폐지되었지만,<sup>119)</sup> 실질적으로는 그 이후에도 중대 노사분규가 발생시 운용되었다는 기록이 2000년대 초까지 발견된다(국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 2007, 389-390). 노동대책회의 폐지 이후에는 안기부·보안사·검찰·경찰·노동부·문공부·문교부 등으로 구성된 공안합동수사본부가 공안기관의 노동사건 개입의 도구가 되었다. 대검찰청 공안합동수사본부 운영지침(1988.8.29.)에 근거하여 만들어진 이 기구는 ‘대공수사역량을 총결집’하여 ‘좌경폭력세력 발본색원’을 목표로 하였는데 ‘노사분규 개입 좌경분자 색출’이라는 명분 아래 노사분규에 개입하였다(국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 2007, 391-406).

고용, 노동시장, 임금정책 등 경제정책의 경우에도 과거 권위주의 정권 시대만이 아니라, 민주화 이후에도 계속해서 이러한 정책들이 기획재정부 등의 주도하에 놓이는 경우가 많았다. 예를 들면 1990년대 초반의 총액임금제 추진 등이 대표적인 사례다. 1991년말 경제기획원 등은 1992년도 경제운용계획을 수립하면서 민간 대기업의 임금인상을 총액 기준으로 5% 이내로 억제하는 이른바 ‘총액임금제’를 실시하기로 하면서

118) 대책회의는 이를 근거로 노동부가 안기부 등 유관기관에 일일노동동향 보고를 하는 등, 공안기관이 노사문제에 개입하는 통로 역할을 하였으며, 노사문제를 치안차원으로 왜곡시킨다는 비판을 받았다(매일경제, 1988.10.22.).

119) 1988년 9월 노동부가 청와대, 안기부 등의 의견을 수렴하여 국무조정실에 근거 훈령의 폐지를 건의하였고, 1988년 10월 13일 근거 훈령이 폐지되었다(국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 2007, 390).

경제기획원장관을 위원장으로 하는 인력정책심의위원회에서 1992년 3월 ‘임금 증점관리 대상기업 관리방안’을 의결하여 총액임금제적용사업장 선정기준을 정하였다. 총액임금제는 명목상 노동부가 주무부처로 되어 있었지만, 그 기획부터 시행에 이르는 주도권을 경제부처가 행사했던 것이다.<sup>120)</sup>

뿐만 아니라 경우에 따라서는 노사관계 정책에 대해서까지 경제부처가 강력한 입김을 행사하는 일도 적지 않았다. 그러한 현상은 특히 보수정권 시기에 더 강하게 나타났다.

반면에 김대중 정부, 노무현 정부, 문재인 정부 등 역대 진보정권에서는 노동부의 조직, 정원이 대폭 증대되고, 예산도 대폭 증액되었으며, 경제부처와 재계의 반대로 인하여 해결되지 못하던 중요한 노동문제 현안들이 대체로 (고용)노동부가 주도하는 가운데 해결되었다. 가장 최근의 대표적인 사례는 문재인 정부에서 이루어진 공공부문 비정규직의 대규모 정규직 전환과 1991년 ILO 가입 이래 30년 동안의 숙제였던 ILO 핵심적 노동기준 관련 협약의 비준 및 관련 노동법 개정이라고 할 수 있다.

---

120) 다만 총액임금제의 최초 제기자는 노동부 장관 최병렬이었다. 그러나 노동부 관료들의 입장은 “임금을 통제할 수도 없고 통제하는 것이 바람직하지 않다”는 의견이어서 경제부처와 “정책기조를 두고 다툼이 있었다”고 한다. 총액임금제 실시의 뒷이야기에 대해서는 박영범(2023.4.21.) 참조.

## 제2부

### 노동행정의 실천 사례

---



# 제5장

## 노동분야 정부 발의 법안의 입법과정 분석

박현석

제1절 고용노동부와 입법 정치: 분석대상과 방법

제2절 정부 발의 법안의 가결에 영향을 주는 요인들

제3절 고용노동부와 입법 정치



## 제 1절

# 고용노동부와 입법 정치: 분석대상과 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 연구의 목적

정부는 국회의 입법과정에서 중요한 행위자이다. 우리는 이 장에서 고용노동부가 정치와 만나서 어떻게 상호작용을 하는가에 대해 다루고자 한다. 정부 부처와 정치가 만나는 방식은 다양하겠지만 우리는 정부의 입법 의제들이 국회에서 다뤄지는 과정에 주목할 것이다.

한국과 같은 대통령제를 채택하고 있는 미국의 경우 정부는 법안을 발의할 수 있는 권한이 없다. 행정부와 입법부, 그리고 사법부의 삼권 분립을 강조하는 미국의 정부형태는 행정부와 입법부의 영역을 명확히 구분하고 있다. 행정부는 법을 집행하는 기관이고, 입법은 철저히 입법부에서 관장한다. 반면 한국의 대통령제는 미국의 순수 대통령제와 달리 의회제적 요소를 가지고 있으며, 정부는 예산안뿐만 아니라 법안을 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다. 통칭 내각제라고도 분류되는 의회제 국가들은 의회에서 행정부 수반인 총리 혹은 수상을 선출하기 때문에 행정권력과 입법권력이 융합된 형태이다. 입법부의 다수 의원의 지지를 받는 행정부와 다수 여당 혹은 정당간의 연합을 통해 형성된 다수파가 주로 입법을 관장한다. 한국의 경우는 대통령제를 채택하고 있지만 행정부가 법안 발의를 할 수 있다는 점에서 의회제적 성격을 가지고 있다고 보는 것이다.

국회에서 발의된 법안들을 역사적으로 살펴보면 민주화 이전에는 정부 발의 법안들이 주류를 이루었고 의원 발의 법안은 숫자가 미미했다. 민주화 이후 의원 발의 법안의 숫자가 급증하면서 의원들이 법안 발의의 중요한 주체로 등장하였다. 하지만 국회의 심의과정을 거쳐 법률로 제정되는 경우를 살펴보면 정부 발의 법안이 의원 발의 법안에 비해 최종적으로 통과될 가능성이 현저히 높다. 노동 관련 법안들의 경우도 이와 같은 경향을 보이고 있다(정혜윤 외 2023, 186-198). 정부가 발의한 법안들은 국회에서 심의하여 통과 여부를 결정하도록 되어 있지만, 국회의 최종 판단이 의원들의 선호를 종합하여 독자적으로 결정된다고 보는 데에는 무리가 있다. 실제 입법 과정에서 정부의

의견이 중요하게 고려되기 때문이다.

국회에서 정부 발의 법안들의 입법 성공률이 높고 정부의 의견이 중요하게 반영되는 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 행정부처는 조직 차원에서 다년간 축적해온 자료와 경험을 통해 높은 수준의 전문성을 확보하고 있는 반면 국회의원들은 전문성의 측면에서 행정 부처와 비교할 때 수준이 높다고 보기 어렵다. 우리 국회는 해외의 입법기관과 비교할 때 초선의원의 비율이 높으며 개별 의원들이 특정 상임위원회에서 지속적으로 활동하기 보다는 다양한 상임위원회를 순환하며 경험하는 경향이 강하므로 의정활동을 통해 전문성을 높여갈 수 있는 환경이라고 보기 어렵다. 환경노동위원회로 한정해서 보면 환노위 위원 중 초선 의원들의 비율이 압도적으로 높게 나타난다(정혜윤 외 2023, 144). 정부 부처와 관료들이 축적한 전문성은 정부 발의 법안의 통과율을 높이는 데에도 기여하지만 의원 발의 법안의 통과 여부에 영향을 주기도 한다. 의원 발의 법안을 상임위원회에서 심의하는 과정에서 전문성을 가진 정부 부처의 의견이 일종의 판단의 준거가 되기 때문이다. 환노위에서 노동 관련 법안의 입법 과정 실무를 맡아온 보좌관은 연구진과의 인터뷰에서 고용노동부에서 반대하는 의원 발의 법안은 상임위에서 통과되기가 매우 어려운 것이 현실이라고 말했다.<sup>121)</sup>

둘째, 정치적인 관점에서 보면 집권당 소속 의원들은 대통령의 정책 의제를 반영하는 정부 발의 법안을 지지할 가능성이 높으므로, 정부안은 여당 소속 의원들의 지지를 통해 통과될 가능성이 높다. 집권 여당의 지지가 중요한 요인이라면 정부 발의 법안의 통과 여부는 집권당 의원들이 국회에서 다수 의석을 차지하고 있는가에 따라서 영향을 받게 될 것으로 보인다. 다시 말하면 대통령이 소속된 정당 소속 의원들이 국회 의석의 다수를 점하는 단점정부 시기에는 정부안이 통과될 확률이 높을 것이다. 반면 대통령이 소속된 집권당 소속 의원들이 과반 이상의 국회 의석을 보유하지 못한 상황에서는 정부안이 통과될 확률이 상대적으로 낮을 것이다. 하지만, 우리 국회는 여당과 야당의 합의 처리의 전통이 있으며 단점정부 시기가 분점정부 시기에 비해 전반적으로 법안 통과율이 높고 입법 생산성이 높은가에 대해서는 여전히 논쟁이 진행중으로 합의된 결론이 없는 상황이다(김용호 2002; 오승용 2004; 문우진 2010, 2013, 2014). 제21대 국회의 입법 결과를 분석한 전진영(2024)의 최신 연구에 따르면 제21대 국회의 의원 발의 법

121) 환경노동위 실무 경험을 가진 보좌진 인터뷰, 2024년 5월 14일.

안의 경우 대표 발의자의 소속 정당이 다수당일 경우 통과될 확률이 높은 것으로 나타났다. 여당 혹은 야당 소속 의원이 발의했는가 보다는 국회의 다수당 소속 의원의 발의했는가 더 중요하다는 의미로, 야당이 과반수 이상의 의석을 점유하고 있는 경우 여당 의원들이 발의한 법안에 비해 야당 의원들이 발의한 법안이 통과될 확률이 높았다. 우리는 동일한 가설이 정부 입법의 경우에도 적용될 수 있는지 살펴볼 것이다.

이 연구는 정부의 노동 관련 입법 의제가 국회에서 다뤄지는 양상을 분석하는 것을 목적으로 하므로, 의원안이 정부의 반대에 의해 좌절되는 경우는 연구 대상에 포함하지 않고 후속 연구를 통해 분석할 것이다. 특히 단점정부 시기와 분점정부 시기 정부안의 통과율을 비교해 볼 것이다. 이에 더해 대통령의 정책 선호와 이념 성향이 정부안의 내용과 통과여부에 영향을 미치는가에 대해서도 살펴보고자 한다.

## 2 분석 대상과 방법

고용노동부의 정책 의제는 다양한 방식을 통해 현실에서 집행되고 실현된다. 법률을 제정하거나 개정하지 않고도 기존 정책 기조를 새로운 방향으로 전환하거나 새로운 정책을 집행할 수 있는 경우도 많다. 예를 들어 문재인 대통령 시절 뜨거운 논쟁의 대상이 되었던 최저임금 인상이나 공공기관에 고용된 ‘비정규직의 정규직화’ 정책은 법률의 제개정이 없이도 추진이 가능했다. 최저임금 인상은 헌법에 명기된 최저임금법을 법적 근거로 하였고, 정규직 확대 정책은 정부의 가이드라인을 통해 실행되었다. 하지만 다양한 정부의 정책들은 법률의 제개정을 필요로 한다. 우리는 고용노동부의 정책 의제들이 국회에서 다뤄지는 과정을 분석하는 것을 목적으로 하므로 정부 발의 법안 중 환경노동위원회에서 다뤄진 노동 관련 법안들의 입법 과정에 대해 살펴볼 것이다.

정부의 관점에서 볼 때 입법이 필요한 경우와 별도의 법률 제개정 없이 행정부 차원에서 수행할 수 있는 의제가 있다면, 법안을 심의하는 국회의 관점에서 보자면 법안은 제안 주체에 따라서 정부안과 의원안, 그리고 위원회안으로 구분해 볼 수 있다. 정부안과 의원안은 개념적으로는 명확히 구분되지만 실질적으로는 구분하기 어려운 측면도 있다. 정부가 법률안을 제안하기 위해서는 부처 내에서 검토하는 데에서 시작해서 부처 간 의견 조정 등 여러 단계의 과정을 거쳐야 하며 긴 시간이 소요된다. 이와 같은 복잡

한 과정을 거치지 않고 빠른 시간 안에 법안을 제안하고 국회의 심사절차를 시작하기 위해 정부가 이른바 ‘청부입법’을 한다는 견해도 있다. 정부에서 실질적으로 준비한 법안을 정책적 견해가 유사한 의원에게 ‘청탁’하여 정부의 법안 발의과정보다 단순한 의원 발의의 형식으로 법안을 제출하도록 한다는 것이다. 정부는 시간을 단축할 수 있고 의원 입장에서는 업적이 생기기 때문에 ‘청부입법’이 실재할 가능성이 높지만 당사자가 아닌 외부의 시각에서 이를 객관적으로 검증하기는 어렵다. 따라서 우리는 이른바 ‘청부입법’으로 제정된 법률이 있다고 하더라도 본 장의 분석대상인 정부 발의 입법에 포함하지 않는다. 또한 의원 발의 입법은 고용노동부의 의제와 직결된 것이 아니므로 우리는 노동 분야를 다루는 정부 발의 법률안이 환경노동위원회에서 다뤄지는 과정에 초점을 둘 것이다.

위원회안은 상임위원회에서 동일한 사안을 다루는 관련 법안들을 통합적으로 심의하여 타협안 혹은 합의안을 도출하여 제출하는 경우가 많다. 정부가 발의한 법안의 경우도 결과적으로는 위원회안으로 통합되어 통과되는 경우가 있으므로 우리는 위원회안을 따로 다루지는 않으나 정부안이 통합되어 위원회안으로 통과되는 경우 간접적으로 위원회안에 대해 다루게 될 것이다.

시기적으로는 19대부터 21대 국회의 환경노동위원회에서 다뤄진 정부안들을 추려서 살펴볼 계획이다. 분점정부와 단점정부의 효과를 잘 살펴볼 수 있는 시기이기 때문이다. 제19대 국회의 전기간은 집권당이 다수를 점유하는 단점정부가 유지되었으나 이 기간동안 이명박 대통령에서 박근혜 대통령으로 대통령이 바뀌었다. 제20대 국회의 경우는 민주당이 과반을 차지하지 못한 원내 제1당이 되면서 여소야대 분점정부로 출발하였고, 문재인 대통령이 취임한 뒤에도 역시 분점정부 상태가 유지되었다. 21대 국회는 문재인 대통령 시기 집권당이 다수당인 단점정부였으나 야당이 대선에서 승리하고 윤석열 대통령이 취임하면서 분점정부로 바뀌었다. 제20대 국회의 경우는 집권당의 대선 패배로 인해 분점정부에서 단점정부로 전환되었으며, 제21대 국회의 경우는 집권당의 대선 패배로 인해 단점정부가 분점정부로 바뀌었다. 분점정부와 단점정부의 효과를 확인하기 위해서 제20대와 제21대 국회의 사례를 살펴보는 것으로 충분할 수도 있으나 제19대 국회를 포함시킨 이유는 집권당이 동일하더라도 대통령이 바뀔 경우 정부안의 통과율이 다르게 나타나는지 확인해 보기 위해서이다. 제19대 국회의 사례를 포함할 때 대통령이 바뀌는 효과와 집권당이 바뀌는 효과가 차이를 보이는지 확인할 수 있기 때문이다.

## 제2절

# 정부 발의 법안의 가결에 영향을 주는 요인들

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리는 제19대 국회부터 제21대 국회까지의 시기동안 환경노동위원회에서 다뤄진 정부 발의 법률안들을 선별하여 입법 성공 여부를 살펴볼 것이다. 특히 정부 발의 법률안이 통과되는데 단점정부 여부가 영향을 미치는지에 대해 초점을 두고 노동 분야 정부 발의 법안들의 입법과정을 분석하고자 한다.

### 1 제19대 국회의 노동분야 정부 입법

2012년 출범한 제19대 국회는 총 300석 중 집권당인 새누리당이 152석을 차지하면서 여당이 다수의석을 점유한 단점정부로 출발하였다. 2012년 말에 치러진 대선에서 박근혜 대통령이 승리하면서 보수정당이 정권 재창출에 성공한다. 그 결과 제19대 국회는 전기간에 걸쳐서 집권당이 다수 의석을 점유하였다. 제19대 국회 회기가 끝나가던 2016년 3월 새누리당의 공천파동으로 이재오 의원 등이 탈당하면서 새누리당의 과반 의석이 붕괴되었으나 의정활동이 이루어지던 대부분의 기간은 새누리당이 다수 의석을 유지하였다.

제19대 국회의 환경노동위원회는 전반기와 후반기 모두 야당에서 위원장을 맡았다. 여당 입장에서 보면 상대적으로 정치적 중요도가 낮은 상임위원 것으로 추정된다. 이후와 비교할 때 제19대 국회 환노위에서는 상대적으로 노동조합 출신 및 노동 전문가들이 다수 상임위원으로 활동하였다. 제19대 전반기는 국회 전체가 여대야소였음에도 불구하고 환경노동위원회는 야당 의원의 숫자가 1명 더 많은 여소야대였다. 후반기의 경우는 새누리당과 민주당 계열 정당이 각각 7명으로 동수를 이루었다. 전반기의 경우는 양당의 간사인 김성태, 홍영표 의원이 노동조합 출신이며, 그 외에도 최봉홍, 김경협, 한정애, 심상정 의원이 노동조합 출신이다. 노동운동에 참여했었던 신계륜 위원장과 노동문제 전문가 은수미 의원은 범노동계 인사로 분류할 수 있다. 후반기의 경우는 전반

기와 비교할 때 노동계 출신 인사가 대폭 줄어들었다. 새누리당은 최봉홍 의원이 노동조합 출신이며 민현주 의원이 젠더와 노동문제를 연구한 사회학자 출신이다. 민주당의 경우는 김영주 의원과 한정애 의원이 노동조합 출신이었다.

[표 5-1] 제19대 국회 환노위 위원 명단

	새누리당	민주통합당/새정치민주연합/ 더불어민주당	통합진보당
전반기	김성태(간사), 김상민, 서용교, 이완영, 이종훈, 주영순, 최봉홍	신계륜(위원장), 홍영표(간사), 김경협, 은수미, 장하나, 한명숙, 한정애	심상정
후반기	권성동(간사), 문대성, 민현주, 양창영, 이자스민, 주영순, 최봉홍	김영주(위원장), 이인영(간사), 우원식, 은수미, 이석현, 장하나, 한정애	

[표 5-2]는 제19대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 법안들을 의결일자 순으로 정렬한 결과이다. 제안일자 기준으로 이명박 대통령 시기 제안된 법안들의 경우 원안가결이 2건, 수정가결이 3건, 대안반영폐기가 5건, 그리고 임기만료폐기가 3건이었다. 대안반영폐기를 포함하여 총 13건 중 10건이 법안으로 통과되었다. 박근혜 대통령 시기에 제안된 법안들은 수정가결 2건, 대안반영폐기 5건, 그리고 임기만료폐기가 총 16건이었다. 통과된 법안 수로 보면 총 23건 중 7건이다. 이 숫자만 비교해 보면 짧은 시기 이명박 정부에서 정부 발의 법안들이 다수 통과된 것처럼 보이지만, 정부 발의 법안들은 국회에 제안된 이후 심의과정에 시간이 소요되며 대통령 임기 말에 이르러서 다수의 법안이 통과되는 경우가 많다. 실제로 [표 5-4]에서 확인할 수 있듯이 박근혜 정부 시기 제안된 법안들이 박근혜 정부의 임기말로 접어든 제20대 국회에서 다수 통과되었다. 이명박 대통령 시기 제안된 법안들 중 임기만료폐기된 건의 숫자가 적은 이유도 유사한 맥락에서 설명할 수 있다. 제19대 국회가 출범한 시기는 이명박 정부의 마지막 해로 제19대 국회에 포함된 시기가 짧았으며, 제18대 국회에서 임기만료폐기 처리된 정부안들이 다수 있었을 것으로 추정된다.

[표 5-2] 제19대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
1900758	국가기술자격법 일부개정법률안	2012-07-19	2014-04-29	대안반영폐기
1900829	근로자의날제정에관한법을 전부개정법률안	2012-07-23	2015-12-31	원안가결
1900815	경제사회발전노사정위원회법 일부개정법률안	2012-07-23	2015-12-31	원안가결
1901889	산업안전보건법 일부개정법률안	2012-09-20	2013-05-07	대안반영폐기
1901880	고용보험법 일부개정법률안	2012-09-20	2016-05-29	임기만료폐기
1902207	진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률...	2012-10-15	2015-12-31	대안반영폐기
1902219	산업재해보상보험법 일부개정법률안	2012-10-18	2016-05-29	임기만료폐기
1902323	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률...	2012-10-29	2016-05-29	임기만료폐기
1902445	고용보험법 일부개정법률안	2012-11-06	2013-05-07	수정가결
1902542	고용정책 기본법 일부개정법률안	2012-11-13	2013-12-26	대안반영폐기
1902639	근로복지기본법 일부개정법률안	2012-11-19	2013-12-31	수정가결
1903084	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률...	2012-12-13	2013-05-07	수정가결
1903087	임금채권보장법 일부개정법률안	2012-12-13	2014-02-28	대안반영폐기
1904323	노동위원회법 일부개정법률안	2013-03-29	2014-12-29	수정가결
1907396	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안	2013-10-31	2016-05-29	임기만료폐기
1907763	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률...	2013-11-14	2014-02-28	대안반영폐기
1908873	파견근로자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	2013-12-30	2016-05-29	임기만료폐기
1910391	산업재해보상보험법 일부개정법률안	2014-04-29	2014-12-29	대안반영폐기
1912068	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률...	2014-10-17	2016-05-29	임기만료폐기
1912107	고용보험법 일부개정법률안	2014-10-23	2016-05-29	임기만료폐기
1912372	임금채권보장법 일부개정법률안	2014-11-07	2014-12-29	대안반영폐기
1912785	장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안	2014-12-03	2016-05-29	임기만료폐기
1913263	숙련기술장려법 일부개정법률안	2014-12-26	2015-12-31	수정가결
1913369	공인노무사법 일부개정법률안	2014-12-29	2015-12-31	대안반영폐기
1913393	남녀고용평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률...	2014-12-30	2016-05-29	임기만료폐기
1913520	산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률안	2014-12-31	2016-05-29	임기만료폐기
1913486	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률...	2014-12-31	2016-05-29	임기만료폐기
1913475	고용보험법 일부개정법률안	2014-12-31	2016-05-29	임기만료폐기

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
1913462	최저임금법 일부개정법률안	2014-12-31	2016-05-29	임기만료폐기
1914252	근로기준법 일부개정법률안	2015-03-11	2016-05-29	임기만료폐기
1914292	고용보험법 일부개정법률안	2015-03-13	2016-05-29	임기만료폐기
1914630	직업안정법 일부개정법률안	2015-04-07	2016-05-29	임기만료폐기
1917091	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률...	2015-10-07	2015-12-31	대안반영폐기
1917219	국가기술자격법 일부개정법률안	2015-10-15	2016-05-29	임기만료폐기
1917347	산업안전보건법 일부개정법률안	2015-10-23	2016-05-29	임기만료폐기
1918477	장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안	2016-01-19	2016-05-29	임기만료폐기

전반기와 후반기로 나누어 살펴보면 전반기에 다뤄진 정부안은 의결일자 기준으로 총 11건이며 수정가결이 4건, 그리고 대안반영폐기가 7건이었다. 후반기에 다뤄진 정부안은 총 25건이며 원안가결이 2건, 수정가결이 1건, 대안반영폐기가 3건, 그리고 임기만료폐기가 19건이었다. 임기만료폐기의 경우를 제외하면 전반기에 11건, 후반기에 6건이 법률로 통과되었다.

이 시기의 특징 중 하나는 보수정당 출신 후보가 대선에서 승리하여 정권 재창출에 성공하였고 국회의 정당 간 의석배분 비율이 회기 내에 크게 바뀌지 않고 유지되었다. 그 결과 이명박 정부에서 제안된 법안들이 박근혜 대통령 시기에 통과된 경우가 다수 있었다.

법안의 내용으로 보면 통과된 법안들과 폐기된 법안들 사이에 큰 차이를 발견하기 어려웠다. 법안을 내용에 따라 ▲ 구직 및 실업혜택 확대 ▲ 근무여건 개선 ▲ 양성평등 및 일·가정 양립 ▲ 사용자-구직자 매칭 ▲ 기타 등으로 구분해 보면 통과된 법안들과 폐기된 법안들 모두에서 해당 내용을 담은 법안들을 찾을 수 있었다. 다만 근무여건 개선에 관련된 법안의 경우 진폐위로금 지급 효율화, 산업재해보상보험의 지급 기한 확대 등 정부 혹은 공공 기금에서 지출되는 예산을 확대하는 법안들이 통과된 반면 근로자에게 지급되는 임금 보장 방안, 최저임금 적용대상 확대, 임금체불 예방을 위한 사업주 부담 강화, 근로자의 안전조치 요구권 강화 등 사용자의 비용이 늘어나는 법안들이 폐기되었다는 특징이 있다.

박근혜 대통령은 노동 분야 주요 공약으로 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기를 제시한 바 있고, 2015년 노사정위원회에서 근로시간 단축을 포함한 합의문을 통과시켰

다. 하지만 한국노총이 노사정대타협 파기를 선언하는 등 논란이 지속되면서 동력을 상실하였고 19대 국회 임기말에 모두 폐기처리 되었다.

## 2 제20대 국회의 노동분야 정부 입법

제20대 총선에서 여당인 새누리당이 패배하면서 여소야대로 출범하였다. 더불어민주당이 123석으로 1당이 되었고, 새누리당이 122석을 차지하였다. 그리고 국민의당이 38석의 제3당으로 등장하였다. 박근혜 대통령이 탄핵되면서 조기에 치러진 2017년 대통령 선거에서 문재인 후보가 승리하면서 더불어민주당이 집권하게 되면서 집권당이 제1당이 되었으나 민주당의 의석수가 과반에 미치지 못했고 국민의당/민생당과 공조할 경우 과반에 근접할 수 있었다.

제19대 국회와 마찬가지로 제20대 국회에서도 환노위에 노동조합 출신이 다수 포진하였다. 전반기의 경우 홍영표 위원장을 비롯하여 한정애, 임이자 의원이 새누리당과 더불어민주당의 간사를 맡았고, 장석춘, 문진국, 이정미 의원 등이 노동조합 출신이었다. 후반기는 새누리당 김학용 의원이 위원장을 맡았고, 한정애, 임이자 의원이 전반기와 동일하게 양대 정당의 간사를 맡았다. 문진국, 이정미 의원 등이 전반기에 이어서 노동조합 출신으로 환노위에서 활동하였다.

[표 5-3] 제20대 국회 환노위 위원 명단

	더불어민주당	새누리당	국민의당	정의당
전반기	홍영표(위원장), 한정애(간사) 강병원, 서형수, 송옥주, 신창현, 이용득	임이자(간사), 문진국, 신보라, 장석춘, 조원진, 하태경	김삼화(간사), 이상돈	이정미
	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당
후반기	한정애(간사), 송옥주, 이용득, 설 훈, 전현희, 윤호중, 김태년	김학용(위원장), 임이자(간사), 문진국, 이장우, 신보라, 강효상	김동철(간사), 이상돈	이정미

제20대 국회 환노위에서 심의한 정부발의 법안은 총 36건으로 제19대와 동일했다. 제안일 기준으로 박근혜 정부 시기 제안된 법안들의 처리결과는 총 15건 중에서 원안 가결 1건, 수정가결 3건, 대안반영폐기 9건, 임기만료폐기 2건이었다. 여소야대 분점정부라는 정치환경 속에서도 제안된 15건의 법안 중 13건이 통과되었다. 문재인 정부 시기에 제안된 법안은 총 21건이며 이들 중 원안가결 1건, 대안반영폐기 4건, 임기만료폐기 16건으로 총 5건의 법안만이 통과되었다.

문재인 정부 시기 민주당이 의석수로는 원내 제1당이었지만 과반에 못미치는 의석을 확보하고 있었고, 바른미래당이라는 제3당이 있었다는 점에서 여대야소 단점정부로 보기는 어렵다. 전반기 박근혜 대통령 시기와 후반기 문재인 대통령 시기를 정치 환경의 측면에서 비교해 보면 문재인 대통령 시기의 국회가 상대적으로 행정부에 우호적인 환경이었다고 볼 수 있다. 국민의당이 민주당에서 갈라져 나왔으나 정책선호의 측면에서 볼 때 당시 여당인 새누리당보다는 더불어민주당과 가깝다고 볼 수 있기 때문이다. 하지만 정부안이 통과된 비율을 살펴보면 문재인 정부 시기가 현저하게 낮다는 점을 확인할 수 있다. 절대적인 건수로 보아도 박근혜 대통령 시기에 비해 적다. 하지만 이와 같은 결과는 대통령 임기 말에 이르러 정부발의 법안들이 통과되는 경향을 보인다는 점을 감안하여 해석해야 한다. 제21대 국회의 정부입법을 살펴보면 문재인 대통령 시기 총 17건이 법률로 통과되어 대통령 임기말 효과가 크다는 점을 보여주었다.

[표 5-4] 제20대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
2000486	국가기술자격법일부개정법률안	2016-06-27	2016-12-08	수정가결
2000492	산업현장일학습병행지원에관한법률안	2016-06-27	2019-08-02	대안반영폐기
2000511	최저임금법일부개정법률안	2016-06-27	2020-05-29	임기만료폐기
2000515	장애인고용촉진및직업재활법일부개정법률안	2016-06-27	2016-12-08	수정가결
2000517	산업안전보건법일부개정법률안	2016-06-28	2018-12-27	대안반영폐기
2001390	한국산업안전보건공단법일부개정법률안	2016-08-03	2016-12-08	원안가결
2002369	근로복지기본법일부개정법률안	2016-09-21	2016-12-08	수정가결
2002799	남녀고용평등과일가정 양립지원에관한법률...	2016-10-21	2019-08-02	대안반영폐기
2003320	고용정책기본법일부개정법률안	2016-11-04	2019-04-05	대안반영폐기
2004546	파견근로자보호등에관한법률일부개정법률안	2016-12-21	2020-05-29	임기만료폐기

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
2004760	고용보험법일부개정법률안	2016-12-29	2018-12-27	대안반영폐기
2004792	고용상연령차별금지및고령자고용촉진에관한법률...	2016-12-29	2019-04-05	대안반영폐기
2004796	산업안전보건법일부개정법률안	2016-12-29	2017-03-30	대안반영폐기
2005169	고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한 법률...	2017-01-19	2018-12-27	대안반영폐기
2008469	공인노무사법일부개정법률안	2017-08-10	2020-05-29	임기만료폐기
2008729	외국인근로자의고용등에관한법률일부개정법률안	2017-08-28	2020-05-29	임기만료폐기
2010022	건설근로자의고용개선등에관한법률일부개정법률안	2017-11-06	2019-10-31	대안반영폐기
2011076	가사근로자의고용개선등에관한법률안	2017-12-28	2020-05-29	임기만료폐기
2011250	공인노무사법일부개정법률안	2018-01-03	2020-05-29	임기만료폐기
2011251	직업안정법일부개정법률안	2018-01-03	2020-05-29	임기만료폐기
2011252	파견근로자보호등에관한법률일부개정법률안	2018-01-03	2020-05-29	임기만료폐기
2012917	고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한 법률...	2018-04-05	2020-05-29	임기만료폐기
2012951	고용보험법일부개정법률안	2018-04-06	2019-08-02	대안반영폐기
2013125	근로자퇴직급여보장법일부개정법률안	2018-04-18	2020-05-29	임기만료폐기
2014645	파견근로자보호등에관한법률일부개정법률안	2018-07-31	2020-05-29	임기만료폐기
2016250	산업안전보건법전부개정법률안	2018-11-01	2018-12-27	대안반영폐기
2016458	청년고용촉진특별법일부개정법률안	2018-11-09	2020-05-29	임기만료폐기
2017787	직업안정법전부개정법률안	2018-12-27	2020-05-29	임기만료폐기
2021995	숙련기술장려법일부개정법률안	2019-08-16	2020-03-06	원안가결
2022075	사회적기업육성법일부개정법률안	2019-08-22	2020-05-29	임기만료폐기
2022464	구직자취업촉진및생활안정지원에관한법률안	2019-09-16	2020-05-20	대안반영폐기
2022800	교원의노동조합설립및운영등에관한법률...	2019-10-04	2020-05-29	임기만료폐기
2022801	노동조합및노동관계조정법일부개정법률안	2019-10-04	2020-05-29	임기만료폐기
2022802	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률...	2019-10-04	2020-05-29	임기만료폐기
2023041	장애인고용촉진및직업재활법일부개정법률안	2019-10-25	2020-05-29	임기만료폐기

내용 면에서 살펴보면 제19대의 경우와 유사하게 통과된 법안과 폐기된 법안 사이에서 확연한 차이를 발견할 수 없었다. 다만 제19대 당시 박근혜 정부에서 제안했던 법안들이 제20대에 다시 제출되어 통과된 경우가 있었다. 예를 들어 산업안전보건법 증진을 위해 근로자의 안전조치 요구권을 강화하는 내용의 산업안전보건법 일부개정법률안, 고령자 및 준고령자 명칭을 장년으로 변경하고 장년고용 지원을 활성화하는 고용상 연령

차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률, 직업교육훈련제도 정비와 관련된 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안 등이 이에 해당한다.

제20대 국회 환노위에서 다룬 정부발의 노동관련 법안의 처리과정을 살펴보면 분점 정부 시기였던 전반기 박근혜 대통령 집권기간에도 정부가 제안한 법안들의 대다수가 통과되었다. 이에 더해 문재인 정부 시기 통과된 법안들 중에서도 박근혜 대통령 시절 고용노동부가 제19대 국회에 제안했던 법안들이 다시 제출되어 통과된 경우가 다수 있었다는 점이 특기할만한 사항이다. 반면 문재인 정부 시기에는 집권당인 민주당이 과반에 미치지 못하는 제1당이었고 바른미래당이라는 제3당이 존재하는 정치환경 속에서 정부 발의 법안의 가결율이 저조하였다. 하지만, 박근혜 정부의 초기와 말기를 비교해 볼 때 확인할 수 있듯이 제20대 국회에서 문재인 정부의 노동관련 법안들의 가결율이 낮은 이유는 국회 내의 정당간 의석배분 등 정치환경 보다는 대통령 임기초와 임기말의 대비로 인한 것으로 보인다.

### 3 제21대 국회의 노동분야 정부 입법

총선에서 더불어민주당이 압도적인 승리를 거두면서 제21대 국회는 여대야소 단점정부로 출발하였다. 더불어민주당이 163석, 미래통합당이 84석을 차지하였고, 양대 정당의 이른바 위성정당들인 미래한국당과 더불어민주당이 각각 19석과 17석을 차지하였다. 더불어민주당의 자매정당을 표방한 열린민주당도 3석을 차지했다. 정의당은 6석을 확보하였고, 국민의당은 3석으로 줄어들었다. 종합해 보면 민주당 계열 정당이 183석을 차지했고 보수계열 정당이 103석을 확보하였다.

환노위 위원의 구성을 살펴보면 전반기에는 노동조합 혹은 노동운동 출신은 임이자, 박대수, 이수진, 강은미 의원(전반기)이 있었고, 후반기에는 임이자, 박대수, 김형동(한국노총 변호사), 이수진, 이은주 의원이 활동하였다.

**[표 5-5] 제21대 국회 환노위 위원 명단**

	더불어민주당	미래통합당/국민의힘	정의당
전반기	송옥주(위원장), 안호영(간사), 양이원영, 윤미향, 윤준병, 이수진, 장철민, 최종윤	임이자(간사), 김성원, 김 응, 박대수, 이종배, 홍석준	강은미
후반기	전해철(위원장), 김영진(간사), 노웅래, 우원식, 윤건영, 이수진, 이학영, 전용기, 진성준	임이자(간사), 김형동, 박대수, 이주환, 정찬민, 지성호	이은주

이 시기 정부발의 법안의 심의과정을 살펴보면 문재인 대통령 시기 제안된 법안 23건 중 원안가결 3건, 수정가결 1건, 대안반영폐기 13건, 임기만료폐기 6건으로 17건이 통과되었다. 하지만 윤석열 대통령 취임 이후 여소야대 분점정부로 바뀌면서 정부발의 법안 11건 중 2건을 제외하고 9건이 임기만료로 폐기 처리되었다. 이 결과로 볼 때 분점정부와 단점정부라는 정치환경이 정부발의 법안들의 가결률에 결정적 영향을 주는 것으로 보이지만, 앞서 살펴본 바와 같이 대통령 임기초에는 정부안의 통과가 다소 부진하고 임기말로 접어들면서 다수의 법안들이 통과되는 양상을 보였으므로 제22대 국회에서 윤석열 정부의 정부안 가결률을 살펴본 뒤에 분명한 결론을 내릴 수 있을 것이다.

**[표 5-6] 제21대 국회 환노위에서 심의한 정부 발의 노동 분야 법안**

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
2100985	장애인고용촉진및직업재활법일부개정법률안	2020-06-25	2024-05-29	임기만료폐기
2101183	교원의노동조합설립및운영등에관한법률일부개정법률안	2020-06-30	2020-12-09	수정가결
2101184	노동조합및노동관계조정법일부개정법률안	2020-06-30	2020-12-09	대안반영폐기
2101185	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률...	2020-06-30	2020-12-09	대안반영폐기
2101815	파견근로자보호등에관한법률일부개정법률안	2020-07-13	2020-11-19	원안가결
2101847	가사근로자의고용개선등에관한법률안	2020-07-13	2021-05-21	대안반영폐기
2101854	산업안전보건법일부개정법률안	2020-07-13	2021-04-29	대안반영폐기
2103779	고용보험법일부개정법률안	2020-09-11	2020-12-09	대안반영폐기

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
2103803	고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한 법률...	2020-09-11	2020-12-09	대안반영폐기
2104625	임금채권보장법일부개정법률안	2020-10-23	2021-03-24	대안반영폐기
2104628	남녀고용평등과일가정 양립지원에관한법률....	2020-10-23	2021-04-29	대안반영폐기
2106706	외국인근로자의고용등에관한법률일부개정법률안	2020-12-18	2021-03-24	대안반영폐기
2106925	장애인고용촉진및직업재활법일부개정법률안	2020-12-24	2021-06-29	대안반영폐기
2106947	근로자직업능력개발법일부개정법률안	2020-12-28	2021-12-09	대안반영폐기
2110523	근로기준법일부개정법률안	2021-06-02	2024-05-29	임기만료폐기
2112120	청년고용촉진특별법일부개정법률안	2021-08-19	2024-05-29	임기만료폐기
2112906	공인노무사법일부개정법률안	2021-10-21	2022-05-29	대안반영폐기
2113119	고용보험법일부개정법률안	2021-11-03	2024-05-29	임기만료폐기
2113122	고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한 법률...	2021-11-03	2024-05-29	임기만료폐기
2113950	한국고용노동교육원법일부개정법률안	2021-12-17	2022-05-29	원안가결
2113969	집행유예선고에관한결격사유명확화를위한고용보험 법등...	2021-12-17	2022-05-29	원안가결
2114370	근로자직업능력개발법일부개정법률안	2022-01-12	2022-12-08	대안반영폐기
2114558	근로복지기본법일부개정법률안	2022-01-25	2022-05-29	대안반영폐기
2115024	노사관계발전지원에관한법률일부개정법률안	2022-03-31	2024-05-29	임기만료폐기
2117318	구직자취업촉진및생활안정지원에관한법률일부개정 법률안	2022-09-08	2023-07-18	대안반영폐기
2117668	행정기관소속위원회정비를위한근로기준법등3개법 률의...	2022-09-30	2024-05-29	임기만료폐기
2119204	임금채권보장법일부개정법률안	2022-12-28	2024-01-09	수정가결
2122139	공인노무사법일부개정법률안	2023-05-18	2024-05-29	임기만료폐기
2124351	소상공인의일시적등록기준미달시제재처분유예를위 한가축분뇨의관리및이용에관한법률등5개법률의....	2023-09-08	2024-05-29	임기만료폐기
2125029	남녀고용평등과일가정 양립지원에관한법률...	2023-10-05	2024-05-29	임기만료폐기
2125030	근로기준법일부개정법률안	2023-10-05	2024-05-29	임기만료폐기
2125031	고용보험법일부개정법률안	2023-10-05	2024-05-29	임기만료폐기
2125097	국민평생직업능력개발법일부개정법률안	2023-10-12	2024-05-29	임기만료폐기
2125791	공인노무사법일부개정법률안	2023-12-07	2024-05-29	임기만료폐기
2125792	사회적기업육성법일부개정법률안	2023-12-07	2024-05-29	임기만료폐기

이전 국회와 마찬가지로 제21대 국회에서도 통과된 법안들과 임기만료로 폐기된 법안들을 내용 면에서 구분하기는 어려웠다. 통과된 법안과 통과되지 못한 법안들 모두 ▲ 구직 및 실업혜택 확대 ▲ 근무여건 개선 ▲ 양성평등 및 일가정 양립 ▲ 사용자-구직자 매칭 등의 내용을 담고 있었다. 다만 특기할만한 사항은 국제노동기구 협약 비준과 관계된 3개 법안(공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안, 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안)은 제20대 국회에서 통과되지 못했으나, 제21대 국회에서 통과되었다.

### 제3절

## 고용노동부와 입법 정치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 입법과정에서 고용노동부는 얼마나 큰 영향력을 미치고 있을까? 분점정부 하에서 대통령과 행정부가 대립하며 입법 기능이 저하되는 교착상태는 실제 입법에 얼마나 큰 영향을 미치고 있을까? 지금까지 제19대에서 제21대 국회 기간 동안 환경노동위원회에서 심의한 정부 발의 노동 법안들이 국회에서 논의된 결과를 토대로 보면 이 질문에 대해 단정적으로 답하기는 어려워 보인다.

우리가 관심을 가지고 지켜본 정치 환경 요인은 영향력이 크지 않은 것으로 보인다. 이전 시기에 대한 연구가 보강되어야 하겠지만, 우리가 살펴본 시기의 경우 단점정부와 분점정부 사이의 차이가 크게 발견되지 않았다. 분점정부에서는 정부 입법이 원내 다수를 점유한 야당의 반대로 인해 통과되기 어렵다는 분점정부 정치교착 가설에 대한 반례는 제20대 국회 전반기 박근혜 대통령 시기에서 찾을 수 있다. 이 시기 여당은 총선에서 패배하고 다수당의 지위를 상실하였다. 박근혜 대통령은 국회에서 탄핵소추안이 통과된 점에서 알 수 있듯이 대중적인 지지도도 낮아졌고 여당과 야당의 긴장과 대립도 고조되었다. 하지만 이 시기 환노위에서 다뤄진 15건의 정부안 중에서 13건이 통과되었다. 다만 제20대 국회 전반기의 경우 분점정부이기는 하지만 야당이 하나로 통합된 단일한 야당이 아니었고 제3당이 존재했다는 점은 간과하지 말아야 할 것이다. 양당구조 하의 분점정부는 다당구조 하의 분점정부와 비교할 때 여당과 야당의 대립이 더욱 강렬하고 타협이 어려울 수 있다.

같은 제20대 국회 후반기의 경우 문재인 후보가 당선되면서 여당이 원내 최대 의석을 보유한 1당이 되었지만 여전히 과반 의석을 확보하지 못한 상황이었다. 따라서 이 시기 정부안의 가결률이 낮은 원인은 여소야대 분점정부로 볼 소지가 있다. 게다가 제21대 국회에서 더불어민주당이 과반 이상의 다수 의석을 차지한 뒤 정부가 발의한 노동관련 법안들이 대거 통과되었다는 사실은 분점정부 하에서 정부가 처한 어려움을 보여준다. 제21대 국회 후반기의 경우 윤석열 대통령이 당선되면서 여소야대 분점정부가

시작되었고, 환노위에서 다뤄진 법안들이 대거 임기만료폐기 처리되었다는 점도 분점정부 정치교착 가설을 지지하는 근거로 보인다. 하지만 이와 같은 결과를 단점정부와 분점정부의 차이로 결론짓기 어렵게 만드는 또 다른 요인이 있다.

박근혜 대통령 시기와 문재인 대통령 시기에 공통적으로 나타나는 현상 중 하나는 대통령 임기 주기에 따라서 정부발의 법안들의 가결률이 달라진다는 것이다. 대통령 임기 초기에는 가결률이 높지 않으며, 임기 후반으로 갈수록 정부에서 제안한 법안들의 가결률이 높게 나타났다. 법안이 통과되는 데에는 시간이 필요하고 정부의 임기가 끝나가면서 추진해 오던 정책들을 마무리하고 성과를 내기 위한 노력을 기울이기 때문에 나타나는 현상으로 보인다. 이와 같은 관점에서 보자면 제20대 국회 전반기에 분점정부임에도 박근혜 정부의 정부안 가결률이 높게 나타난 이유는 임기 후반 효과가 작용한 것으로 볼 수 있다. 문재인 대통령 임기 후반 제21대 국회 전반기의 경우는 임기 후반과 단점정부가 공존했기 때문에 어떤 효과가 더 크게 나타난 것인지 구분하기 어려우나 임기 후반 효과가 어느정도 존재했을 가능성이 높다. 제21대 국회의 후반기는 분점정부와 윤석열 대통령의 임기 초반이 공존하는 상황이다. 향후 제22대 국회에서 윤석열 정부 후반기 정부안 가결률을 살펴본 뒤에 분점정부 정치교착 가설과 대통령 임기 주기 효과 사이의 관계를 규명할 수 있을 것으로 보인다.

앞서 우리는 고용노동부의 축적된 전문성에 대해 간략히 언급하였다. 순환하여 근무하는 환노위 위원들과 비교할 때 고용노동부의 전문성이 높기 때문에 부처의 영향력이 클 것이라는 전문성 가설이다. 고용노동부의 전문성 수준은 시간의 흐름과 무관하게 지속된다고 본다면, 전문성 가설이 작동한다면 의원들의 노동 관련 전문성에 따라서 정부안이 다른 방식으로 다뤄질 수 있을 것이다. 제21대 국회 환노위의 경우는 제19대 및 제20대 국회 환노위와 달리 노동 관련 전문성이 상대적으로 낮다고 보인다. 노동 관련 배경을 가진 위원의 숫자가 적고 더불어민주당의 경우 과거와 달리 노동조합 및 노동운동 배경을 가진 위원이 배정되지 않았다. 하지만 제20대 국회 초기 박근혜 대통령 임기 말에 정부안이 대거 가결된 것과 유사하게 제21대 국회 전반기에는 문재인 행정부의 정부안이 다수 가결되었다. 이런 점에서 보면 의원들의 전문성 수준은 입법과정에 큰 변수로 작용한다고 보기 어렵다고 판단된다.

한가지 흥미로운 점은 고용노동부는 대통령의 소속 정당 및 정책선호가 변하더라도 지속적으로 추진하는 정책 의제들을 가지고 있었다. 정부안 중에서 박근혜 정부 시기 임기만료로 폐기가 되더라도 다음 국회에서 문재인 정부의 고용노동부로서 동일한 정책을 지속적으로 추진하여 가결된 사례들을 발견할 수 있었다. 이런 점에서 보자면 고용노동부의 전문성에 더해 지속성이 중요한 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 의원들은 순환하며 환노위에 배속되지만 고용노동부는 지속적으로 노동문제를 다루며 환노위에 자신들의 의제를 제안하는 것이다. 이와 같은 의제들은 대체로 정치적으로 큰 쟁점이 되는 민감한 사안들이 아니며 고용노동부가 조용히 그러나 지속적으로 추진하는 사안들이었다. 고용노동부 의제의 연속성은 대통령이 바뀌는 경우에도 유지되는 경향을 보여주었다. 제19대 국회의 경우에는 보수 정당이 정권 재창출에 성공하면서 고용노동부의 의제가 연속성을 가졌다고 볼 수 있으나, 박근혜 정부 시기에 제안된 의제들이 문재인 정부 시기에 통과된 경우는 고용노동부가 지속적으로 관심을 가지는 의제를 통과시킨 것으로 보아야 할 것이다.

정부 발의 법안들을 대상으로 분석하니 이 장에서 다루는 내용은 한계를 가지고 있다. 고용노동부는 전문성을 토대로 의원발의 법안의 통과를 막는 경우도 많다는 점을 서두에서 언급하였다. 이와 같은 부분은 폐기된 법안들이 논의된 과정을 모두 살펴보아야 하므로 방대한 자료를 검토해야 한다. 이 부분에 대한 연구는 후속 연구를 통해 진행할 것이다. 이에 더해 정부발의 법안의 내용을 살펴보면 전반적으로 노동 분야의 쟁점 법안들은 포함이 되어있지 않음을 알 수 있다. 그 이유는 법안의 제개정이 필요하지 않은 경우도 있으나, 쟁점 법안의 경우 이미 다수 의원들이 지속적으로 관련 법안을 제안한 경우도 있다. 예를 들어 근로시간 단축 법안 같은 경우 사회적으로 큰 쟁점이 되었고 정책적 함의 또한 매우 큰 법안이었다. 박근혜 대통령이 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기를 공약으로 제시하였고 노사정위 고용노동법안심사소위 추진하였으나 국회에 상정되지 않았다. 결국은 문재인 대통령 시기에 이르러서 국회에서 통과되었다. 이 법안은 다수의 의원들이 이미 수많은 관련 법안을 발의한 상태였으며 의원들에 의해 제안된 법안들을 토대로 하여 최종 법률안이 만들어지고 통과되었다. 이와 경우 고용노동부의 영향이 큰 것인지 그렇지 않은 것인지 판단이 쉽지 않다.

마지막으로 정부 발의 법안들 중에서 쟁점 법안들이 포함되어 있지 않다는 사실은 국

회의 의제설정 역량이 강화되고 의원들이 과거에 비해 적극적으로 입법활동에 나선다는 점을 시사한다. 민주주의가 성숙하면서 국회의 권한이 확대되는 것은 자연스러운 현상이지만, 중요한 정책의제에 대한 정부의 입법활동이 위축되고 있다는 사실이 의미하는 바에 대해서는 한번쯤 생각해 볼 필요가 있다. 앞서 서두에서 제기한 바와 같이 국회의원들의 정책 전문성이 정부 부처에 비해 낮은 상황에서 국회의원들이 법안 발의를 주도하는 것이 반드시 바람직하다고 보기는 어렵다. 행정부와 입법부가 분명하게 분리되어 있는 미국의 경우 행정부는 법안을 제안할 수 없으며 국회의원들이 법안을 제안해야 한다. 하지만 미국 의회에는 특정 상임위에서 오랜 시간동안 입법활동을 이어가며 전문성을 축적한 다선 의원들이 많다. 뿐만 아니라 국회의원 개개인의 자율성이 높기 때문에 상임위에서 법안에 대한 심의가 충실하게 이루어진다. 반면 우리 국회의 경우 다선 의원들의 비율이 점차 낮아지고 초선 의원의 비중이 높아지고 있으며 상임위를 순환하는 관계로 국회의원들의 정책 전문성이 정부 부처에 비해 높다고 보기 어렵다. 이에 더해 상임위에서 이루어지는 법안 심사과정도 충분하지 못한 경우가 많다. 국회의원 개개인의 정책 전문성이 향상되거나 정당의 정책역량이 대폭 강화되지 않는다면 중요한 사안들의 경우 정부 부처에서 충분히 검토하여 법안을 발의하고 국회의원들이 정부 발의안을 비판적으로 심의하는 편이 유권자들에게는 더 나은 대안일 수도 있다. 이렇게 본다면 보다 충실한 법안 심사를 위해서는 (1) 개별 국회의원의 역량을 강화할 수 있도록 지원조직과 보좌진을 강화하거나, (2) 정당의 정책기능을 획기적으로 개선하거나, (3) 정부의 입법기능을 보다 활발하게 활용하는 방안을 찾을 필요가 있다.



# 제6장

## 근로감독 제도 형성의 정치과정

정혜윤

---

제1절 들어가며

제2절 근로감독 제도의 체계와 역할

제3절 근로감독 제도의 도입과 확장

제4절 근로감독 행정의 제도화와 변용

제5절 나아가며



## 제 1절 들어가며

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구방법과 구성

근로감독(labor inspection) 행정은 근로기준법을 포함한 노동관계법의 준수를 보장하기 위해 근로기준의 최저 수준을 사전적으로 점검하고, 노동자의 법적 권리 구제를 신속히 처리하는 것을 목적으로 한다(정인수·정병석 1992; 김의영 2013). 국제노동기구(ILO)는 근로감독을 “작업장에서 노동법 적용을 보장하는 공공 노동행정의 기능”으로 정의하며, 감독관의 주요 역할은 예방, 교육, 그리고 필요한 경우 법 집행 조치를 통해 사용자가 법률 준수의 중요성을 이해하고 실천하도록 설득하는 것이라고 설명한다(ILO 2010).

근로감독 행정은 19세기 영국에서 산업혁명 당시 노동자의 열악한 근로 조건을 개선하기 위해 도입되었다. 1802년 영국 의회는 ‘아동 노동자를 위한 법률’을 제정했으나, 실질적인 집행은 이루어지지 않았다. 이후 1833년 영국 정부가 최초로 근로감독관 4명을 임명하며 근로감독 제도가 본격적으로 시작되었다. 이 제도는 이후 유럽 전역으로 확산되며 각국의 행정체계에 맞게 발전하였다. 1890년 베를린 회의에서는 15개국 대표들이 근로조건 개선과 감독 서비스 제공을 위한 최초의 기준을 채택했으며, 1919년 베르사유 조약에는 “각 국가는 노동자 보호를 위해 법과 규정을 집행할 감독 시스템을 마련해야 한다”고 명시되었다.

이러한 흐름은 ILO의 창설과 함께 강화되었다. ILO는 1923년 제20호 노동 감독 권고안을 채택했고, 1947년에는 81호 ‘근로감독’ 협약을 채택했으며, 현재까지 150개국 이 이를 비준했다. ILO 81호 협약은 총 190개 협약 중 하나로, 정부가 갖추어야 할 기본적인 노동행정 체계를 규율하는 우선협약(Priority Conventions)에 속한다.<sup>122)</sup> 한국은 1992년 12월 81호 협약을 비준하여 국내법적 효력을 발생시켰다. 총 32개 조항으로 이루어진 근로감독 협약의 주요 내용은 [표 6-1]에 정리되어 있다.

122) 윤효원. (2022.6.16.). “ILO 81호 ‘근로감독’ 협약은 제대로 이행되고 있나”. 매일노동뉴스

**[표 6-1] 근로감독 협약 81조의 주요 내용**

<p>이 협약은 공업 및 상업부문 사업장에서 근로조건과 근로자 보호에 관한 법규정 집행을 보장하기 위한 근로감독 체계를 제공하기 위함</p> <p>이 협약은 감독기능 및 조직, 중앙기관의 책임, 감독관과 공사 기관, 사용자, 근로자 또는 노사단체의 협력, 여성을 포함한 충분한 수의 감독관의 채용, 감독관의 적절한 지위, 사무실과 교통수단 등 물질적 수단 및 장비, 철저하고 정기적인 사업장의 감독, 감독 작업에 관한 보고서 및 연간 통계 출간 등을 규정</p> <p>근로감독관의 기능(법 규정 집행 보장, 사용자와 근로자에게 자문 제공, 권한 있는 기관에 정보 제공) 및 권한, 즉 감독 대상인 사업장에 자유롭게 출입할 수 있는 권한, 자유롭게 조사 특히 신문할 수 있는 권한, 서류 검토, 견본 수거의 권한, 결함 시정에 관한 명령을 내리거나 경고 혹은 조연의 적절성 여부를 결정하거나 절차이행 또는 추천할 권한을 규정</p> <p>근로감독관은 감독을 받는 사업체에 대하여 직·간접적인 이해관계를 가져서는 안되며 업무처리 중 알게 된 제조상·상업상 비밀 또는 진정의 출처를 누설하여서는 안됨</p>
--

(출처: 고용노동부(2017, 89))

### 1) 한국 근로감독(관) 제도 주요 선행연구

한국의 근로감독 제도에 대한 기존 연구는 대체로 현실적인 제도 개선 방안과 실천 과제를 중심으로 진행되었으며, 주로 노동부의 정책 과제를 도출하기 위한 용역 연구의 형태로 수행되었다. 대표적인 연구로는 『근로감독행정 혁신방안 연구』(권순원 외 2018, 한국노동사회연구소), 『근로감독제도의 정책적 개선 방안』(김근주 외 2018, 한국노동연구원), 『근로감독제도의 실효성 제고 방안에 관한 연구』(권창준 2020, 단국대학교 박사 학위 논문), 『근로감독관 업무 개선 방안 연구』(장홍근 외 2015, 고용노동부), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』(김정한 외 2006, 노동부) 등이 있다.

선행 연구들은 제도 개선 방향으로 대체로 다음 다섯 가지 방안을 제시해 왔다. 첫째, 근로감독관의 인력 충원이다. 둘째, 근로감독관 업무가 체불임금 해결에 과도하게 집중되어 있어, 별도의 청이나 기관 설립 등을 통해 업무를 분담해야 한다는 제안이다. 셋째, 근로감독관이 집단적 노사관계 직무를 수행하는 것은 업무 부담뿐 아니라 노사 자율성 측면에서도 문제가 있으므로, 해당 업무를 노동위원회로 이관하거나 축소해야 한다는 의견이다. 넷째, 근로감독관 제도가 별도의 근거 법률 없이 고용노동부 훈령인 ‘근로감독관 직무 규정’으로 규율되고 있으며, 특별사법경찰권 관련 사항도 법무부 예규 및 법무부령으로만 규정되어 있다는 점에서, 감독 권한의 명확한 근거를 마련하고 역할

강화를 위한 독자적 법률 제정의 필요성이 제기되고 있다. 다섯째, 근로감독 권한의 일부를 지방정부로 이양하는 방안에 대한 논의가 있다. 이 중 근로감독관 인력 충원은 2018년 이후 문재인 정부에서 일정 부분 실현되었으나, 다른 제안들은 여전히 실현되지 않거나 논쟁의 여지가 있다.

본 연구는 기존 연구와 달리 정책 개선점 도출보다는 제도 형성과정에 초점을 맞춘다. 제도는 역사적·구조적 맥락에서 형성되며, 단기간 내 변화를 이루기 어렵다. 본 연구는 한국의 근로감독 제도가 현재와 같은 형태로 형성된 배경을 탐구하고자 한다. 특히 경제성장을 우선시하며 노동자의 요구를 억제하는 데 기여했던 ‘발전국가의 유산’이 민주화 이후 어떻게 변화했는지를 분석하고, 제도 형성의 정치적 과정을 통해 중장기적 관점에서 개선 방향을 검토한다.

이 글의 연구 질문은 다음과 같다.

■ 한국의 근로감독제도 형성의 특징은 무엇인가

■ 민주화 이전과 이후 근로감독행정의 연속성과 변화는 무엇인가

## 2) 연구방법

문헌연구가 중심으로 『노동행정10年史』(노동청 1973), 『노동행정사 제1편~4편』(노동부 2007), 연도별 『고용노동백서』를 기본 자료로 사용했으며, 이외 선행연구와 신문 기사 등을 검토했다. 관계자 인터뷰도 부분적으로 활용한다.

[표 6-2] 인터뷰 내용과 소속

일시	내용	분류	소속
2024.4.25.	지역 시민사회에서 경험하는 근로감독관	F	지역 노동조합 상담소 실장
2024.5.21.	현장 근로감독관의 업무와 경험	G	전 근로감독관
2024.6.10.	노동운동과 젠더 운동 속에서 경험한 근로감독관	H	여성 상담센터 팀장
2024.6.12.	단체협약 시정제도와 근로감독관 제도 (관련 연구 수행 경험 있음)	I	노동조합 연구원 연구자
2024.7.18.	정당은 고용노동부와 어떻게 만나는가 (일부 근로감독관 내용 있음)	D	정당 정책전문위원
2024.10.16.	집단적 노사관계 업무에 대한 근로감독관의 경험과 견해	J	전 근로감독관

본격적 논의에 들어가기 앞서 제2절에서는 근로감독행정의 체계와 근로감독관의 권한과 역할 및 현황을 알아본다. 제3절에서는 근로감독 행정의 도입과 확장의 역사를 밝히고, 제4절에서 민주화 이후 근로감독 제도의 연속성과 변화를 밝힌다. 제5절에서 본문을 요약하고 미래 과제에 대해 서술한다.

## 제2절

# 근로감독 제도의 체계와 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 근로감독 제도의 체계

한국의 근로감독 제도는 헌법, 근로기준법, 최저임금법 등 노동관계법에서 명시된 노동자의 권리와 근로조건이 실제 사업장에서 제대로 보장되고 이행되는지 관리·감독하는 고용노동부의 행정 기능이다. 이 제도의 법적 근거는 근로기준법 제11장(근로감독관 등)에 명시되어 있으며, 최저임금법과 남녀고용평등법을 포함한 총 19개 법률에 따라 특정 범죄에 대해 사법경찰관의 직무를 수행하도록 규정하고 있다.

근로기준법은 근로조건을 확보하기 위해 고용노동부 및 그 소속기관에 근로감독관을 두도록 규정하고 있다(근로기준법 제101조). 또한, 근로감독관의 권한, 의무, 감독기관에 대한 신고, 사법경찰관 행사자의 제한, 권한의 위임 등에 대해 명시하고 있다. 그러나 근로감독관의 구체적인 역할에 대한 세부 내용은 포함되어 있지 않다. 실질적으로 근로감독 행정에 관한 세부 사항은 고용노동부의 훈령인 ‘근로감독관 직무규정’에 상세히 기술되어 있다.

근로감독관은 근로시간, 임금, 노동 3권 등 국내 노동기준이 산업 현장에서 어떻게 적용되는지를 조사하고, 개선 방안을 행정적 관점에서 조언·지도한다. 이 과정에서 근로감독관은 현장조사, 자료 제출 요구, 심문, 검진 등 다양한 권력적 및 비권력적 사실행위를 수행한다. 경우에 따라 법령에 근거하여 시정명령 또는 시정지시와 같은 행정처분을 내리기도 한다. 또한, 근로감독관은 사법경찰관의 역할도 수행하며, 노동법의 형벌 조항을 집행하기 위한 전 단계에서 중요한 사법적 기능을 담당한다(노상헌 외 2022).

그럼에도 현재 근로감독관 제도는 별도의 근거 법률 없이 구체적인 내용은 고용노동부 훈령인 근로감독관 직무규정을 통해 규율하고 있으며, 감독관의 특별사법경찰관리에 관한 것 역시 구체적인 내용은 법무부 예규와 법무부령으로 규정하고 있다. 근로감독의 소관 법률인 노동관계법이 대부분 1953년 ‘근로기준법’ 제정 이후 제정되었다는 점을 고려

할 때 근로감독 권한의 근거에 대한 명확화 및 역할 강화를 위한 독자적 법률을 만들 필요성이 제기되어왔다. ‘근로감독관 직무 규정’의 내용 중 법률 차원에서 규율이 필요한 부분을 근로기준법으로 규정하는 내용에 대하여 성안 작업 및 논의가 전개되고 있다.<sup>123)</sup>



(출처: 김근주(2018, 26))

[그림 6-1] 근로감독분야별 규율 제도

근로감독의 유형은 담당 분야에 따라 크게 일반 근로감독, 산업안전보건 근로감독, 선원 근로감독, 고용보험수사로 구분된다. 각 근로감독 제도는 근로기준법, 산업안전보건법, 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」(이하 진폐법), 선원법, 그리고 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(이하 사법경찰직무법)의 규정에 근거를 두고 있다.

근로감독관의 자격과 직무 규정 등 세부사항은 대통령령, 고용노동부 훈령, 해양수산부 훈령 등을 통해 구체적으로 규정되어 있으며, 이러한 체계는 그림 [6-1]에 정리되어 있다(김근주 2018).

본 보고서는 논의의 초점을 주로 일반 근로감독관에 둔다.

123) 보다 상세한 논의는 노상현 외(2022; 2023)의 보고서를 참고

## 2 근로감독 관련 조직구조

근로감독 조직은 고용노동부 본부, 지방고용노동청, 그리고 지청으로 구성된다. 고용노동부 본부에서는 2019년 4월 16일, 근로감독 정책을 총괄하는 근로감독정책단이 한시 조직으로 신설되어 2023년 1월 31일까지 운영되었다(고용노동부, 2023). 현재(2024년 10월 8일 기준) 근로기준정책관 산하의 근로감독기획과가 근로감독 업무를 총괄하고 있다.

고용노동부는 6개의 지방고용노동청과 40개의 지청으로 구성되어 있다. 지방고용노동청은 총 8~9개 과 중 5개 과(노사상생지원과, 근로개선지도 1과, 근로개선지도 2과, 근로개선지도 3과, 광역근로감독과)가 근로감독 업무를 담당한다.

지청은 보통 4~7개 과로 이루어지며, 그중 4개 과(노사상생지원과, 근로개선지도 1과, 근로개선지도 2과, 근로개선지도 3과)가 근로감독 업무를 맡고 있다. 그러나 노사상생지원과가 설치된 지청은 경기지청과 울산지청 두 곳에 불과하다. 현재 113개의 근로감독 부서가 운영되고 있다.

노사상생지원과는 집단적 노사관계 지원 업무를 주로 담당하며, 근로개선지도과는 근로감독 및 신고 사건 처리를 담당한다. 노사상생지원과가 설치되지 않은 지청에서는 근로개선지도 1과가 노사상생지원 업무를 병행한다(한국조직학회 2019). 각 부서에는 보통 2~4명이 근로감독 업무를 맡고 있다.

## 3 근로감독관의 역할과 현황

### 1) 주요 역할

근로감독관 직무 규정에 따르면, 근로감독관은 사업장 점검, 노동법 위반 조사, 노사관계 관리 등 다양한 업무를 수행한다. 근로감독관의 직무는 다음 네 가지로 크게 구분된다.

- (1) 사업장 지도·감독: 사업장 점검, 노무관리 지도, 체불임금 청산, 집단적 노사관계 관리.
- (2) 신고 사건 처리: 노동법 위반 신고 조사 및 처리.

- (3) 사법경찰관 직무: 노동법 위반 관련 사법적 조치.
- (4) 일반 행정 사무: 인허가 처리, 취업규칙 심사, 법령 질의, 도산 확인 등.  
상세 내용은 [표 6-3]을 참고할 수 있다.

**[표 6-3] 근로감독관의 주요 직무**

<b>사업장지도감독</b>	사업장 감독 - 정기감독: 조건이 취약해 감독이 필요하다고 판단되는 사업장에 대해 매년 실시하는 근로감독 - 수사감독: 정기감독 계획에 반영하지 못한 사업장 중 별도 계획 수립해 실시하는 근로감독 - 특별감독: 노동관계 법령 위반 사실을 수사하기 위해 실시하는 근로감독 - 재감독: 최근 3년내 위 3가지 중 어느 하나에 해당되는 감독 받은 이후 위반에 따른 신고사건이 접수된 사업장에 대해 실시하는 다시 실시하는 근로감독
	사업장 노무관리지도: 노사가 노사 문제를 스스로 해결할 수 있는 기반을 강화하기 위하여 사용자의 노무관리 능력을 향상시키고 노사가 관계 법령의 내용을 자율적으로 개선하도록 지도 및 교육
	체불임금 청산지도: 체불임금을 기일 내 전액 청산하도록 지도하고 지원하는 제반 조치하는 업무 및 임금체불액이 10억 원 이상이거나 임금체불로 인하여 사회적 물의가 발생한 사업장의 경우 장관에게 보고 등의 업무
	노동 동향 파악 및 노사분규 예방 등의 집단적 노사관계 업무 - 노동동향 파악 및 동향 보고 작성 - 노조사업장 임금 및 단체교섭 지도 - 노사분규 취약요인이 있는 사업장을 파악하고 이를 관리 및 지도
<b>신고사건처리</b>	신고사건에 대한 진정 및 민원 처리
<b>사법경찰관의 직무</b>	고소고발에 대한 범죄 사건 처리
<b>일반행정사무</b>	인허가 및 승인 사무 - 15세 미만인 자의 취직 인허가 - 미성년자에게 불리한 근로계약 해지 - 임신부 및 18세 미만인 자의 야간작업, 휴일근로 인가 - 감시단속적 적용 제외 인가 - 기준미달의 휴업수당지급 승인 - 근로시간연장 인가 또는 승인 - 수습사용 중에 있는 자의 최저임금적용 제외 인가 - 정신장애나 신체장애로 인한 최저임금 적용제외 인가
	취업규칙 등의 심사
	법령질의 처리
	도산 등 사실 인정 및 확인 업무

(출처: 근로감독관집무 규정, 권순원 외(2018), 20-21을 토대로 작성)

근로감독관의 업무는 관련 법률만 해도 총 19개에 달한다. ① 근로기준법, ② 최저임금법, ③ 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, ④ 임금채권보장법, ⑤ 노동조합 및 노동관계조정법 ⑥ 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법 ⑦ 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 ⑧ 근로복지기본법 ⑨ 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 ⑩ 파견근로자보호 등에 관한 법률(파견법) ⑪ 근로자퇴직급여 보장법 ⑫ 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 ⑬ 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 ⑭ 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 ⑮ 산업안전보건법(산안법) ⑯ 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률(진폐법), ⑰ 산업재해보상보험법, ⑱ 중대재해처벌법(2022.1.27.부터 시행), ⑲ 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2022.6.16.부터 시행.)(단, 산안법, 진폐법, 중대재해처벌법은 산업안전 근로감독관 담당)(노상현 외 2022, 9-10)

일본과 비교해도 과중한 수준이다. 노상현(2014)은 일본이 8개의 노동보호법만 감독행정에 적용하는 반면, 한국은 16개(현재 19개)를 담당하고 있다고 지적한다.

특히 IMF 금융위기 이후 노동시장 불평등 심화로 감독행정이 강화되며 업무 부담이 크게 증가했다. 1999년부터 근로기준법이 5인 미만 사업장으로 확대 적용되었고, 각종 보호 법제가 마련되면서 감독 대상 사업장이 급증했다. 이로 인해 신고 사건과 임금 체불 피해 사례도 급증하며 처리 업무가 가중되었다.

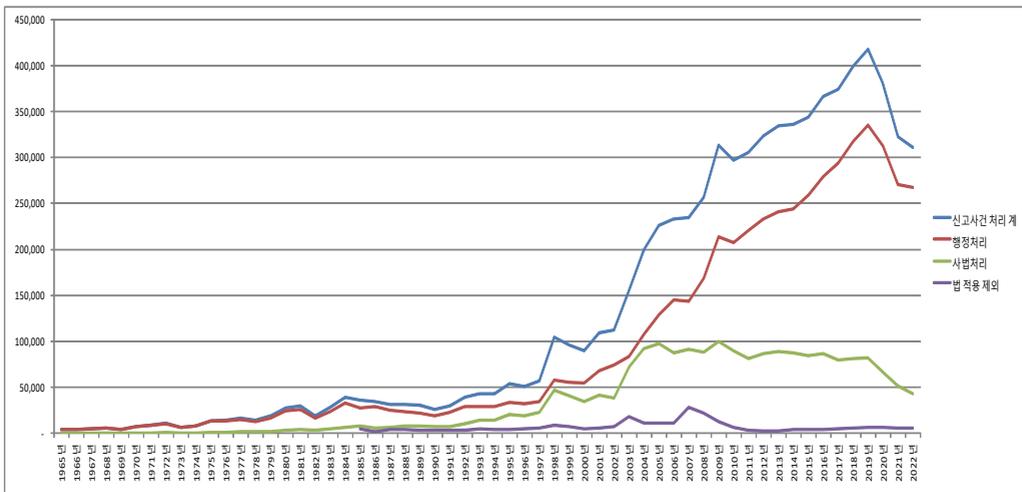
2003년 ‘사업장 감독종합시행계획’에서는 비정규직, 연소자, 여성, 외국인, 장애인 등 취약계층에 대한 감독을 체계화하였고, 성희롱, 모성보호, 최저임금, 근로시간 등도 주요 감독 업무로 포함되었다. 이러한 변화로 감독 대상과 노동자 수가 급속히 증가하면서 근로감독관의 업무는 폭증했다.

## 2) 한국 근로감독 업무의 특징

한국 근로감독관의 업무 중 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 신고사건 처리와 체불청산 지원이다. 1965년부터 2022년까지의 신고사건 처리 건수와 결과는 [그림 6-2]에서 확인할 수 있다. 신고 건수는 1965년 이후 꾸준히 증가했으며, 특히 1997년 이후 급증해 2019년에 최고치를 기록했다. 이후로는 다소 감소하는 추세를 보이고 있다.

2022년 지방고용노동관서에 접수된 신고 사건은 총 305,519건이며, 전년도 이월 사건을 포함한 처리 건수는 310,805건이다. 이 중 267,987건(86.2%)은 피해 근로자의 권리구제 등으로 행정종결 처리되었고, 42,818건(13.8%)은 사법처리되었다(고용노동백서 2023).

반면, 사업장 감독은 근로감독관 업무에서 상대적으로 낮은 비중을 차지한다.



(출처: (고용)노동통계연감(1971년~2023년) 토대로 작성)

[그림 6-2] 신고사건 처리 결과(1965~2022년)

2014년 기준 근로감독관의 업무 비중을 분석한 내부 자료에 따르면, 신고사건 처리(68.4%)와 체불 청산 지원(14.4%)이 대부분을 차지하며, 이 중 신고사건의 82.8%는 임금체불 관련이었다. 반면, 사업장 감독의 비중은 8.3%에 불과했다(이종수 2021). 노무현 정부 시기 근로감독관 충원이 이루어졌음에도 임금체불 건수는 감소하지 않아 여전히 근로감독 행정에서 중요한 비중을 차지하고 있다.

2010년부터 2023년까지의 연도별 사업장 감독 및 자율점검 실적은 [표 6-4]에 나타나 있다. 전반적으로 감독 대상 사업장 수와 감독 건수는 증가하는 추세를 보인다. 정기 감독이 가장 높은 비율을 차지하며, 수시 감독과 자율점검이 그 뒤를 잇는다.

2023년 기준으로 근로감독관은 28,120개소를 대상으로 근로감독을 실시했다. 이 중 정기 감독(22,151개소)이 가장 많았고, 수시 감독(5,964개소)과 특별 감독(5개소)이 뒤를 이었다. 자율점검 및 기타 점검은 10,098개소에서 이루어졌다.

[표 6-4] 연도별 사업장감독 및 자율점검 등 실적 비교

(단위: 개소)

년	사업장 수	감독			노무관리 지도	기타 (자율점검 등)
		정기	수시	특별		
2010	35,034	19,882	13,587	6,280	15	15,152
2011	39,980	23,688	17,157	6,511	20	16,292
2012	31,048	21,719	7,093	14,424	202	9,329
2013	22,245	13,280	5,844	7,386	50	8,965
2014	24,281	16,889	1,897	14,985	7	7,394
2015	20,425	19,536	5,873	13,651	12	9,889
2016	31,867	22,094	6,297	15,770	27	9,773
2017	29,454	22,574	5,869	16,604	101	6,880
2018	34,594	26,082	21,751	4,319	12	8,512
2019	35,077	25,415	20,714	4,666	35	9,662
2020	25,686	5,740	3,625	2,110	3	9,889
2021	33,319	11,191	7,471	3,711	9	10,057
2022	38,892	27,180	22,416	7,453	11	11,061
2023	38,218	28,120	22,151	5,964	5	10,098

(출처: 연도별 고용노동백서 토대로 작성)

1980년대부터 체불 노동자 수, 사업체 수, 체불액은 시기별 변동은 있었지만 전반적으로 꾸준히 증가해왔으며, 큰 개선이 이루어지지 않았다. [그림 6-3]은 연도별 임금체불 추이를 보여주며, 특히 2018년부터 2022년까지의 급격한 증가가 두드러진다.

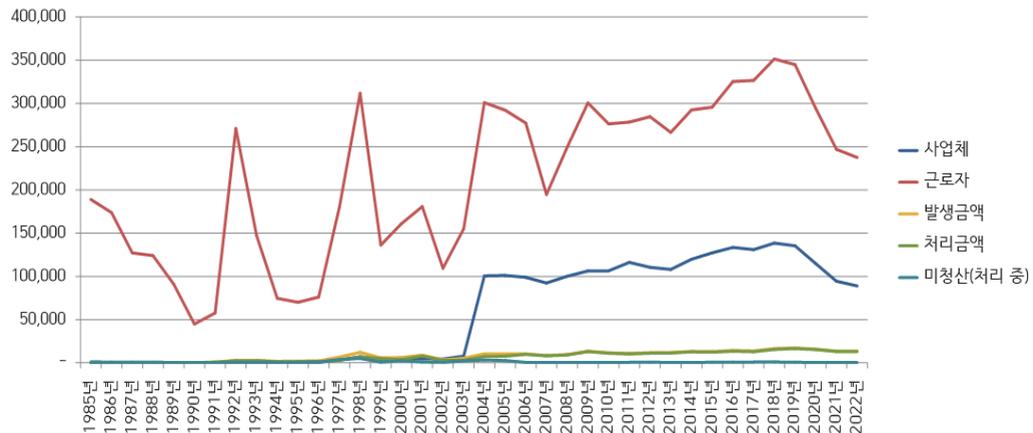
임금체불 문제가 여전히 해결되지 않는 상황에서, 이 업무를 근로감독관이 담당하는 한 체불임금 처리는 근로감독관 업무에서 가장 큰 비중을 차지할 수밖에 없다.

[표 6-5] 임금체불의 규모

(단위: 개소, 명, 억원)

연도	사업체	노동자	발생금액	처리금액	미청산(처리 중)
1985년	993	189,004	514	490	24
1988년	698	124,057	494	460	34
1991년	344	57,672	802	681	121
1994년	766	74,655	1,710	1,029	681
1997년	3,213	180,163	6,581	2,743	3,838
1998년	7,035	311,965	12,185	7,048	5,137
2001년	4,638	180,711	8,897	7,863	1,034
2004년	100,607	301,032	10,426	7,221	3,205
2007년	92,293	194,831	8,403	8,107	296
2010년	106,434	276,417	11,630	11,127	503
2013년	108,034	266,508	11,930	11,391	539
2016년	133,546	325,430	14,286	13,489	797
2018년	138,533	351,531	16,472	15,509	963
2021년	94,385	247,005	13,505	13,141	364
2022년	88,870	237,501	13,472	13,101	371

(출처: (고용)노동통계연감 1991년~2023년)



(출처: (고용)노동통계연감 1991년~2023년)

[그림 6-3] 임금체불의 규모

## 제3절

# 근로감독 제도의 도입과 확장

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 근로감독행정은 어떻게 도입되고 확장되었는가

한국의 근로감독 행정은 1953년 근로기준법 제정과 함께 제도적 기반이 마련되며 시작되었다. 이후 1957년에는 시·도에 주재감독관 55명이 임명되면서 현대적인 근로기준행정이 시작되었지만, 당시 감독관은 특별사법경찰관 지위가 없어 위법 행위 발견 시 직접 수사 대신 고발만 가능했다.

1961년은 근로감독 행정에 있어 중요한 전환점이었다. 2월 20일 근로감독 규정이 공포되었고, 6월 25일 특별사법경찰관 지위를 부여받은 근로감독관이 시·도에 배치되었다. 이후 근로감독 제도의 발전은 노동법 개정과 밀접히 연결되어 있다.

민주화 이전 노동법 개정은 주로 1961년 5·16쿠데타, 1972년 유신헌법, 1980년 군사쿠데타 이후 이루어졌으며, 개별 노동자를 보호하는 방향으로 근로감독이 강화되었다. 그러나 집단적 노사관계법은 노동3권을 제약하는 형태로 개정되었다(이철수·최영기 외 2000). 이 시기 근로감독 행정의 목적은 개별 노동자 보호를 강화하면서도 노동운동의 성장을 억제하는 데 있었다.

1963년에는 노동청이 발족하며 노동국 내 근로기준과가 설치되어 근로감독관의 지휘 아래 감독 업무가 시작되었다. 1966년, 최초의 근로감독관 직무규정이 제정되어 사업장 감독과 신고사건 처리의 절차가 구체화 되었다(권창준 2020).

1970년에는 근로기준과가 국 단위로 승격되고, 근로감독관 소속이 지방사무소로 변경되었다. 1974년에는 산업재해보상보험사무소와 직업안정소가 통합되면서 현재의 지방관서 체계로 개편되었으며, 총 33개의 근로감독과가 설치되었다. 또한, 근로기준법 적용이 5인 이상 사업장으로 확대되면서 근로감독관이 151명으로 대폭 증원되었다.

1979년에는 산업안전과 근로기준의 업무수행 조직이 완전히 분리되었고, 1981년에는 노동청이 노동부로 승격되며 근로기준국이 신설되며, 감독행정이 더 중요한 위상을 가지게 되었다.

[표 6-6] 근로감독 제도의 형성(1953~1983년)

년	내용
1953	'근로기준법'이 제정되며 근로기준 업무와 근로감독 행정이 시작
1957	시·도에 주재감독관을 55명을 임명하며 비로소 <b>현대적인 근로기준행정이 시작</b>
1961	근로감독 규정이 2월 20일에 공포, 6월 25일에 특별사법경찰관 지위 갖는 <b>근로감독관이 55명이 각 시도에 배치</b>
1963	<b>노동청이 발족</b> 과 노동국 내 근로기준과 설치, 근로감독관 지휘 아래 감독행정 시작
1966	<b>근로감독집무규정이 최초로 제정</b>
1970	4월 7일 근로기준과가 국 단위로 승격, 근로감독관 소속이 현재와 같은 지방사무소로 변경
1974	산업재해보상보험사무소 및 직업안정소가 통폐합되면서 <b>현재와 같은 지방관서로 개편되며 총 33개의 근로감독과가 설치</b>
1979	<b>산업안전과 근로기준의 업무수행조직이 완전히 분리</b>
1981	<b>노동청이 노동부로 승격되며 근로기준국이 신설</b>

(참고: 권창준 2020, 13-14; 노동부 2006, 43)

즉, 정부는 근로기준법의 보호 범위와 내용을 확대하고 법 위반에 대한 벌칙을 강화함으로써 노동자의 삶을 개선하는 동시에 조직적·집단적 움직임을 억제하고자 했다. 그러나 정부의 경제정책이 '선성장 후분배'를 표방함에 따라 노동자 삶의 질적 개선에는 기업 우선이라는 구조적 한계가 존재했다(노동부 2006). 이에 따라 근로감독관 수는 증가했지만, 근로기준법 위반 건수 또한 기하급수적으로 늘어나는 결과를 초래했다.

“노동청과 전국 35개 지방사무소에 매년 10~20명씩 증원되지만 기업의 발전과 고용의 증가 속도에는 뒤따르지 못해 전국사업장을 커버하기에는 인원이 크게 부족... 수적으로도 부족한데다 권한과 의무는 크지만 업무를 수행하기 위한 제반 장비가 부족하여 효율적인 근로감독을 하기가 어려운 실정... 물론 감독관 중에는 자질면에서 나쁜 사람이 있어요. 몇 안되는 이들 때문에 전체 이미지가 흐려지고 있는 것 같습니다”

(“노사 진통과 새 좌표(75) 노동행정 근로감독” 매일경제 1980.6.30.)

## 2 집단적 노사관계 업무는 언제 근로감독관의 직무가 되었는가

1980년대 이후, 근로감독관의 업무는 집단적 노동자 결사와 단체행동 억제를 목표로 강화·재정비되었다. 1981년에는 노동자의 집단적 움직임이 격화됨에 따라, 집단적 노사관계 업무가 근로감독관의 공식 업무로 포함되었다. 이에 따라 법무부의 유권해석(법무 810-14632, 근로감독권의 한계)과 노동관계 법령(勤基 1455-23113)에 따라 근로감독관은 집단적 노사관계법의 사법 처리까지 담당할 수 있게 되었다(정인수·정병석 1992).

이후 근로감독 직렬의 분리와 인원 증대도 주로 노사분쟁 억제를 목적으로 이루어졌다. 1982년 1월 16일, 정부는 노사분규 조정 업무를 강화하기 위해 근로감독관을 대폭 증원하고, 일반직에서 분리해 전문직제로 전환하며 정예화를 추진했다.<sup>124)</sup> 1983년, 근로감독관 직렬이 별도로 신설되면서 인원이 대폭 증원되었다(노동부, 2006). 정부는 당시 일반행정직 공무원이 근로감독관으로 채용되어 전문성 부족으로 인해 사건 처리 지연, 노사 양측 이해관계 얽힘 등 부작용이 발생했다고 설명한다.

이 시기 근로감독관의 업무 초점은 사업장 감독보다는 급증하는 노사 갈등 대응에 맞춰져 있었다.<sup>125)</sup> 노동자들의 투쟁이 격화될수록 근로감독관 인원도 증가했으며, 1981년부터 1989년까지 약 1.5배로 증원되었다.

[표 6-7] 1980년대 근로감독관 정원

구분	1981	1983	1987	1988	1989
감독관 정원	360	375	389	432	564

(출처: 노동부 2006)

1987년 노동자 대투쟁 시기, 근로감독관의 업무가 노사분쟁 대응에 우선되었다는 점은 다양한 자료에서 확인된다. 언론 보도에 따르면, 근로감독관의 본래 취지는 사전 예방감독에 있으나, 당시에는 노사 문제의 사후 처리에만 집중되어 본래 업무 수행이 사실상 어려운 상황이었다고 지적되었다.

124) 동아일보. (1983.1.16.). “근로감독관 특수직제 신설 검토”

125) 매일경제. (1983.3.28.). “근로감독관 직렬 내 1일부터 신설”

노동부 관계자는 근로감독관제도를 둔 근본적인 취지는 발생한 노사문제의 사후처리보다도 노사간에 발생할 수 있는 각종 문제를 사전에 예방감독하는데 있음에도 인원 부족으로 예방적차원의 업무수행은 사실상 어렵다면서 근로감독관의 대폭적인 증원이 시급하다고 말했다. (매일경제, 1987.6.9.)

노동부의 공식 문서인 1990년 노동백서에서도, 1987년 수시감독 실적이 1986년에 비해 저조했던 이유로 근로감독관 인력이 폭발적인 노사분쟁 대응에 집중 투입되었기 때문이라고 명시하고 있다.44). [표 6-8]의 수시 감독 실적을 확인하면 94년까지 극히 적다는 것을 확인할 수 있다.

[표 6-8] 수시감독 실적(1981~1996년)

구분	감독 사업체 (개소)	처분내용(개소)		법위반 내용별 적출 개선 건수						
		사법 처리	행정 시정	계	금품 정산	해고 제한	근로시간 및 휴가	노사 협의	안전 보건	기타
'81	291	6	285	355	39	-	7	-	297	12
'82	176	2	174	700	114	-	98	-	140	348
'83	476	45	431	945	183	2	130	-	254	376
'84	209	4	205	530	102	-	20	-	220	118
'85	302	14	288	589	90	3	55	-	222	219
'86	279	10	269	839	199	5	85	-	210	340
'87	173	-	173	728	101	3	145	121	114	244
'88	118	13	105	455	62	1	120	53	97	122
'89	59	3	56	278	28	1	77	42	12	118
'90	48	5	43	209	34	2	42	58	12	61
'91	63	4	58	278	25	-	74	46	36	97
'92	28	25	3	105	12	2	15	11	33	32
'93	3	-	3	17	3	-	6	1	-	7
'94	24	5	19	122	21	1	31	24	-	45
'95	370	21	349	951	224	-	150	236	-	341
'96	324	25	299	1,030	287	-	128	259	-	356

(출처: 노동백서(1997))

1988년 1월 5일, 정부는 노사분규대책본부를 상설기구로 설치하였다. 이 본부는 50~300인 규모의 근로조건 취약 사업장과 전년도 분규 발생 사업장을 대상으로 특별 근로감독을 실시할 계획을 발표하였다. 그 주요 목적은 분규의 사전 예방과 분규 재발

요인 제거에 있었다.<sup>126)</sup> 즉, 1980년대 후반 노동운동이 활성화된 시기, 근로감독 행정의 초점은 노동자의 집단적 움직임을 통제하는 데 있었다. 이러한 행정 방향으로 인해 근로감독관은 노동자들로부터 신뢰를 얻지 못했다.

한국노동연구원이 1988년 말 발표한 노사분규 연구 결과에 따르면, 근로감독관과 노동위원회의 심의관은 사용자로부터는 신뢰를 받았지만, 노동자로부터는 불신을 받는 것으로 나타났다.<sup>127)</sup>

1990년 실시된 근로감독관 595명에 대한 설문조사 결과, 근로감독관 업무에서 우선적으로 분리되어야 할 업무로 집단적 노사관계 조정·지도 업무(22.1%)와 집단적 노사관계법 위반에 대한 사법경찰관 업무(15.7%)가 각각 1위와 2위로 선정되었다.

이는 근로감독관들 스스로도 집단적 노사관계 업무가 본래의 근로감독 업무를 방해할 정도로 과중하다고 인식한 사례가 많았음을 보여준다(정인수·정병석, 1992).

그렇다면 근로감독관이 집단적 노사관계 업무를 하는 나라는 얼마나 될까?

2장에서 논의한 바와 같이, 각국의 노동행정은 고유한 역사적·사회적 배경에 따라 상이하게 발전해 왔으며, 이에 따라 근로감독 행정의 역할과 기능도 국가별로 다르게 형성되었다.

리히트호펜(Richthofen)은 근로감독 행정체계를 근로감독관 기구와 업무 영역에 따라 다음 네 가지 유형으로 구분하고 있다. : 포괄적 근로감독 행정체계를 갖추고 있는 ①일반행정가 유형(The generalist pattern), 근로감독 행정의 역할이 산업안전, 아동 및 여성 노동 등 작업 조건의 범위에 한정되어 있는 ②앵글로-스칸디나비아 유형(The Anglo-Scandinavian pattern), 지방정부와 중앙정부와 역할이 분담되어 있는 ③ 연방 유형(The federal pattern), 전문가나 관련 별도의 감독기관을 설치한 ④ 전문가 및 관련 감독기관(Specialist and associated inspectorates)

이 중 ①일반행정가 유형(The generalist pattern)에 속하는 국가들은 근로감독관의 업무에서 노동분쟁 조정이 사업장 방문보다 더 큰 비중을 차지하는 경우가 많다. 라틴아메리카 대부분의 국가들과 알제리, 부룬디, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 지부

126) 동아일보. (1988.1.5.). "노사분규대책본부상설"

127) 매일경제. (1989.6.3.). "근로감독관 노동심의회 사 '신뢰' 노 '배척' 두드러져"

티, 기니, 마다가스카르, 말리, 모로코 등이 이에 해당한다. 특히 볼리비아, 에콰도르, 엘살바도르, 케냐, 모리셔스, 베네수엘라에서는 근로감독관이 중재자 또는 조정자로서 노동분쟁에 개입하도록 명시하고 있다(ILO, 2006).

[표 6-9] 근로감독의 유형

유형	영역	기구	대표국가
일반행정가 유형	노동관계법 전반	중앙행정기관이 직접 수행, 지방기관을 직할기구로 편성	프랑스, 일본, 그리스, 스페인, 벨기에, 프랑스 언어 및 스페인 언어 사용 국가들, 남미 국가들, 한국
앵글로-스칸디나비아 유형	산업안전·복지 및 여성 아동 등 특정 근로조건(임금 제외)	양자 또는 삼자기구로서 독립 또는 자문위원회 등의 형태로 구성	영국, 아일랜드, 스웨덴 등
연방산업	산업안전+ 일반근로조건	지방정부와의 역할분담	미국, 캐나다, 호주, 독일, 스위스 등
전문가유형	특정산업	특별기구	오스트리아의 운송 산업만을 위한 특별감독기구

(출처: 김정한·옥우석(2008, 3))

ILO는 1969년 제133호 근로감독(농업) 협약을 채택하며 “감독관 기능에 노동쟁의 조정이나 중재자로서 역할을 포함해서는 안된다”고 보다 명확히 밝히기도 했었다.

그러나 선진민주주의 국가 중에서 근로감독관이 집단적 노사분쟁 조정에 적극적으로 개입하는 사례는 드물며, 프랑스가 예외로 꼽힌다. 프랑스는 1871년 노동경찰(근로감독관)을 설립하며 아동노동 통제를 시작했고, 1892년 중앙집권적 감독 행정 체계를 구축했다(Dumas 2016). 이후, 1936년 레온 블룸(Léon Blum)을 내각 수반으로 하는 인민전선정부 출범과 함께 집단교섭 및 노사분규 규제를 위한 도구로 근로감독 제도가 발전했다.

프랑스의 근로감독관은 노사관계 업무에서 노동자 측에 편향적이라는 비판을 받을 정도로 독특한 특징을 보인다(김정한·옥우석 2008). 이는 한국의 근로감독관이 노사분규 억제를 주목적으로 발전한 것과는 도입 배경 및 운영 방향에서 본질적으로 차이가 있다고 볼 수 있다.

ILO 역시 근로감독관이 노사 갈등을 잘 이해할 수 있는 위치에 있어 분쟁 조정이 감독관의 역할로 자연스럽게 자리잡은 나라가 있으나, 가장 논란이 되는 업무 중 하나라고 밝히고 있다.

*“많은 나라들이 조정과 집행 역할을 분리시키는 이유는 근로감독의 성격과 역할이 법 위반과 무관한 노동분쟁 조정에 효과적이기 않기 때문으로, 조사관이 집단적 노동 분쟁에 해결책을 찾느라 시간과 에너지를 쏟아 본연의 업무를 희생하는 경향이 많아서”라고 설명한다(ILO 2006, 23).*

## 제4절

# 근로감독 행정의 제도화와 변용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 민주화 이후 근로감독관의 수요는 왜 증가했는가

민주화 이후 노동의 힘이 증가하며 노동 권익을 증진하려는 법 개정 요구가 커졌다. 그러나 복수노조법 등 노사의 자율과 자치의 영역을 확대하는 법안은 노사 간 격렬한 쟁점이 되며 변화가 쉽지 않았다. 상대적으로 근로기준법 테두리에서 규제를 통해 노동자 보호·근로조건 개선을 꾀하는 법률은 보수정당도 어느 정도 동의가 이루어지며 개정될 수 있었다. 새로운 노동 의제가 등장할 때마다 법률이 개정되며 다양한 근로감독 행정의 수요가 점점 증가한다.

1990년대 중반, 규제 완화 흐름이 근로감독 행정에도 영향을 미쳐, 1995~1996년에는 정기감독을 유보하고 근로조건 자율 개선을 강조하기도 했다. 그러나 전반적으로는 세계화와 함께 감독 행정이 강화되는 방향으로 나아갔다.

특히, IMF 금융위기 이후 노동시장의 불평등이 심화되며 정규직 대신 임시직, 계약직 고용이 증가하였고, 이는 근로감독 행정의 필요성을 더욱 증대시켰다. 1999년도 1월 1일부터 근로기준법의 일부 규정을 5인 미만 이하 사업장으로 적용 확대하는 등 각종 보호 법제가 마련되었다.<sup>128)</sup>

2003년 ‘사업장 감독종합시행계획’에서는 비정규직, 연소자, 여성, 외국인, 장애인 등 취약 계층에 대한 감독을 체계화하고, 보호 대상을 다양화했다. 성희롱, 모성보호, 최저임금, 근로시간 등에 대한 감독도 주요 업무로 추가되었다. 이러한 변화로 감독 대상 사업장과 노동자의 수가 급격히 증가하며, 1990년대 이후 근로감독관의 업무량이 폭증하게 되었다.

128) 1953년 5월 10일 근로기준법이 제정·공포되어, 1953년 8월 8일부터 시행되고 있다. 근로기준법은 제정 당시에는 15인 이상 사업장에만 적용되다가 점차 그 적용 대상을 확대하였고, 퇴직금 규정의 경우 1962년 제도 도입시 30인 이상 사업장, 1975년 16인 이상 사업장, 1987년 12월 31일부터는 10인 이상 사업장까지 적용이 확대되었다. 특히 1989년 3월 29일에는 퇴직금 규정을 포함한 근로기준법 모든 규정의 적용 대상을 5인 이상 사업장으로 명시하고, 5인 미만 사업장에 대해서도 근로기준법의 일부 규정을 적용할 수 있도록 하였다.

**[표 6-10] 규모별 근로기준법 적용 사업장 추이**

연도	계	5~9인	10~15인	16~29인	30~49인	50~99인	100~499인	500인 이상
1986	107,412	45,208	17,632	17,569	11,133	8,453	6,477	940
1990	128,668	45,745	24,016	24,679	14,902	10,744	7,463	1,119
1995	178,051	60,393	39,319	37,622	18,799	12,641	8,241	1,036
1996	186,903	64,552	42,098	39,881	18,517	12,558	8,235	1,062
1997	202,095	73,283	46,073	41,780	18,907	12,688	8,371	993
1998	317,266	198,907	44,189	38,065	16,735	11,100	7,388	882
1999	1,017,146	879,387	52,374	45,910	19,325	11,462	7,826	862

(출처: 노동백서(1999))

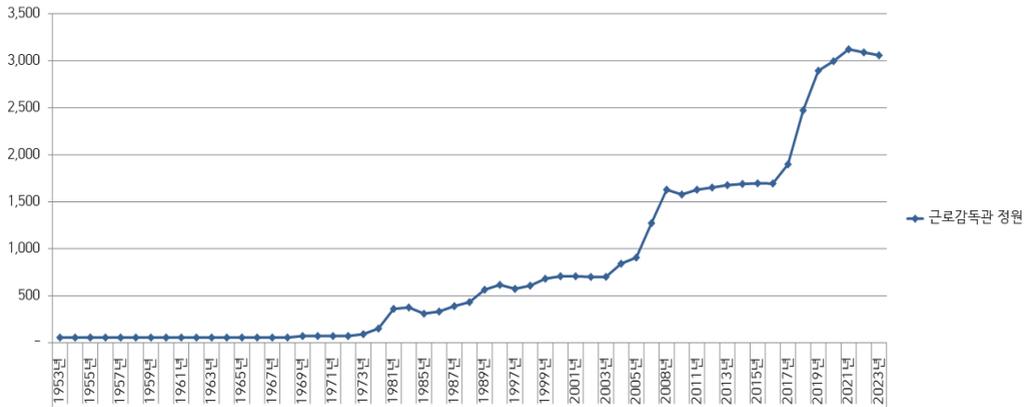
노무현 정부 시기 근로감독관 정원은 2003년 701명에서 2008년 1,628명으로 약 2.3배 증가하였다. 이후 문재인 정부에서도 정원이 2017년 대비 약 1.6배 확대되었으며, 특히 최근 몇 년간 산업안전 분야의 정원이 대폭 증가하였다. 이는 증가하는 신고 건수와 사업장 수에 대응하기 위한 조치로 해석된다.

그러나 이러한 정원 확대에도 불구하고 근로감독관의 업무 과중 문제는 여전히 해결되지 않은 상태이다. 현재 고용노동부 본부 직원 약 8,000명 중 약 1/4이 근로기준 분야 근로감독관으로 구성되어 있으며, 이는 근로감독관이 고용노동부의 핵심적인 역할을 담당하고 있음을 시사한다.

**[표 6-11] 근로감독관 정원 증원(2017~2023년)**

년도	근로감독관 정원	근로기준 분야 정원	산업안전 분야 정원
2017	1,898	1,450	
2018	2,472	1,902	
2019	2,894	2,213	681
2020	2,995	2,290	705
2021	3,122	2,307	815
2022	3,089	2,283	806
2023	3,058	2,260	798

(출처: 노동백서(2017~2023))



(출처: GEM et al.(2022), "Boom and Bust Coal 2022")

[그림 6-4] 근로감독관 정원(1953~2023년)

## 2 집단적 노사관계 업무는 왜 강화되었는가

### 1) 노동 통제 감독행정의 강화

민주화 직후 노동 세력의 성장에도 불구하고, 근로감독관은 여전히 노동 통제적 요소가 강한 집단적 노사관계 업무를 지속했다. 오히려 근로감독 행정을 통해 노동을 통제하려는 정부의 의도는 더욱 강화되었다.

1990년 7월 15일, 정부는 근로감독관 직무규정을 개정하여 집단적 노사관계에 대한 권한을 대폭 확대하였다. 이에 따라 근로감독관은 쟁의행위를 주동한 자에 대한 구속 수사권을 전담하게 되었으며, 사건 처리 기준 중 구속 기준을 '불법적 쟁의 또는 농성 시위 주동자'에서 '불법 쟁의행위를 주동한 자'로 변경하여 범위를 확대했다. 반면, 사용자에 대한 처벌 기준은 완화되었다. 예를 들어, 금품 미청산 입건 기준이 1인당 100만 원에서 500만 원으로 상향되었고, 해고 제한 및 해고예고 위반에 대해서도 시정 조치가 이루어진 경우 처벌하지 않도록 변경되었다. 또한, 감독관에게 '분규 취약 사업장 카드'와 '노사분규 사업체 대장' 작성을 의무화하여 쟁의 행위를 보다 효율적으로 통제하도록 했다. 이는 노동자의 쟁의권을 억압하려는 정부의 의도를 명확히 드러낸 사례라 할 수 있다<sup>129)</sup>

1992년 언론은 근로감독 행정의 가장 큰 문제점으로, “제한된 근로감독 인력으로 인해 근로자 민원 처리나 사업장 감독 등 본연의 업무는 소홀히 한 채, 노사분규 해결 및 노동조합법 위반 사범 처벌 업무에 주력하고 있다”고 비판했다.

이러한 사회적 비판이 거듭되자, 노동부는 근로감독관이 근로기준 확보라는 본연의 업무에 집중할 수 있도록, 노사분규와 같은 집단적 노사관계 업무를 근로감독관 업무에서 분리하는 방안을 검토하기 시작했다.<sup>130)</sup>

## 2) 민주 정부의 등장과 근로감독 행정의 변화 시도와 좌절

근로감독관의 비대화된 집단적 노사관계 업무와 이를 통한 정부의 노동 통제 방침에 변화가 시작된 것은 1993년 문민정부 출범 이후이다.

1993년 5월, 노동부는 근로감독관이 노사분규 등 집단적 노사관계에서 행사해온 특별사법경찰권(사법권) 중 근로자에 대한 사법권을 검경 등 사법기관에 이관하기로 계획했다. 이는 노동부가 근로자의 권익을 옹호해야 하는 기관임에도 쟁의행위로 인해 근로자를 체포하거나 구금하는 역할을 수행하는 것이 부적절하다는 노동계의 비판을 수용한 결과였다.

문민정부의 초기 노동정책은 집단적 노사관계 업무를 노동위원회로 이관하여 해당 기능을 강화하고, 근로감독관은 최소한의 조정 업무만 담당하는 방향으로 설정되었다. 이는 근로감독관의 업무를 본래 취지에 맞게 재조정하려는 노력이었다.<sup>131)</sup>

그러나 문민정부의 노사 간 자율적 해결을 위한 정부 개입 억제 방침은 한 달 만에 철회되었다. 1993년 6월 18일, 노동부는 노사분규 예방과 조기 수습을 위해 전 행정력을 동원하여 적극 개입하겠다고 발표하였다.

노동부 장관은 전국 근로감독관 및 산업안전과장 회의를 소집하고, “모든 근로감독관은 진행 중인 노사분규의 조기 수습에 총력을 기울이며, 사업장을 수시로 방문해 분규 예방 활동을 강화하라”고 지시하였다. 이는 노사분규에 대한 정부의 개입을 강화하려는 정책 전환을 명확히 보여준다.<sup>132)</sup>

129) “근로감독관 권한 대폭 강화”(1990.6.27. 경향신문), “노동통제에 악용될 근로감독 행정”(한겨레 1990.6.29.)

130) “업무과중... 근로감독 겹돌아/근로감독관 현황과 문제점”(세계일보. 1992.11.26.)

131) “내년부터 불법쟁의 검경서 전담한다”(매일경제 1993.5.26.), “노동부 쟁의 개입 않기로”(경향신문. 1993.5.26)

문민정부 초기 추진된 '신노동정책'은 권위주의적 노동 배제를 완화하고 노사 자율을 장려하며, 정부가 공정한 중재자로 신뢰를 확보하겠다는 계획을 담고 있었다. 그러나 이는 자본가 단체의 저항과 정부 내 경제부처의 반발로 인해 좌절되었다.

예를 들어, '무노동 부분임금' 방침은 1993년 5월 27일 당정협약에서 민자당의 반대로 유보되었으며, 복수노조 허용 방침도 6월 10일 민자당 사회개혁특위에서 전면 백지화되었다.

이후 김영삼 대통령은 1993년 7월 3일 재벌 총수들과의 면담에서, "노사분규가 계속될 경우 중대 결심을 할 수밖에 없다"고 경고하였다. 같은 날, 공안기관은 제3자 개입 금지 조항을 근거로 현대사태(1993년 6월 5일~8월 19일)와 관련된 불법행위에 강경 대응하겠다고 발표했다(김용철 2019, 209-216). 이는 신노동정책이 정부 개입 강화와 노동 통제로 선회한 전환점이었다.

근로감독관도 여전히 노동조합 통제를 위한 도구로 활용되었다. 1994년 4월 21일, 노동부는 운영에 문제가 있다고 판단된 노동조합 20여 개를 대상으로 업무조사권을 발동했다. 이는 임금 협상이 한창인 시점에서 이루어진 조치로, 노조 탄압이라는 비판을 피할 수 없었다. 근로감독관은 민주화 이후에도 정부의 노동 통제 기제에서 핵심적 역할을 담당하고 있었다.<sup>133)</sup>

1995년 초, 노동부는 근로감독관에 맡겨진 노사분규 관련 사법처리 업무를 경찰로, 조정 업무를 노동위원회로 이관하며, '동향보고' 폐지를 추진하겠다는 방침을 발표했다. 이는 근로감독관의 본래 업무인 근로기준 확보와 사업장 감독에 집중하도록 조정하려는 시도로 해석된다.<sup>134)</sup>

그러나 이러한 방침은 쉽게 실현되지 못했다. 1996년 노동법 개정 사태로 연말부터 노동자 총파업이 전개되면서, 근로감독관의 업무는 다시 확대되었다. 근로감독관은 개별 기업의 노사협상 조정뿐만 아니라, 한국노총과 민주노총, 나아가 시민단체의 노동동향 보고까지 중요한 역할을 담당하게 되었다. 이는 근로감독관이 노동통제 기제로서의 역할을 계속해서 수행해야 했던 현실을 보여준다.<sup>135)</sup>

132) "노사분규 수습 적극 개입키로 노동부 방침바뀐"(1993.6.19.)

133) "노조의 자율과 조사권" (동아일보, 1994.4.21.)

134) "노동부가 해왔던 노사분규 사법처리 업무를 경찰로 이관, 노동부가 주로 해오던 조정 업무도 노동위원회로 이관하기로" (중앙일보, 1995.1.21.)

노무현 정부 출범 이후, 근로감독관의 집단적 노사관계 업무를 축소하려는 시도가 이루어졌다. 참여정부는 ‘사회통합적 노사관계 구축’을 목표로 노사 자치주의를 확립하고, 노사분규에 대한 공권력 개입 최소화를 선언했다. 이에 따라 2003년 9월 4일 발표된 ‘노사관계법 제도 선진화방안’(노사관계 로드맵)에는 노사분규 사전 조정 업무를 노동위원회로 이관하는 방안이 포함되었다.

그러나 이 로드맵이 마련되던 시기는 이미 노동계와 정부 간 유화적인 관계가 끝난 시점이었다. 화물연대 파업을 시작으로 공공부문 노조의 파업, 조흥은행 노조의 일괄 매각 반대 파업, 그리고 한국노총 및 민주노총 제조 노조의 공공투쟁본부 파업 등 대규모 노사분규가 이어졌다. 노사분규가 빈번하고 규모가 커질수록, 근로감독관의 노사 조정과 노동동향 보고는 정부의 정치 및 행정 역할에서 중요한 부분을 차지했다.

노무현 대통령은 2003년 6월 23일, 전국 46개 지방노동관서의 근로감독관 178명을 청와대 영빈관으로 초청하여, 예정된 노총의 총파업 등 연쇄적 파업 상황에 대비하고 일선 근로감독관을 격려하는 자리를 마련하기도 했다. 이는 근로감독관이 정부의 노사관계 관리에 여전히 핵심적인 역할을 담당하고 있음을 보여준다.<sup>136)</sup>

결과적으로, 2004년 근로감독관 인력 확충 및 업무 조정을 위한 ‘업무효율화’ 계획에서 제시된 분쟁 조정 업무 축소 방안은 실현되지 않았다. 당시 노동부는 “노사 문제는 노동부 장관의 책임이며, 이는 노동부의 고유 업무에 해당한다”고 강조하며, “지방노동관청을 활용하는 것이 더 효율적”이라고 설명했다.<sup>137)</sup> 이후 노동부 내부에서도 근로감독관 업무에서 집단적 노사관계 업무를 축소하거나 분리하자는 의견은 점차 힘을 잃었다. 이는 근로감독관의 노사분규 조정과 통제가 여전히 노동부의 핵심적 역할로 간주되었음을 보여준다.

135) “분규예방 폭염속 비상근무, 노사동향 점검 박덕희 노동부 상황실장”(매일경제, 1997.7.31.)

136) “盧, 근로감독관 오찬 안팎 - “조흥銀 공권력 경고는 협상용””(경향신문 20003.6.24)

137) “노사분규 전담엔 이견...서비스 우선엔 한목소리”(해럴드경제 2004.8.18.)

### 3) 왜 근로감독관은 집단적 노사관계 업무를 계속하는가

#### 가. 실제적 조정업무의 필요

민주화가 정착되며 노동이 제도적 틀 안에서 일정한 권력을 갖추게 되었지만, 정부는 근로감독관의 집단적 노사관계 업무를 효과적으로 축소하지 못했다. 이는 노사분쟁이 발생할 때마다 근로감독관이 분규 억제 업무에 즉시 동원되었기 때문이다. 특히, 근로감독관은 노동조합과 접촉 빈도가 높고 내부 사정을 잘 아는 유일한 행정관으로 인식되며, 이를 대체할 다른 인력이 부족했다는 현실적인 이유가 작용했다.

1990년대와 2000년대는 IMF 금융위기 이후 노사 분쟁의 급증, 민주노총과 전교조 합법화, 창구교섭 단일화 및 타임오프 제도 시행 등 노사관계의 큰 변화가 일어난 격동기였다. 이러한 갈등적이고 대립적인 노사관계 속에서 근로감독관은 단체협상 및 파업 전후 과정에서 노동관계법에 근거해 노사 간 의견을 전달하고 조정하는 역할을 수행해왔다.

노동위원회의 조정은 분쟁이 상당히 지속된 이후에 이루어지는 경우가 많았으며, 그 이전 단계에서 사업장의 중재 역할은 주로 근로감독관이 맡아왔다. 물론, 1980년대부터 1990년대 초반까지 근로감독관의 역할은 노동 통제와公安적 성격이 강했으나, 이후에는 노동조합의 설립과 노사관계 형성 과정에서 공공 행정관으로서의 실질적 중재 역할을 수행하며 노사 갈등 해소에 기여해왔다고 평가할 수 있다.

아울러 근로손실 일수, 파업 건수, 전국 노동조합 동향 등 근대적 노동행정의 체계를 갖추기 위한 자료 작성과 보고 업무 역시 대부분 근로감독관이 담당한다고 할 수 있겠다. 그러나 그것만은 아니다.

#### 나. 정부의 노동 통제 기능

민주화가 진행될수록 행정부는 과거와 같이 노동문제에 정보경찰이나 공권력을 노골적으로 동원하기 어려워졌다. 이에 반해, 근로감독관은 합법적 직무 권한을 바탕으로 정당성을 확보하며 정부 정책 추진에 동원할 수 있는 조직으로 기능하였다. 이는 근로감독관이 법적 기반을 가진 공공 행정 역할을 수행하면서도 정부의 노동 정책 집행에서 중요한 역할을 맡게 된 이유 중 하나다.

“옛날의 정보경찰들은 자기들이 나서서 무슨 문제를 막 주도적으로 해결하려고 그랬어요. 그래가지고 그게 안 좋은 영향이 많이 있었고. 그래서 감옥 갔다 온 사람도 있어요..... 지금 정보경찰은 문재인 정부 때 정보라는 용어도 못 쓰게 했어요. 대화경찰, 뭐. 그래서 영등포 경찰서는 오로지 집회, 국회 앞에서 하는 집회, 노총 주변에서 일어나는 사건? 이런 것만. .... 정보 파악을 안 해요. 서울경찰청도 그래서 동향보고라는 것도 안 해요, ..... 지금 경찰청 직원들은 노총 잘 안 가요. 옛날에는 국정원까지 들어왔었죠. 시대가 많이 바뀐 것 같아요.”(인터뷰 참여자 G)

가령 이명박 정부에서는 노조전임자의 근로시간면제(타임오프)제도 시행과정에서 근로감독관을 통해 타임오프제를 강제하기 위한 중요한 수단으로 활용했다. 2007년 타임오프 시행을 앞두고 전국 47개 지방노동청마다 전임자·복수노조 이행점검단이 구성되고 지방노동관서장(청·지청장)이 단장을 맡았다. 특히 지방노동관서 근로감독관은 종업원 수 5000명 이상인 대기업과 공공기관을 중심으로 현장에 나가 편법이나 탈법 행위가 있는지를 꼼꼼하게 점검하도록 했다. 이러한 방침은 정권 내내 반복되며 노정 갈등의 중심 의제가 되었다.<sup>138)</sup>

이후 박근혜정부와 윤석열 정부에서 각각 노동 개혁을 추진 과정에서 노동조합에 대한 공세를 취하기위한 방편으로 근로감독 행정을 활용한 것도 비슷한 맥락이다. 박근혜 정부는 노동개혁을 위해 ‘노동시장구조개선특별위원회’를 발족하고 노사정 대타협을 추진했다. 그러나 협상이 결렬되자 정확히 1주일 뒤 2015년 4월 15일 ‘위법·불합리한 단체협약 개선 지도계획’을 발표해 이듬해 2월까지 100명 이상 유노조 사업장 단체협약 2천769개에 대해 실태 조사를 실시해 우선·특별채용 단협 694개를 확인하고 시정명령 절차를 밟기에 이른다. 이때도 실태조사와 시정 명령을 집행하는 주체들은 근로감독관이다. 근로감독관의 단체협약 조사결과는 언론과 정치권은 세습채용 등 노동조합 공격을 통해 노정관계에서 우위를 점할 수 있는 좋은 명분이 되었다. 윤석열 정부에서도 2022년에 동일한 방식으로 ‘단협상 불공정 채용 시정’ 방침을 밝히며 100명 이상 사업장의 단체협약 1천57개를 조사했다. 다만 2016년에 새롭게 밝힌 곳은 2~3개에 불과해 노정관계의 갈등만 부추기는 정책이란 비판을 듣기도 했다.<sup>139)</sup>

138) “勞·政, ‘타임오프’ 단협신고도 마찰”(세계일보 2007.7.3.)

139) “청년채용 앞세워 단협시정명령 ‘늑스 칼’ 뿜더니” 매일노동뉴스(2022.8.8.)

특히 윤정부에서는 노동조합 회계공시 제도, 근로시간면제 제도(2023.5~8월)시정 명령을 통해 노동조합에 대한 통제권을 발휘했다. 역시 이 때 집행 주체, 즉 노동조합을 방문해 단체협약의 실태를 조사하고 시정명령을 내리며, 회계장부를 조사한다며 노동조합 간부와 갈등을 빚는 이들은 근로감독관이었다.

본래 근로감독관의 집단적 노사관계 업무의 취지는 노사 분쟁을 예방 및 조정하고 노사 간 협조 및 지도를 하고 있다. 그러나 한편으로 근로감독관의 해당 권한이 오히려 총노동과 총자본 및 노동과 국가 간 갈등을 격화시키는 데에도 활용되거나 노동통제의 수단이라는 비판을 받고 있다. 이런 점에서 근로감독관 역할이 일종의 변용(變容)되었다고도 평가할 수 있겠다.

#### 4) 집단적 노사관계 업무를 담당하는 인력은 얼마나 되는가

그렇다면 전체근로감독관 중 집단적 노사관계 업무를 담당하는 인력은 얼마나 될까. 정확한 인원은 확인하기 어려우나 2019년 지방 근로감독 부서 과별 인력 현황을 확인하면 추측은 가능하다.

2019년 통계를 참고할 때 노사상생지원과처럼 집단적 노사관계 주업무로 하는 부서 인원은 전체 감독관 인력 중 약 6%를 차지한다. 그러나 대부분의 노사상생지원과가 없는 38개 지청의 경우 근로개선지도 1과에서 해당 업무를 담당하고 있는데 해당 부서에서 약 2~4명이 해당 업무를 담당한다. 즉 적어도 6~10% 내 인력이 전체 근로감독관 중 집단적 노사관계업무를 수행한다고 볼 수 있다.

[표 6-12] 지방관서 근로감독관 인력

구분	계	지방관서 근로개선지도과							지방관서 산재예방 지도과
		소계	노사상생 지원과	근로개선 지도1과	근로개선 지도2과	근로개선 지도3과	근로개선 지원팀	광역근로 감독과	
정원	2,771	2,173	179	295	794	556	213	46	90
현원	2,102	1,584	127	213	613	386	146	33	66
실무인력	1,907	1,438	116	188	560	356	133	25	60

(주: 제주근로개선지도센터, 산안요원, 제주산안요원 제외)  
(출처: 한국조직학회(2019, 62))

근로감독관 중 소수이지만 경력과 전문성을 갖춘 인력이 주로 집단적 노사관계 업무를 담당한다. 이들은 지역 노사 동향을 기관장에게 보고하고, 지역 노사민정 업무를 병행하며, 이러한 경험은 승진 평가에서 긍정적으로 작용한다. 특히, 노사관계 갈등이 심화된 지역에서는 근로감독관의 집단적 노사관계 업무의 중요성과 성과가 더욱 부각된다. 따라서 고용노동부의 집단적 노사관계 업무에서 근로감독 행정은 핵심적 역할을 수행하고 있다고 평가할 수 있다.

*“인원은 작아도 지방에서 이 업무를 하는 사람들은 그래도 그 지청에서 제일 실력을 인정받고 하는 사람들이고. 사무관 승진이 있으면 상황실장이 사무관 승진을 대부분 해요. 상황실장이 매일 아침에 기관장한테 들어가서 보고를 하거든요. 그 지역의 동향. 저희 본부는 전국 동향을 장차관님한테 보고하지만, 각 지청은 자기 관할구역에 있는 노동동향을 보고하지요.”(인터뷰 참여자G)*

*“...다만 이제 지역 그 자리가 지역 노사민정이라든가 그런 업무도 같이 할 수밖에 없어요. 그러다보니까 약간에 이제 승진할 때 이제 평가를 받잖아요. 그런 면에서 유리한 측면이 있기는 해요....근데 그게 예를 들면 울산과 현대차 때문에 노사관계가 심각한 그런 상황인 그런 데와 또 특별히 노사관계가 없는 데만 있는 쪽하고는 약간 다르다고 봐야되지 않을까요.”(인터뷰 참여자J)*

## 제5절 나아가며

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 요약

첫째, 한국의 근로감독 행정은 1960년대부터 본격적으로 시작되었으며 군사정부의 노동법 개정 과정과 밀접하게 연관되어 발달했다. 노동법은 산업화 과정에서 자연발생적으로 터져 나오는 노동자들의 불만을 잠재우면서도 정당성이 약한 정부를 보호하기 위해 집단적 노사관계의 노동3권은 제약하면서 개별노동관계법은 보호를 강화하는 방향으로 개정되었다. 같은 차원에서 근로감독 제도도 정비되었고 감독관을 증원해 사업장을 감시하고 노동자에 대한 보호를 강화된 것이 1970년대까지의 기본 방향이었다.

둘째, 한국의 근로감독 행정은 1960년대 군사정부의 노동법 개정과 맞물려 본격적으로 시작되었다. 당시 노동법 개정은 산업화 과정에서 분출된 노동자들의 불만을 억제하고 정당성이 취약한 정부를 안정시키기 위한 방편으로 이루어졌다. 이에 따라 집단적 노사관계와 관련된 노동3권은 제약되는 반면, 개별 노동관계법의 보호는 강화되었다. 이러한 흐름 속에서 근로감독 제도 또한 정비되었으며, 1970년대까지는 감독관 증원을 통해 사업장 감시와 노동자 보호를 강화하는 방향으로 발전했다.

셋째, 민주화 이후에도 근로감독 행정의 기본 구조는 유지되었다. 노동자들의 권리의식이 높아지고 노동 세력이 강화되면서 개별 노동관계법이 개선되는 한편, IMF 경제위기 이후 노동시장 불평등 심화로 근로감독 행정의 업무량이 크게 증가하였다. 이에 따라 노무현 정부는 근로감독 인력을 2배 이상 증원하였고, 문재인 정부에서도 약 1.6배의 증원이 이루어졌다.

넷째, 1993년 문민정부와 참여정부는 근로감독관의 집단적 노사관계 업무가 노동통제적 역할을 한다는 비판을 수용하여 해당 업무를 제외하려는 개편을 시도했으나, 이러한 노력은 번번이 좌절되었다. 이는 노정관계 악화와 파업 발생 시 근로감독관이 분쟁 해결의 핵심 역할을 수행하며, 노동조합 동향을 정부에 보고하는 주요 인력으로 활용되

있기 때문이다.

더욱이 민주화 이후 정보 경찰의 역할 축소와 공권력 사용의 제약이 커지면서, 정부는 노동조합 통제와 정책 추진을 위해 근로감독관의 합법적 업무 권한을 적극 활용했다. 결과적으로, 근로감독관은 정부 정책 추진을 위한 핵심 행정조직으로 자리 잡았으며, 민주화 이후에도 집단적 노사관계 업무는 근로감독 조직 내에서 중요한 역할을 지속하게 되었다.

한편, 근로감독관이 총노동과 총자본, 노동과 국가 간 갈등을 심화시키는 집행 주체로 작용하고 있다는 점에서, 그 역할의 변용으로 평가될 여지도 있다.

*“노동관계가 안 좋으면 (집단적 노사관계 업무하는 근로감독관은) 노총에 출입이 금해지는 거예요. 그게 반복되는 거지. 풀리면 또 들어오게 하고...” (인터뷰 참여자 G)*

한국의 근로감독 행정은 노동을 배제하는 발전국가적 특성을 바탕으로 발전해 왔다. 민주화 이후 노동의 힘이 강화되고 권리 의식이 향상되면서 근로감독관의 노동 보호 역할이 확대되었으나, 여전히 노동 통제라는 국가적 성격을 반영하여 그 역할이 변형되고 지속되고 있다고 평가할 수 있다.

## 2 개선 과제

본 글은 집단적 노사관계 업무에 초점을 맞추어 논의를 전개한 만큼, 해당 분야의 개선 방안을 중심으로 논의하고자 한다.

### 1) ILO는 집단적 노사관계 업무를 어떻게 보는가

근로감독관의 집단적 노사관계 개입 문제는 다양한 형태로 지속적으로 지적되어 왔다. 특히, 한국이 비준한 ILO 제81호 협약 제3조를 기준으로 보면, 이러한 개입은 협약 위반의 소지가 있다는 평가를 받을 수 있다.

[표 6-13] ILO 81호 협약 제3조

1. 근로감독제도는 다음의 기능을 수행하여야 한다.
  - (가) 근로시간, 임금, 안전, 건강 및 복지, 아동 및 연소자의 고용, 그 밖의 관련사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업중인 근로자 보호에 관한 법규정이 근로감독관에 의해 집행가능한 한도 내에서 집행되도록 보장할 것
  - (나) 사용자 및 근로자에게 법규정을 준수하는 것은 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보와 조언을 제공할 것
  - (다) 현행 법규정에 구체적으로 규정되어 있지 않은 결함이나 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 알릴 것
2. 근로감독관에게 부여될 수 있는 추가적 임무는 근로감독관이 주된 임무를 수행하는 데 지장을 주어서는 안되며, 어떠한 경우에도 사용자 및 근로자와의 관계에서 근로감독관에게 필요한 권위 및 공정성을 해하여서는 안된다.

ILO 제81호 협약 제3조는 근로감독관의 역할을 명확히 규정하고 있다. 제3조 1항은 근로감독관의 주요 업무로 개별 근로자의 보호를 최우선 과제로 삼고 있다. 제3조 2항은 근로감독관의 추가 임무가 주된 업무 수행에 지장을 초래하거나, 노사관계에서 요구되는 권위와 공정성을 훼손해서는 안 된다고 명시하고 있다.

즉, 근로감독관의 1차적 역할은 노동자 보호이며, 집단적 노사관계 업무가 이를 방해하거나 노동 통제를 목적으로 변질되는 경우, 협약 위반으로 간주될 수 있다. 이러한 문제는 이미 2012년 ILO 전문가위원회가 연례보고서(Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)를 통해 한국에 직접 지적한 바 있다.

당시 한국노총은 근로감독관이 정부 정책 추진을 위해 행정 권한을 남용하고, 사용자의 근로기준법 및 산업 안전 규칙 준수 여부, 단체협약 이행 점검에 소홀하다는 문제를 제기했다. 이에 대해 정부는 근로감독관이 직무의 일환으로 단체교섭 및 노동쟁의 예방과 해결에 관한 지침을 제공할 수 있으며, 2011년 7월 1일부터 시행된 복수노조의 근로시간 면제 및 교섭대표제에 관한 지침을 통해 위반행위를 방지하고 있다고 답변했다.

ILO 전문가위원회는 근로감독관의 주된 역할이 노동이 이루어지는 조건을 감시하는 것임을 재차 강조했다. 추가적인 직무는 근로감독관의 주요 역할을 저해하거나, 노사관계에서의 권위와 공정성을 손상해서는 안 된다는 점도 명확히 밝혔다. 위원회는 한국 정부에 결사의 자유 및 단체교섭 관련 법적 조항의 이행과 관련하여 근로감독관이 수행

하는 활동의 성격과, 근로조건 및 노동자 보호에 초점을 맞춘 활동이 차지하는 비중에 대한 추가 정보를 요청했다(ILO 2012, 636).

특히 ILO는 근로감독관이 노동조합 등록 및 규약 적법성 검증 업무를 수행할 경우, 이러한 감독 권한이 조직의 정당한 활동에 과도하게 간섭하는 형태로 사용되어서는 안 된다고 경고하고 있다. ILO는 근로감독관이 노동조합 내부 문제에 개입하는 것은 예외적인 경우, 예컨대 범죄나 명백한 법 위반과 같은 상황에서만 정당화될 수 있다고 보고 있다. 이에 따라, 노동조합 간섭의 근거가 되었던 콜롬비아 법률 조항이 폐지된 사례를 긍정적으로 평가하며, 근로감독관의 역할이 노동자 보호라는 본래 목적에 충실해야 함을 재확인하고 있다.(ILO 2006, 26)

현재 근로감독 행정에서 집단적 노사관계 업무는 한국이 비준한 ILO 협약에 위반될 소지가 크다. 특히, 집단적이고 자율적인 노동자 결사를 통제하는 노동행정은 근로감독관의 인원을 증원하더라도 노동자 보호와 사업장 감독이라는 본래 목적에 한계를 가져올 수밖에 없다. 이는 노동권 보호와 사업장 개선이 노동조합에 근로조건을 개선할 힘과 역할이 부여될 때 가장 효과적으로 이루어진다는 점에서 기인한다.

근로감독관을 아무리 증원하더라도 본연의 역할과 노동조합 내부를 감독하는 업무는 충돌할 가능성이 높다. 이는 법과 집행 간의 간극을 확대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 맥락에서 근로감독관의 집단적 노사관계 업무를 분리하자는 주장은 상당한 설득력을 가진다.

그러나 한국의 노동법과 노동행정의 발전사를 살펴보면, ‘노사 자율’보다는 강한 국가 주도의 규제를 기반으로 형성되어 왔음을 알 수 있다. 현재의 근로감독 행정은 이러한 역사적 배경과 구조적 한계 속에서 만들어진 결과로 이해해야 한다. 단순히 법 조항 일부와 근로감독관의 직무 규정을 변경하는 것으로 이러한 역할을 대체할 수 있을지 의문이 남는다. 이는 민주화 이후 여러 차례 개혁 시도가 좌절된 이유이기도 하다.

현실적인 대안이 여전히 부족한 상황에서, 근로감독관의 집단적 노사관계 업무를 재정립하기 위해서는 법과 제도적 차원을 넘어 노동행정 전반의 구조적 개편과 노사 자율성을 강화할 수 있는 체계적 접근이 필요하다.

## 2) 노동위원회로 업무 이관은 현실적 대안이 될 수 있는가

그간 제안된 대안 중 하나로 노사 분쟁 조정 업무를 노동위원회로 이관하는 방안이 논의되었다. 그러나 전직 근로감독관들은 이러한 방안에 대해 회의적인 입장을 보였다. 그들에 따르면, 노동위원회 조정 단계에 이르렀을 때는 이미 노사 간 불신과 갈등이 극단적으로 심화된 상태이며, 이 시점에서 개입하기에는 효과가 제한적이다. 따라서 노사 분쟁이 격화되기 전에 근로감독관이 조정과 중재를 통해 갈등을 완화하는 역할이 중요하다는 점이 강조되고 있다.

*“집단적 노사관계를 노동위원회에 가는 건, 노동위원회에서 조정기능이 사실은, 마지막에 가서 조정절차가 들어가는 거잖아요. 우리가 쟁의행위 하기 전에 조정전치주의라고 그래서 파업을 하려면 노동위원회 조정을 거쳐야 되니까, 마지막 단계로 노동위원회로 보통 가는 거거든요. 물론 거기서 조정이 되는 데도 있지만, 우리 일반 감독관들이 하는 건, 그 조정 가기 전에 사실은 이렇게 하는 거고. 노사관계가 특히 신규사업장 같은 경우는 처음의 관계가 중요해요. 그때 감독관이 잘 지도를 해주면, 서로 불신이 안 생기고 분규 상태까지 안 가는데. 노동위원회 갈 때는 이미 풀고 풀어서 가는 거거든요” (인터뷰 참여자 G)*

노동위원회에서도 근무한 경험이 있는 전직 근로감독관 역시 현재의 노동위원회 인력과 조직 구조로는 조정 업무를 수행하는 것이 불가능하다고 지적한다. 현재 노동위원회는 전국에 12개 위원회가 있으며, 약 370~380명의 인력이 배치되어 있다. 그러나 이들 중 대부분은 해고나 부당한 불이익과 같은 심판 업무를 담당하고 있어, 조정 업무를 전담할 인력은 극히 제한적이다.

노동위원회가 조정 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 조정 인력을 대폭 증원하고, 현재의 근로감독관 조직처럼 6개 지방고용노동청과 40개 지청에 상응하는 전국 조직으로 재구성될 필요가 있다. 이러한 구조적 개편 없이는 노동위원회가 노사 간 조정 업무를 맡는 것은 현실적으로 어려운 상황이다.

오랜 기간 정당과 국회에서 노동정책을 담당했던 관계자 역시, 궁극적으로 노사 분쟁을 자율적으로 해결하는 것이 바람직하다는 원칙에 동의하면서도, 한국 노사관계의 특성을 고려할 때 국가의 후견주의적 역할을 즉각적으로 제거하는 것이 최선의 해결책은 아니라고 지적한다.

“집단적 노사관계를 노동위원회로 이관시켰을 때, 결국 이걸 심판기능만 하는 거거든요. 돌아갈까의 고민들이 있는 거예요. 어쨌건 정부가 가서 해보면, 지청장이 가서 사용자한테 욱하고 내지는 훈계하는 게, 엄청 커요. 우리 여당 때도 어떤, 예를 들어 노총의 무슨 사업장에 문제가 있다고 하면. 대표적으로 한국노총의 포스코, 포운노조 같은 경우가 그 이전에 다른 이름들이었는데. 우리 정부 때는 어쨌건 지청장들이 가서 포스코 압박하고 포운 사측 압박해서 니들 이러다가 큰일납니다, 라고 말씀드리고 했거든요. 그래서 그때는 어쨌든 사회적 합의도 나오고 했어요. 포스코는 시늬이라도 했고. 근데 윤석열 정부에 들어와서는 정부가 압박을 안 하니깐 그냥 쪽 밀어버리잖아요. 이런 장단은 좀 봐야 된다고 보고. 아직까지는 한국적 노사의 수준에서는 저는 후견적 정부의 역할을 없애는 건 맞지만, 그렇다고 지금 당장 없애자, 라는 거에 동의하기 쉽지 않은 측면이 좀 있고요. 노사의 자생력도 좀 있어야 된다고 보여지고요.” (인터뷰 참여자 D)

앞서 언급한 바와 같이, 한국의 근로감독 행정에서 집단적 노사관계 업무는 빈발하는 노동 분쟁에 대응하고 노동세력을 통제하려는 공안적 성격을 지니는 동시에, 노사관계가 형성되지 않았거나 갈등적인 관계에서 현실적인 조정과 중재 역할을 수행하는 체제로 발전해왔다. 특히 민주화가 진행되면서 정보 경찰의 역할이 축소된 상황에서, 노동관계법의 테두리 안에서 이러한 기능을 수행할 수 있는 전국적 조직과 인력은 근로감독관 외에 사실상 존재하지 않는다. 이러한 점에서 집단적 노사관계 업무의 이관은 당장의 현실적인 대안이 되기 어려울 수 있다. 더욱이 근로감독관의 직무는 총 19개 노동관련 법제를 다루고 있다. 이 중 노동관계법은 정부의 개입적이고 노동 통제적인 요소를 포함하고 있다. 이러한 법적 요소를 제거하지 않는 한, 단순히 근로감독관의 업무를 이관한다고 해서 근본적인 문제가 해결되기 어렵다.

우선 현재 노동관계법의 정부 개입적이고 노동 통제적 요소를 제거하고 노사 자율성을 강화하는 방향으로 법 개정을 추진하는 것을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 한국의 노동조합법은 노동자의 노동3권 보호를 목적으로 하고 있음에도 불구하고, 사용자보다 노동자에 대한 차별 조항이 훨씬 많다. 현행 노동조합법의 형사처벌 규정을 살펴보면, 쟁의행위에 관한 차별 조항은 15개에 이르는 반면, 사용자의 방어권이나 부당노동행위에 대한 차별 조항은 5개에 불과하며, 시정명령 불응 시 처벌하는 노사 공통 조항은 7개에 그친다(정길채 2023, 79-80).

또한, 최근 노정관계에서 주요 갈등으로 부각된 노동회계 공시 문제를 보면, 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 국가들은 관련 법적 규정 없이 자율 운영을 권고하거나 조합원에 의한 공시를 권장하며, 노동부에 회계보고서를 제출하도록 규정하더라도 과태료나 시정명령과 같은 방식으로 헌법이 보장하는 단결권을 제한하는 위헌적 조항을 두는 사례는 찾아보기 어렵다(정길채 2023, 77).

따라서, 한국의 근로감독 행정과 관련한 논의는 단순한 업무 이관에 그칠 것이 아니라, 노동관계법의 근본적 개혁을 통해 노사 자율성을 증진하고 노동자 보호를 실질적으로 강화하는 방향으로 나아가야 한다.

본 보고서의 결론에서 논의하듯, 이제는 노동조합 설립신고서 반려 제도, 단체협약 시정명령 제도, 노동조합 회계공시 제도 등 권위주의 시대의 유제를 찾아내어 철폐하는데 고용노동부가 적극적으로 나설 필요가 있다.

특히, 2021년 노동조합법 개정으로 신설된 제30조 제3항은 “국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭 방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고, 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하며, 노사 자치 확립의 법적 근거를 마련했다. 이러한 법적 기반 위에서 단결권을 침해하는 위헌적 조항을 폐지하고, 노사 자율성을 확대하는 방향으로 정책을 전환해야 한다. 이는 노정 갈등 과정에서 근로감독관이 과도하게 동원되어 업무 부담이 증가하는 문제를 완화하는 데도 기여할 것이다.

예를 들어, 근로시간 단축, 직장 내 괴롭힘 방지, 적정 임금 보장, 고용 안정성 강화, 부당노동행위 금지, 일자리 부족 문제 해결 등 주요 노동 현안은 보다 자율적인 노사관계를 통해 해결 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 접근은 감독 행정의 부담을 경감하는 동시에, 노사관계의 자율적 발전을 촉진할 수 있다.

반면, 플랫폼노동자 등 새로운 고용 형태에서 발생하는 문제에 대응하기 위해서는 근로감독 체계를 강화하고, 법적 보호 장치를 마련해야 한다. 이러한 변화는 근로감독 행정의 우선순위를 재정립하고, 정책적 초점을 명확히 설정하는 논의와 함께 진행되어야 한다. 즉, 근로감독 행정은 전통적 역할에서 탈피해 변화하는 노동 환경에 적응하고, 노동권 보호를 강화하는 방향으로 진화해야 할 시점이다.

# 제7장

## 노사관계 관리와 사회적 대화

김준

---

제1절 노사관계와 노동행정의 역할: 이론적 배경

제2절 노사관계와 노동행정

제3절 참여적 거버넌스 및 사회적 대화와 노동행정

제4절 한국 노사관계 행정의 변화와 특징



## 제 1 절

# 노사관계와 노동행정의 역할: 이론적 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노사관계에 대한 학술적 탐구 가운데에서 ‘노사관계에서 국가의 역할’이라는 영역이 상대적으로 ‘무시되어 온’ 또는 ‘덜 탐구된’ 영역이라는 지적이 있어왔지만(Howell 2005; Edmund and Frege 2006; Jeong 2010), 지난 20여 년간 노사관계에서 국가의 역할이라는 주제는 다양한 각도에서 학문적 조명을 받아왔다. 그러나 이 장의 목적과 관련해서는 길고 장황한 기존연구 정리는 필요하지 않다. 따라서 간략히 몇 가지 기존 연구만 소개하는 것으로 그치고자 한다.

그에 앞서 오해를 피하기 위해 언급해둘 것은 노사관계에서 ‘국가’와 ‘노동행정’은 그 핵심적인 요소에 있어서 겹치는 부분이 매우 크지만, 그럼에도 불구하고 국가 기구가 입법, 사법, 행정의 3권으로 구성되며, 또한 ‘국가’는 단순히 이러한 국가기구만이 아니라 여러 제도의 응집된 집합체라는 점에서 엄연히 구분된다. 그러나 노사관계의 중요한 행위자(player, agent)의 하나로서 국가는 매우 큰 부분이 노동행정에 의해 표현(대표)된다는 점에서 ‘노사관계에서 국가의 역할’은 곧 상당부분이 ‘노사관계에서 노동행정의 역할’이기도 하다.

Bordogna & Cella(1999)는 노사관계가 “대표성, 효율성 및 형평성의 복잡한 조합에서 발생하는 잠재적으로 상충되는 이해관계에 대한 자율적인 규제 형태”로 볼 수 있는데, 바로 이러한 다양한 요소가 국가의 “노사관계에 대한 다양한 정도의 개입을 요구하거나 유발한다”고 본다. 그들은 국가의 개입을 서로 배타적이지 않은 4가지 방식(그들은 이것을 task라고 명명한다), 즉 수용(admission) 또는 촉진(promotion), 배제(exclusion), 시정(collection), 정의(definition)로 구분하고, 이러한 과업(task)의 다양한 조합이 국가의 노사관계에 대한 개입유형(그들은 style이라고 부른다)을 구별되게 한다고 본다.<sup>140)</sup>

140) **허용(또는 촉진)**의 과제는 국가가 특정 산업이나 부문에서 노동조합 결성이나 단체교섭에 대한 장벽을 줄이거나 제거할 때, 그리고 노동조합의 역할과 성장을 촉진할 때 수행된다. 그들에 의하면 수용의 대표적인 사례는 공무원에게 민간부문과 유사한 노사관계 제도를 허용하는 것이며, 촉진의 대표적인 사례는 미국의 와그너법이다. **배제**는 특정 범주의 노동자에 대한

이러한 국가의 개입은 노사관계에 ‘유리할’ 수 있지만, 대안적이거나 심지어 적대적일 수도 있다. 따라서, 그들에 의하면 “‘국가주의적 모델’만이 아니라 모든 노사관계 모델이 - 그것이 만들어질 때, 확장되거나 쇠퇴할 때 - 크던 작던 직접적으로 국가의 개입에 의해 형성된다. 이러한 관점에서 볼 때, 유럽이나 북미에서 노사관계에 대한 완전히 ‘자발적인’ 모델은 존재하지 않는다.”(Bordogna & Cella 1999, 18-19).

같은 맥락에서 Howell(2005)도 영국의 노사관계 제도가 대체로 자유방임적인 노사관계 제도의 산물이며, 정부의 개입은 간헐적으로만 있었던 것으로 여기는 - 즉 압도적으로 노사 양자관계라고 보는 - 기존의 관점을 비판한다. 그는 영국 노사관계의 형성 및 변화의 역사를 새롭게 해석하여 3개의 주요한 노사관계 체계 - 즉 1890~1921년 기간에 형성된 최초의 전국적 노사관계, 1940~1979년 기간의 탈중앙화(decentralization), 그리고 1979~1997년의 노사관계의 탈집단화(decollectivization) - 의 주요 설계자가 영국의 국가였고, 영국 정부가 새로운 형태의 노사관계를 구축하기 위해 행정적, 사법적 조치, 입법, 위기에 대한 내러티브를 조합하여 사용했다고 주장한다.

Hyman도 좋은 노사관계는 ‘사회적 파트너’에 의한 고도의 자율적 규제에 달려 있다는 것이 널리 합의되고 있는 바이지만, “그러나 역설적이게도, ‘사회적 파트너들’에 의한 고용 및 노동시장 문제에 대한 ‘자발적’ 규제는 특히 고용주와 노동자 모두에게 영향을 미치는 여러 집단행동 문제를 극복하기 위해 정부의 제도적 지원과 개입의 복잡한 시스템을 필요로 하는 것으로 보인다. 따라서 노사관계는 한편으로는 사회적 대화와 교섭의 과정, 다른 한편으로는 국가의 규제 사이의 긴장의 장을 나타낸다.”고 지적하며 (Hyman 2013, 95-96), 국가의 역할이 중요함을 강조한다. 그는 “국가가 직접적, 간접적으로 노사관계 체제를 형성할 수 있는 방식의 가능한 순열은 거의 무한”하지만, 복잡한 현실을 단순화할 필요가 있다고 하며, 3가지 이념형 - 자유방임주의 국가, 사회 국가, 발전국가 -로 구분하여 분석하고 있다(Hyman 2013, 96-99). 그리고 국가의 노사관계에 대한 주된 개입적 역할에 대해서는 ① 결사의 자유와 단체교섭권의 관리, ② 산

---

노동3권 제한이나 필수공익부문에 대한 쟁의권 제한 같은 것을 부과함으로써 노동운동에 제약을 가하는 것을 가리킨다. **시정**은 특정한 계약 조항이나 메커니즘을 금지하거나, 특정한 조치를 강제하는 것을 가리키는데, 우리나라로 말하자면 노조 전임자 임금지급금지, 과거의 조정 전치주의 같은 것을 들 수 있다. **정의**는 국가가 사회적 부분에 의해 추구되어야 할 목표를 정부의 조치를 통하여 철저히 정의하는 것을 가리키는데, 경제성장, 재정안정화, 경제위기 극복 등과 같은 목표를 정의함으로써 행위자들의 선호와 선택을 “전략적 상호의존성”의 관계에 놓이게 하는 것을 가리킨다(Bordogna & Cella 1999, 19-20).

업시민권(industrial citizenship)의 구축, ③ 사회적 대화에 대한 후원, ④ 공공서비스의 제공과 공공부문의 노사관계 관리라는 4가지 측면으로 나누어 살펴보고 있다(Hyman 2013, 99-111).

한편 국내에서의 연구를 살펴보면, 유경준(1999, 2-3)은 노사관계에 있어서 정부의 역할에 대해 Bean(1994) 등을 인용하여 다음과 같이 다섯 가지로 분류하고 있다: ① 노사관계 - 특히 단체교섭 과정 -의 일반적인 규칙을 설정하는 법적 구조를 촉진시키는 제3의 조정자 역할, ② 단체교섭을 보완하는 수단으로서, 산업안전보건·임금·근로시간을 포함하는 고용의 최저한도를 법정 규정으로 만드는 것, ③ 알선·중재·조정 제도를 제공함으로써 노사분규의 해결을 돕는 것, ④ 공공부문의 (모범적인) 사용자로서의 역할, ⑤소득정책, 임금가이드라인 제시 등 소득 조정자로서의 역할.

다음으로 정대용은 국가는 노사관계 체계의 외부에 있는 존재가 아니라, 내생적 행위자(endogenous player)임을 강조한다. 그는 노사관계에서 국가의 역할로 ① 노사관계에 대해 제3자인 규제기관,<sup>141)</sup> ② 노동시장 규제기관,<sup>142)</sup> ③ 복지제도의 수립과 운영, ④ 공공부문의 고용주로서의 역할, ⑤ 정책입안자로서의 역할 등을 꼽고 있다(Jeong 2010). 그는 국가의 힘은 사회 집단에 대한 관계, 그리고 그 집단들 사이의 관계를 얼마나 효과적으로 재구성할 수 있는지에 달려 있다고 지적하며, 국가가 경제 및 노사관계 체계를 형성하는 데 중요한 역할을 할 수 있지만, “급속한 노조 조직화와 함께 국가적 노사관계 체계가 형성되고 있는 단체교섭 시대의 초기 단계에서 국가가 노사관계의 패턴에 영향을 미칠 수 있는 더 큰 기회의 창이 있다. 특정 형태의 노사관계 체계가 제도화됨에 따라 국가가 기존의 노사관계 체계를 전복하는 것은 점점 더 어려워진다.”(Jeong and Aguilera 2008; Jeong 2010, 98에서 재인용)고 지적한다.

한편, ILO 권고 제158호는 노사관계 영역과 관련하여 노동행정의 역할에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

141) 이와 관련된 국가의 역할은 (1) 단체교섭 절차에서 일반적인 기본 규칙을 설정하는 법적 틀의 촉진, (2) 노조 및 경영진의 제재 행위(예: 파업과 직장폐쇄)에 대한 규제, (3) 단체교섭의 교착화를 예방하거나 처리하기 위한 대안적 분쟁해결 절차의 마련이 있다고 본다(Jeong 2010, 98-105).

142) 이와 관련된 국가의 역할로는 (1) 노동기준의 확립, (2) 임금-가격 메커니즘의 규제, (3) 노동 시장 제도의 개선을 꼽고 있다(Jeong 2010, 105-110).

“ 노동관계

7. 노동행정 시스템 내의 권한 있는 기관은 고용주 및 노동자의 결사권의 자유로운 행사를 보장하는 데 필요한 조치의 결정 및 적용에 참여해야 한다.

8.

(1) 점진적으로 더 나은 근무 및 근무 생활을 장려하고 단체로 조직하고 협상할 권리를 존중하는 노동관계의 촉진, 확립 및 추구를 목표로 하는 노동행정 프로그램이 있어야 한다.

(2) 노동행정 시스템 내의 권한 있는 기관은 이러한 서비스를 요청하는 기업, 고용주 조직 및 노동자 조직에 자문 서비스를 제공하거나 강화하여 노동관계 개선을 지원해야 한다. 이는 이러한 조직과의 협의를 기반으로 수립된 프로그램에 따라 이루어진다.

9. 노동행정 시스템 내의 권한 있는 기관은 자발적 협상을 위한 기구의 완전한 개발과 활용을 촉진해야 한다.

10. 노동행정 시스템 내의 권한 있는 기관은 관련 고용주 및 노동자 조직과 협의하여 집단 분쟁의 경우 국가 상황에 적합한 화해 및 중재 시설을 제공할 수 있는 입장에 있어야 한다.”

이상의 논의를 종합하면, 노사관계 영역에서 노동행정의 역할(기능)은 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 노사의 단결권<sup>143)</sup>을 보장하기 위해 필요한 조치, 즉 법과 제도를 마련하고 그 적용에 참여하는 것. ② 노사관계의 발전을 도모하고 촉진하는 프로그램(정책 및 행정서비스)을 제공하는 것. ③ 노사관계와 관련하여 도움을 요청하는 기업·사용자단체·노동조합 등에 기술적 원조와 자문서비스 등을 제공하는 것. ④ 노사 간의 의견 차이를 자율적 협상을 통해 해결할 수 있도록 여건과 환경을 조성하는 것. ⑤ 발생한 노사분규를 적절히 조정·중재할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 필요한 서비스를 제공하는 것. ⑥ 중요한 노동정책(더 나아가서는 노사에 중요한 영향을 미치는 경제·사회정책)의 결정 과정에 노사대표를 참여시키는 거버넌스를 구축하고, 사회적 대화를 촉진·후원하는 것. 따라서 이하에서는 이러한 관점에서 한국의 노사관계 관련 노동행정의 역할(기능)을 분석해보고자 한다.

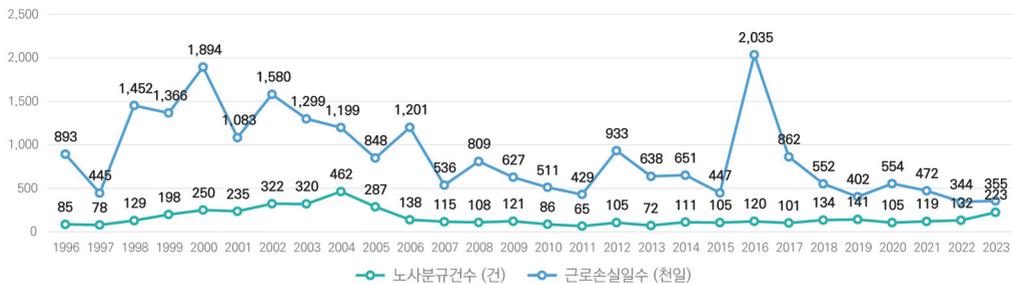
143) 결사의 자유(freedom of association)는 좁은 의미의 단결권만이 아니라 단체교섭권과 단체행동권을 포함하는 것으로 해석된다. 단결권은 좁은 의미에서는 “어떠한 차별도 없이 사전 인가를 받지 않고 스스로 선택 하여 단체를 설립하고 그 단체의 규약에 따를 것만을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리”로 규정되지만 (ILO 협약 87호, 제2조), 넓은 의미에서의 “단결의 자유는 단지 단결할 혹은 단결하지 않을 자유만을 의미하는 것은 아니고, 단결의 자유가 바탕이 된 교섭과 행동의 자유이다. 교섭과 행동의 자유를 포함함으로써 (중략) 온전한 단결의 자유가 의미를 가질 수 있기 때문이다.”(박은정 2022, 521).

## 제2절 노사관계와 노동행정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 우리나라 노사관계의 현황

우리나라의 노사분규 발생건수는 1990년대 후반~2000년대 중반에는 줄곧 증가하는 경향을 보여 2004년 462건에 이르렀다가, 2011년 65건으로 급속히 감소하였으나, 그 이후 다시 증가하여 2023년에는 223건을 기록했다. 이는 노사분규가 많던 2000년대 중반과 비슷한 수준이다(그림 7-1 참조). 한편, 대형·장기분규의 존재를 반영하는 지표인 근로손실일수는 1996년~2000년대 중반이 가장 높았는데, 2000년 1,894천일을 비롯하여 거의 매해 백만 일을 기록하다가, 그 이후로는 갑작스레 치솟았던 2016년~2017년<sup>144)</sup>을 제외하고는 계속 감소하는 추세를 보여, 2022년과 2023년에는 각각 344천일과 355천일로 1996년 이후 가장 낮았다. 요컨대 이 두 지표로 볼 때 1990년대 후반 이래 우리나라의 노사관계는 약간은 안정화되는 모습을 보이기는 했지만, 여전히 대립적이고 불안정하며, 노사 간의 협력과 평화와는 거리가 먼 모습을 보이고 있다.



(출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS) 노사분규통계, 2024.9.27. 접근 ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_11826\\_N001&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11826_N001&conn_path=I3)))

[그림 7-1] 노사분규발생건수 및 근로손실일수 추이(1996~2023년)

144) 2016년에는 공공부문의 성과연봉제 도입 저지를 위한 파업과 현대자동차를 비롯한 개별 사업장에서 임금교섭 및 단체협약 갱신 교섭 결렬에 따른 파업이 많았기 때문이며, 2017년에는 완성차 3사의 임금교섭 갈등, MBC, KBS 방송의 공정방송 및 경영진 퇴진을 둘러싼 갈등이 오랫동안 이어졌기 때문이다(이정희 2017, 9; 정흥준 2018, 9).

그렇다면 국제비교의 관점에서 볼 때 우리나라의 노사관계는 어떻게 평가될 수 있을까? 다음의 [표 7-1]은 주요국의 노동쟁의 발생건수를 보여주는데, 절대적인 건수의 측면에서 보면 우리나라의 노동쟁의 건수는 미국·일본·영국·스웨덴, 네덜란드, 노르웨이 등보다는 높지만, 호주, 핀란드, 포르투갈 등과는 비슷한 수준이다. 그리고 덴마크, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등보다는 낮은 수준이다.

[표 7-1] 주요국의 노동쟁의행위발생건수 추이(2002~2021년)

(단위: 건)

	한국 <sup>1)</sup>	일본 <sup>2)</sup>	호주 <sup>3)</sup>	영국 <sup>4)</sup>	스웨덴 <sup>5)</sup>	네덜란드 <sup>6)</sup>	핀란드 <sup>4)</sup>	덴마크 <sup>9)</sup>	스페인 <sup>8)</sup>	이탈리아 <sup>10)</sup>	포르투갈 <sup>11)</sup>	노르웨이 <sup>12)</sup>	독일 <sup>3)</sup>	미국 <sup>14)</sup>
	(Korea)	(Japan)	(Australia)	(U.K.)	(Sweden)	(Netherlands)	(Finland)	(Denmark)	(Spain)	(Italy)	(Portugal)	(Norway)	(Germany)	(U.S.A.)
													a	b
2002	322	74	767	162	10	16	76	1,349	688	616	250	16	-	19
2003	320	47	643	138	11	14	112	681	678	710	170	5	-	14
2004	462	51	692	135	9	12	84	804	708	745	122	12	-	17
2005	287	50	472	116	14	28	365	534	685	654	126	2	-	22
2006	138	46	202	158	9	31	97	476	783	587	155	12	-	23
2007	115	54	135	152	14	20	91	862	752	667	99	4	-	23
2008	108	52	177	144	5	21	92	335	811	621	-	10	-	16
2009	121	92	236	98	3	25	112	207	1,001	889	-	-	455	5
2010	86	85	227	92	5	21	150	329	986	-	-	-	131	11
2011	65	57	192	149	2	17	163	280	777	-	-	-	158	19
2012	105	79	204	131	8	18	86	225	878	-	127	-	367	19
2013	72	71	215	114	11	24	121	197	994	-	119	6	1,384	15
2014	111	80	209	155	6	25	128	318	777	-	90	-	637	11
2015	105	86	228	106	5	27	163	158	615	-	75	7	1,618	12
2016	120	66	259	101	10	25	69	144	641	-	76	14	718	15
2017	101	68	-	79	6	32	103	426	730	-	106	10	1,170	7
2018	134	58	163	81	1	28	166	148	726	-	144	11	1,528	20
2019	141	-	147	96	6	26	107	150	898	-	-	-	1,252	25
2020	105	-	-	-	0	9	108	135	487	-	-	7	1,265	8
2021	141	55	-	-	2	-	55	160	679	-	157	12	1,251	16

주: 1)~4)는 해당국의 통계자료를 인용한 것임. 5)~13)는 ILO 자료. 14) a는 ILO 자료. b는 미국 노동통계국(BLS) 기준임.

자료: ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, 각 연도; ILO(<http://www.ilo.org/ilostat>), 2023. 10. 현재.

한국 고용노동부, 『고용노동통계』(<http://laborstat.moel.go.kr/>), 2023. 10. 현재

일본 厚生労働省(2022. 8) 『令和3年労働組合基礎調査の概況』.

호주 Australian Bureau of Statistics(2022. 3), *Industrial Disputes*.

핀란드 Statistiskentralen, *Statistik over arbetskonflikter 2022*. Finland Stat(<http://www.stat.fi/>), 2023. 10. 현재.

미국 BLS(2022), "Major Work stoppages in 2021".

(출처: 한국노동연구원. (2023) 2023 KLI 해외노동통계. 한국노동연구원. p.112.)

그러나 발생건수·참가자수·근로손실일수 등 노동쟁의행위의 주요 개별지표들은 각 국가별로 쟁의행위의 기준도 다르고, 임금근로자 수의 차이 등을 고려하지 못하는 한계가 있기 때문에 개별 국가별로 시계열적 추세를 보는 데는 유용하지만, 국가 간 비교에서는 정확치 않다는 문제가 있다. 따라서 노사관계 갈등 정도의 국제비교를 위해서는 주로 임금근로자 1,000인당 근로손실일수를 사용하며, 이를 각국의 ‘파업성향’으로 간주하고 있다(한국노동연구원 2023, 108). 따라서 이 지표를 국제비교해보면, 우리나라의 ‘파업성향’은 2002년 111.2일에서 2021년 22.7일로 약 1/5로 줄어들었다([표 7-2]).<sup>145)</sup> 최

145) 참고로 우리나라의 파업성향이 가장 높았던 해 1989년으로 611.3일에 달했다(김정우 2005, 72).

근년도의 경우 자료에 공백이 많아 정확히 비교하기 힘들지만, 2017~2021년 기준으로 파업성향이 확실히 낮은(예컨대 연평균 5일 미만인) 나라들로는 일본, 스웨덴, 덴마크가 있고, 파업성향이 약간 높은(예컨대 연평균 5일 이상 20일 미만인) 나라들로는 호주, 영국, 포르투갈, 노르웨이, 독일, 프랑스, 미국이 있으며, 파업성향이 다분히 높은(예컨대 연평균 20일 이상 40일 미만인) 나라로는 한국, 네덜란드가 있고, 파업성향이 매우 높은(예컨대 연평균 40일 이상인) 나라로는 핀란드, 스페인이 있다.

[표 7-2] 주요국의 임금근로자 1,000인당 노동손실일수 추이(2002~2021년)

(단위 : 일)

	한국 <sup>1)</sup> (Korea)	일본 <sup>1)</sup> (Japan)	호주 <sup>1)</sup> (Australia)	영국 <sup>1)</sup> (U.K.)	스웨덴 <sup>1)</sup> (Sweden)	네덜란드 <sup>1)</sup> (Netherlands)	핀란드 <sup>1)</sup> (Finland)	덴마크 <sup>1)</sup> (Denmark)	스페인 <sup>1)</sup> (Spain)	이탈리아 <sup>1)</sup> (Italy)	포르투갈 <sup>1)</sup> (Portugal)	노르웨이 <sup>2)</sup> (Norway)	독일 <sup>1)</sup> (Germany)	프랑스 <sup>1)</sup> (France)	미국 <sup>1)</sup> (U.S.A.)
2002	111.2	-	32.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.2
2003	89.9	-	54.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.0 (32.1) <sup>16)</sup>
2004	80.3	-	45.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.9 (26.0) <sup>17)</sup>
2005	55.8	-	26.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.3(13.2) <sup>18)</sup>
2006	76.9	-	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.1
2007	33.3	-	5.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.3
2008	49.5	-	22.6	29.7	26.0	16.9	7.3	733.3	89.6	42.0	-	27.2	3.9	61.2	14.5
2009	37.8	0.1	15.1	18.2	0.5	0.7	43.3	6.1	81.3	-	-	0.0	2.0	41.2	1.0
2010	29.9	0.4	14.2	14.6	7.2	8.4	148.6	7.9	43.1	-	-	216.7	0.7	81.3	2.3
2011	24.4	0.1	26.4	55.5	0.1	3.1	59.7	6.2	31.5	-	-	0.4	2.0	28.5	7.8
2012	52.1	0.1	29.2	9.9	8.9	31.0	7.9	4.2	88.5	-	31.6	149.7	2.5	10.4	8.5
2013	34.7	0.1	13.8	17.5	1.7	2.7	12.2	388.2	78.0	-	22.3	4.5	4.3	11.4	2.2
2014	34.3	0.4	7.4	30.4	-	6.0	19.5	7.0	43.5	-	7.2	60.7	4.4	14.8	1.5
2015	23.0	0.3	8.5	6.4	0.0	6.9	52.1	3.6	33.6	-	-	10.2	3.0	37.2	5.3
2016	103.5	0.1	12.6	12.1	-	2.7	3.3	-	25.5	-	-	67.6	5.7	74.1	10.9
2017	43.2	0.3	-	10.2	0.7	42.7	10.7	-	37.8	-	7.3	3.6	3.4	-	0.7
2018	27.5	0.0	10.1	10.0	0.0	32.6	97.1	7.7	55.9	-	-	9.6	15.1	-	19.3
2019	19.7	-	6.0	-	1.7	52.2	170.3	3.0	51.5	-	-	-	4.2	-	21.9
2020	27.2	-	-	-	0.0	28.4	80.4	3.4	33.6	-	-	5.5	5.2	-	7.0
2021	22.7	-	-	-	0.0	-	155.1	-	25.4	-	8.1	43.5	9.9	6.2	7.7

주 : 임금근로자 1,000인당 노동손실일수 = 노동손실일수/임금근로자수×1000  
 임금근로자 수는 1). 통계청, 경제활동인구조사에서 파악된 취업자 중 상용직, 임시직 일용직 근로자만을 대상으로 함, <http://kosis.kr/>. 2)~15). ILO 자료 (*Employees by sex and economic activity*).

16)~18). 괄호 안 수치는 미국 노동통계국(BLS)의 노동손실일수 기준임.

자료 : ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, 각 연도; ILO(<http://www.ilo.org/ilostat>), 2023. 10. 현재.

(출처 : 한국노동연구원. (2023) 2023 KLI 해외노동통계. 한국노동연구원. p.115)

한편 역사적으로 보면, 1994~2003년간의 국가별 파업성향을 분석한 김정우에 의하면, 우리나라의 파업성향은 연평균 90일로, 일본(1일), 스위스(3일), 독일(4일), 룩셈부르크(6일), 네덜란드(18일), 포르투갈(20일) 등에 비해서는 훨씬 높았지만, 아이슬란드(549일), 스페인(226일), 캐나다(185일), 덴마크(173일), 이탈리아(120일), 핀란드(112일) 등이 파업성향이 매우 높은 나라들에 비해서는 상대적으로 파업성향이 낮았다. 요약하면 이 기간에 EU 평균 63일, OECD는 평균 51일보다는 약 1.5배~2배가량 높은 파업성향을 보였다(김정우 2005, 72)

그리고 2004~2013년간의 파업성향 국제비교연구를 한 정재우에 의하면, 이 기간 동안 주요국의 파업성향은 일본(0.2일), 스웨덴(5.3일), 멕시코(6.6일), 미국(8.4일), 네덜란드(8.8일), 뉴질랜드(12.6일), 호주(20.2일), 영국(26.4일), 이탈리아(46.4일), 한국(47.0일), 핀란드(70.1일), 스페인(89.4일), 덴마크(126.4일) 순으로 높은 것으로 나타나, 우리나라가 비교대상 OECD 13개국 가운데 네 번째로 높은 것으로 조사되었다(정재우 2015, 76).

요컨대 1987년 민주화 이후 지난 30여 년간 약간 개선되었고, 꾸준히 개선되고는 있지만 우리나라의 노사관계는 여전히 대립적이며, 대립적인 노사관계로 인한 유형·무형의 손실 또한 매우 큰 편이다. 이러한 대립적·소모적 노사관계는 고소득 국가군에서는 매우 보기 드문 현상으로서 국제비교상 한국 노사관계의 중요한 특징이다.

문제는 지난 30여 년 간 역대 정부와 노동행정 당국이 - 구체적인 방법의 측면에서는 다소간 차이가 있었지만 - 협조적이고 평화로운 노사관계 수립을 줄게는 노사관계 행정, 넓게는 노동행정의 가장 중요한 목표의 하나로 추구해왔음에도 불구하고 대립적 노사관계 극복은 여전히 요원해 보인다는 점이다.

## 2 노사관계 관련 노동행정의 주요 쟁점

노사관계에서 근로자들의 단결권은 가장 기본적인(fundamental) 권리다. 따라서 노동조합 관련 행정은 노동행정에서 가장 기본적이며 중요한 영역이다. 단결권은 근로자들이 노동조합을 자유롭게 결성하고 운영할 수 있는 권리를 가리키며, 따라서 이상적인 관점에서 보면 노동조합 행정은 - 관여·간섭을 최소화한다는 의미에서 - 최소한의 것이어야 한다. 실제로 권위주의의 유산을 가지고 있는 나라들을 제외하고는 대부분의 민주국가에서 노동조합의 조직과 운영에 대한 법률적 간섭은 최소한이고 행정관청의 개입과 간섭도 최소화되어 있다. 일례로 일본 후생노동성에는 노사관계를 책임지는 국 단위 부서가 없으며, 다만 사회보장정책과 노동정책을 통합적으로 추진을 도모하고 이를 위해 정책평가를 담당하는 정책총괄관이라는 국장 산하에 있는 과장급 부서인 노사관계 담당참사관실에서 “노동조합과 기타 노동에 관련된 단체 관련 연락조정, 노사관계의 조정” 업무를 맡고 있을 뿐이다.<sup>146)</sup> 미국의 경우에는 노동부 장관 산하의 미 노동부 노동

관리국 (Office of Labor Management Standards)이 노동조합에 대해 매년 노동조합의 재무제표를 담은 보고서(LM-2)를 제출하도록 함으로써 노동조합의 회계투명성을 감시하고 있을 뿐이다.<sup>147)</sup> 노동조합 설립 등의 절차를 관장하는 전미노동위원회(NLRB)의 경우에도 조합인준투표 등을 관장하고 부당노동행위를 감독할 뿐 노동조합의 자유로운 설립과 운영에 관여하지는 않는다.<sup>148)</sup>

그러나 우리나라의 경우에는 노동조합의 설립에서 운영, 해산에 이르는 전 과정에서 노동조합 행정의 ‘허가’, 감시, 감독, 지시의 손길이 여전히 광범위하고 세밀하게 미친다.

### 노조설립 신고 등을 통한 통제

그러한 통제는 노동조합 설립신고에서부터 시작된다. 신설 노동조합은 노동행정 당국에 설립신고를 하여야 하며(「노동조합 및 노동관계조정법[이하 노조법] 제10조), 신고증을 교부받아야 비로소 설립이 인정된다(「노조법」 제12조제4항). 이러한 설립신고제도는 결사의 자유의 기본원칙인 ‘노조 자유설립주의’에 반하며, 종종 ‘허가제’처럼 운영되고 있다는 지적이 국내외로부터 끊임없이 제기되어 왔음에도 불구하고 여전히 유지되고 있다. 이 제도는 헌법재판소에 의해 다음과 같은 논거에 의해 합헌성이 인정되었고, 고용노동부도 적극 이를 인용하며 정당성의 근거로 삼고 있다(고용노동부 2022, 3-4).

“노동조합 설립신고에 대한 심사와 그 신고서 반려는 근로자들이 자주적이고 민주적인 단결권을 행사하도록 하기 위한 것으로서 만약 노동조합의 설립을 단순한 신고나 등록 등으로 족하게 하고, 노동조합에 요구되는 자주성이나 민주성 등의 요건에 대해서는 사후적으로 차단하는 제도만을 두게 된다면, 노동조합법상의 특권을 누릴 수 없는 자들에게까지 특권을 부여하는 결과를 야기하게 될 뿐만 아니라 노동조합의 실체를 갖추지 못한 노동조합들이 난립하는 사태를 방지할 수 없게 되므로 노동조합이 그 설

146) 厚生労働省の組織 政策統括官. 2024.9.27. 접근 (<https://www.mhlw.go.jp/content/001123535.pdf>)

147) Office of Labor-Management Standards, 2024.9.27. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/olms>).

148) 물론 다른 나라 노사관계의 실상을 노동행정 조직이나 법률의 형식적 측면만으로 선불리 판단하는 것은 삼가야 한다. 그런 점에서 Hyman의 다음과 같은 지적은 경청할 가치가 있다. “결사의 자유와 단체교섭의 자유를 포함한 권리는 본질적으로 모호하다. 다른 나라의 법이 무엇을 말하는지 설명하는 것은 비교적 쉽지만 실제로 일어나는 일을 이해하는 것은 훨씬 더 어렵다. 확실한 것은 두 가지가 반드시 일치하는 것은 아니라는 것이다. 노사관계에서는 기관들 간에 ‘기능적 등가성(functional equivalence)’이 존재하는 경우가 많은데, 이는 동일한 효과를 달성하기 위한 매우 다른 경로가 있을 수 있기 때문이다.” (Hyman 2013, 99).

립 당시부터 노동조합으로서 자주성 등을 갖추고 있는지를 심사하여 이를 갖추지 못한 단체의 설립신고서를 반려하도록 하는 것은 과잉금지원칙에 위반되어 근로자의 단결 권을 침해한다고 볼 수 없다.”<sup>149)</sup>

헌법재판소의 이 결정이 노조 자유설립주의 정신에 반하며, 사실상 허가제처럼 운영 되어온 수많은 사례들에 대해 눈감은 것이라는 비판을 차치하고라도, 다음 표에서 보는 바와 같이 많은 문제 사례들이 발견되고 있다.

**[표 7-3] 노조 설립신고 관련 문제 사례**

- 고용노동부가 (가칭)전국공무원노동조합에 대해 2013년부터 네 차례 설립신고를 반려한 끝에 2018년 설립신고증을 교부했는데, 규약의 내용에는 실질적인 차이가 없었다. 이에 대해 고용노동부가 실질적 심사주의를 고수했다는 비판이 있다.
- 고용노동행정개혁위원회<sup>150)</sup>가 2013년 이후 기타 노동조합 설립신고서 반려처분을 검토한 결과, 특수고용노동자에 대해 근로자성을 부인하여 반려 처분한 사례들과 설립신고 처리 절차에서 처리기간 미준수, 지연, 각종 자료요구, 관련자 조사 등 광범위한 재량권을 행사하는 관행이 존재하는 것으로 판단되었다.
- 교육부는 전국교직원노동조합(이하 전교조)이 해직교원을 조합원으로 하고 있다는 이유로 두 차례 시정명령을 거친 후 ‘노조아님 통보’를 하였다. 이 통보는 (구) 노조법시행령 제9조제2항에 의한 것이었는데, 이 조항은 법률의 구체적인 위임에 따라 제정된 것이 아니라는 점에서 위헌논란이 있었고 국가인권위원회도 삭제 권고를 했음에도 불구하고 정부는 이를 강행하였다. 이 통보는 결국 2020년 대법원에서 위법한 것으로 판시되었으며, 2021년 문재인 정부는 ‘노조아님 통보’ 부분을 삭제하는 방향으로 문제의 시행령 조항을 개정했다.<sup>151)</sup>
- 인천시가 2003년 삼성일반노동조합에 대해 규약 시정명령을 하는 과정에서 노동위원회의 의결을 얻지 아니한 채 ‘노조 아님 통보’를 하였다.

(출처: 이주환·정애경(2018). 보다 자세한 내용은 고용노동행정개혁위원회(2018, 131-157)를 참조)

149) 헌법재판소. 2012. 3. 29. 2011헌바53 결정.

150) 고용노동행정개혁위원회는 고용노동행정의 정책결정·집행과정의 부당 행위 및 불합리한 제도에 대한 개선 방안을 마련 하기 위해 2017년 11월 1일 고용노동부장관 자문기구로 출범했으며, 2018년 7월 31일까지 9개월간 활동하며 15대 과 제에 대한 조사결과와 제도개선방안을 권고했다.

151) 대법원 전원합의체 판결에서 다수의견은 헌법상 법률유보원칙과 행정입법의 한계에 따라 “법외노조 통보는 적법하게 설립 된 노동조합의 법적 지위를 박탈하는 중대한 침익적 처분으로서, 원칙적으로 국민의 대표자인 입법자가 스스로 형식적 법 률로써 규정하여야 할 사항”임에도 불구하고, 이 사건 시행령 조항은 법률의 명시적인 위임 없이 법률이 정하지 아니한 법외 노조 통보에 관하여 규정함으로써 헌법상 노동3권을 본질적으로 제한하고 있으므로 그 자체로 무효라고 판단했다. 대법원 2020. 9. 3. 선고 2016두32992 전원합의체 판결.

### 노동조합의 결의·처분에 대한 시정명령권에 의한 통제

노동행정 관청은 노동조합의 규약이 노동관계법령에 위반한 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 시정을 명할 수 있으며, 노동조합의 결의 또는 처분이 노동관계법령 또는 규약에 위반된다고 인정할 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다(다만, 규약위반시의 시정명령은 이해관계인의 신청이 있는 경우에 한한다). 시정명령을 받은 노동조합은 정당한 사유가 있지 않는 한 30일 이내에 이를 이행하여야 하며, 위반 시 500만원 이하의 벌금에 처할 수 있다(「노조법」제21조, 제93조제2호).

### 자료제출 요구, 회계 결산 등에 대한 검토와 시정요구

행정관청은 또한 노동조합 운영의 민주성·투명성을 확보한다는 이유로 노동조합에게 각종 자료를 제출하도록 요구할 수 있고, 제출된 자료에 따라 필요하다고 판단할 경우 보완요구·시정요구 등을 할 수 있다. 특히 윤석열 정부는 2022년 12월 26일 대통령의 지시에 따라 노동조합회계공시시스템을 마련하였다.<sup>152)</sup> 2024년 9월말 현재 대상 노조(조합원수 1,000인 이상의 노조 또는 산하조직) 736개중 694개가 공시를 완료하여 94.3%가 공시를 완료했다. 한편 금속노조 등 일부 노조는 자주성 침해를 이유로 거부를 선언한 바 있다. 한편 정부는 영국, 미국 등에서 이미 실시하고 있는 제도라는 점을 근거로 전혀 자주성 침해가 아니며, 오히려 민주성·투명성을 강화하기 위한 조치라는 점을 강조하고 있다. 어쨌든 이 또한 노사관계에 대한 한국 노동행정의 개입주의적 특징을 보여주는 것임은 부인할 수 없다.

### 노사관계에 대한 (편파적) 개입

고용노동부와 그 소속기관이 개별 기업의 노사관계·노사분규 등에 관여하고, 노동쟁의의 예방과 빠르고 평화로운 해결을 위해 노력하는 것은 노동행정 담당부처로서 당연한 직무라고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 노사 당사자 중 특히 노동측으로부터 불공정하고 편파적인 개입이라는 문제제기가 계속되고 있으며, 이러한 현상은 특히

152) 이 시스템은 노동조합 또는 산하조직의 수입과 지출, 자산과 부채를 등 결산결과를 공시하는 시스템이며, 그 법적 근거는 「노조법시행령」제11조의9로 2023.10.1. 시행되었다. 노동조합회계공시시스템. 2024.9.28. 접근 (<https://labor.moe.go.kr/pap/main/main.do>)

이른바 ‘보수정부’에서 더 두드러지게 나타난다. 대표적인 사례들을 열거하면 다음 [표 7-4]와 같다.

[표 7-4] 노동행정의 불공정한 노사관계 개입 주장

- 삼성에버랜드, 삼성전자서비스: 노동단체와의 간담회 및 2018.3.8. 고용노동부 간담회 등 다양한 경로로 2013년 삼성그룹의 소위 “S그룹 노사전략” 문건과 이에 기반한 부당노동행위 사건처리가 부당했다는 문제제기.
- KEC: 사용자들의 부당노동행위 수사과정에서 노동부가 직무를 유기하여 사측의 부당노동행위를 방조했다는 국회, 언론, 관계자의 주장
- 발레오전장시스템코리아: 사용자들의 부당 노동행위 수사과정에서 검찰이 수사지휘권을 남용한 점, 포항지청 관계자가 노동부 문서를 창조컨설팅 관계자에게 제공한 점, 발레오전장 노조파괴(특히 기업노조로 조직형태 변경) 과정에서 고용노동부를 비롯한 관계기관의 부당행위가 있었다는 점에 대한 언론 및 관계자의 제보
- 고용노동법안심사소위: 사용자들의 부당노동행위 수사과정에서 노동부가 직무유기하여 사측의 부당노동행위를 방조해 피해를 키웠다는 국회, 언론, 관계자의 주장.
- 보쉬전장: 2012년 신설노조 설립을 무기로 한 노조파괴에 대하여 검찰의 부당한 수사지휘 및 고용노동부의 수사미진이 있었다는 노조 및 언론에서의 문제제기.
- MBC: 고용노동부가 2012년 이래 진행된 MBC 파업을 불법으로 간주하고 사측의 노조 탄압(징계해고 및 부당전보 등)을 묵인했고, 2016년 특별근로감독청원에 대하여 정당한 이유 없이 거부했다는 국회 및 노조의 문제제기
- 철도공사: 2016년 전국철도노동조합 파업에 대하여 법무부의 신중한 태도와 달리 고용노동부의 불법판단의 배경 및 적정성에 대한 노조 및 언론에서의 문제제기
- 세브란스(태가비엠): 비정규직 노동단체와의 간담회 및 고용노동행정 개혁 신문고에 서울고용노동청 서부지청이 세브란스병원 비정규직 노동자들이 제기한 부당노동행위 사건 처리가 부당하였다는 문제제기
- 이마트: 2013년 부당노동행위 고소·고발사건에 대한 수사와 일부 임직원에 대한 처벌에도 불구하고 이마트의 부당노동행위가 지속되고 있다는 주장이 공대위와 노동조합을 중심으로 제기되어 왔고, 이마트 사용자들의 부당노동행위 수사과정에서 노동부의 부당노동행위 수사가 미진하였다는 국회, 언론, 관계자의 주장
- 유성기업: 사용자들의 부당노동행위 수사과정에서 노동부가 수사 지연, 불공정한 조사로 사측의 부당노동행위를 방조했다는 국회, 언론, 관계자의 주장

(출처: 이주환·정애경(2018). 보다 자세한 내용은 고용노동행정개혁위원회(2018, 159-249)를 참조)

### 단체협약의 신고 및 시정명령 제도의 남용

단체협약의 당사자는 단체협약의 체결일부터 15일 이내에 이를 행정관청에게 신고하여야 하며, 행정관청은 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다(「노조법」제31조제2항·제3항). 이러한 행정관청의 단체협약 시정명령권 제도는 선진 민주주의 국가에서는 찾아보기 힘든 제도로서 1980년 쿠데

타로 권력을 장악한 신군부의 노동법 개정 시에 우리 노사관계법에 들어왔다. 이 제도가 명백히 노사의 자율성을 해할 가능성이 있음에도 불구하고 유지되어 온 까닭은 위법한 단체협약 내용이 있을 경우 노동자들에게 가해질 수도 있는 불이익을 사전에 예방할 수 있다는 노동행정 당국의 적극적인 방어 때문인 것으로 보인다.

그러나 이 제도는 명백히 노동행정 기관 - 더 근본적으로는 사용자 편향적인 보수정권 -의 단체협약 내용에 대한 간섭, 그리고 그를 통해 노사의 힘관계를 조금이라도 더 사용자에게 유리하게 바꾸려는 시도의 지렛대가 되어왔다. 최근의 대표적인 사례는 다음 표에서 보는 바와 같다.

**[표 7-5] 단체협약 시정명령 관련 노정 갈등 사례**

- 2015년 4월 고용노동부는 100인 이상 사업장 3천여 곳을 대상으로 단체협약 시정지도 계획을 발표하고 조사에 착수함. 고용노동부는 6월 23일 상위 30개 대기업노동조합 단체협약 실태를 분석 발표했는데 위법사항에 해당하는 단체협약을 둔 사업장이 53.3%며, '고용세습'규정이 있는 사업장은 11개소로 36.7%에 달한다고 발표함. 이에 대해 민주노총 등은 이를 자신들을 '기득권 세습 집단'으로 매도하고, 특히 '인사·경영권 관련 노동조합 동의(협의) 조항' 등을 공격하여 사용자에게 유리한 방향으로 개약하겠다는 '감춰진 노림수'라고 비판하였다(민주노총, 2015).
- 2016년 3월에도 고용노동부는 고용노동부는 100명 이상 사업장 2,769곳의 단체협약 실태조사를 실시했고, 1,165개(42%)의 단체협약에서 '위법-불합리'점이 발견되었으며, 그로인해 청년구직자들의 공정한 취업기회가 박탈되고 있다며 강력 단속을 천명했다(곽용희, 2016).
- 2022년 8월 고용노동부는 100인 이상 사업장의 노사 단체협약 1천57개를 조사한 결과 63개에 위법한 우선·특별채용 조항이 포함된 것을 확인해 시정 조치에 들어갈 계획이라고 밝혔다.
- 2022년 4월 고용노동부 안양지청은 기아차 노조가 속한 전국금속노조와 금속노조 위원장, 기아차 법인과 대표이사 등을 이른바 고용세습 조항 관련 단체협약 시정명령 불이행에 따른 노동조합법 위반으로 입건하였다.

역대 보수정부는 단체협약 신고제도와 시정명령 제도의 정당성의 근거를 '고용세습 근절' 등 공정에서 찾았지만, 해당 조항들에 대해서는 사실상 사문화된 상징적 의미만 있는 조항이라는 평가가 다수다. 그럼에도 불구하고 정부가 이처럼 단체협약 시정명령에 공을 들이는 이유가 한편으로는 노조를 '악마화'하려는 목적, 다른 한편으로는 일부 강성노조가 자리한 대기업 사업장의 노사협상의 기울어진 역관계를 사용자에게 더 유리하도록 힘을 보태줄 목적에서 찾는 경우가 많다.

한편 2020년 대법원은 이 쟁점과 관련하여 다음과 같이 판시하였다.

“사용자가 노동조합과의 단체교섭에 따라 업무상 재해로 인한 사망 등 일정한 사유가 발생하는 경우 조합원의 직계가족 등을 채용하기로 하는 내용의 단체협약을 체결하였다면, 그와 같은 단체협약이 사용자의 채용의 자유를 과도하게 제한하는 정도에 이르거나 채용 기회의 공정성을 현저히 해하는 결과를 초래하는 등의 특별한 사정이 없는 한 선량한 풍속 기타 사회질서에 반한다고 단정할 수 없다. 이러한 단체협약이 사용자의 채용의 자유를 과도하게 제한하는 정도에 이르거나 채용 기회의 공정성을 현저히 해하는 결과를 초래하는지 여부는 단체협약을 체결한 이유나 경위, 그와 같은 단체협약을 통해 달성하고자 하는 목적과 수단의 적합성, 채용대상자가 갖추어야 할 요건의 유무와 내용, 사업장 내 동종 취업규칙 유무, 단체협약의 유지기간과 그 준수 여부, 단체협약이 규정한 채용의 형태와 단체협약에 따라 채용되는 근로자의 수 등을 통해 알 수 있는 사용자의 일반 채용에 미치는 영향과 구직희망자들에 미치는 불이익정도 등 여러 사정을 종합하여 판단하여야 한다.”<sup>153)</sup>

요컨대 이 판결은 고용노동부가 문제 삼은 ‘고용세습’ 중 적어도 산재유족 특별채용 조항은 그 도입배경이나 내용에 비추어 볼 때, 사용자의 채용의 자유를 박탈하거나 제3자의 구직에 관한 기대이익을 박탈하기 위한 것이 아니라, 업무상 재해로 사망한 근로자 유족의 소득을 보장하기 위한 것이다. 따라서 단체협약으로 근로기준법상 사용자의 재해보상책임을 보충하는 법정 외 보상방법을 규정한 것으로 평가해야 하며, 따라서 위법하지 않다는 의미인 것이다(권오성 2022, 94).

또한 해외 사례를 보더라도, 민주국가로 평가되는 나라에서 단체협약의 내용을 등록 또는 신고하도록 의무화하는 사례는 많지만, 어떤 형태로든 단체협약의 내용의 위법성을 따져 그것을 시정하도록 명령하고 불응시 처벌할 수 있는 제도를 두고 있는 경우는 찾기 힘들다.<sup>154)</sup> 그 이유는 만일 단체협약의 특정조항이 사회질서에 반하는 것으로서 위법·부당한 것이라면 당사자가 법원의 판단을 구하여 해당 조항을 무효화시키는 보다 타당한 구제방법이 있기 때문이다.

따라서 법과 질서를 강조하는 보수정부 집권시기마다 반복되는 이러한 단체협약 시정명령 제도의 일종의 ‘남용’은 노사관계의 중립적 관리자(심판) 또는 조정자로서의 정부의 위상과 신뢰를 깎아내리며, 궁극적으로는 사회적 대화를 비롯한 다른 노사정 사회적 파트너십의 발전에도 악영향을 미친다.

153) 대법원 2020. 8. 27. 선고 2016다248998 전원합의체 판결. 판결요지 (4).

154) 일본·프랑스·독일의 사례에 대해서는 김기우·노상현·조임영·오상호(2017) 참조.

### 부당노동행위 제도 운영의 소극성

우리나라 「노조법」상 부당노동행위란 근로자의 노동3권 행사를 방해하는 사용자의 행위다. 동법 제81조는 부당노동행위의 5가지 유형을 규정하고 있다. 즉, ①노조 가입 또는 활동과 관련한 불이익 취급, ②특정노조 가입 또는 탈퇴를 조건으로 하는 불공정 고용계약(비열계약, 황견계약), ③단체교섭 거부·해태, ④지배·개입 및 경비원조, ⑤단체 행동참가 또는 부당노동행위 신고 등을 이유로 한 불이익취급(보복행위)가 그것이다. 부당노동행위의 구제방법에는 노동위원회의 구제명령을 통한 ‘행정절차에 의한 구제’와 지방노동관서·검찰을 통한 ‘사법절차에 의한 구제’, 그리고 해고무효확인소송·손해배상 청구 등 ‘민사절차에 의한 구제’가 있다.

이러한 제도를 내실있게 운영함으로써 근로자의 노동3권을 보호·보장해야 함에도 불구하고 고용노동부가 부당노동행위 사건을 처리함에 있어서 허점이 있을 뿐 아니라, 때로는 일부 부당노동행위 의심 사업장에 대해 ‘뵈주기식 조사’를 했다는 의혹, 그리고 다양하고 날로 교묘해지는 부당노동행위 수법들에 대해 제대로 대응하지 못한다는 비판 등이 이어져 왔다.

이러한 현상은 특히 친기업적인 성향이 강했던 이명박 정부 시절에 두드러졌다. 이 시기에 집중적인 노조파괴 공작이 시도되었다는 주장이 있는 바, 발레오전장시스템즈코리아, (주)KEC, 유성기업, 보쉬전장, 상신브레이크, (주)SJM, 갑을오토텍 등이 해당 사업장이었다. 이러한 노조파괴공작이 큰 사회적 충격을 주었음에도 불구하고 고용노동부의 대응은 소극적·편향적이었고, 심지어는 부당노동행위를 직접 지원했다는 비판을 받기도 했다.<sup>155)</sup>

155) 당시 국정원이 광범위하게 노조파괴 공작에 관여하고, 심지어는 ‘건전노총’을 만든다는 계획 아래 제3노총을 표방한 국민노총에 자금을 지원했는데, 고용노동부 공무원 일부가 그 설립에 개입하였고, 심지어 고용노동부 공무원이 발레오전장 노조파괴에 관여했다는 지적도 있다(고용노동행정개혁위원회 2018, 164-166).

## 제3절

### 참여적 거버넌스 및 사회적 대화와 노동행정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 소절에서는 참여적 거버넌스와 사회적 대화를 중심으로 한국 노동행정의 기능에 대해 고찰해본다. 이 글에서 말하는 참여적 거버넌스란 사회적 파트너(노사대표)를 비롯한 중요한 이해관계자가 공공정책의 결정에 참여함으로써 국가행정기관과 협력하고 그 의사결정에 관여하는 것을 가리킨다. 이러한 의미의 참여적 거버넌스는 우리나라만이 아니라 전세계적으로 공공행정 영역에서 계속 확산·심화되고 있는데, 노사정 3자외 그 밖의 다수의 이해관계자를 가지고 있는 노동행정 분야는 그 대표적인 분야다.

참여적 거버넌스의 확산은 공공행정의 주체인 국가기관·공공기관만이 아니라 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 중요한 이해관계자들이 모두 의제논의, 숙의, 해결책 모색, 정책결정 등의 과정에 참여할 때 ① 민주주의가 더 심화되고 풍부해질 뿐 아니라, ② 더 풍부하고 현실에 가까운 정보에 기초한 의사결정을 할 수 있으며, ③ 따라서 더 좋은 정책결정을 할 가능성이 높아지고, ④ 참여자들의 정책에 대한 주인의식·책임감이 높아짐에 따라 정책의 효과성이 높아짐으로써, ⑤ 결국 공공행정 시스템의 향상에 기여할 것이라는 잠재적 가정에 기반을 두고 있다(Papadakis 2021, 43).

ILO는 그 창설 때부터 3자 구성의 기구였으며, 따라서 지난 100여년 간 노동정책 결정, 노동행정에 노사의 참여 필요성을 꾸준히 강조해왔으며 사회적 대화에 대해서도 적극적으로 지지하는 입장을 피력해왔다.<sup>156)</sup> 그러한 맥락에서 ILO 노동행정협약(제150호)의 제5조는 다음과 같이 규정하고 있다.

#### “제5조

1. 이 협약을 비준하는 회원국은 노동행정 제도 내에서 공공당국과 가장 대표적인 근로자 및 사용자 단체 사이 또는 적절한 경우 근로자 및 사용자 대표 간의 협의협력 협상을 확보하기 위해서 국내여건에 적합한 조치를 취하여야 한다.

156) ILO 창설 100년을 바라보는 시점에서 사회적 대화의 의의를 논하고 있는 Papadakis(2021) 참조.

2. 국내법령 및 관행과 양립하는 한 이러한 조치는 각종 경제활동 분야에서 뿐만 아니라 전국지방·지역 차원에서도 취해져야 한다.”

## 1 참여적 거버넌스

현재 우리나라에서의 노동행정 담당기관 또는 기구 가운데 노사의 참여를 통해 참여적 거버넌스를 구축하고 있는 대표적인 기관으로는 노동위원회와 최저임금위원회, 산업재해보상재심사위원회 등이 있다.

앞서 노동행정 조직에 대해 검토하면서도 살펴보았지만, 노동위원회는 노사 동수의 위원(각각 10명 이상 50명 이하)과 공익위원(10명이상 70명 이하)으로 구성되는 노·사·공 3자구성의 합의제 행정기관이다. 노동위원회는 노동쟁의 조정(조정·중재, 필수유지업무의 결정, 긴급조정 등), 복수노조 교섭창구 단일화 사건 등의 결정, 부당해고 및 부당노동행위 등의 심판, 비정규직 차별처우 시정 등의 분야에서 노사 간의 이익 및 권리 분쟁에 대한 조정과 판정을 주 업무로 하는 준사법적 기관이라는 점에서 매우 중요한 기관이다.

다음으로 최저임금위원회는 최저임금 등 최저임금에 관한 중요사항 심의를 위해 고용노동부에 설치되는 위원회로, 노·사·공 각9인, 총 27인의 위원으로 구성된다. 최저임금위원회는 첫째, 형식상 최초의 본격적인 3자협의체적 기구였다는 점, 둘째, 최저임금위원회의 조직·의결·논의방식 등이 향후 우리나라 3자구성적 기구의 기본적 모델이 되었다는 점, 셋째, 여기에서의 나름대로의 경험이 이후 노개위, 노사정위 등을 구성·운영함에 있어서 노·사·정 모두에게 상당한 경험적 자산이 되었을 가능성이 높다는 점 등에서 우리나라에서 사회적 합의의 형성과정에 일정하게 기여했다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 노·사 모두 이 위원회를 또 다른 교섭(투쟁)의 장으로 간주하여 불필요한 갈등도 많았다는 점, 정부도 이 위원회를 단순히 최저임금을 심의하기 위한 기구라는 도구적인 관점에서 바라보았고, 그 결과 사회적 대화와는 거리가 먼 방식으로 운영되는 부정적인 경험의 축적에도 기여했다(김준 1999, 32-33).

최저임금위원회의 근로자위원과 사용자위원은 각각 양대 노총과 주요 경제단체에서 추천을 받아서, 공익위원은 최저임금법 시행령에서 정해진 기준에 따라 정부가 선정해

노동부 장관이 제청한 후 대통령이 위촉한다. 최저임금위원회 위원의 구성과 관련해서 가장 근본적인 문제제기는 최저임금의 적용과 관련하여 가장 중요한 당사자인 소상공인과 저임금 노동자들이 최저임금위원회에서 대표성을 거의 갖지 못한다는 점이다(김세진 2021, 13-14).

우리나라의 최저임금 결정과정은 매년 다음 해의 최저임금 인상폭을 둘러싸고 노사 대표간의 치열한 줄다리기가 계속되다가 결국에는 공익위원들이 캐스팅보트를 행사하는 양상으로 전개되어 왔다. 그리고 역대 정부는 공익위원의 구성을 통해 최저임금위원회의 운영과 최저임금 인상폭에 영향을 미쳐왔다. 따라서 “최저임금위원회는 독립적으로 편향성 없는 결정을 하지만, 사실상 정부의 선호를 반영하여 최저임금 수준을 결정한다는 것을 의미한다”(이인재 2018, 125).<sup>157)</sup> 그렇기 때문에 매년 공익위원 구성을 둘러싸고 노사 어느 쪽에선가 불만과 비판이 제기되기도 했다(고미혜 2024).

이에 과거부터 최저임금위원회 구성방법이나 최저임금 결정방식을 변화시키는 다양한 논의들이 이어져 오고 있다. 논의의 핵심은 최저임금을 결정과정이 마치 노사의 임금협상처럼 전개되어 소모적 갈등이 반복된다는 점이다. 이런 문제를 해소하기 위해 중위임금 등을 기준으로 최저임금을 일정 구간 내에서 정하도록 법제화함으로써 갈등의 정도를 줄이자는 의견이나 최저임금을 의회가 결정하도록 하자는 의견, 심지어는 노사 단체 교섭으로 정하거나 정부가 정하도록 하자는 의견까지 매우 다양했다(김강식 2018).

구체적으로 문재인 정부에서는 2019년 전문가 9인으로 구성된 ‘구간설정위원회’와 노사공으로 구성된 ‘결정위원회’로 이원화하고, 구간설정위원회가 최저임금 상·하한선을 먼저 정하면 결정위원회가 최종적으로 그 범위 내에서 최저임금을 결정하는 방식을 검토한 바 있다. 또한 공익위원 전원을 정부가 추천하는 현행 방식을 폐지하는 대신 정부와 국회에서 추천권을 갖는 방안과 노사정이 추천한 교차배제하는 방안 등도 검토되었다. 그리고 최근에는 윤석열 정부도 최저임금 결정방식을 근본적으로 재검토하고 있다는 보도들이 나오고 있다(제정남 2024). 그러나 이와 관련하여 중요한 고려사항은 우리나라가 비준한 ILO 최저임금 결정제도의 수립에 관한 협약(26호)과 최저임금 결정에

157) 이인재(2018)는 최저임금위원회의 최저임금 결정구조에 관한 모델을 만들어 참여 주체의 행동, 결정 과정 및 결과를 분석하는 흥미로운 연구를 통해, 정부의 성격으로 측정된 공익위원 중위투표자가 선호하는 최저임금 수준에서 최저임금이 결정된다는 것을 밝혔다. 요컨대 공익위원 구성으로 나타나는 정부의 선호(성격, 최저임금 인상 정책)가 사실상 최저임금 수준과 인상을 결정한다는 의미다.

관한 협약(131호)을 고려할 때, 현행 최저임금 결정제도 가운데 노사공 3자 직접 참여 및 위원 동수 구성 원칙을 버릴 수는 없다.

한편 산업재해보상보험재심사위원회는 산재보험급여와 관련한 근로복지공단의 처분 및 심사결정에 이의가 있는 당사자가 재심사를 청구할 경우 이에 대하여 심리·재결하는 기능을 하는 행정위원회로, 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 근로자 단체 및 사용자 단체가 각각 추천하는 자로 구성하고, 그 밖의 위원은 전문자격을 가진 사람으로 구성한다는 점에서 엄격한 3자구성 조직은 아니다. 이는 산재보험급여에 대한 재심사가 산업의학, 법학 등 분야의 전문성을 요하는 바가 크기 때문인 것으로 보이며, 다만 전문가의 의견에 기초한 의사결정을 노사를 대표하는 위원이 참석하여 보완하는 구조를 택하고 있는 것으로 보인다.

## 2 사회적 대화

ILO는 한 나라의 사회적 대화의 발전 여부는 많은 것이 정부에 달려 있다고 지적한다. “정부가 노동자와 고용주 조직을 정책 결정에 귀중한 기여를 할 수 있는 본격적인 합법적 파트너로 인정할 의향이 있고, 그 과정에 지속적으로 헌신할 때 사회적 대화의 성공적인 결과를 얻을 가능성이 더 크다.”는 것이다(ILO 2013, 96). 이와 관련하여 ILO는 국가적 차원의 사회적 대화(national tripartite social dialogue)의 발전을 위해 다음과 같은 책임을 다해야 한다고 지적하고 있다.

*a. 지원 제공 - 정부는 NTSD에 적합한 제도적 및 법적 틀을 확립해야 한다. 특히 법치주의, 결사의 자유, 단체 교섭권의 존중을 보장해야 한다.*

*b. 홍보 - ILO 국제 노동 기준에 따라 정부는 사회적 파트너와 정기적이고 효과적인 협의를 위한 적절한 조치를 취하여 NTSD를 홍보할 책임이 있다(국제 노동 기준 및 사회적 대화에 대한 9장 참조).*

*c. 참여 - 프로세스의 세 당사자 중 하나로서 정부는 합의에 기반한 의사 결정에 도달하기 위해 사회적 파트너와 동등한 입장에서 적극적인 협의 또는 협상에 참여해야 한다. 정부는 정보 교환을 장려하고 정책에 대한 지지를 모색해야 하며, 사회의 주요 이해 관계자와 의사 결정의 일부를 공유하는 과제에 개방적이어야 한다.*

*d. 이행 - 정부는 필요한 경우 NTSD의 결과가 구체적인 공공 정책 및 프로그램으로 전환되도록 보장해야 한다. 이를 위해서는 정부가 이러한 합의의 준수를 보장하기 위해 적절한 모니터링 메커니즘을 구축해야 한다.”(ILO 2013, 96-97).*

우리나라에서 사회적 대화의 역사는 멀리 거슬러 올라가면, 1993 노사 중앙임금합의까지 거슬러 올라갈 수 있으며, 1998년 노사정위 출범 이후부터만 보더라도 무려 사반세기의 역사를 헤아린다. 역사를 돌이켜보면, 우리나라에서 사회적 대화는 노사 내부로부터의 자발적인 요구나 필요성에서 시작된 것이 아니라, 압도적으로 거시경제적 문제나 위기, 사회적 위기극복을 위해 노사의 협력과 동참, 그리고 정부정책의 정당성 강화를 필요로 했던 정부의 필요성에 따라 추진되어 왔다. 예를 들면 1993, 1995 중앙노사 임금합의는 임금부상(wage drift) 현상과 노사분규를 잠재움으로써 민주화 이후 노사관계와 노동경제를 안정화시키려 했던 김영삼 정부의 정책목표가 주된 동인이었으며, 1996년 노사관계개혁위원회는 개별적 노사관계 법규와 집단적 노사관계 법규를 패키지로 개혁함으로써 1987년 이후 교착상태에 있는 노동체제를 전환시키고자 하는 김영삼 대통령의 ‘신노사관계 구상’이 출발점이었다. 이후 1998년 노사정위원회의 출범은 미증유의 경제위기를 극복하기 위한 절박한 필요에 의한 것이었으며, 2017년 경제사회노동위원회로 탈바꿈하여 재출발한 것 역시 무너진 사회적 대화체계를 재건함으로써 ‘노동 존중 사회 실현’이라는 목표를 달성하겠다는 구상에 기초한 것이었다.

반면에 노사는 다소 마지못해 - 즉 불참의 불이익을 피하기 위해 - 또는 참여를 통한 약간의 현실적 이득을 기대하고 사회적 대화에 참여했다. 노사 참여의 가장 큰 유인은 사회적 대화기구가 중요한 노동정책·노동입법에 자신들의 목소리를 낼 수 있을 뿐 아니라 많은 경우 협상테이블에 참여할 수 있는 제도화된 틀이었다는 점이다. 그러나 사회적 대화에 참여한 노사대표들은 우리나라 노사대표기구의 취약한 리더십, 제도화되지 못한 의사결정 방식 등으로 인하여 대화기구 내에서 책임 있는 의사결정을 하기 어려웠고, 또 그 결정을 자신들이 대표하는 조직에 돌아가 설득하는데도 큰 어려움을 겪었다.<sup>158)</sup>

따라서 한국에서 사회적 대화는 종종 정부의 전폭적인 후원도 있었고, 해외사례에서는

---

158) 심지어 사회적 대화기구에서의 합의한 내용이 내부에서 인준받지 못하고 지도부마저 사퇴하는 일도 노동계에서는 종종 발생했다.

보기 드물게 장기간 법률에 근거를 두고 국가수반의 자문기구라는 공식적이며, 위상이 높은 국가기관의 하나로서 운영되어 왔음에도 불구하고 자주 파행을 겪었으며, 그 성과 또한 굴곡이 많았다.

한국에서 사회적 대화의 주목할 만한 성과는 대체로 노사정이 사회적 타협에 걸음이라도 적극적인 모습을 보이지 않을 수 없게 하는 외부적·거시적 충격의 유무, 그리고 역대 정부의 성격(즉, 보수정부 또는 진보정부)에 따라 좌우되었다고 할 수 있다. 예컨대 1998년 경제위기극복을 위한 사회협약은 주지하다시피 ‘IMF 경제위기’ 극복을 위한 것이었고, 2004년 일자리 협약도 2004년 글로벌 경제불황에 따른 고용위기와 비정규직 급증에 대응하기 위한 것이었고, 2009년 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문은 2008년 이후의 국제금융위기에 대응하기 위한 것이었으며, 2020년 코로나19 극복을 위한 노사정협약도 미증유의 팬데믹 사태에 대응하기 위한 것이었다. 이처럼 거대한 외부충격이 사회적 파트너들을 압박하여 사회협약을 촉진하는 것은 해외에서도 흔히 볼 수 있는 일이다.<sup>159)</sup>

한편 박명준(2023, 80)은 우리나라 사회협약의 ‘가시적인 동학’이 정부가 사회적 대화에 거는 기대, 목적, 접근방법 등에 의해 크게 좌우되었다고 지적한다. 즉 진보정부가 민주화에 보다 진정성을 가지고 사회적 대화체제의 활성화를 도모하려는 노력을 했다면, 보수정부는 신자유주의화에 보다 강조점을 두었으며, 진보정부가 사회적 대화에 대해 ‘가치론적 접근’을 했다면, 보수정부는 정부의 의지를 관철하기 위한 ‘도구적 접근’을 했다는 것이다. 그 결과 전자의 시기는 상대적으로 민주적 코포라티즘에 가깝고, 후자는 국가 코포라티즘적 경향으로 치우치는 양상을 보였다고 그는 지적한다.

159) 1970~1990년대 한국에서의 사회적 합의의 주기적 발생과 소멸을 자본축적과정 상의 경기변동과 연관시켜 분석한 이덕재(2008, 114)는 “1975년 노사간담회, 1980년의 중앙노사협의회, 1990년 경사협, 1993~94년 노경총 임금합의, 1998년 노사정위원회의 출현은 정확하게 경기가 정점에서 저점으로 후퇴하는 경기불황기와 일치하였다.”고 한다. 그는 또 이 시기에는 국가와 자본의 비상대응이 나타나며 노사갈등 또한 급증하는 양상이 있는데, 그 결과 “한국의 사회적 합의가 경제적 위기국면에서 악화된 이윤분배 몫 및 이윤율 상승을 위한 국가와 자본의 노동에 대한 강도 높은 대응방식의 한 수단으로 활용되었다는 점에서 평등성의 조건을 침해”하고, “사회적 합의 자체가 ‘목적’이 되지 못하고 도구화되었다”고 주장한다.

[표 7-6] 한국 사회적 대화 전개 과정

대통령	노태우	김영삼		김대중		노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열	
사회적 대화기구	경사협	노경총 합의	노개위	노사정위원회			경제사회발전노사정위원회		경제사회노동위원회		
				1기	2기	3기					
							N			N	여타 분화된 사회적 대화체들
연도	1990~92	1993~94	1996~97	1998.1~2	1998~99	1999~2002	2003~2007	2008~2012	2013~2017	2018~2022	2022~현재
시기구분	태동기, 맹아기		팽창기		전기 노사정위기		후기 노사정위기		경사노위기		
정권 성향	보수적	보수적		진보적			보수적		진보적	보수적	
노동 참여	한국노총만 참여		한국노총과 민주노총 모두 참여			한국노총만 참여					
사회적 대화협	없음	임금인상 율 범위 결정 (93-94)	노동법 개정 부분합의 (1996. 11)	2.6합의 (1998)	없음	없음	경제사회 발전노사 정위원회 법개정 (2007)	없음	9.15 합의 (2015)	경사노위법 합의(2018) +원포인트 사회합의 (2020)	없음

주: N=노사정대표자회의.

(출처: 박명준(2023). 제3장 한국형 사회적 대화체제의 성격규명 : 동학, 기능, 딜레마를 중심으로. 장흥근·박명준·박성국. 한국형사회적대화모델연구. 한국노동연구원. p.78의 [표 3-1]을 전제함)

구분	1기 노사정위 (*98.1.15.-'98.6.2.)*	2기 노사정위 (*98.6.3.-'99.8.31.)	3기 노사정위 (*99.9.1.-'07.5.1.)	경제사회발전 노사정위 (*07.5.2.-'18.11.21.)	경제사회노동 위원회 (*18.11.22.-현재)
법적 근거	임의 기구 (정치적 합의, 위원회규정)	대통령령 (제정 : '98.3.28.)	노사정위원회법 (제정 : '99.5.24.)	경제사회발전 노사정위원회법 (개정 : '07.1.26.)	경제사회노동 위원회법 (개정 : '18.6.12.)
성격	정치적 합의기구 (비상설)	대통령자문기구 사회적 대화기구 (상설)	대통령자문기구 사회적 대화기구 (상설)	대통령자문기구 사회적 대화기구 (상설)	대통령자문기구 사회적 대화기구 (상설)
위원장	1대 한광옥	2대 김원기	3대 김호진 4대 정영철 5대 신 흥 6대 김금수 7대 조성준	8대 김성중 9대 김대모 10대 최종태 11대 김대환 12대 문성현	12대 문성현 13대 김문수
의제	범위	사회경제 전반 (4대 부문 개혁)	노동정책	노동정책+ 경제사회 정책	노동정책+ 경제사회 정책
	의안 발의	'공동제출' 및 '합의채택' (비공식 규칙)	위원장 또는 위원3인 이상의 동의	모든 위원	좌동
의사결정	1/2 출석→ 출석위원 전원합의제 (노사정 동수 구성 전제)	1/2 출석→ 출석위원 과반수 찬성 (실질적 전원합의제)	1/2출석→ 출석위원 2/3 찬성, 단 노사정 위원 각 1/2 이상이 출석해야 의결 가능 (실질적 전원합의제)	좌동	2/3출석→ 출석위원 2/3 찬성, 단 노사정 위원 각 1/2 이상이 출석해야 의결 가능 (실질적 전원합의제)
참여주체	노사정+정당 (양대 노총 참여)	노사정+정당+공익	노사정+공익	노사정+공익	노사정+공익
논의구조	본위원회 ↑ 기초위원회 ↑ 전문위원회	본위원회 ├── 상무 위원회 ├── 특별 위원회 └── 소위원회 ├── 전문 위원회	본위원회 ├── 상무 위원회 ├── 특별 위원회 └── 소위원회	본위원회 ↑ 상무위원회 ↑ 의제별·업종별위원회	본위원회 ├── 운영위원회 ├── 의제개발조정위원회 ├── 계층별위원회 └── 특별위원회 ├── 의제별업종별위원회
이행점검	-	'98.9.2.~ 실무(상무) 위 공익위원으로 이행 점검반 구성·운영	상무위 산하에 이행 점검반 구성·운영	상무위 산하에 이행 평가위원회 구성·운영	운영위원회에서 이행상황 점검
합의 성과 (99건)	합의 1건 (90개 항목)	합 의 10건 권고 등 14건	합 의 46건 권고 등 20건	합 의 24건 권고 등 22건	합 의 18건 권고 등 11건

\* 기수 시작일(법적 근거 변경 후 첫 본회의 개최일)

(출처: 경제사회노동위원회. (2024) 2023 경제사회노동위원회 활동보고서, 서울: 경제사회노동위원회, p.12)

[그림 7-2] 사회적 대화기구의 시기별 특징(2023.12.31. 기준)

[표 7-기] 역대 기간별 사회적 대화 주요 성과

구분	주요 성과
탐색기 (1989~1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금심의위원회 출범</li> <li>• 경제사회협의회(경사협)을 통한 사회적 대화 시도와 각종 정책 건의</li> <li>• 1993년, 1994년 중앙노사임금합의</li> </ul>
실험기 (1996~1998 초)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노사관계개혁위원회를 통한 노동법 개정 논의</li> <li>• 제1기 노사정위원회                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제위기 극복을 위한 사회협약(90개항) 체결</li> </ul> </li> </ul>
제도화기 (1998 중~2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2기 노사정위원회(1998.6.~1999.8.)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사정위원회 제도화                                 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1998.3. 「노사정위원회 규정」(대통령령) 제정</li> <li>· 1999.5. 「노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제정</li> </ul> </li> <li>- 1998.10. 교원 노동조합 결성권 관련 합의</li> <li>- 합의 10건, 권고 14건 도출</li> </ul> </li> <li>• 제3기 노사정위원회(1999.9.~2007.5.)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000.10 근로시간단축 합의문 체결</li> <li>- 2004.2 일자리만들기 사회협약 체결(55개항)</li> <li>- 2006.9 노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협 선언문 체결</li> <li>- 2007.1 「경제사회노사정위원회법」으로 개정</li> <li>- 합의 46건 권고 26건 도출</li> </ul> </li> </ul>
갈등과 파행기 (2008~2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회노사정위원회(2007.5~2018.11)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009.2. 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문(64개항) 체결</li> <li>- 2009.12 전임자, 복수노조 제도개선 관련 노사정 합의문 체결</li> <li>- 2013.5. 고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리 협약 체결</li> <li>- 2015.9. 산업안전보건 혁신 및 방향에 관한 노사정 합의문 체결</li> <li>- 2015.9. 노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문(65개항) 체결 (4개월 후 한국노총이 파기선언을 함)</li> <li>- 2018.6 「경제사회노동위원회법」으로 개정</li> <li>- 합의 24건 권고 22건 도출</li> </ul> </li> </ul>
새로운 모색기 (2019~현재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회노동위원회(2018.11.~현재)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의제별, 업종별, 계층별 위원회가 다양한 주제 논의 후 합의</li> <li>- 2019.2. 탄력근로제 개선을 위한 합의문 체결</li> <li>- 2020.7. 코로나19 극복을 위한 노사정 협약(63개항) 체결</li> <li>- 2021.11. 어선원 안전·보건 보장 및 노동환경 개선을 위한 합의문 체결</li> <li>- 2022. 6. 가사 아이돌봄 산업생태계 조성 및 종사자 보호확대에 관한 합의문 체결</li> <li>- 2023.3. 중대재해 예방을 위한 노사정 합의문 체결</li> <li>- 합의 18건 권고 11건 도출</li> </ul> </li> </ul>

(출처: 시기구분 중 사회적 대화의 탐색기, 실험기 구분은 최영기, 김준, 노중기, 유범상(1999)의 p.22 [표 1-1]에 의거한 것이며, 1998년 이후의 주요 성과 내용은 경제사회노동위원회(2024, 11)의 '세부연혁'을 참고한 것임)

우리나라의 사회적 대화가 여전히 파행적이고 과거의 실패경험이 트라우마가 되어 파행의 악순환을 재생산하고 있지만, 그럼에도 불구하고 사회적 대화를 지속적으로 발전시킴으로써 노동행정 - 노동정책 더 나아가 노동입법 - 의 참여적 거버넌스의 주된 기반으로 육성해가야 할 필요성은 여전히 매우 높다.

## 제4절

## 한국 노사관계 행정의 변화와 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 소절에서는 노사관계 행정을 중심으로 한국 노동행정의 기능적(역할 상) 특징에 대해 고찰해본다. 한국의 노동행정은 경제발전·민주화·사회변화에 발맞추어 큰 변화를 해왔다. 그러한 변화는 특히 노사관계 행정의 측면에서 두드러진다.

우리나라에선 경제개발을 최우선시 하던 정부기조에 따라, 그리고 권위주의 정권에 대한 도전을 차단하기 위해서 노동3권을 근본적으로 제약하던 긴 시대가 있었다. 이 시기에 노동행정 당국은 관료적 권위주의 국가의 주체이자 수단으로서 억압적 배제적 노사관계 행정을 전개했다. 정부는 일부 상층 노조간부만을 노동조합 내 권력유지를 위한 후원, 정치적 지위의 선별적 부여, 물질적 혜택 등을 통해 포섭하고, 그들을 통해 노동조합을 위로부터 지배·통제하였다. 당연히 기층 노동자들의 노동삼권은 사실상 부인되었고, 노동자들의 자주적인 단결과 단체행동은 강력한 탄압의 대상이 되었다. 물론 중립적 외양을 취해야만 했기 때문에 대형 노사분규가 발생하면 노사관계 행정은 기업주의 양보를 압박하고, 종종 노동관계법 위반으로 입건하기도 했지만, 기본적으로는 적극적으로 권위주의적 행정을 기획하고 집행하였으며, 일선 노동행정 조직을 통해 현장 노동자들의 움직임을 감시·통제하였다. 그 결과 우리나라 노동행정이 친자본적이고, 친권위주의 적이라는 인식이 자리 잡았으며, 특히 노동운동의 입장에서는 거의 골수에 새겨지다시피 하여 지금까지 이어지는 불신과 대립적 태도의 중요한 원인 중 하나가 되고 있다.

민주화 이후 이른바 노동악법들이 시간차를 두고 철폐되어갔고, 2009년 복수노조 금지의 철폐를 끝으로 국제노동기준이 요구하는 핵심적 노동기준에 배치되는 단결권 제약은 거의 사라졌다. 특히 2021년 4월 20일 ILO 핵심협약 중 제29호, 제87호, 제98호를 비준했고(2022년 4월 발효), 이와 관련하여 노조법 등 노동관계법을 개정함으로써 1991년 ILO 가입 이래 줄곧 숙제로 남아있던 ILO 핵심적 노동기준 준수 문제도 적어도 노사관계 측면에서는 모두 해결하였다.

이 과정에서 노동행정도 장기간에 걸쳐 서서히 변해갔다. 그러나 (고용)노동부가 이

러한 변화와 발전을 선도한 것은 아니다. (고용)노동부는 때로는 경제성장과 국제경쟁력 등 국가주의적·시장주의적 담론을 우선시하고, 때로는 노사관계 안정과 노사협조주의를 지향하면서, 노동운동과 날카롭게 대립함으로써 과거 권위주의 시대의 노동행정을 답습하고 있다는 비판을 받기도 했다. 그러나 장기적인 관점에서 보면, 사회변화와 시대적 요구에 맞추어 노동행정도 부단히 보다 민주적이고 노동자의 단결권을 보호하는 방향으로 변화해 온 것도 사실이다.

이와 관련하여 민주화 이후 두드러지는 특징은 다른 분야보다도 특히 노사관계 행정 분야가 정권(대통령 권력)의 성향변화에 따라 매우 민감하게 반응하며 변화해왔다는 점이다. 앞서 사회적 대화와 관련해서도 언급했듯이 대통령의 대선공약, 국정과제 등으로 표현되는 정권의 정책적 지향과 정책우선순위는 불가피하게 행정 각부의 그것에 영향을 미치는데, 그 가운데서도 노사관계 정책, 노사관계 행정은 특히 민감하게 변화하는 부분 중 하나다. ‘기본적으로 관료의 역할은 목적이 아니라 수단이며 정치권력자의 정책을 충실히 집행하는 도구적 존재’(강원택 2014, 67)이므로 어쩌면 이는 당연하다고 볼 수도 있다. 그러나 한승주(2016, 106)는 2012년 대선기간에 국정원이 수행한 사이버심리전 사건 재판을 분석하면서 “자원 배분 권한을 독점하고 전문적 처리기술을 보유한 상태에서 관료제가 선출된 정치권력에 도구적으로 복종할 때, 정치권력의 사유물이 될 수 있다. 정치권력의 요구를 효율적으로 실현하는 관료제는 특정 당파의 대리인이 되어 불공정한 결정을 기계적으로 집행하는 가운데 비정치적 도구임을 표방하지만 실체는 과잉된 정치도구가 된다.”고 지적하고 있다.

공무원, 즉 관료(제)에게는 정치적 중립이 요구된다. 이때 공무원의 정치적 중립이란 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 스스로 특정한 정치적·이념적 성향을 갖는 정치권력이 되거나, 특정 정치세력에게 추종·부합함으로써 그 일부가 되어서는 안 되며, 국민이 선출한 국민의 대표와 그가 임명한 정무직의 지시와 통제를 받아 업무를 수행해야 한다는 의미다. 둘째, 그것은 한시적으로 공직을 점유하는 정무직들의 파당적 이해관계와 무관하게 직무를 수행해야 할 경력직 공무원들의 불편부당한 의무로서, 독립성, 전문성, 국민에 대한 의무 등을 가리키는 것이다. 그리고 이 두 가지 의미는 불가피하게 상충되며, 현실적으로 공무원들은 딜레마 상황에 놓일 수밖에 없다(박천오 2011). 다시 말해, 관료제의 위계질서 속에서 상부로부터의 지시에 복종해야 할 계층적 책임과 담당하는 업

무의 전문가로서 판단과 윤리를 따라야 전문가적 책임이 동시에 부여된 상황에서 이뤄야 하는 의무가 정치적 중립성인 것이다(한승주 2016, 107-108).

그렇지 않아도 딜레마적인 상황을 더욱 어렵게 만드는 것은 민주화 이후 갈수록 심화되어온 정치의 양극화 문제다. 5년 또는 10년마다 한번씩 집권세력이 교체될 때마다 한국의 각 정부부처는 단순히 새 정부의 국정운영 기조에 발맞추어 새로운 정책을 준비하고 실행해야 한다. 그런데 정치의 양극화가 심화되면서, 자신들이 지난 정부의 국정운영 기조와 정무직들의 정치·정책적 지향에 따라 입안·시행했던 정책과 상반되는 정책을 새 정부를 위해 입안하고 시행해야 하는 경우들이 많아지고 있다. 때로는 그 상반되는 정책의 간극이 때로는 너무 커서 모순적이고 자기 부정적인 경우도 있다.<sup>160)</sup> 그러한 딜레마는 해당 행정의 분야가 정치적으로 민감하고, 당파에 따라 정책적 지향점의 차이가 클수록 커질 가능성이 높다.

노동행정은 보수적 정당과 진보적 정당 사이의 정책 지향점의 편차가 클 뿐만 아니라 때로는 방향이 정반대일 수 있기 때문에 그런 딜레마가 더 커질 가능성이 높다. 노동행정 가운데서도 특히 노사관계 행정은 - 예컨대 직업훈련 분야나 고용서비스 분야 등과 비교하면 - 진보와 보수 사이의 정책의 간극 및 지향점의 차이가 매우 큰 부분이다. 이러한 점은 역대정부의 노사관계 정책의 추이를 살펴보면 비교적 간단히 몇 가지 특징과 더불어 확인된다([표 7-8]참조).

첫째, 대통령이 바뀔 때마다, 대통령의 국정운영 방침의 차이에 따라 노사관계 정책의 지향점과 강조점이 바뀌었다. 이것은 정부 교체가 정당 내에서 일어나건 정당 사이에 일어나건 동일했다. 그 결과 민주화 이후 역대 정부의 노사관계 정책은 이전 정부와 비교적 뚜렷이 구별되는 특징을 보였다. 다만, 당연히 정부 교체가 정당 사이에서 일어난 경우가 정당 내에서 일어난 경우에 비해 노사관계 정책의 변화의 폭이 컸다. 우리나라 노동행정사에서는 노무현 정부에서 이명박 정부로의 교체(진보 → 보수), 그리고 박근혜 정부에서 문재인 정부로의 교체(보수 → 진보), 문재인 정부에서 윤석열 정부로의 교체(진보 → 보수) 시에 노사관계 정책과 행정이 각각 큰 변화를 겪었다. 즉 역대 진보 정부는 포용적 노사관계 정책을 통해 노사관계를 자율적으로 개선하고, 사회적 대화를

160) 박천오(2011, 33-43)는 이명박 대통령당선인 인수위 시절 국정홍보처의 인수위 보고 사례와 중앙부처 소속 30명의 중상위 직 공무원(국장급 15명, 과장급 15명)을 대상으로 한 설문조사를 통해 그런 딜레마를 잘 보여주고 있다.

활성화함으로써 노동정책만이 아니라 경제·사회정책의 결정에 있어서 통합적 거버넌스를 구축하려고 했다. 반면에 역대 보수정부들은 노사관계에 있어서 ‘법과 원칙’을 강조하며, 노동조합에 대해서는 엄격하고 기업에 대해서는 친화적이며 규제완화를 지향하는 노사관계 정책을 전개하였으며, 사회적 대화에 대해서는 관심이 적거나 도구적으로만 활용하는 경향이 강했다고 볼 수 있다.

둘째, 정당 및 정치세력 간의 양극화가 덜 심했던 1990년대에는 정권 간 정부교체였던 김영삼 정부에서 김대중 정부로의 교체(보수 → 진보)에도 불구하고 노사관계 정책의 변화의 폭은 컸지만, 지향점의 측면에서는 단절성보다는 연속성이 더 컸다. 김대중 정부의 노사관계 정책의 다수는 김영삼 정부의 신노사관계 구상과 같은 기초 또는 맥락 속에 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 변화의 폭 자체는 컸던 이유는 김영삼 정부와 김대중 정부의 이념적 차이 때문이라기보다는<sup>161)</sup> 경제위기 극복이라는 절박한 과제의 해결을 위해 이루어진 사회적 대타협을 통해 노사정 사이에 대규모 일괄거래(package deal)가 이루어짐으로써, 1987년 이후 10년간의 묵은 과제들이 한꺼번에 해결되었기 때문이다. 여기서 파생될 수 있는 가설은, 동일한 정당·정치세력 내에서 정부교체(권력 이양)가 발생해도, 만약 그 정부 교체가 거대한 내외부적 충격(경제위기, 민주주의로의 전환 등)의 결과이거나 그것과 동시에 진행된다면, 노동정책 및 노사관계 정책에 정권교체의 경우보다 더 큰 변화가 발생할 수 있다는 것이다. 이에 해당하는 사례로는 전두환 정권에서 노태우 정권으로의 교체를 들 수 있다.

셋째, 정치적 양극화가 심해진 2000년대 후반 이후 정당 간 정권교체 시에 나타난 노동정책의 방향전환은 그 각도가 매우 예리했을 뿐 아니라 종종 전정권의 정책지향과 시행을 거칠게 지우거나 부정하는 방식을 수반했다. 그것은 진보정권에 뒤이은 보수정권이었던 이명박 정부와 윤석열 정부 초기에도 나타났지만, 보수정권을 탄핵으로 물리치고 집권한 진보성향의 문재인 정부에서 가장 뚜렷했다. 문재인 정부는 다른 몇몇 영역과 마찬가지로 노동행정의 영역에서도 ‘촛불혁명’의 정신을 계승하는 취지에서 이명박·박근혜 정부의 여러 정책과 행정행위들에 대해 ‘적폐청산’ 작업을 벌였었다.<sup>162)</sup>

161) 김영삼 대통령과 김대중 대통령의 정치이념에는 분명히 차이가 있었고, 특히 노동정책과 관련해서도 그 차이가 분명했음에도 불구하고, 정부 차원에서는 두 정부의 차이가 크지 않았던 이유는 김대중 대통령이 민주화 이후 두 번의 대선도전 실패 이후 지지기반을 넓히기 위해 보다 온건한 진보노선을 채택하고 보수세력의 일각과 정치적으로 연합하는 전략을 채택함으로써 이른바 ‘뉴 디제이 플랜’과 ‘DJP 연합’ 김대중 정부의 정책이념이 중화되었기 때문이다.

162) 고용노동부는 정책결정집행과정의 부당 행위 및 불합리한 제도에 대한 개선 방안을 마련한다는 취지로 2017년 11월 1일

[표 7-8] 민주화 이후 역대 정부의 주요 노사관계 정책

정부	주요 정책	
노태우 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분규 자율해결 유도과 공권력을 통한 물리적 진압 정책 병행(제3자 개입, 위장취업, 불순분자 색출 검거령, 공권력 투입 등)</li> <li>- 노조법, 노동쟁의조정법 개정 등을 통해 단결권, 단체행동권 보장의 폭을 부분적으로 확대(‘조합주의에 바탕을 둔 건전한 노동조합운동의 육성발전’을 목표로 함)</li> <li>- 노사협의회법 개정을 통해 노사협의회 활성화 및 노사협력 도모</li> <li>- 공무원·교원의 단결권, 노조 정치활동, 공무원·방산업체 근로자의 쟁의행위 등을 허용하는 노동관계법 개정안에 대한 거부권 행사</li> <li>- 8개 부처와 노사단체가 참여한 산업평화특별대책반 활동</li> <li>- 총액임금제·임금체계합리화정책 통해 임금교섭에 적극 개입·통제</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1988년 중앙노사협의회 활성화 시도</li> <li>- 1990년 국민경제사회협의회 결성</li> <li>- 1991, 1992년 노사정 대토론회 개최</li> </ul>
김영삼 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993년 신노동정책 구상: 상호신뢰를 바탕으로 자율과 책임이 공존하는 생산적·협조적 관계로 전환</li> <li>- 노사자율에 의한 임금안정 정책(임금체계 개편,교섭 준거자료 제공)</li> <li>- 1994년 ‘노사협력의 해’ 선언, 대대적인 노사화합대책 추진</li> <li>- 1996년 노사협력 우량기업 지원 제도</li> <li>- 1997년 노사협의회법을 폐지하고 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률을 제정. 노사협의회 대표성과 실효성 강화</li> <li>- 1996년 신노사관계 선언, 민주노총을 사실상 인정</li> <li>- 여당 단독 노동법 개정 실패와 총파업, 그리고 노동법 재개정</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상에 대한 사회적 합의 추진(93.94년 중앙노사임금합의)</li> <li>- 1996, 97년도 업종·지역·규모별 노사정 간담회 개최</li> <li>- 1996년 노사관계개혁위원회(사회적 대화를 통한 노동법 개정 추진)</li> </ul>
김대중 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999 공무원 직장협의회 허용, 교원노조법 제정</li> <li>- 자율적·생산적 임금교섭, 성과배분, 임금-고용안정 교환 지도·장려</li> <li>- 1998-99 노조정치활동, 정치자금 기부허용(선거법, 정치자금법 개정)</li> <li>- 1999.11 민주노총 설립신고증 교부(합법화)</li> <li>- 1999~2002 신노사문화 정책 추진</li> </ul>

장관 자문기구로 고용노동행정개혁위원회를 발족했다. 이 위원회는 2018년 7월 31일까지 9개월간 활동하며 15대 과제에 대한 조사결과와 제도개선방안을 권고했다. 고용노동행정개혁위원회의 구성 및 활동에 관한 자세한 내용은 고용노동행정 개혁위원회(2018)를 참조. 한편 이 위원회의 활동에 대해서는 일선 공무원들을 조사과정에서 “지나치게 몰아 붙여” 반감을 샀다는 지적도 있다(곽용희 2018).

정부	주요 정책	
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998.1 노사정과 정당이 참여한 제1기 노사정위 출범. 경제위기 극복을 위한 사회협약 체결(10대 의제 90여개 과제)</li> <li>- 1998.6 제2기 노사정, 정당, 공익으로 노사정위 출범(1999.4 와해)</li> <li>- 1999.5. 노사정위법 제정. 1999.9. 제3기 노사정위 출범(노사정, 공익)</li> <li>- 노사정위에서 전임자 임금지급, 복수노조 교섭창구 단일화, 단체협약 실효성 확보, 비정규 노동자 문제, 공무원 단결권, 실업대책, 사회보장제도 확충 등 다수 현안논의 및 합의</li> </ul>
노무현 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사관계 법제 선진화(공무원노조법 개정, 필수공익사업 직권중재제도 폐지, 중요업무 대체근로 허용, 노사협의회 강화, 노동위원회 제도개선 등)</li> <li>- 노사분규에 대한 법과 원칙, 대화와 타협에 의한 대응 기조 유지</li> <li>- 2003 노사자율적 협력프로그램에 대한 재정 지원</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사정대표자회의, 국민대통합연석회의 등 다양한 사회적대화 시도</li> <li>- 노사정위를 경제사회노사정위원회로 개편</li> <li>- 지역·업종·산업별 노사정협의회 활성화</li> <li>- 2006.9. 노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협 선언문 채택</li> </ul>
이명박 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MB노믹스와 결합한 기업친화적 노동정책: 노사관계 법치확립, 글로벌 기준에 맞는 선진형 노사관계 기틀 마련 모색(노사분규 법과 원칙 대응, 전임자 임금지급 금지, 복수노조 교섭창구 단일화, 파업대체인력 투입 등)</li> <li>- 공공기관·금융권 신입사원 임금삭감 압박</li> <li>- 공공기관 단체협약 중 인사경영권 침해 사항 시정, 해지 압력</li> <li>- 노동운동 강경대응(2009 쌍용차 파업 등)</li> <li>- 노사협조주의 노조 육성 시도: 제3노총(국민노총) 설립지원</li> <li>- 용역을 동원한 노조파괴 용인</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의</li> <li>- 2009.12 전임자, 복수노조 제도개선 관련 노사정 합의문 체결</li> </ul>
박근혜 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013 철도노조 파업 강경대응</li> <li>- 2013 전교조에 '노조 아님' 통보, 불법화, 공무원노조 설립신고 반려</li> <li>- 2014 공공기관 임금지침, 2015 공공기관 임금피크제 도입</li> <li>- 2016 단체협약 일제 조사, 위법·불합리한 단체협약 개선지도</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013 고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리 협약 체결</li> <li>- 2015 산업안전보건 혁신 및 방향에 관한 노사정 합의문 체결</li> <li>- 2015 노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문(65개항) 체결(4개월 후 한국노총이 파기선언)</li> </ul>
문재인 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '노동 존중 사회 실현' 공약: 노동계와의 정책연대 협약에 따라 박근혜 정부가 일방적으로 시행한 성과연봉제와 '양대 지침' 폐지</li> <li>- 노동행정 적폐개혁위해 고용노동행정개혁위원회 운영(2017.11.~2018.7.): 5대분야 15대 과제 권고</li> <li>- 전국공무원노조 설립신고서 교부, 전교조 노조 아님 통보 취소</li> <li>- ILO핵심적 협약 비준, 관련 노동관계법 국회 제출, 개정</li> </ul>

정부	주요 정책	
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018.11. 경제사회노사정위원회를 경제사회노동위원회로 개편</li> <li>- 경사노위에서 ILO 협약 비준 관련 논의(합의 실패)</li> <li>- 2019.2. 탄력근로제 개선을 위한 합의문 체결</li> <li>- 2020.7. 코로나19 극복을 위한 노사정 협약(63개항) 체결</li> <li>- 2021.11. 어선원안전·보건보장 및 노동환경 개선 합의문 체결</li> </ul>
윤석열 정부	노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “노동개혁 출발은 법치주의”</li> <li>- 화물연대 파업, 서울교통공사, 철도공사 파업 등에 대한 엄격 대응</li> <li>- 노조회계투명성 강화: 노동조합 회계공시제도 시행(2023.10)</li> <li>- 위법·불합리한 관행 개선: 위법·불합리한 단체협약 시정, 근로시간면제 시정, 공공부문 단체협약 시정</li> <li>- 노사분규 발생가능성이 높은 사업장 밀착 관리, 지방관서별 교섭지원단 운영</li> <li>- 근로자대표제도 개선</li> </ul>
	사회적대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2022.6. 가사 아이돌봄 산업생태계 조성 과 종사자 보호확대에 관한 합의문 체결</li> <li>- 2023.3. 중대재해 예방을 위한 노사정 합의문 체결</li> </ul>

(출처: 노태우 정부~노무현 정부는 주로 노동부. (2006) 노동행정사 4: 노사관계정책. 노동부를 참조. 이명박·박근혜 정부는 이병훈(2017), 문재인 정부는 이병훈(2021), 윤석열 정부는 김희성(2023), 박용철(2024), 정책브리핑(2024.5.9.)을 참조함)

## 제8장

### 군산형 일자리 사례를 통해 본 지방의 노동행정

박상훈

---

제1절 무슨 문제를 다루려 하는가

제2절 상생형 지역 일자리란 무엇이었나: 중앙정부의 관점

제3절 전북 군산형 일자리란 무엇이었나: 지방의 관점

제4절 전북 군산형 일자리 사업은 무엇을 이루었나

제5절 사업 선정 이전과 이후의 행정



## 제 1절

## 무슨 문제를 다루려 하는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장의 목적은 1) 노동 행정의 구조와 특징을, 2) '전북 군산형 일자리 사업'을 소재로, 3) 지방과 지역사회의 차원에서 살펴보는 데 있다.

연구의 범위를 중앙이나 전국과 같은 '국가적 수준(national level)'에서 지방과 지자체, 지역사회의 차원으로 좁히는 연구 전략에는 단점 못지않게 장점이 있다. 가장 큰 단점은 사례의 '국지성'과 '특수성'에서 발원하는 것으로 분석의 결과를 보편화하고 일반화하기 어렵다는 데 있다. 그렇지만 국가적 수준의 연구는 공식적 법과 제도 중심의 접근(formal and legal approach)이 불가피한데 이는 정형화나 정태성의 한계를 갖기 쉽다. 그에 반해 비교적 동질적인 지역사회에 대한 분석은 '구조적 제약'과 '이해당사자들의 행위 선택'을 구체화하는데 어려움이 훨씬 적기에 전체 사태의 전개와 결과 그리고 그것이 담고 있는 의미를 훨씬 다이내믹하게 들여다볼 기회를 제공한다. 이는 이 장에서 다루려는 주제가 가진 공간적 특성에서 발원하는 장점이라 할 수 있다.

첫째는 전체 공공정책의 한 분야인 노동정책에 초점을 둔, '부분 체제(partial regime)'적 특성이다. 이로부터 우리는 다음과 같은 질문을 추적할 수 있다. 우리의 경우 정부 정책에서 노동정책이 차지하는 지위는 어떤 것인가? 성장 중심의 경제정책을 뒷받침하는 종속적 보완재인가? 노동정책 담당 부서는 독립적인 행정 영역과 조직 문화를 가진, 부처로서의 자율성을 발휘하고 있을까? 경제성장이 중심이고 노동정책은 노동자들의 요구를 억제하는 역할을 했던 과거 '발전국가의 유산과 제약'은 중앙의 차원에서 광역, 기초 지역의 차원으로 내려갈수록 강해질까 아니면 약해질까?

둘째는 한국과 같이 초집중화(hyper-centralization)된 사회에서 지자체나 지방정부가 가진 '하위체계(sub-system)'로서의 특징이다. 이로부터 우리는 다음과 같은 질문을 제기할 수 있다. 연방제도 아니고, 중앙집권적 전통은 오래되고, 지방자치의 경험은 매우 짧은 조건에서, '전라북도특별자치도'와 '군산시'는 얼마나 '특별한 자치지역'이고 얼마나 '지역 특수적인(local-specific)'인 발전을 주도할 수 있을까? 우리의 지방/지역은

점점 자치의 방향으로 나아가는 중일까, 아니면 '지역(지방) 소멸'이라는 말이 상징하듯 자족적 기반은 오히려 더 취약해지고 중앙정부에 의존적인 종속적인 지위가 더 구조화 되는 중일까?

셋째는 지역사회, 지역공동체라고 하는 '하위문화(sub-cultural)'적 특성이다. 이로부터 우리는 다음과 같은 질문을 살펴볼 수 있다. 이른바 '군산형'의 형성은 호남이나 전라도라는 문화공동체적 전통과는 어떤 관련이 있고, 호남(전라) 안에서 광주-전남과는 어떻게 차별점이 있을까? 같은 호남이면서도 같은 전기차 산업을 지향하는 광주형 일자리와는 협력 관계일까 아니면 경쟁 관계일까? '쌍차 문제(쌍용차 그룹 정상화, 구조조정, 상하이차의 인수 및 경영 포기, 노조의 공장점거 총파업, 강제진압, 해고노동자의 연쇄 자살을 총칭하는 용어)'가 남긴 문화적 영향은 '중앙정부의 일자리 지원정책에 대한 지역민의 태도 형성'에 어떻게 작용했을까?

## 제2절

# 상생형 지역 일자리란 무엇이었나: 중앙정부의 관점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전북 군산형 일자리란 광주형 일자리나 구미형 일자리처럼 중앙정부가 주도하는 ‘상생형 지역 일자리’ 사업에 선정되어 일정 기간 지원을 받고 추진된 정책을 가리킨다. 그렇다면 이 ‘일자리’ 정책은 중앙정부의 누가 주도하는, 어떤 성격의 정책일까? 고용노동부가 주관하는 노동정책인가? 그렇기보다는 산자부나 중기청이 주도하는 경제정책이나 산업정책에 가깝다면, 그 가운데 노동정책이 가진 위상이나 지위는 어떤 것일까? 중앙의 고용노동부, 지방의 노동청(광주노동청)과 지청(군산지청)의 행정적 역할은 무엇이었고, 어떻게 전개되었으며, 지자체(전라북도와 군산시)의 행정 역할과의 연계는 어떻게 만들어지거나 변화되었을까?

정부의 공식 설명에 따르면<sup>163)</sup>, 상생형 지역 일자리 사업이란 “지방자치단체, 기업, 근로자, 주민 등 경제 주체들이 서로 근로여건, 투자계획, 복리후생, 생산성 향상 등에 대해 사회적 합의를 도출하여 상생협약을 체결하고, 상생 협력을 통해 발굴한 새로운 경제력 요소에 기초한 비즈니스 모델을 만들어 신규투자와 일자리를 창출하는 사업”이다. 한마디로 말해, 노사민정이라고 하는 지역의 네 경제 주체들이 서로 합의하고 협력해 신규투자를 일으키고 일자리를 창출할 수 있는 ‘새로운 비즈니스 모델’을 찾아낸다면, 정부는 그에 상응한 모든 행정적 지원을 하겠다는 것이다. 정부 설명에 따르면 그 지원은 “보조금·자금 지원, 세제 지원, 국·공유지 임대료 감면, 도로·용수 등 인프라 구축, 정주여건·근로환경 개선 등” 광범한 영역을 포괄하고 있다. 그리고 이를 위해 정부는 “2020년 1월, 국가균형발전특별법 및 하위법령을 개정(‘21.4월 시행)해 상생형 지역일자리 선정·지원을 위한 근거를 마련”했다.

흥미로운 것은 이 법률 개정이 지원의 근거는 물론 책임을 물을 수단을 합법적으로 제거해주는 근거로 작용하기도 한다는 데 있다. 다시 말해 상생형 지역 일자리 사업에 선정이 되면, ‘국가균형발전 특별법 제11조 2 제6항’에 따라 ‘지방자치단체 출자·출연

163) 이하 정부의 공식 설명은 ‘대한민국 정책 브리핑’에 따른다. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866807#policyCuration> (2024년 9월 20일 검색)

기관의 운영에 관한 법률'의 적용이 제한된다는 것이다.<sup>164)</sup> 이로써 지역 상생형 일자리로 지정될 경우, 큰 규모의 공적 자금을 지원했음에도 불구하고 그에 상응하는 법률적 책임으로부터는 자유로울 수 있다. 어느 모로 보나 정책의 초점은 기업의 참여를 독려하기 위한 접근에 맞춰있음을 알 수 있다. 나아가 상생을 위한 것으로 합의하고 협약했기 때문에 관련 당사자들, 그 가운데서도 특히 노동자들은 문제를 제기하거나 이탈하기도 어렵다. 그렇다면 약속된 지원을 했는데도 이 사업이 목적인 성과를 내지 못하게 되었을 때 그것에 대해서는 누가 어떻게 책임을 지게 될까? 지역사회가 선택한 비즈니스 모델이 새롭지도 않고 실현 가능한 기술 특수적 기반을 가진 것도 아니고 기대한 실적을 낳지 못하고 말았다면 사후적으로 어떤 행정적 개입이 가능할까? 뒤에서 자세히 살펴보고겠지만, 지금 전북 군산형 일자리는 이 단계에 와 있다.

일단 이 문제는 뒤로하고 지역사회가 제시한 비즈니스 모델이 새롭고 실현 가능한 것임을 전제로, 상생형 지역 일자리 정책의 다른 내용을 마저 살펴보자. 먼저 정부가 제시한 지역 경제의 주체들이 대화-합의-협약해야 할 각자의 역할은 다음과 같다. 첫째, 근로자는 1) 적정 근로조건에 합의하고, 2) 노사관계 안정에 노력하고, 3) 생산성 향상을 위해 협력해야 한다. 둘째, 기업은 1) 고용과 투자 확대 노력을 해야 하고, 2) 하청기업에 대해 '갑질', '단가 축소' 등을 요구하기보다 같이 상생할 수 있도록 협력해야 하고, 3) 고용 안정 및 근로자 복지증진에 노력해야 한다. 셋째, 지자체는 1) 기업이 투자할 수 있도록 지원하고 2) 기업의 애로사항을 신속하게 해결해주고, 3) 근로자의 복지증진 및 정주 환경 개선 노력을 해야 한다. 넷째, 지역사회 주민은 1) 노사민정협의체 참여와 2) 투자자 역할과 함께 3) 지역경제 발전비전을 공유해야 한다. 여기서 '발전비전의 공유'는 모호한 표현인데, 나중에 보겠지만 불만을 가진 주체들의 이탈과 항의를 제어하는 '여론 형성자'의 역할을 하라는 의미에 가깝다.<sup>165)</sup>

네 경제 주체의 역할은 크게 보면 근로자와 나머지로 나뉜다. 근로자 이외에 기업과 지역주민, 지자체는 투자자의 역할을 공유한다. 반면 근로자에게는 임금과 권리(결사와

164) 관련 법률 개정과 그 내용에 대해서는 박상훈(2024)을 참조할 것

165) 상생형 지역 일자리 관련 초기 문서인 '상생형 지역일자리 모델 확산방안'에 보면 "시민사회는 사업 추진의 우호적 여건을 함께 조성하고 상생협약의 준수 감시 등을 통해서 이와같은 협약의 지속가능성을 강화" 해주어야 한다는 표현이 들어 있다. '상생형 지역일자리 모델 확산방안'은 2019년 2월, '관계부처 합동'이라는 이름으로 기획재정부 장관이 발표한 문건이다. 이때 이름을 올린 부처는 기획재정부, 산업통상자원부, 고용노동부, 중소벤처기업부였다. 이후 상생형 지역일자리 지원 센터가 설립되면서 관계부처에 행정안전부가 들어왔다.

쟁의)를 희생해야 하는 수동적 종사자 역할이 요구된다. 물론 무노조, 무파업을 공개적으로 요구하는 것은 헌법은 물론 법률의 취지에 반하는 것이기 때문에, 때로는 상황 논리적으로 때로는 온정적 의미로 강제된다. 예컨대 쌍용차 사태나, 현대 중공업 가동 중단 및 한국지엠 철수 같은 사례를 들어 “지역 경제 몰락 위기”를 강조하거나,<sup>166)</sup> “사업이 정상화될 때까지”는 양보해야 한다는 점을 강조하는 것이 대표적인 예다. 따라서 네 주체의 역할 가운데 갈등적인 지점은 근로자 역할에 맞춰져 있을 수밖에 없다. 근로자 측에 요구되는 “적정 근로조건과 노사관계 안정, 생산성 향상 협력”이라는 것이 현실에서는 고임금을 기대하거나 노조를 만들거나 쟁의와 같은 대립적 노사관계를 추구하지 않아야 한다는 압박으로 작용하기 때문이다.

그 보상은 지자체가 맡는 ‘근로자의 복지증진 및 정주환경 개선 노력’으로 표현되어 있다. 노사민정협의회나 상생협의회는 전통적인 노사관계를 대신한다. 노조의 역할이 없는 대신, 사업의 실현과정에서 노동자의 이익이 배제되지 않게 해주겠다는 것이 노사민정협의회이고 상생협의회다. 이래 그림은 정부가 제시하고 있는 지역 경제 주체들의 역할 구성을 나타내는 데, 근로자 측에 “합리적 노사관계 구축” 역할을 부과하고 있는 것이 이 모든 것을 함축한다고 할 수 있다. 임금과 근로조건 향상을 위해 결사하고 교섭하고 쟁의할 수 있는 합법적 권리가 무의식적으로 ‘합리적이지만’ 것으로 이해되고 있는 것이 흥미롭다.

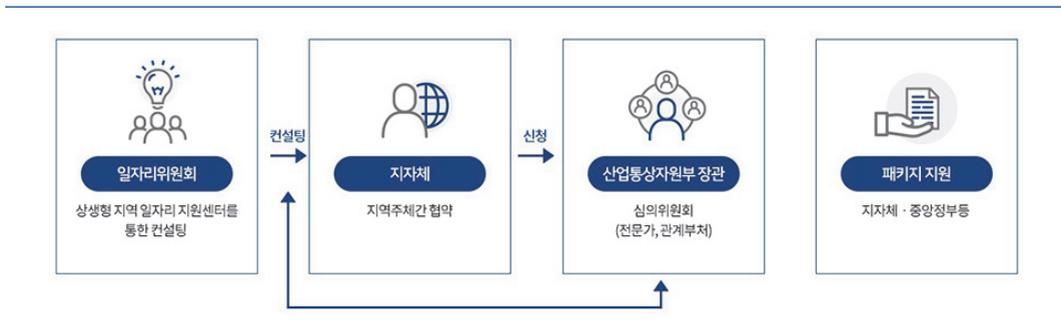


[그림 8-1] 정부가 설정한 지역경제주체들의 역할

166) 상생형 지역 일자리 사업에 전북 군산형 일자리가 민주노총이 유일하게 참여한 사업이 된 것은 다른 어느 지역보다도 군산의 경우 그 압박이 크게 작용했다. 민주노동 중앙이 노사민정협의회를 반대했음에도 불구하고 군산시 지부 간부는 연구자와의 비공식 인터뷰(2024년 9월 20일)에서 “참여를 거부하기엔 지역사회 분위기가 심각했다.”고 말했다.

위 그림 “지역경제들의 역할”은 일견 조화로운 역할 규정 같지만, 앞서 지적했듯 현실에서는 크고 작은 갈등을 내포하고 있는데, 전북 군산형 일자리 사업에서는 이 문제를 어떻게 다뤄왔을까? 사업의 기획자나 추진 주체의 입장에서 볼 때 이 모든 문제는 일단 사업에 선정되는 것을 전제로 한다. 따라서 갈등은 선정 이전과 이후로 구분되어 나타나게 될 텐데, 선정의 과정에는 또 다른 차원의 문제들이 있다. 정부가 마련한 사업의 법률적 근거와 시행령에 따르면<sup>167)</sup> 선정의 대상과 기준, 절차는 다음과 같다.

우선 선정의 대상은 1) 수도권 외 지역의 2) 제조업 및 서비스업(유흥·사행산업·베트남 등 일부 업종 제외)의 3) 중소기업·중견·대기업을 포함해 모든 규모에 기업이다. 선정의 기준은 1) 지역 경제주체 간 역할이 명확하게 규정된 상생협약 체결이 있어야 하고, 2) 지역·업종 등의 특성을 감안해 최소 고용 규모(3년 이내 100명) 및 투자 규모(3년 이내 300억 원)를 약속해야 한다. 선정 절차는 1) 노·사·민·정이 상생협약을 체결하고, 2) 지방자치단체장이 신청하고, 3) 상생형 지역 일자리 심의위원회(위원장: 산업통상자원부장관)에서 심의·의결하여 선정한다. 이를 정부가 제시하고 있는 추진 체계를 통해 나타내면 다음과 같다.



[그림 8-2] 정부가 제시한 사업의 선정 절차와 과정

167) 이 내용이 처음 공식화된 것은 2019년 2월, ‘관계부처 합동’이라는 이름으로 기획재정부 장관이 발표한 ‘상생형 지역일자리 모델 확산방안’에서였다. 이때 이름을 올린 부처는 기획재정부, 산업통상자원부, 고용노동부, 중소벤처기업부였다. 이후 상생형 지역일자리 지원 센터가 설립되면서 관계부처에 행정안전부가 들어왔다.

여기서 눈길을 끄는 것은 ‘상생형 지역 일자리 지원센터’이다. 정부의 설명에 따르면 이는 “대통령 직속 일자리위원회 내에 설치된 상생형 일자리 범정부 지원창구로, 관계 부처(산업통상자원부, 기획재정부, 고용노동부, 행정안전부 등), 유관기관 및 지자체 파견인력 등으로 구성”이 되고, “상생형 일자리의 전국적 확산 추진을 위해 △상생형 지역일자리 정책 조정 및 지원방안 마련, △상생형 지역 일자리 모델 개발 및 컨설팅 △지역별 프로젝트관리 및 투자애로 해소 등의 역할을 수행”하는 독특한 기구다. 역할의 내용도 광범위한데, “지역특성을 고려하여, 지자체와 적극 협업 하에 상생형 지역일자리 모델 개발 및 이행방안 수립을 지원”하고, “상생형 일자리 모델의 이행방안을 구체화하기 위한 전문분야별 컨설팅”을 지원하는 것에 이르기까지 구체적이다.

정책 추진의 흐름을 나타내는 화살표도 흥미롭다. 하나는 “컨설팅”이고 다른 하나는 “신청”이다. 신청은 당연히 지자체가 이 사업의 취지에 맞게 준비해 제출하는 것일 텐데, “컨설팅”의 기능은 무엇일까? 다시 정부 설명에 따르면 그 기능은 고용노동부가 맡는다. 그에 따르면 “노사 상생을 통한 일자리 창출, 고용위기 지역 등 고용 안정, 산업장/산업 단위 일터혁신, 노후 산단 재생, 사회적 경제 활성화 등을 추진하는 지자체에 컨설팅을 제공”하는 것으로 나와 있다. 구체적으로는 “지역 산업구조 및 실태조사, 국내·외 사례연구 등을 통하여 지역 현안을 해소하는 일자리 모델 개발과 더불어 모델 점검 및 확정, 이행방안 마련”에 있다. 실제로 지자체가 사업을 준비하는 과정에서 담당자들이 만났던 이른바 컨설팅 관련 기구는 ‘노사발전재단’이다. 고용노동부가 주관하는 이 기구는 “노사관계발전지원에 관한 법률(제정 2010.5.25 법률 제10318호)”에 근거하고 있으며 2012년에 ‘기타 공공기관’으로 지정되어, “① 파트너십 프로그램, 노사 교육, 지역노사민정 지원 등을 통한 노사상생협력 촉진, ② 임금, 근로시간, 작업방식 등에 대한 컨설팅을 통한 일터혁신 지원, ③ 임금, 근로시간, 작업방식 등에 대한 컨설팅을 통한 일터혁신 지원, ④ 노동분야 국제교류 협력 증진 및 외국인노동자 지원을 통한 국가경쟁력 강화” 등의 역할을 하고 있다.

이상의 정부 설명에 따르면 상생형 지역 일자리 정책의 구조는 다음과 같다. 컨트롤 타워는 대통령 직속 일자리위원회다. 이곳이 중심이 되어 추진하되, 기획과 컨설팅은 고용노동부가 맡는다. 지원을 받을 사업의 심의와 집행은 산업통상자원부가 맡는다. 지자체는 이런 구조를 갖는 중앙 행정체계의 요구에 따라 “신청자” 역할을 한다. 하지만

군산형 일자리 기획을 총괄했던 핵심 관계자(군산대 교수)는 본 연구자와의 비공식 인터뷰에서 “산업통상자원부가 주도한 사업이었고 고용노동부는 그 하위 파트너 같다는 느낌을 받았다”고 말했다.<sup>168)</sup> 노사발전재단의 역할에 대해서도 “컨설팅을 해준다 해서 만났는데, 컨설팅 내용은 없고 컨설팅해 줄 전문가와 연결해주겠다고 해서 그냥 내가 컨설팅했다.”고 말했다.<sup>169)</sup>

그렇다면 이른바 선정 절차를 통과한 사업에 대한 “패키지 지원”의 내용은 어떤 것일까? 지원은 두 대상으로 적시되어 있다. 하나는 “투자기업 지원”이다. 핵심은 ‘지방투자 촉진보조금’이다. “상생형 지역일자리 기업은 신설법인도 보조금 지원이 가능하도록 개선하고, 최대 보조율 적용 및 지원한도 확대”한다는 것이 주요 내용이다.<sup>170)</sup> ‘금융’ 분야에서는 “중기(中企)전용자금 마련, 특례보증 신설(보증비율 상향, 보증료 감면) 등 정책 금융 우대” 등의 내용을 담고 있다. 이상이 기업 지원책이라면 다른 하나는 “근로자 지원”이다. 그 내용은 단 두 가지이다. 하나는 ‘생활 인프라’ 분야로 “중소기업 공동직장 어린이집 설치 지원대상 선정 시 우대, 산단지역 기숙사·통근버스 임차·운영 지원공모 시 선정우대”가 있고 다른 하나는 ‘교육훈련’ 분야로 “상생형 지역일자리 중기(中企) 재직자 숙련향상을 위한 맞춤형 교육 프로그램 마련 및 훈련비 지원”이 있다. 잘 따져보면 이런 항목들은 근로자가 아니라 기업이 할 일인데, 이를 근로자 지원으로 표현한 것이 흥미롭다.

어떤 관점에서 보더라도 중앙정부가 맡는 패키지 지원의 중심은 근로자가 아니라 기업 지원에 있다. 보조금과 금융지원, 임대 비용 절감 등에 덧붙여, 앞서 살펴보았듯이 근로자 측의 ‘불합리한’ 요구와 압박까지 막아준다면 기업으로서는 크게 관심을 가지지 않을 이유가 없다는 것이 상생형 지역 일자리의 핵심 내용이다. 참고로 한 기업이 받게 되는 지원의 실례를 하나 보자. 아래 자료는 전북 군산형 일자리 사업에 참여했던 한 기업이 어떤 지원을 받았는지, 협약 사항을 지키지 못하고 사업을 포기하면 어떤 지원은 환수가 되는지를 잘 보여준다.

168) 정부 부처의 기관 자율성과 기관 능력을 측정하고, 지표기관자율성과 기관능력이 모두 높은 기관(기획재정부)과 이 양자가 모두 낮은 기관(고용노동부)에 대한 사례 연구를 한 시도에 대해서는 윤성원·양재진(2015)을 참조할 것  
 169) 군산시는 2019년 4월 10일 ‘컨설팅 지원사업’에 선정되어 지원비 1억 3천만 원을 받았다. 컨설팅은 군산대 산학협력단에서 진행했는데, 위에서 “내가 했다.”는 것은 자신의 소속기관인 군산대에서 했다는 것을 표현한 것으로 보인다.  
 170) 구체적인 내용을 보면, ‘보조율’은 “(현) 설비투자액의 8~24% → (상생형)대·중견·중소 각+3·5·10%P”로 확대하고 ‘가산한도’는 “(현)국비 100억 원 → (상생형)150억 원”으로 늘어난다. ‘임차’ 관련 지원도 있다. “국·공유지 임대 시 대부요율 인하(5% → 1%), 장기임대 및 수익계약 허용, 국가산단 내 임대산단 임대료 할인(3% → 1%)”이 있다.

[표 8-1] 전북 군산형 일자리 사업 참여 기업에 대한 지원 및 환수 내역

(단위: 백만원)

분야	사업명	사업비					비고	
		계	국비	도비	시비	민자		
개별 지원	총계	최 초 환 수 최 종	24,102 (10,848) 13,254	17,938 (7,000) 10,938	4,800 (2,973) 1,827	1,364 (875) 489		
	자금	소계	12,200 (10,848)	7,000 (7,000)	4,345 (2,973)	875 (875)		( ) 환수
		지방세 감면 - 추징('24.1): 3회 분할 납부 *납부완료('24.5.29)	3,470 (2,098)		3,470 (2,098)			
		지역투자 촉진 보조금 - 환수('23.10): 4회 분할 납 부(이자 321 별도) *납부완료('24.5.29)	8,750 (8,750)	7,000 (7,000)	875 (875)	875 (875)		
	R&D	소계	11,882 (79,010)	10,938 (54,150)	455 (2,325)	489 (4,225)		( ) 총 사업비
		수요맞춤형 지원사업 (전기차 생산 기술지원)	291 (2,050)	201 (1,400)	45 (325)	45 (325)		
		가변플랫폼 전기트럭/버스 운영환경('20~'22)	3,019 (20,900)	2,219 (12,400)	400 (1,500)	400 (1,500)	(5,500)	
		전기차 에너지 전주기 활용기술개발('20~'24.6)	5,830 (18,060)	5,830 (14,050)			(4,010)	
		산업용 자율주행 스케이트플랫폼('22~'25)	2,624 (31,500)	2,624 (22,700)			(8,800)	
	고용 지원	전기차산업 연계 청년그린 일자리사업	118 (6,500)	64 (3,600)	10 (500)	44 (2,400)		
공통 지원	총 계		18,980	7,550	5,290	5,730	410	
	R&D	중견중소 전기차관련 협업기반 구축('21~'24)	17,360	7,340	4,990	4,990	40	
	운영	상생형 컨설팅 지원사업	440			440		
	복지	공동근로복지기금 조성	1,180	210	300	300	370	
		- 명신 출연금: 246백만원('23년 121백만원, '24년 125백만원) *1인당 20만원 연 3회 지원 수혜 금액: 244백만원('23년 304명×3회, '24년 309명×1회)						

자료를 보면 기업이 받게 되는 지원은 지방세 감면, 지역투자촉진보조금 같은 재정자  
금과 장비 및 기술 개발 분야는 물론 복지에 이르는 10여개 항목으로 이루어져 있다.

흥미로운 것은 위 자료는 약속된 사업을 하지 못하고 사후에 포기하더라도 환수되지 않는 내역 또한 보여준다. 이 자료는 전북 군산형 일자리 사업에서 투자의 88%, 고용의 78%를 책임지겠다고 참여한 한 기업이 사업 종료(2024년 2월 25일) 3개월 뒤에 2024년 5월 29일 사업 포기를 선언하면서 한경봉 군산시의원을 통해 공개되었다.<sup>171)</sup>

이 사례에 대한 이야기는 뒤에서 다시 하기로 하고, 질문을 이어가 본다. 그렇다면 중앙정부가 주도한 상생형 지역 일자리 사업은 어떻게 전개되었을까? ‘상생형 지역일자리 모델 확산방안’이 발표된 2019년 2월 이후 총 8개 지역에서 노·사·민·정 간 상생협약을 체결하고, 그 중 5개 지역이 상생형 지역일자리로 선정되었다. 상생협약은 광주(‘19.1월), 밀양 및 대구(‘19.6월), 구미(‘19.7월), 강원 횡성(‘19.8월), 군산(‘19.10월), 부산(‘20.2월), 전남 신안(‘21.2월), 대구(‘21.11월), 충남 논산(‘22.1월), 전북 익산(‘22.1월), 전북 전주(‘22.1월) 순이다. 선정은 광주(‘20.6월), 밀양 및 강원 횡성(‘20.10월), 군산 및 부산(‘21.2월), 구미(‘22.12월) 순이다. 이제 같은 내용을 중앙의 차원에서가 아니라 지방의 관점에서 살펴보자. 다시말해 전북과 군산의 지자체가 상생형 지역 일자리를 어떻게 기획, 신청, 추진했는지를 본다는 것이다.

---

171) 제264회 제1차 정례회 1차 본회의에서 한경봉 의원의 발언 전문과 자료는 지역언론 <투데이군산>에 2024년 6월 10일자에 전제되었다. <https://www.todaygunsan.co.kr/news/articleView.html?idxno=16531> (검색일 2024년 9월 20일)

### 제3절

## 전북 군산형 일자리란 무엇이었나: 지방의 관점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

군산시가 누리집에 공개하고 있는 내용을 기준으로 전북 군산형 일자리란 다음과 같은 내용으로 이루어져 있다. 광주형 일자리가 대기업인 현대차와 관련된 사업이라면 전북 군산형은 중견, 중소기업의 ‘수평계열화’라는 독특한 형태로 기획되었다는 점에서 특별하다.

[표 8-2] 전북 군산형 일자의 사업 개요

사업목적: 중견, 중소기업의 수평계열화를 통한 전기차 클러스터를 조성하여 노사간, 원하청간 상생도모하며 양질의 일자리 창출  
 참여기업: 전기완성차 업체 3개사, 부품업체 1개사  
 \* (주)명신, KGM커머셜(주), (주)대창모터스, (주)코스텍<sup>172)</sup>  
 투자/생산: '24년까지 총 5,412억 원 투자하여 누적 32만대 전기차 생산  
 고용계획: '24년까지 1,714개의 일자리 창출 목표<sup>173)</sup>

2021년 선정 당시와 내용이 달라진 것이 두 개 있다. 하나는 선정 당시에는 “(주)명신과 에디슨모터스, 대창모터스, 엠피에스 코리아 등 중견기업 4곳과 부품업체 5개 곳”이었는데, 중견기업 3곳과 부품업체 1개 곳으로 줄었다. 왜 그렇게 되었는지 대해서는 후술하겠다. 고용 계획도 일부 변경되었다. 2021년 선정 당시에는 2022년까지 직접 고용 1,902명의 일자리 창출을 약속했었다. 이 역시 줄었다. 암튼 선정 이후 사업의 전개에 대해서는 뒤에서 살펴보겠다.

그렇다면 선정 기준에 해당하는 “새로운 비즈니스 모델”은 무엇일까? 군산시에 따르면 다음과 같다. 핵심은 전기차라는 “친환경 미래차” 도시를 만들겠다는 것인데, 그 가

172) 2021년 선정 당시에는 “(주)명신과 에디슨모터스, 대창모터스, 엠피에스 코리아 등 중견기업 4곳과 부품업체 5개 곳”이었다. 왜 달라졌는지에 대해서는 후술하겠다.

173) 2021년 선정 당시에는 2022년까지 직접 고용 1,902명의 일자리 창출을 약속했었다.

운데 “벨류체인 연계사업”의 방식으로 이익을 극대화하고 비용을 절감한다는 부분이 이  
 채롭다. 범위의 경제, 규모의 경제, 경쟁적 협력관계를 추진 전략으로 내세운 것도 고개  
 를 가우뚱하게 만든다. 전기차 클러스터를 조성하겠다는 것만 이해가 될 뿐, 그 사업을  
 누가 어떻게 추진하고 점검하겠다는 것인지에 대해서는 말해주는 것이 없기 때문이다.

[표 8-3] 전북 군산형 일자리의 비즈니스 모델

1. 비전: 전기차 클러스터 조성
2. 목표: Value-Chain 연계사업을 통한 영업이익의 극대화, 사업개시 후 3차 연도까지 중복투자 비용절감
3. 전략: 3-1. 범위의 경제 - 생산 기능 협력, 생산 차종 확대  
 3-2. 규모의 경제 - 수평계열화, 클러스터 집적화  
 3-3. 경쟁적 협력관계 - 경쟁력 강화, 리스크 축소

모호한 내용이지만 전기차 클러스터 조성을 비즈니스 모델로 삼았다고 보고, 지역경  
 제의 네 주체 각각(노사민정)의 역할 체계는 어떻게 협약했는지 살펴보자. 그 설명은 다  
 음의 그림에 잘 요약되어 있다.



[그림 8-3] 전북 군산형 일자리의 역할 체계

중앙정부에서 제시한 노사민정 네 주체의 역할체계에 비해 “선진 임금체계”, “근로시간 저축계좌제”, “노동이사제”, “공동교섭” 등의 내용이 흥미롭다. 그러나 역시 핵심은 사업 개시 후 5년 간은 “상생협의회 조정안 수용”해야 한다는 부분이다. 임금과 근로조건 결정에서 노동자나 노조의 역할은 없거나 수동적인 것으로 상정하고 있는 것이 이 사업의 가장 큰 특징이 아닐 수 없다.

사업개시 후 3차년도(2024년)까지 실현하겠다는 가치사슬 연계 사업은 다음과 같다.



[그림 8-4] 전북 군산형 일자리의 가치사슬 연계 사업

사실 이에 대해서는 본격적인 공동생산은 이루어지지 않아서 얼마나 현실적이었는지에 대해서는 판단할 수 있는 상황이 아니다. 위의 내용으로 신청을 했고, 선정이 되었으며, 관련 항목으로 정부와 도시, 시비가 지출되었지만, 지금도 여전히 계획으로만 평가할 수밖에 없는 상황이다. 우선 기획이후부터 사업 선정을 전후한 시기까지의 추진 상황에 대해 군산시의 설명을 요약해보자. 그 내용은 아래와 같다.

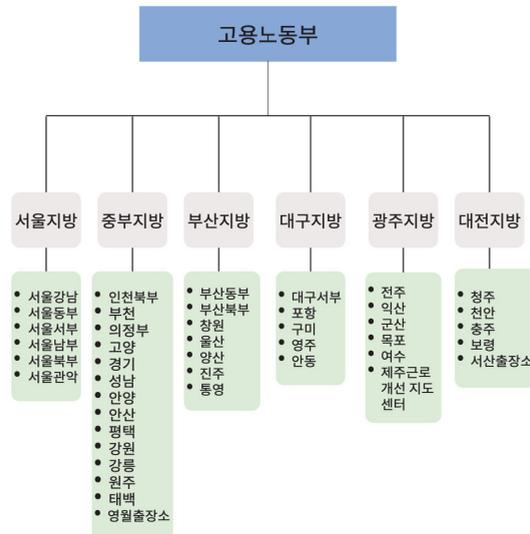
[표 8-4] 전북 군산형 일자리 추진 과정

상생형일자리 지정이전 주요 추진상황		
2018년	12월	노사민정 공동선언문 채택
2019년	1월	노사민정 실무협의회
	10월	전북 군산형 일자리 상생협약식
2020년	1월	전북 군산형 일자리 실무추진위원회 구성
	6월	전북 군산형 일자리 상생협의회 및 밸류체인 연계협약 체결
	11월	미래차 인력양성 및 우선 채용 협약
	12월	사업계획 확정 및 공모신청
2021년	2월	전북 군산형 일자리 민관합동지원단 현장심사

상생형일자리 지정이후 주요 추진상황		
2021년	2월	전북 군산형 일자리 선정 브리핑
	6월	(주)명신 전기차 생산 1호차 출고식
	8월	에디슨모터스(주) 군산공장 준공 기념식
2022년	2월	군산형 일자리 총괄 브리핑
	3월	전북군산형일자리 상생협의회 및 실무추진위원회 합동회의

사업의 준비는 2년이 걸렸고, 공모 신청을 한뒤 2개월만인 2021년 2월에 상생형 지역 일자리 선정이 되었다. 선정 이후 4개월만인 2021년 6월에는 1호 전기차 생산이 있었고, 그 다음에는 기념식이나 회의만 있었지 구체적 실적은 기록된 것이 없다. 그나마도 2022년 봄, 그러니까 대통령선거와 지방선거 직전까지의 상황만 군산시 자료에 나타나 있다. 그뒤 사업은 누가 어떻게 추진하고 점검하고 평가하면서 진행했을까? 군산시를 중심으로 살펴보자.

군산시에는 고용노동부 군산지청이 있다. 하지만 군산지청은 군산형 일자리 관련해 업무도 담당자도 없다. 군산지청과는 아무 상관없이 군산형 일자리는 군산시에서 업무를 담당했다.



[그림 8-5] 고용노동부 지방 관서

다른 지역과 비교했을 때 군산시의 행정체계에서 특이한 점은 없어 보인다. 노동행정을 담당하는 부서는 없고, 군산형 일자리도 경제 관련 부서에서 다룬다.



[그림 8-6] 군산시의 행정체계

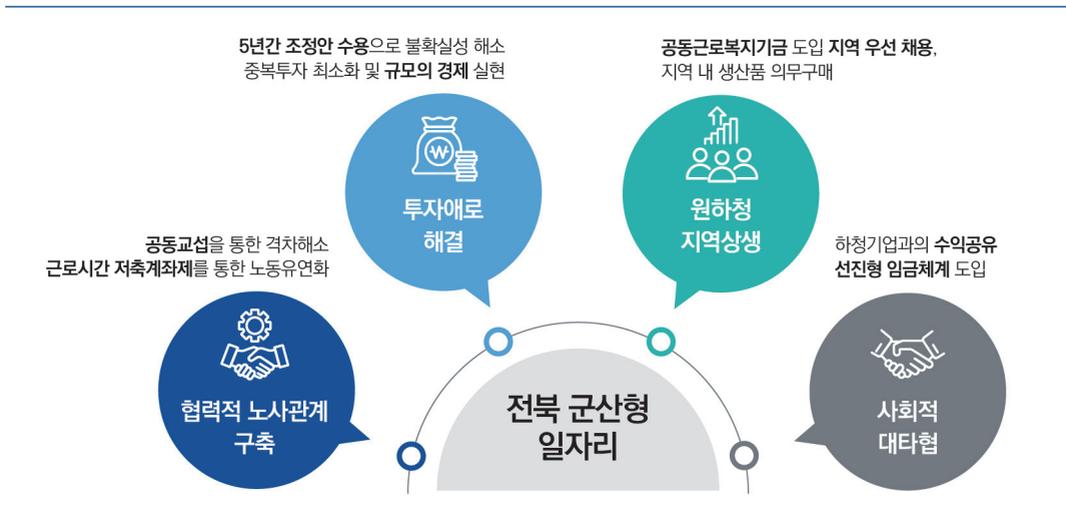
전북 군산형 일자리 사업 담당 부서는 경제향만국 산하에 일자리지원과다. 일자리지원과는 지역경제계, 일자리지원계, 상권활성화계, 유통화폐계, 창업사회적경제계, 고용노사계, 고용지원팀으로 이루어져 있는데, 그 중에서도 일자리지원계에서 전북군산형사업을 전담한다. 그 내부의 역할 체계를 보면 다음과 같다. 사실상 전북 군산형 일자리사업의 세부 내용 모두를 ‘주요업무’로 책임 맡고 있음을 보여주고 있다.

[표 8-5] 군산시 일자리지원계의 업무 체계

직책	주요업무
일자리지원계장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군산형일자리 업무종합 기획 조정</li> <li>• 일자리기획 업무 총괄</li> <li>• 일자리 종합 시정 홍보</li> </ul>
주무관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군산형일자리 종합계획 및 시행계획 수립</li> <li>• 군산형일자리 협약이행 추진 및 점검·평가</li> <li>• 군산형일자리 상생협의회 및 실무추진위 운영</li> <li>• 군산형일자리 공동교섭 추진, 선진형 임금체계 도입 및 적용</li> <li>• 군산형일자리 컨설팅사업 추진</li> <li>• 군산형일자리 기금관련 업무 추진</li> <li>• 상생형 지역일자리사업 종합계획 및 시행계획 수립</li> </ul>
주무관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역일자리 창출계획 수립 및 추진</li> <li>• 지역일자리 공시제</li> <li>• 고용위기지역 지원 업무</li> <li>• 고용동향(통계) 분석 및 자료 작성</li> <li>• 전기차 스케이틀보드 개발 및 공동활용사업</li> <li>• 지역맞춤형 전기차 클러스터 전문인력양성사업</li> <li>• 군산시 명장 선정 및 지원</li> <li>• 맞춤형 기술인력 교육지원사업</li> <li>• 일자리창출 우수중소기업 선정</li> </ul>

전북 군산형 일자리 계획서에 있는 내용은 모두 업무로 분류되어 있다. 하지만 2022년 이후 협약이행 추진 및 점검, 평가가 어떻게 이루어졌는지는 알 수가 없다. 중앙정부와 도비, 시비를 통해 지원은 모두 계획대로 이루어졌다. 다만 참여 기업들이 계획하고 협약한 내용은 뒤에서 보겠지만 거의 이루어진 것이 없었다. 그렇다면 2024년 2월 중앙정부의 지원이 마감되는 시점까지 왜 점검과 평가가 없었는지 이해하기가 어렵다. 민간인으로서 군산형 일자리 기획과 집행을 총괄했던 핵심 관계자는 본 연구자와의 비공식 인터뷰에서 “초기 기획 단계에서는 담당 주무관이 3년 반 동안 헌신적으로 일을 했다. 그러나 선정 이후에는 전보를 했다. 그 뒤 담당자들은 여러번 바뀌었다. 바뀔 때마다 교육을 새로 해야 했다. 지금은 누가 맡고 있는지 모르겠다.”고 말했다.

현재 전북 군산형 일자리 관련해 군산시에서 볼 수 있는 자료는 2022년 봄의 시점에서 제시된 전북 군산형 일자리의 구상과 목표까지다. 아래 그림은 이 사업을 통해 구현해야 할 미래를 잘 집약해서 보여준다.



[그림 8-기] 전북 군산형 일자리의 구성

2022년의 시점까지 전북군산형 일자리 사업은 중앙정부가 제시한 상생형 지역 일자리 정책의 취지에 맞게 매우 잘 준비되고 기획되고 협약되어 사업에 선정된 것으로 되어 있다. 사업 선정 이후 중앙정부 지원은 3년 차인 2024년 2월에 마무리되었다. 이제는 사업의 실적을 평가해야 하는 단계에 와 있다. 3년의 집행 성과는 어떻게 나타났을까? 이제 사업 이후, 혹은 사업이 한 단계 마무리된 결과를 보기로 하자.

## 제4절

## 전북 군산형 일자리 사업은 무엇을 이루었나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전북 군산형 일자리의 현 상황을 보여주는 지방지 <전북중앙>의 2024년 6월 12일 자 기사에서 이야기를 시작하자. 주요 부분을 인용하면 다음과 같다.

“정부자금 3천830억 원을 3년간 쏟아부은 전북 군산형 일자리 사업에 대한 성적표가 목표 대비 처참하게 나와 해당 사업을 즉각 중단하라는 주장이 제기됐다. 올해 2월 24일 정부 지원이 중단되면서 발표한 전북 군산형 일자리 사업실적은 투자 56.3%, 고용 30.9%, 생산 1.3%로 초라하다. 특히 ‘일자리 사업’이란 명칭이 무색하게 이를 통해 발생한 일자리는 겨우 533개 늘어난 것으로 드러났다. 여기에다 10조 원대 경제효과 운운하던 전북 군산형 일자리 사업은 지난달 29일 사업의 핵심인 ㈜명신이 전기 완성차 사업 포기를 선언하면서 추진동력이 힘을 잃어버린 상태다. 현재 군산형 일자리 사업 참여기업 중 남은 기업은 2개로, 대창모터스는 투자계획에 차질이 발생하면서 군산형 일자리 사업이 종료된 지금까지도 군산공장 건설이 지연되고 있다. 또한 부품업체인 코스텍은 본 사업이 아닌 시범사업 수준으로 알려지면서 군산형 일자리 사업의 지속성에 대한 물음표가 그려지고 있다.”

사업 중단을 요구한 대표적인 주장은 군산시의회 한경봉 의원의 2024년 6월 10일 질의에서 제기되었다. 질의 내용과 질의 과정에서 제공한 자료를 보면 상황이 어떠한지가 비교적 잘 나타나 있다.

“2019년 10월 24일, 전북 군산형 일자리 상생협약식이 열릴 때만 해도 5년도 안 돼 이런 일이 벌어질 줄 상상도 못했습니다. 2018년 5월, 문을 닫은 한국지엠 군산공장을 대신해서 전북 군산형 일자리사업으로 자동차 도시 군산의 명성을 유지하고 전기차클러스터가 조성되는 줄 알았던 시민들은 지금 기가 차고 말문이 막힙니다. 2022년 11월, 전기버스를 생산하는 에디슨모터스는 주가 조작 사건과 경영난으로 기업회생절차에 들어갔고 지난해 2023년 11월 KGM커머셜에 인수됐습니다.<sup>174)</sup> 이때 까지만 해

174) SBS PD 출신으로 돈키호테처럼 자동차산업에 뛰어들어 ‘유퀴즈’에도 출연했던 에디슨모터스의 강영원 회장은 연 매출 90

도 '설마'했습니다. 2024년 2월 24일, 3년 간의 중앙정부 지원사업 종료와 함께 발표된 전북 군산형 일자리 사업실적은 목표 대비, 투자 56.3%, 고용 30.9%, 생산 1.3%로 처참한 성적이었습니다. 일자리사업이란 명칭이 무색하게 일자리는 겨우 533개 늘어났습니다. 그러나 이것은 '서막'에 불과했습니다. 10조 원대 경제효과 운운하던 전북 군산형 일자리 사업의 종말은 13일 전, 지난달 5월 29일에 찾아왔습니다. 2019년에 한국지엠 군산공장을 인수했던, 군산형 일자리 사업 투자의 88%, 고용의 78%를 차지하던 ㈜명신이 전기차 완성차 사업 포기를 선언한 것입니다. 이로써 군산의 전기차클러스터의 동력은 완전히 사라졌습니다.<sup>175)</sup> 군산형 일자리사업 참여기업 중 이제 남은 기업은 2개, 그 중 대창모터스는 투자계획에 차질이 발생하면서 군산형 일자리사업이 종료된 지금까지도 군산공장 건설이 지연되고 있고(2024년 7월 준공검사 예정, 2024년 하반기에나 생산개시 예정) 부품업체인 코스텍도 본사업이 아닌 시범사업 수준으로 알려지고 있습니다. 이 와중에 군산시는 5월 30일, 언론에 배포한 보도자료를 통해 "군산형일자리 지속 추진"의사를 밝혔습니다. 본 의원은 참담한 마음을 감출 수가 없습니다. 군산시 공직자 여러분, 그동안 전북 군산형 일자리사업은 정부 보조금으로 겨우 굴러가는 시늉만 한 것 아닙니까? 조선소 재가동하는 줄 알았더니 블록생산만 하고 있고, 전기차 만드는 줄 알았더니 부품만 만들겠다고 하고 시민들은 언제까지 속고만 살아야 합니까? ㈜명신의 자금난도 갑자기 생긴 일이 아닙니다. 지난 1월, 사내 하청업체 대양오토 40여 명 전원 해고 통보로 이미 떠들썩했습니다. 지난 2월, 국비 지원사업 종료 후 완성차 사업 포기를 언제 발표할지 군산시와 기업이 짜고 서로 적당한 시기를 모색한 것 아닙니까? 본 의원은 군산형 일자리사업 추진상황 관련해서 여러 차례 군산시에 자료요구를 하였고 그중 지난 3월 15일, 군산시가 이런 답을 보내온 적이 있습니다. 군산시에 묻습니다.<sup>176)</sup> 이미 3월15일 본 의원에게 이 자료를 보낼 때 ㈜명신이 전기차 완성차를 곧 포기할 것을 알고 있었나요? 3년 간의 국비 지원사업이 종료된 날짜가 2월24일, 이후 보조금 정산 3개월, 보조금을 토해내지 않아도 되는 적당한

0억짜리 회사로 연 매출 3조의 쌍용차 인수전에 뛰어들어 '새우가 고래를 삼켰다'는 평을 들었으나, 얼마 지나지 않아 주가 조작, 사기 등의 혐의로 구속되었다. 에디슨모터스는 법정관리 후 자신이 삼키려 했던 쌍용차(현 KG모빌리티)에 흡수되었고, 전라북도가 조례를 통해 전라북도 신용보증기금으로부터 대출해 준 100억 가운데 35억만 인계되고 55억은 유실된 대출금이 되었다.

- 175) 2024년 5월 29일 ㈜명신은 <(주)명신, 사업전환 결정에 대한 입장문>을 발표했다. 입장문의 요지는 다음과 같다. "2024년 5.22일부로 그 동안 신사업으로 추진해 오던 친환경 완성차 사업에서 ㈜명신이 좀 더 경쟁력을 갖춘 자동차부품 및 자동화 설비 사업으로의 전환을 결정하였습니다. .... 중견기업의 역량으로는 극복할 수 없는 한계 상황에 직면하게 되었습니다. ... 지난 5년간 ㈜명신의 친환경 완성차 사업 도전에 지지와 응원을 해 주신 정부, 지자체 및 지역의 시민여러분께 진심어린 감사와 사과를 드립니다. ... 경쟁력 있는 사업으로의 전환을 통해 완성차 사업을 넘어서는 성공을 통해 보답 드리겠습니다."
- 176) 군산시가 한경봉 의원에게 보낸 답은 <국비사업 종료에 따른 문제점 및 향후 계획>으로 "참여기업이 경영난 등으로 사업 추진이 어려워지고 ... 사업 전락을 전면 재편해야 하는 상황"이라고 적시하고 있다. 이에 한 의원은 이 답변서가 제출된 3월에 이미 ㈜명신이 전기차 사업을 포기하고 다른 분야로 사업 전환할 것임을 미리 알고 있었고 다만 발표만 보조금 정산 기일을 고려해 5월 말에 하게 한 것은 아닌지 묻고 있다.

시기로 서로 발표 시기를 조율한 것 아닙니까? 군산시 공무원은 시민 세금이 새지 않도록 철저히 관리 감독할 의무가 있고 군산시의회는 집행부를 견제하고 감시할 권한이 있습니다. 그동안 정부가 전북 군산형 일자리 사업에 지원한 금액은 16개 사업에 총 3,829억 원이고 이중 군산시가 지원한 금액은 총 544억 원입니다. 대부분은 사업이 종료되었지만 2024년 6월 현재도 군산시가 상생형 지역일자리 관련 추진하는 사업은 군산 시비 만 총 12억8천9백만 원입니다. 시민 세금을 밑 빠진 독에 계속 부을 작정이 아니라면 경고합니다. 제발 그만하십시오! 당장 중단하십시오! 오히려 4개의 참여 기업을 대상으로 3천8백억에 달하는 지원액이 어떻게 집행되었는지 꼼꼼히 확인하고 일부라도 보조금 환수 방안을 찾아 의회에 즉각 보고해 주십시오. 전북 군산형 일자리 상생협약식이 열리던 2019년 10월 24일, 이날이 '비극의 서막'이 아니라 '반면교사의 날'이 되게 하려면 군산시는 기업에는 보조금 환수로 책임을 물어야 하고 공직자에겐 '도덕적 해이'가 없었는지 시시비비를 가려야 할 때입니다. 오늘이 6월10일, 6월19일 까지 이번 회기 안에 군산시의 마땅한 대안이 보고되지 않을 시에 본 의원은 특별위원회 구성 등 모든 방법을 동원해서 집행부에 책임을 물을 것입니다.“

이 질의와 함께 한 의원은 전북 군산형 일자리 사업에 들어간 지원금 자료를 공개했는데 그 내역을 보면 다음과 같다. 중앙정부와 전라북도 그리고 군산시가 지원한 직접, 간접의 항목이 자세히 나와 있다.

[표 8-6] 전북 군산형 일자리 사업 총 지원금액(군산시 제공 2024.6.4. 기준)

(단위: 백만원)

구분	사업명	집행계획	사업비					비고
			계	국비	도비	시비	민자	
총계	16개 사업	382,940	353,158	193,964	53,652	54,482	51,160	
직접	소계 [5개 사업(직접)]	53,390	41,348	23,034	8,752	9,192	370	
	상생기금 조성 지원 (신보 특례보증-농협)	10,000	10,900		5,450	5,450		에디슨 100 대창 50 코스텍 36
	지역투자 촉진 보조금	33,300	26,778	21,424	2,677	2,677		명신 8,750 반납 에디슨 11,422 대창 6,606
	상생형 컨설팅 지원사업	440	440			440		
	공동근로복지기금 조성 (20만원×연3회)	7,600	1,180	210	300	300	370	수혜금 명신 244, 에디슨 33, 대창 26, 코스텍 26
	수요맞춤형 지원사업 (전기차 생산 기술지원)	2,050	2,050	1,400	325	325		명신 291, 에디슨 120 대창 510, 코스텍, 그외 844
간접	소계 [11개 사업(간접)]	329,550	311,810	170,930	44,900	45,290	50,690	
	세제 지방세(취득세) 감면	4,750	4,000			4,000		명신 2,098 반납 에디슨 530
	R & D							
	전기자동차 에너지시스템 전주기활용 기술개발 (*21.4~*24.6)	18,060	18,060	14,050*			4,010	명신 5,830 대창 1,120 그외 11,110
	중견·중소 전기차 관련 협업기반 구축(*21~*24)	17,360	17,360	7,340*	4,990	4,990	40	
	산업용 자율주행 스키이트 플랫폼 개발(*22~*25)	37,680	31,500	22,700*			8,800	명신 2,624 에디슨 225 대창 1,457 코스텍 794 그외 26,400
	가변 플랫폼 기반 중소형 전기트럭/버스 및 운영 환경 개발(*20~*22)	20,900	20,900	12,400	1,500	1,500	5,500	명신 3,019 대창 300 코스텍 437 그외 17,144
	일자리							
	전기차산업 연계 청년그린 일자리사업(*21~*23)	7,840	6,500	3,600	500	2,400		명신 117 에디슨 2,356 코스텍 143 그외 3,884
	전기차 클러스터 전문인 력양성(*21~*25)	1,490	1,410			990	420	
거점 직업훈련기관 지원 (전북인력개발원) (*20~*22)	2,800	2,800		1,300	1,500			
인프라								
새만금 산업단지 임대용 지 조성(*18~*21)	16,700	16,700	13,360	1,020	2,320			
상용차산업 혁신성장 및 미래형 산업 생태계 구축 (*20~*24)	158,190	158,190	78,790	24,940	24,940	29,520		
새만금 자율운송 상용차 실증 지원 인프라 조성 (*22~*26)	43,780	34,390	18,690	6,650	6,650	2,400		

지원 규모나 애초 목표에 비해 실적이 매우 저조한 것에 대해서는 사업 관련자 누구도 부인하지는 않는다. 다만 코로나 19의 영향과 해외 사업 파트너들과의 계약 파기 등 예기치 못한 일이 벌어져 어쩔 수 없었다는 것이 주요 설명이다.<sup>177)</sup>

그런데 사업 추진을 연도별로 보면 조금 다른 문제들에 주목이 간다. 우선 고용현황을 보면 코로나19 사태가 한창이던 2020년은 187명 목표와 187명의 고용을 달성했고, 2021년은 216명 목표에 216명 고용을 정확히 달성했다. 반면 2022년에는 310명 목표에 63명 고용으로 문제가 발생했다. 생산 대수도 마찬가지다. 본격 생산이 시작된 2021년 557대 목표에 정확히 557대 생산을 한 반면, 2022년에는 6315대 목표에 실제로는 1092대에 그쳤다. 실적이 크게 못 미친 이후에도 약속만 키웠을 뿐 결과는 더 나빴다. 2022년 한 해 내내 군산형 일자리 사업의 80%의 비중을 차지하는 (주)명신은 2023년에 가면 애초 목표한 대로 실적이 나올 것이라 약속만 했다.

이런 상황에 대해 문제 제기가 없었던 것은 아니다. 이미 2023년 6월 오현숙 전북도 의원은 전북도의회 제401회 정례회 제2차 본회의에서 진행된 도정질문을 통해 군산형 일자리 사업의 문제를 지적하며 제대로 된 평가가 필요하다고 주장했다. 주요 내용을 보자.

*“군산형 일자리의 사업계획은 중견·중소기업의 수평계열화를 통한 전기차 클러스터를 조성하여 노사 간, 원하청 간 상생과 양질의 일자리 창출을 도모하기 위한다는 목적으로 탄생했습니다. 명신, 에디슨모터스, 대창모터스, 코스텍 등의 참여기업이 2024년까지 5412억 원을 투자하여 1714개의 일자리 창출과 32만대의 SUV, 버스, 트럭, 화물차 등의 다양한 전기차를 생산한다는 것이었습니다. 그러나 지금까지 실적을 보면 24만대의 생산 계획이 2022년까지 2046대에 그쳤고 1704개의 일자리 창출 계획이 287개로 나타났습니다. 김관영 도지사께 묻겠습니다. 군산형 일자리 사업을 준비하는 단계에서 시장과 산업 전망 등 이 분야의 전문가 자문을 거쳤는지, 사업계획의 근거가 무엇인지 밝혀주시기 바랍니다. 1889대 생산 대수와 287개의 일자리를 만든 군산형 일자리는 너무도 초라합니다. 사업의 내용을 들여다보면 더 암담합니다. 군산형 일자*

177) 2024년 3월 3일 전주MBC는 “중국산 차량 부품 수입과 조립으로 명맥만 잇고 있다. 군산형 일자리 사업의 부끄러운 현실”이라고 보도했다. 군산형일자리 사업을 설계한 것으로 알려진 김현철 군산대학교 교수는 전주MBC와의 인터뷰에서 “사업 지정을 받은 게 2021년으로 코로나19 중심에 들어왔던 기간이다. 그 여파로 위탁생산 역시 지연되고 있어서 직접적인 성과가 금방 나타나지 않고 있다.”라고 밝혔는데, 전주MBC는 “사업을 설계한 전문가는 뒤늦게 외부 환경이 따라주지 않았을 뿐이라는 해명”이라는 냉소적 논평을 했다. 전주MBC는 대창모터스 준공과 KGM커머셜 등 앞으로의 일자리 창출 전망이 기대된다는 관계 기관들의 시각에 대해서도 “약속한 일자리를 언제까지 창출해야 한다는 기약도 없다는 뜻이어서 아무도 책임지지 않는 퍼주기 사업으로 귀결되는 모습”이라고 평가했다.

리에서 일부 생산이 이루어지고 있는 명신과 에디슨모터스의 경우 미래형 자동차산업으로 도약할 수 있는 기술을 활용하여 생산하는 것이 아니라 중국에서 생산한 모델을 조립하고 있는 것이 현실입니다.<sup>178)</sup> 자동차공장은 조립할 수 있는 생산라인을 기본으로 갖추고 있어야 합니다. 그러나 이들 공장은 대량으로 조립할 수 있는 라인조차 갖춰지지 않아 당초 사업계획을 달성할 의지가 없어 보입니다. 첫째, 2020년 10월 15일 주요 업무보고에서 이루어진 군산형 일자리가 여러 안전망을 튼튼하게 구축해 놨다라는 일자리경제본부장의 답변에 대한 근거를 밝혀주십시오. 또한 막대한 예산을 투여한 군산형 일자리 사업에 현재와 같은 실적이 예상되었어도 사업을 추진했을 것인지 답변하여 주시기 바랍니다. 둘째, 사업계획과 실적 사이에 큰 차이가 발생한다면 그에 따른 책임을 묻는 제도가 마련되어야 한다고 생각하는데 이에 대해 답변해 주시기 바랍니다. 군산형 일자리 사업에서 드러난 가장 큰 문제점은 한정된 산업정책 예산이 더 중요하게 투여되어야 할 곳에 쓰이지 못하고 밑 빠진 독에 물 붓기식 사업이 되고 있다는 것입니다. 군산형 일자리와 연관된 연구개발지원 사업은 가변 플랫폼 기반 중소형 전기트럭·버스 및 운영환경 개발, 전기자동차 에너지 전주기 활용 기술개발, 중견·중소 전기차 관련 협업 기반 구축, 산업용 자율주행 스케이트플랫폼 개발, 전기차 클러스터 상생협업 지원사업, 상용차산업 혁신성장 및 미래형 산업생태계 구축 사업 등입니다. 이 연구개발지원 사업은 총 2600여억 원 규모이고 군산형 일자리사업 참여 기업별로도 연간 수십억 원 이상의 지원을 받았으나 실적은 불투명한 상태입니다. 김관영 도지사께 물겠습니다. 첫째, 명신은 가변플랫폼 기반 중소형 전기트럭·버스 및 운영환경 개발 사업으로 예산을 지원받아 두 대의 시험용 전기트럭 제작을 보고한 바 있습니다. 그러나 지원사업 이후에 개발한 자체 모델을 상용화하는 계획은 확인되지 않고 있습니다. 명신이 예산을 지원받아 개발한 전기트럭의 상용화 계획에 대한 답변을 해 주시기 바랍니다. 둘째, 최근 언론보도에 따르면 명신은 전기트럭 완성차를 수입하여 그대로 판매하겠다는 계획을 가지고 있습니다. 위탁 조립 생산도 아닌 완성차를 수입 판매한다는 기업에 연구개발 지원을 계속하는 것이 어떤 의미가 있는지 답변해 주시기 바랍니다...”

2024년 6월 전라북도 시의회의 최형열 의원 역시 도정 질의를 통해 참여기업의 문제와 함께 전라북도가 무담보 빚보증을 선 문제, 그로 인해 영세 자영업에 지원되어야 할 55억 원이 허공에 사라진 것을 지적했다.

178) 이 때문에 “중국 전기차의 한국 진출 교두보 역할로 오히려 국내 전기차 산업의 존립을 위협한다는 논란만 야기”했다는 평가가 있다. 정성환, “중국산 전기차 재조립, 이게 ‘군산형 일자리’인가” 시사저널, 2024년 5월 6일자.

“전기차의 메카가 되겠다는 계획은 물거품이 된 채 차량 부품 수입과 조립으로 명맥만을 이어가고 있고 우려의 목소리가 높았던 에디슨모터스는 회생절차에 들어가며 빚보증을 선 전북신용보증재단이 약 50억원의 빚을 떠안았으며 추진 실적은 참담한 수준이다.”

오현숙 의원이 “시장과 산업 전망 등 이 분야의 전문가 자문을 거쳤는지”에 대한 사안은 상생형 지역 일자리 사업에 투자 및 대출을 한 한국산업은행의 평가를 통해 상황을 짐작할 수 있다. 우선 아래 표는 상생형 지역 일자리 관련해 한국산업은행이 투자 및 대출한 상황을 보여준다.<sup>179)</sup>

**[표 8-기] 상생형 지역 일자리 관련 한국산업은행 투자 및 대출 현황**

사업 구분	차주사	투자 (억 원)			대출 (억 원)		컨소시엄 관련 (억 원)		
		금액	구 분	비고	금액	이자율	컨소시엄 구성여부	총 구성금액	산업은행 참여금액
광주형 일자리	(주)광주글로벌모터스	250	보통주	FI	1,400	3.46%	Y	2,600	1,400
					100	5.01%	Y	200	100
강원형 일자리	(주)디피코	10	CB	FI	100	4.5%	Y	140	110
구미형 일자리	(주)엘지에이치와이비씨엠				100	4.47%	보증 506억 원		
					2,050	4.31%			
					500	5.15%			
군산형 일자리	에디슨모터스(주)	20	CB	FI	48			38억원 : 2.14%	10억원 : 1.85%
	케이지모빌리티커머셜(주)				50	4.96%			

이에 대해 21대 국회 정무위 김병욱 의원실은 산업은행에 광주형·강원형·군산형 일자리 관련 이 사업들의 성공 가능성 검토 여부 및 검토를 했다면 해당 자료를 달라는 요청을 한 바 있다. 이때 산업은행은 아래와 같이 답변을 요약하여 제출한 바 있다.

179) 한국산업은행 관련 자료는 모두 오민규, “광주형 일자리 관련 토론문” (유럽학회 공동세미나 2024)에서 인용했다.

[표 8-8] 김병욱 의원 질의에 대한 한국산업은행 답변 내용

<p><b>광주형 일자리</b></p>	<p>광주시 및 현대차가 제3의 기관 앞 의뢰하여 작성된 광주 완성차 위탁생산 공장 투자설명서 및 광주글로벌모터스가 제3의 기관 앞 의뢰하여 작성된 시설대 상환가능성 평가 보고서를 바탕으로, 동사가 위탁생산 계획하고 있는 모델은 국내 최초의 경승용급 SUV 차량 (A-segment)으로 국내 엔트리급 자동차 시장규모, 최근 SUV 선호 트렌드, 경쟁모델 현황 등을 감안하였을 때 원리금 상환에 필요한 지속 가능한 수준의 판매량 확보가 가능하다고 판단하였으며, 동사의 주요 주주인 현대자동차가 해당 모델의 차종개발, 판매, A/S 등을 담당하고 동사앞 생산을 위한 기술지원 등을 통해 안정적인 위탁생산 사업영위가 가능할 것으로 판단하였습니다.</p>
<p><b>강원형 일자리</b></p>	<p>초소형 전기화물차의 시장성 파악을 위해 제3의 기관 앞 의뢰한 국내 초소형 전기화물차 시장성 검토를 바탕으로, 동사가 생산 계획 중인 초소형 전기화물차는 경상용 및 경승용 시장에 진입하여 기존수요 흡수를 통한 초도물량 확보가 가능하다고 판단하였으며, 동사 제품의 안정적인 적재능력, 주행능력 등을 감안시, 지속 가능한 수준의 시장 점유율 확보 및 사업 영위가 가능할 것으로 검토하였습니다.</p>
<p><b>군산형 일자리</b></p>	<p>군산형 일자리 사업 진행현황을 보도자료 및 언론 기사 등으로 파악하였으나, 이와 별개로 전기버스를 제조하는 신산업 혁신기업으로서 동사의 우수한 기술력 및 향후 성장 가능성 등을 참고하여 지원 여부 결정하였는바, 군산형 일자리 성공 가능성 관련 별도의 검토 자료는 없습니다.</p>

한마디로 말해 다른 사업에 대한 평가나 투자 전망 평가도 부실하긴 하지만 전북 군산형 일자리에 대해서는 언론 보도 등을 통해 파악했을 뿐 사업의 성공 가능성에 대해서는 아예 검토하지 않았다는 것이다.

애초부터 전기차 클러스터 조성이라는 목표부터가 ‘현대판 바벨탑’ 같은 허황된 것이었다는 평가도 있다. 부품을 중국에서 가져오기 때문에 군산뿐 아니라 국내에 협력업체가 육성될 리 만무하다는 지적도 있다. 강문식 전북노동연대 사무총장은 “자체 기술력 없는 상태에서 위탁물량에 의존”하는 방식이었을 뿐, 애초부터 타당성이 약한 사업이었다는 점을 지적했다.

*“해외에서 반조립 상태로 제품을 들여와 국내에 있는 내장재·전장·배터리를 조립해 생산하는 방식이었다. 가령 중국 장쑤성의 JJAC라는 회사 제품을 들여와 시트와 전기 장치 등을 조립한 후 국내에 납품했다. ‘메이드 인 코리아’ 마크를 달고 한 대에 3억~4억원의 고가에 판매돼 이른바 원산지 세탁으로 대당 1억~2억원의 지자체 보조금만 축냈다는 비판에서 결코 자유로울 수 없다.”<sup>180)</sup>*

그런데도 이런 사업에 기업이 무책임하게 참여할 수 있었던 것은 ‘공적 지원’, 그 자체에 있었다. 생산은 목표 물량의 1.3%에 그치고, 일자리 창출 역시 목표치의 30% 수준에 머물렀음에도 이들 업체에 주어진 특혜는 막대했다는 것이다.

*“고작 284억원 투자에 전북자치도와 군산시는 ‘상생기금’ 등 100억원 이상을 지원했고, 1인당 월 160만원씩 연간 12억원의 고용지원금도 줬다. 공장 부지는 새만금 개발청이 공시지가의 1%만 받고 빌려줘 군산형 일자리라는 이름으로 땅 짚고 헤엄치기 식 경영이 가능했다.”<sup>181)</sup>*

기획 때와 사업 종료 이후의 평가는 극과 극이다. 한때는 참여하는 기업을 세계적 기술력을 갖춘 기업으로 평가하던<sup>182)</sup> 것에서, 이제는 기업 스스로 “친환경 완성차 사업은 ... 중견기업의 역량으로는 극복할 수 없는 한계”라고 말한다.<sup>183)</sup> 결국 할 수 없는 것을 하려 했다는 뜻이다.

물론 전북자치도와 군산시의 입장은 다르다. 실적은 저조하지만 성과가 없었던 것은 아니라는 것이다. 문성철 전북도 일자리민생정책과장의 설명이 대표적이다.

*“고용위기지역으로 지정된 2017년 당시 군산 고용률은 52.6%였으나, 군산형 일자리 추진 이후 2021년 56.1%, 지난해 58.8%로 계속 올랐다. ... 내연기관차 위주 자동차 산업을 친환경·미래차 중심 산업으로 전환하는 계기도 됐다.”<sup>184)</sup>*

4천억 가까이 들어간 사업인 데다가, 애초 목표가 “총생산회복율 81.2%, 수출액 152.8%, 직접 고용 81.6%”였던 것에서 이제는 고용률이 떨어지지 않은 것을 성과로 봐야한다는 것을 어떻게 이해할지 모를 일이다. 더 문제는 전기차 사업을 약속했던 기업이 지원받을 것은 다 지원받고 나서 포기를 선언한 것이 지금의 현실인데, 그간 “친

180) 장성한, 앞의 글 가운데 시민단체 관계자 인터뷰 부분

181) 박주현, “혈세만 퍼붓지 말고 특단의 대책 마련을” <전북의소리>. 2022년 9월 26일자 기사는 군산시 관계자의 인터뷰를 인용해 “지역투자 보조금이 에디슨모터스가 120억, 고용 지원금은 63명 뽑히기 160만 원 정도 지원됐(음)”을 확인해 주고 있다.

182) 대표적으로 한우자 군산시 일자리지원 과장은 2022년 9월 22일, 전주KBS ‘뉴스9’에서 “명신이나 에디슨 모터스 같은 기업은 외국에서도 인정하는 차세대 경쟁력을 가진 기업”이라 평가한 적이 있다.

183) 각주 13에서 살펴본 <(주)명신, 사업전환 결정에 대한 입장문>에서

184) 김준희·최경호. (2024.3.26.). “10조원대 경제효과라더니...3년 만에 끝난 ‘文 군산형 일자리’”. 중앙일보

환경 미래차”라는 추진되지도 않은 사업에 그간 기술개발비와 컨설팅비, 인력양성비를 지출한 것을 어떻게 평가해야 할지는 더 알 수 없는 일이다.

조금 다른 관점의 평가도 있다. 김관영 도지사는 오현숙 의원의 질의에 답하면서 외부 환경보다는 참여기업 내부의 문제를 지적했고, 책임과 점검의 필요성에 대해서도 긍정했다.

*“당시 군산시의 절박한 사정으로 인해 군산형 일자리를 추진했으나 회사들 내부의 문제가 발생하면서 당초 계획과 실적 사이에 큰 차이가 발생한 것 같다. 또 이렇게 큰 차이가 발생한 것에 대해서 책임을 물어야 되지 않냐고 말씀해 주셨는데, 분명히 이런 상황에서 다시 한번 점검해 볼 필요가 있다고 생각한다.”<sup>185)</sup>*

그렇다면 지방 행정의 역할은 사업이 추진되고 마무리되는 과정에서 어떤 역할을 했을까? 이제 이 문제를 살펴보자.

---

185) 전북민언련. (2023.6.9.). “실적 부진한 군산형 일자리 사업, 전북도의회에서 ‘재평가 필요하다’는 지적 나와”. 전북의소리

## 제5절

### 사업 선정 이전과 이후의 행정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전북 군산형 일자리의 사업의 추진 및 집행 과정을 돌아보면 흥미로운 특징이 있다. 그것은 2022년 대선과 지방선거 이전까지의 움직임과 그 이후의 움직임에 매우 큰 차이가 난다는 사실이다. 2022년 중반 이후에는 사실상 아무도 관심이 없는 사업이 된 듯한 느낌이 들 정도다. 그렇게 보면 전북 군산형 일자리는 크게 네 시기로 나뉜다.

1기는 선정 이전으로 2018년 노사민정 공동선언문에서 2021년 2월 상생형 지역일자리 선정 때까지다. 이 단계에서 활동은 활발했다. 2기는 2021년 2월 사업 선정 이후 2022년 대선과 지방선거가 치러질 때까지다. 이 단계에서는 전북 군산형 일자리에 대한 행사와 홍보가 다양하게 이루어졌다. 3기는 2022년 대선/지방 선거 이후부터 2024년 2월 중앙정부의 지원이 종료된 시점까지다. 이때는 전북 군산형 일자리를 누가 점검하고 관리했는지를 알 수 있는 자료가 없다. 단지 앞서 살펴본 2023년 6월 오현숙 전북 도의원이 질의를 통해 사업이 사실상 실패하고 있다고 질타한 것만 있다. 4기는 2024년 2월 중앙정부 지원 종료 이후 시기다. 이때부터는 사업의 평가와 책임을 둘러싸고 공방이 잠깐 있었지만, 그리고는 누구도 잘 문제시하지 않은 채 침묵하고 있는 게 특징이다.

먼저 1기에 있었던 일을 군산시의 자료를 통해 보자. 이 시기 활동은 크게 둘로 나뉜다. 하나는 지역 경제주체 사이의 상생의 과정이다. 2018년 12월 노사민정 공동선언문 채택에서 시작된 상생의 과정은 2019년 10월 노사민정협의회 협약안에 대한 시민보고회 개최로 마무리되었다.

[표 8-9] 기획 단계에서의 활동 : 상생

1. '19년 상생의 과정

- 1-1. '18.12.24 노사민정 공동선언문 채택 : 전북 군산형 일자리 본격 논의, 전북 군산형 일자리 발굴 토론회
- 1-2. '19.01.23 노사민정 실무협의회 : 노사민정 실무협의회(총9회), 전북 군산형 일자리 TF회의('19.03.26!) \*상생 협약안 도출
- 1-3. '19.10.24 전북 군산형 일자리 상생 협약 : 노사민정협의회 협약안 의결('19.09.17), 시민보고회 개최('19.10.21)

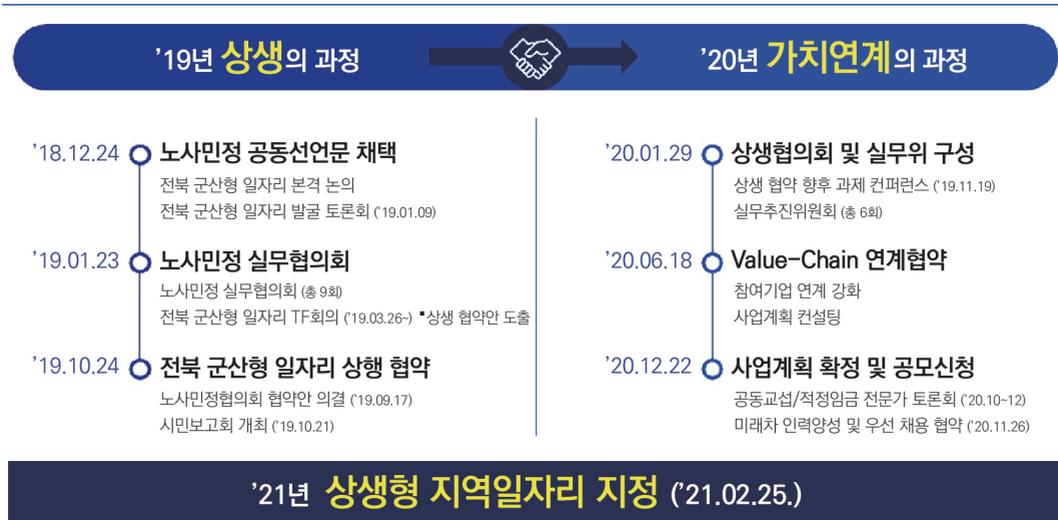
두 번째 활동은 가치연계의 과정이다. 이는 2020년 상생협의회와 실무위 구성에서 시작해 미래차 인력양성 및 우선 채용 협약이 이루어진 2020년 11월까지이다.

[표 8-10] 기획 단계에서의 활동 : 가치연계

2. '20년 가치연계의 과정

- 2-1. '20.01.29 상생협의회 및 실무위 구성 : 상생 협약 향후 과제 컨퍼런스('19.11.19.), 실무추진위원회 (총6회)
- 2-2. V20.06.18 Value-Chain 연계협약 : 참여기업 연계 강화, 사업계획 컨설팅
- 2-3. '20.12.22 사업계획 확정 및 공모신청 : 공동교섭/적정임금 전문가 토론회('20.10~12.), 미래차 인력양성 및 우선 채용 협약('20.11.26.)

이 모든 과정은 2021년 2월의 상생형 지역일자리 지정을 결실로 마무리된다. 이때까지의 활동은 군산시 누리집을 통해 상세히 설명되어 있다. 이 과정을 군산시가 집약하고 있는 그림으로 표현하면 다음과 같다.



[그림 8-8] 상생과 가치연계를 통한 사업 성취

2기는 2021년 2월 사업 선정 이후 2022년 대선과 지방선거가 치러질 때까지인데, 이때에도 군산시가 중심이 된 활동은 활발했다. 군산시의 <상생형 일자리 지정 이후 주요 추진사항> 설명에 따르면 이때 있었던 사업 추진 상황에는 “전북 군산형 일자리 선정 브리핑 (2021.2.25.), (주)명신 전기차 생산 1호차 출고식 (2021.6.24.), 에디슨모터스(주) 군산공장 준공 기념식 (2021.8.19.), 군산형 일자리 총괄 브리핑 (2022.2.17.), 전북군산형일자리 상생협의회 및 실무추진위원회 합동회의 (2022.3.18.)”가 있다. 언론 브리핑과 기념식 그리고 협의회와 합동회의 같은 일은 이때 주로 이루어졌다.

이후 3기는 2022년 대선/지방 선거 이후부터 2024년 2월 중앙정부의 지원이 종료된 시점까지다. 이때는 전북 군산형 일자리를 누가 점검하고 관리했는지를 알 수가 없다. 중앙정부에도 지자체에도 어떤 행정 활동을 했는지 기록이 없다. 4기는 2024년 2월 중앙정부 지원 종료 이후 실제 실적이 참혹할 정도로 저조하게 나타남에 따라 언론과 도의회, 시의회 차원에서 문제제기가 본격화된 것으로 특징지어진다. 전북민언련에 따르면 군산시와 일부 언론은 절반의 성공, 절반의 실패로 보면서 계속 추진의 의사를 보인 반면, 대부분 언론은 비판적이었다. 사업의 중심이었던 (주)명신은 전기차 포기 선언과 함께 지방투자촉진보조금을 반환했다. 노동단체들은 자체 기술력 없는 상태에서

위탁물량에 의존한, 애초부터 실패하게 되어 있는 사업으로 평가했다. 시의원 가운데는 사업 포기와 감사 및 책임 추궁을 요구하기도 했다. 그렇다면 이후 사태는 어떻게 전개 될까? 이를 위해서는 전북 군산형 일자리를 추진했던 중앙정부와 전북, 군산시의 행정 체계를 다시 살펴보는 게 필요하다.

우선 이 사업의 기획과 컨설팅을 담당했던 고용노동부를 보자. 군산시와 고용노동부가 연계될 수 있는 지점은 광주노동청과 군산지청이다. 하지만 애초 이 사업의 기획과 공모 신청의 실무를 총괄했던 책임자는 광주청은 물론 군산지청과 군산형 일자리 사이의 관계는 없었다고 말한다. 기획과 컨설팅은 고용노동부 광주청이나 군산지청과 무관하게 중앙의 고용노동부와 일자리지원센터 그리고 노사발전재단 사람들과 접촉해서 일을 했다고 증언했다.

지방노동행정 연구자들은 고용노동부 지방(지)청과 지자체 사이의 업무 분장 및 상호 연계가 중요하다는 것을 강조한다. 양자 모두 고용 확대와 일자리 창출 업무를 내세우고 있기 때문이다. 이웃나라 일본을 보면 후생노동성 지방청과 지자체 사이에 ‘노동관계연락회의’ 및 ‘고용대책연락조정회의’를 제도화되어 있고 노사단체가 노동행정에 참여하는 ‘지역산업노동간담회’를 운영하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>186)</sup> 이에 비해 우리의 경우 지방 노동행정의 현실은 그와 거리가 멀다. 고용노동부 지방관서와 지자체 사이에는 업무 분장을 위해서든 업무의 협조를 위해서든 상호 조정 기구나 조정 역할은 없었다.

노사단체와 행정의 연계 지점도 애매하다. 아마도 노사민정협의회나 상생협의회가 그 역할을 대신하는 것처럼 보이지만, 사실상 이 협의회 형식의 기구는 심의든 의결이든 구체적 역할은 없다. 군산형 일자리 사업에 참여하는 기업의 노사가 참여할 수 있는 구조도 아니다. 사실상 전북 군산형 일자리에 고용되어 있는 실제 노동자의 목소리를 내지 못하도록 하는 억제 기능만 하는 것으로 보이기도 한다.<sup>187)</sup>

전북과 군산시 행정체계에서 전북 군산형 일자리 업무를 맡았던 부서의 역할은 어떻게 되었을까? 확실한 것은 2022년 지방선거 이후에는 역할이 거의 없었다고 할 수 있다. 전북 군산형 일자리 사업을 주관했던 전라북도의 일자리경제본부는 2022년 8월 이후 여러 번의 조직 개편을 거쳐 그 기능이 축소, 폐지되고 기업유치지원실로 재편되었

186) 일본의 지방 노동 정책 사례에 대해서는 고혜원(2006)을 참조했음

187) 오민규 실장은 노사민정협의회와 상생협의회를 기업 측의 “노조 무시 전략을 합리화”해 주는 역할을 한다고 비판한다.

다.<sup>188)</sup> 군산시의 일자리 지원계의 경우는 사업의 기획과 선정까지 3년 반 동안 열의를 가졌던 업무 담당자는 자리를 옮겼고 그 이후에는 담당자가 자주 전보되어 사실상 업무를 담당할 수 없었다고 실무단장은 말했다. 어떤 관점에서 보든, 2022년 중반을 넘어서면서 이 사업에 책임을 갖는 행정체제는 작동하지 않았다고 할 수 있다.

‘노동’이란 어느 공동체든 존속에 필요한 재화와 서비스의 생산 활동을 위해 고용된 사회 구성원들의 기능적/직능적(functional) 활동 일반을 가리킨다. ‘행정’이란 국가목적의 적극적 실현을 위해 정부 기구에 의해 집행되는 일련의 통일성을 가진 합법적(legal) 강제 혹은 공적(public) 규제 행위를 의미한다. ‘전북 군산’은 지방정부 혹은 지자체, 즉 한 사회가 가진 자원에 대한 할당과 분배를 요구할 수 있는 주권/통치권의 지리적(territorial) 대표성을 나타낸다. 전북 군산‘형’은 특정 지역사회가 가진 남다른, 달리 말하면, 주민이라고 불리는 지역사회 구성원들이 자신이 처한 상황에 인식을 공유하는 문화적(cultural) 차원을 이루고 있다. 이렇게 보면 이 장의 주제는 정부 정책의 공적 집행 과정 전반을 포괄하는 행정 기능 가운데 노동을, 중앙이 아닌 지방, 그것도 전북 군산이라고 하는 특정의 정치, 사회, 문화적 공간에 초점을 맞춰 살펴보는 것을 내용으로 삼고 있다고 하겠다.

연구 범위를 군산이라는 지역으로 좁혀 보았을 때 무엇보다 특징적으로 드러나는 것은 첫째, 중앙정부의 자원을 불하받기 위해 경쟁하는 여물통정치(pork-barrel politics)의 구조다. 중앙정부는 전국단위로 징수된 세금을 특정 지역에 배분함으로써 선거에서 유리한 위치를 차지하려 하고, 지자체와 지역사회는 그 기회를 얻기 위해 실현 가능성보다는 중앙정부가 내세운 선정 조건에 맞는 기획서를 만드는 일에 매달리게 된다.

둘째, 이 일의 중심은 단체장이지만, 실제로는 여기에 중앙과 지역사회의 전문가 집단이 결합해 일종의 ‘정책 공동체(policy community)’가 형성되는 것을 볼 수 있다는 점이다. 이들 전문가집단은 기획서를 작성하는 과정에서 다양한 연구 용역과 자문의 형식으로 사업에 참여했고, 사업을 내용을 구성하는 개념과 논리를 만들어냈다. 그런 점에서 지역 일자리 정책에서의 전문가주의, 즉 정책의 실행과 책임을 지지는 않는 이들의 역할이 두드러지는 점 또한 생각해야 할 문제가 아닐 수 없다.

---

188) 신수철, “전북도 민선8기 2실9국2본부 → 3실9국1본부 조직개편”, <투데이군산>, 2022년 8월 1일자. 이때 제안된 조직개편안은 2023년 하반기에 가서 완료되었다.

셋째, 중앙정부의 자원 불하는 경제부처가 주도한다. 지원 대상은 기업이고 노동은 제어 및 억제 대상에 가깝게 정의된다. 암묵적 혹은 공식적으로 무노조, 무쟁의는 당연한 것처럼 전제되거나 실제로 그렇게 요구하기도 한다. 상생의 대상은 기업이지 노동은 아닌 듯 보일 정도다.

넷째, 세 주체의 발전동맹이 주목된다는 점이다. 한 축은 중앙정부이고 다른 한 축은 기업이며, 그리고 발전의 수혜를 원하는 지역사회가 나머지 한 축이다. 이 과정에서 노동은 자신들의 권리나 요구를 절제해야 하는 역할자로 호명되고, 대신 복지나 일자리의 혜택을 기대하게 하는 보상이 주어지는데, 그런 점에서 ‘개발과 성장 중심의 발전국가’의 특징은 지역 일자리 사업에서 변형된 형태로 재생산되고 있음을 볼 수 있다. 중앙 차원에서는 노동의 권리나 이해관계를 부정하기에는 노동의 힘이 막강해졌지만, 여전히 지역은 그게 가능한 구조를 갖고 있다.

다섯째, 고용노동부는 지자체의 사업 선정을 도와주는 역할 이상은 없다. 사업의 심의와 결정은 산업통상자원부가 주도한다. 사업 선정 이후 노동정책의 과제나 업무도 없다. 지방관서로서 광주노동청과 군산지청은 사업의 신청 단계나 선정 이후 단계에서 아무런 역할이 없다. 지방관서와 지자체 행정과의 연계도 발견되는 바가 없다. 그런 의미에서 ‘노동 없는 일자리 정책’ 혹은 지자체가 주도하는 ‘기업 중심의 도시 정책’의 새로운 양상을 나타내는 것이 상생형 지역 일자리 사업의 특징이라 할 수 있다.

여섯째, 지방 의회가 중심이 되는 정치의 역할이 정책의 기획, 추진 단계에서는 전혀 나타나지 않는다는 점도 중요한 특징이다. 지자체 장 중심의 개인적인 네트워크를 통해 사업의 기획과 추진이 된다. 도의회나 시의회의 역할은 사후적이다. 그런 점에서 상생형 지역 일자리는 지방의회의 역할이 최소화된 정책 유형 혹은 지방의회를 우회해 단체장 개인이 주관하는 선거용 사업에 가까운 특징을 갖는다. 지방정치 없는 지방정책 혹은 민주적 정치과정 밖에서 작동하는 정책에 가깝다는 것이다.

일곱째, 노동이 협약의 한 주체인 한 이 사업을 매개로 지방 행정에서 노동 정책의 기능이 확대될 수 있지 않았을까 하는 점도 생각해볼 만하다. 분명 관련 조례를 통해 노동 정책의 소재가 될 정책 의제는 확대되었다. 노동이사제 같은 의제도 등장했다. 하지만 관련 노동 의제를 위해 고용노동부의 지방관서는 물론이고 지자체의 행정 체계에서 노동 정책이나 노동 행정의 역할에 변화는 없었다. 더 큰 문제는 사업 선정 이후에는 상생

형 지역 일자리 사업을 관장하는 행정의 역할 또한 급격히 축소되거나 사라지고 만다는 데 있다. 그런 의미에서 전북 군산형 일자리 사업에서 노동 관련 의제는 진짜 의제가 아니라, 사실상 개념으로만 표현되었다가 사라진 일종의 '담론'이었다고 할 수 있다.

여덟째, 정책에 참여하는 노동 측은 지극히 수동적이고 정책의 성격이나 결과에 대해 매우 회의적인 태도로 이 사업을 인식하고 있다는 점이다. 군산형 일자리 참여 기업 내 노동자들의 태도에서 정책에 대한 애착이나 기대는 보이지가 않는다. 노동운동 활동가들은 지역 노동운동이 처한 힘든 현실에서 이 사업이 변화나 개선의 효과를 가져올 것이라 기대하지 않았기에 사업이 마무리된 다음에도 별다른 대응을 하지 않고 있다. 이는 광주형 일자리와 크게 대조적이다. 광주형 일자리는 금속노조가 GGM 그리고 장기적으로는 현대차와의 노사관계 형성을 위한 조직화 및 교섭 노력을 기울이고 있다면, 군산에서는 이 사업이 사실상 기대와 다르게 마무리되고 있음에도 불구하고 노동운동은 물론 노사관계에 있어서도 아무런 움직임이 일어나고 있지 않다. '광역'과 '기초'라고 하는 지역사회 규모도 중요한 요인이지만, 쌍용차에서 한국지엠에 이르기까지 지역 노동시장에 미친 그간의 큰 충격에서 지역사회가 벗어나지 못했을 때의 상황 또한 이번 사례에서 잘 드러나고 있다 하겠다. 그런 점에서 노동 정책이든 노동운동이든 '지방화'나 '국지화'는 기대만큼의 긍정적인 변화를 만들어내기가 쉽지 않다는 판단을 하게 된다.<sup>189)</sup>

아홉째, 사후적이거나 도의회와 시의회가 개입을 하고 있다는 사실은 다시 주목할 만하다. 지역 일당제의 정치 현실이지만, 한편으로는 지배정당이 아닌 군소정당(정의당)의 역할이 있음을 도의회의 오현숙의원이 보여주었다. 다른 한편 군산시 의회에서도 단체장과 다른 계보에 있는 같은 당 의원이 중심이 되어 책임 소재를 따지려는 노력이 있었던 것에도 주목할만하다. 이런 측면이 말해주는 것은 지역에서 경쟁적 정당정치가 가능해야 정책의 책임성도 높아질 수 있다는 것이다. 그만큼 지역 일당제는 민주정치의 책임성과 반응성을 실현하는 데 한계가 크다고 하겠다.

189) 그런 점에서 노동 행정의 지방화나 분권화에 주목한 참여연대(2019)의 진단과 평가는 현실과 거리가 있는 것으로 보인다.

## 제3부

### 일본과의 비교

---



# 제9장

## 일본 노동행정의 변화와 대응

안주영

---

- 제1절 일본 노동행정 연구의 필요성
- 제2절 1990년대 이후의 노동정책의 변화
- 제3절 개별적 노사분쟁의 증가
- 제4절 노동행정의 변화: 입법과 개별분쟁 대응
- 제5절 일본 노동행정의 과제



## 제 1 절

## 일본 노동행정 연구의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정책을 결정하는 과정이 정치이고 행정은 그 수립된 정책을 집행하는 과정이다. 엄밀히 따지면 노동행정은 노동법을 집행하는 과정이다. 그러나 노동행정은 정책결정 과정과 분리할 수 없으며, 실제로 노동행정이 국내에서도 노동정책을 결정하고 집행하는 것으로 이해되기도 한다(김태일·김혜선 2008). 이는 노동정책의 특수성을 반영하고 있다. 노동정책 결정과정은 노사정 3자 구성 원칙이라는 특징을 가지고 있다. 이 특징은 1차 대전 이후 베르사유 조약에서 노동조건의 규제를 위한 상설기구인 국제노동기구(ILO) 총회에 참석하는 대표의석 배분을 정부 2표, 노사 각 1표로 규정한 것이 계기가 되었다. 이 원칙은 1944년 필라델피아 선언에서 재확인되었고, 1976년의 제144호 협약과 1978년 제150호 협약에 구체화되어 있다. 일본에서도 전후 노동성은 노사정 3자구성 원칙을 전면에 내세워 노사 이외의 외부 압력을 피하면서 노사의 균형을 맞추어 정책을 결정하는 스타일이 정착되었고 새로운 행정분야의 등장에 따라 최저임금심의회 등 다양한 3자 구성 위원회가 설치되었다(濱口 2008). 이렇게 일본에서 노동행정은 단순히 노동정책을 집행하는 것을 넘어 결정과정까지 큰 역할을 미치고 있다. 이러한 배경이 있기에 각국의 노동행정의 역할과 변화를 살펴보는 것은 각국의 노동관행과 노동시장을 분석하는데 중요하다.

일본의 노동법 연구는 전후 1980년대까지 판례를 통한 해석중심 연구에 집중되어 왔다. 전후 성립된 노동법을 어떻게 해석하고 적용할 것인가가 중요했던 것이다. 그러나 1980년대 이후부터 기존 법체계를 변화시키는 노동법 개정이 진행되어 1980년대 이후는 노동정책 입법의 시대라고 불린다(荒木 2017; 菅野 2017; 和田 2018). 노동법의 해석과 집행이 강조되던 시기에서 노동법의 입법과 결정과정이 중요해진 것이다. 이러한 변화는 경제구조의 변화, 노사관계 변화 등 다양한 요인과 맞물려 노동행정의 변화를 유도하게 된다. 다양한 변화 요인 중 이 글에서는 일본 노동행정의 변화에 크게 영향을 미친 두 가지 점에 주목하고자 한다.

먼저 노동입법을 둘러싼 노사갈등의 심화이다. 노동법이 최저 노동조건을 규제하기 때문에 이 규제에 보호를 받게 되는 노동측과 규제에 따라 부담을 지게 되는 기업측이 첨예하게 대립하게 된다. 노동입법의 시대에 첨예하게 대립하는 노사의 갈등을 조정하기 위한 노동행정의 역할이 커질 수밖에 없다. 이 때 고려해야 할 것이 정치와 행정의 관계이다. 노동입법의 큰 변화를 원하는 정권과, 노사 양측의 균형을 고려하며 조정해 온 노동행정 담당 부서 사이에는 입장의 차이가 존재할 수 있기 때문이다. 이는 다시 말해 각국의 정치와 행정의 관계 및 힘의 역학에 따라 노동행정의 역할이 달라질 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 노동입법의 시대에는 노동행정이 어떠한 역할을 할 수 있고 어디까지 갈등을 조정할 수 있는지가 중요한 화두인 것이다.

두 번째는 개별 노사분쟁의 증가이다. 노동자와 사용자 사이의 구조적 힘의 불균형을 완화하기 위해 대부분의 선진국에서 노동자에게 노동3권을 보장하고 있다. 즉 노동자 개인과 기업측이 노동계약을 맺을 때 노동자가 구조적인 권력이 약한 입장에 놓이게 되기 때문에 노동자의 단결권, 교섭권, 단체행동권이 보장되고 있는 것이다. 이러한 노동3권으로 집단적 노사관계가 노동조건을 유지하는데 중요한 역할을 했다. 그러나 최근 고용형태의 다양화 등에 따라 집단적 노사관계에 포섭되지 않는 개별적 노사 분쟁이 증가하고 있다. 이에 따라 노동행정의 방향도 변화하게 된 것이다.

그 결과 일본에서도 노동입법의 활성화와 개별적 노사분쟁의 증가에 따라 노동행정의 역할 변화가 요구되고 있다. 이 글에서는 이러한 환경 변화 속에서 일본의 노동행정은 어떻게 대응해 왔는지 살펴보고자 한다. 일본과 한국에서는 기업별 노사관계, 연공 임금체제, 정규직과 비정규직의 격차 등의 공통적 고용관행이 형성되어 왔기 때문에 일본의 변화를 살펴보는 것은 한국에도 의미가 있을 것이다.

## 제2절

# 1990년대 이후의 노동정책의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 시장주의적 개혁을 둘러싼 공방

일본에서는 1990년대 초반 부동산 경기 침체로 시작된 장기 불황에 대응하기 위해 각 기업들이 인건비 삭감을 위한 노무관리를 시행하는 동시에 노동시장의 법규제 완화를 강하게 요구하기 시작했다. 그 대표적 전환점이 1995년 일본경영자단체연합이 발표한 ‘새 시대의 일본적 경영’이다. 이 발표를 두고 경영계 내부의 대립이 있었다. 국제경쟁력 제고를 중시하는 국제파와 기존 고용관행을 중시하는 국내파가 대립했지만 결국은 국제경쟁력을 중시하는 국제파의 승리로 이 선언이 발표된 것이다. 그 핵심 내용은 고용 유연화를 통해 핵심 정규직 근로자를 최소화해 인건비를 삭감하는 것이었다 (菊池 2005). 이러한 경영자 측의 요구를 받아들여 일본 정부는 적극적으로 노동시장의 규제 완화를 추진하기 시작했다.

일본 정부는 이러한 규제완화를 추진하기 위해 내각부에 설치된 회의체에서 기본방침을 결정했다. 2001년에 설립된 종합규제개혁회의, 규제개혁·민간개방추진회의(2004년), 규제개혁회의(2007년), 규제개혁추진회의(2019년)와 같이 명칭은 정권에 따라 달랐지만 이러한 회의체를 통해 정책의 기본 방향을 설정하고 이를 토대로 후생노동성의 심의회에서 노사의 협의가 진행되었다. 이전까지 전문가를 중심으로 꾸려진 노동성 산하 연구회에서 쟁점을 정리하고 이를 토대로 심의회에서 노사가 논의하던 구조에서 정부의 리더십이 강화된 것이다. 이러한 정책결정과정의 변화 과정 속에 다양한 규제완화가 적극적으로 추진되었다.

먼저 근로시간 규제가 적용되지 않는 재량근로제가 확대되었다. 1987년 재량근로제가 도입되었을 때는 연구개발직이나 취재, 편집 등 전문 업무에만 적용되었으나 1998년부터는 기업의 경영기획이나 인사담당자인 기획업무까지 확대되었다. 기업의 사무직 근로자 중에서도 근로시간 규제가 적용되지 않는 길이 열린 것이다. 이와 함께 근로자

파견과 유계약 고용을 용이하게 하는 법개정이 이뤄졌다. 근로자 파견의 경우 1985년 법이 제정될 당시에는 파견 대상업무가 일부 전문업종으로 제한되었지만 1999년 근로자파견법 개정으로 제조업, 의료 분야 등 특정 업종을 제외한 모든 업종에서 파견근로가 가능하게 되었다. 파견 가능 업종을 규제하는 방식이 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 변화하면서 적용 가능한 업종이 크게 확대된 것이다. 그리고 다시 2003년에 근로자파견법이 개정되어 제조업까지 파견 대상에 포함되었고 파견기간은 최장 3년까지 늘어났다. 또한 같은 시기의 노동기준법 개정으로 유계약 고용기간은 기존 1년에서 3년까지 가능하도록 되었다.

노동시장의 유연화와 함께 공공직업안정소(헬로우 워크)의 민영화도 추진되었다. 2023년12월 종합규제개혁회의 제3차 답신에 공공직업안정소의 직업 소개율이 높지 않고 있다고 비판하며 민간위탁의 확대와 함께 공설 민간운영 방식의 도입과 독립행정법 인화, 지방공공단체로 업무이관 등을 추진해야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이에 따라 경쟁의 도입에 의한 공공서비스 개혁에 관한 법률(공공서비스 개혁법)이 2006년7월에 시행되었다. 공공서비스 개혁법 1조에는 민간사업자의 의지와 노력이 반영될 것으로 기대되는 사업을 선정해 공공서비스 질의 유지 및 향상과 경비 삭감을 도모한다고 되어 있다. 직업 소개의 국가책임이 약해지면서 그 자리를 민간단체로 채우는 정책변화가 나타난 것이다. 이러한 가운데 2006년에 집권한 아베신조 자민당 총리는 노동정책을 주요한 과제로 내걸고 더욱 적극적으로 노동시장의 규제완화를 추진했다. 경제재정자문회의(내각부 설치, 의장: 아베 총리)와 규제개혁회의(내각부 설치, 의장: 구사카리 다카오 일본 경제단체연합회 부회장)에서 노동문제가 다뤄졌다. 2006년 10월 13일 경제재정자문회의에서 자문의원이 제출한 자료에 '노동시장 효율화(노동빅뱅)'라는 단어가 처음 등장하며 노동시장 개혁 논의가 시작되었다. 게다가 2007년 5월 21일 규제개혁회의 재첼린지 워킹그룹의 노동 태스크포스가 「탈격차와 활력을 가져다주는 노동시장을 위한 노동법제의 발본적 수정」을 발표했다. 해당 보고서의 서문에는 근로자 보호의 색채가 강한 현재의 노동법제는 기업이 정규고용을 멀리하게 하고 파견과 하청 등의 비정규직 고용뿐만 아니라 더욱 열악한 상황에 있는 파트타임 근로자를 양산하고 있다고 주장하며 근로자의 권리를 강화하면 그 근로자 보호가 이뤄진다는 생각은 잘못되었다고 단언하고 있었다.

그런데 자민당 연립정권은 2007년 7월 29일 실시된 참의원 선거에서 선거전 64석에서 37석만 유지하는 역사적 패배를 하게 된다. 이를 전후로 노동시장의 정책방향도 규제완화에서 규제강화로 흐름이 변화했다. 2007년 단시간근로자 고용관리 개선 등을 위한 법률의 전면 개정 때는 단시간 근로자의 균등 대우를 요구하는 법이 개정되었다. 이 법의 시행으로 단지 5%만의 단시간 근로자만이 균등 대우의 대상이 될 것이라는 추산이 나올 정도로 법의 효과가 의문시되기도 했지만, 정규직과 비정규직의 차별적 대우에 대한 법적 개입을 명확히 했다(阿部 2014, 49). 이후 2008년 말의 리먼 쇼크로 인한 경제위기가 고용위기를 낳았고 일명 ‘파견촌 운동’으로 불리는 비정규직 근로자 일시적 구제 운동이 비정규직 근로자의 열악한 상황과 불안정한 사회안전망에 대한 국민적 관심을 불러 일으켰다. 이러한 분위기 속에 2009년 중의원 선거에서 압도적 승리로 집권한 민주당 연립정권은 노동시장 규제강화를 추진했다. 파견법과 노동계약법 개정으로 노동시장 규제완화를 추진한 것이다. 2012년 비정규직 보호와 차별적 대우를 개선하려는 근로자 파견법과 노동계약법이 개정되었다. 파견노동에 대해 일용파견의 원칙적 금지, 1년 이상 근무한 파견근로자에 대해 무기계약 전환 추진 조치가 도입되는 등 규제가 강화되었다. 또한 개정된 노동계약법은 파트타임 등이 계약갱신을 포함해 동일 기업에서 5년 이상 근무하였고 근로자 본인이 무기고용 전환을 희망하는 경우, 기업이 계약을 무기계약으로 전환하도록 규정했다.

1990년대 이후 일본의 노동정책은 노동시장의 이중구조를 해결하기 위해 내부노동시장에서 보호받는 정규직 노동자의 규제를 완화하고 파견 등의 비정규직 노동자의 고용을 용이하게 하는 법개정이 이뤄졌고, 이에 대한 반발로 규제강화 정책도 추진되면서 기존 노동시장 관행을 어떻게 변화시켜 나갈 것인지에 대한 공방이 전개되었다고 할 수 있다.

## 2 기업주의 노동시장을 개혁하기 위한 공방

노동시장 규제강화를 주도하던 민주당 정권은 당내의 분열로 인해 4년의 임기를 채우지 못했다. 중의원 해산에 따라 실시된 2012년 12월 16일 중의원 총선거에서 자민당이 480석 중 294석을 얻어 압승하면서 당시 자민당 총재였던 아베 총리가 2006년에 이어 다시 집권하게 된다. 아베 정권은 민주당 정권의 경제실패를 지적하며 경제성장을

위한 정책운영의 3가지 주요한 전략을 제시했다. 대담한 금융정책, 능동적인 재정정책, 성장전략을 세 축으로 한 정책 패키지는 아베노믹스로 불렸다. 노동정책에 관해서는 2013년 2월 아베 총리가 첫 시정연설에서 ‘세계에서 제일 기업이 활약하기 쉬운 국가’를 공언했던 만큼 노동시장 규제완화가 적극적으로 추진될 것으로 예상되었다. 경제재생자문회의와 산업경쟁력회의에서 노동정책의 방향이 논의되었지만 특히 논란을 불러일으킨 것은 산업경쟁력회의의 국가전략특구 워킹그룹이 2013년 9월 20일 산업경쟁력회의에서 발표한 안이었다. 신규기업을 유치하고 유능한 인재를 확보하기 위해, 해당 지역의 5년 이내 신규 기업에 대해서는 해고 요건을 완화해주고 일정 조건을 충족하면 근로시간 규제를 적용 제외하는 것이 포함되어 있다. 이는 일부 지역의 근로자만 불합리하게 차별하는 것으로 위헌이라는 비판과 함께 주무부서인 후생노동성조차 이를 전에 열린 워킹그룹회의에서 명확히 반대입장을 밝혔다. 그리고 아베 정권은 2015년 개정된 근로자파견법을 개정해 규제완화를 추진했다. 이 개정을 통해 항시적 업무에도 파견 근무가 가능하게 되었다. 이전까지 근로자 파견은 기간제한을 두어 한시적인 업무를 전제로 하고 있었지만 사람의 교체를 통해 항시적 업무에 지속적으로 파견 근무가 가능하도록 한 것이다.

그런데 이러한 규제완화 일변도의 노동정책에서 아베 정권은 일하는 방식 개혁이라는 담론을 통해 정책전환을 추진했다. 아베정부는 2014년 4월에 소비세를 5%에서 10%로 인상하기로 했지만 경기침체 등을 이유로 8%까지만 인상한 이후 10%까지 인상하는 것은 2번이나 연기할 수밖에 없었다. 이렇게 아베노믹스의 한계가 드러나는 시점에서 아베 총리는 아베노믹스 제2 스테이지를 표방하며 일억총활약 사회를 내걸었다. 이와 함께 중요한 정책으로 부상한 것이 일하는 방식 개혁이었다. 이 개혁의 핵심과제는 동일노동 동일임금의 실현과 장시간 노동의 개선이었다. 2016년 1월 22일에 아베 총리가 시정연설에서 동일노동 동일임금을 처음으로 언급한 이후 이를 실현하기 위해 동일노동 동일임금의 실현을 위한 검토회가 꾸려져 2016년 3월 23일 첫 회의가 열렸다. 그리고 2016년 9월에는 일하는방식개혁을 실현하기 위해 일하는방식개혁회의(의장: 아베 총리)가 설치되었다. 제1회 회의에서 일하는 방식 개혁 과제로 9가지가 제시되었다. ①동일노동 동일임금 등 비정규직 고용의 처우개선, ②임금 상승과 노동생산성 향상, ③시간 외 근로의 상한규제 등 장시간 노동의 시정, ④고용 흡수력이 높은 산업으로의 이직·재취업 지원, 인재육성, 격차를 고정화하지 않는 교육문제, ⑤텔레워크, 부업

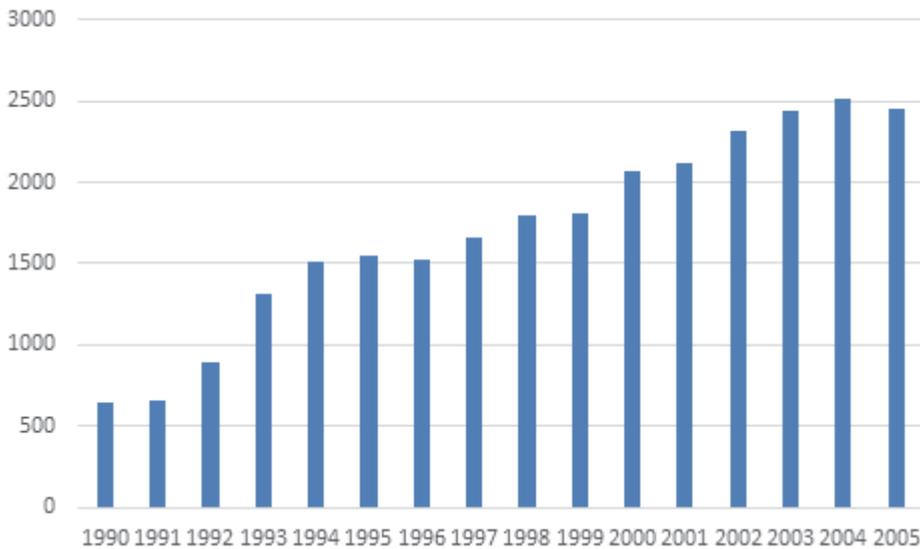
겸업 등의 유연한 일하는 방식, ⑥일하는 방식에 중립적인 사회보장제도와 세제 등 여성과 청년이 활약하기 쉬운 환경정비, ⑦고령자의 취업 촉진, ⑧병 치료 육아 양로와 일의 양립, ⑨외국인 인재의 활용이었다. 노동정책에서도 유연한 일하는 방식 등 기존 정책 방향에 입각한 내용이 포함되었지만, 비정규직 노동 차별 해소와 장시간 노동 시정은 경영자 측에 불리한 의제였다. 이러한 정책에 대해 기업에 일방적으로 유리한 법 개정이라고 비판도 있었지만, 경영자 측이 장시간 노동을 억제하기 위해 시간외 노동의 상한규제를 도입하는 것에 대해 격렬하게 반대한 것에도 드러나듯이 일하는 방식 개혁은 기존의 신자유주의적 시장개혁이라고만 할 수 없는 다양한 내용이 포함되어 있었다. 노동시장의 이중구조를 개혁하기 위한 규제 완화를 둘러싼 단순한 대립이 아닌, 다양한 논의가 정부의 주도로 진행되었음을 확인할 수 있다.

### 제3절

## 개별적 노사분쟁의 증가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본에서는 1990년대 이후 개별 노사분쟁의 증가세가 두드러지게 나타나고 있다. 개별 노동분쟁은 개별 근로자와 사용자 간의 민사적 분쟁을 뜻하는 것으로 노동관계 민사 소송 사건의 추이를 보면, 1990년에 647건이었던 지방법원의 신규접수 건수가 2004년에는 2519건까지 증가하였다(그림 9-1).



(출처: 最高裁判所事務総局行政局「労働関係民事・行政事件の概況」)

[그림 9-1] 노사관계 민사사건 신규 접수 건수(지방법원)

반면 노사의 집단 분쟁은 감소하고 있다. 노동위원회에 제기된 부당노동행위 구제신청은 1975년에는 929건이었으나 2004년에는 연간 311건 정도에 불과하다. 또한 분쟁 조정 신청도 오일쇼크 이후인 1974년에는 2249건에 달했지만 2004년에는 511건으로 감소하였다.

이처럼 개별 노사 분쟁의 증가와 집단적 노사 분쟁의 감소가 동시에 나타나는 배경에는 열악해진 고용 환경이 있다. 도도부현 노동국의 분쟁해결제도를 통해 조정이 이루어진 상당수의 경우가 해고 및 근로조건 저하를 둘러싼 분쟁들이다. 기업 간 경쟁 격화되면서 기업들이 인건비 삭감을 위한 경영을 추진하는 가운데, 이러한 분쟁이 더욱 증가하고 있다.

또한, 고용 형태의 다양화도 개별 노사 분쟁의 증가를 낳는 요인이 되고 있다. 여성노동자, 고령노동자, 외국인노동자의 증가와 비정규직의 증가 등 고용형태의 다양화에 따라 직장에서의 이해관계가 다양해졌다. 더 이상 단순히 노와 사의 대립만으로 직장 내 이해관계를 파악할 수 없게 되었다. 도도부현 노동국의 분쟁해결제도 조정 신청자의 고용형태에서도 비정규직 노동자의 신청이 증가하는 추세이다. 단시간 노동자, 여성 노동자, 고령 노동자 등을 대상으로 하는 보호법규가 다양화되면서 새로운 규제-법규 준수를 둘러싼 분쟁도 늘어나고 있다.

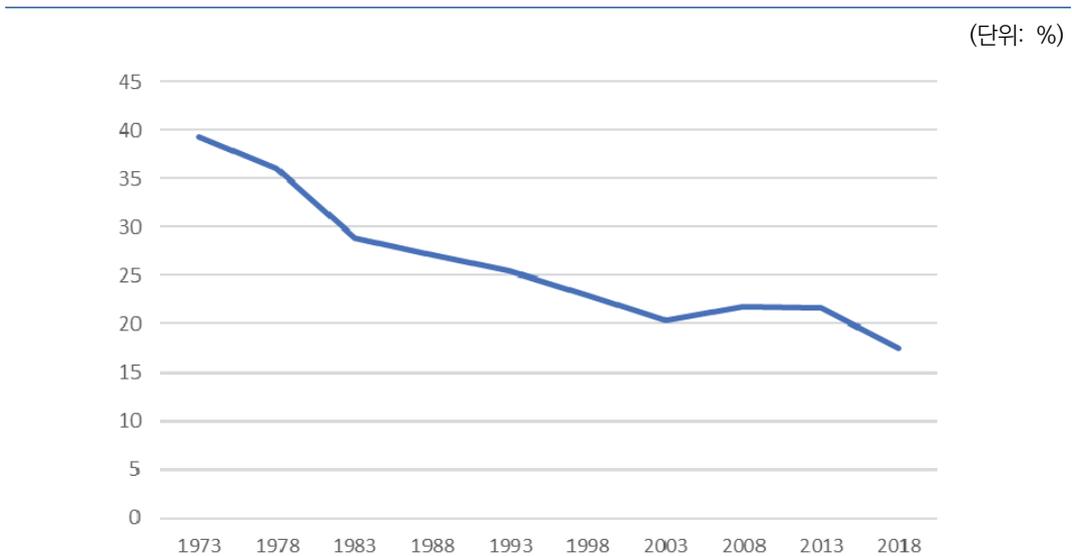
마지막으로, 기존에 기능하던 직장 내 분쟁 예방 기능의 저하를 지적할 수 있다. 지금까지 노동조합이 있는 사업장에서는 노사협의를 통한 조정으로 분쟁을 미연에 방지할 수 있었다. 직장에 불만이 있을 경우 노동조합 등 사내 조직을 통해 해결을 도모할 수 있었지만, 조직률의 저조는 노동조합의 이러한 기능 저하를 초래할 수밖에 없다. 결국 노동조합이 없는 사업장의 노동자들이 도도부현 노동국 분쟁 해결 제도를 통한 조정을 신청하는 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 상황속에서 후생노동성이 2008년 11월 5일 동경도의 노동상담 정보센터와 노동국에 대해 실시한 조사에 따르면, 노사 모두 비정규직 노동자 관계 법제도에 대한 이해도가 정규직 노동자 관계 법제도에 비해 낮고 정확하지 않은 경향을 보이고 있다. 기업규모별로 구분했을 때 중소기업의 상담이 중심이 되고 있으며, 업종별로는 비교적 새로운 기업(정보, 간병 관련 등)에서 노동 법제도에 대한 인식이 충분하지 않은 경향이 나타났다. 이는 노동환경이 변화하고 있음에도 불구하고, 노동자들에게 정확한 정보와 상담을 제공하는 주체가 그 변화를 따라가지 못하고 있음을 여실히 보여주는 결과라 할 수 있다.

한편, 해당 조사내용 중에는 노동자가 관련 법제도에 관한 충분한 지식이 없어 사업주의 불합리한 요구를 거부하지 못하는 사례가 자주 나타나고 있음에도 불구하고 다수

의 노동자들이 노사관계에 대한 기본적 지식이나 관련 법제도를 파악하지 못하고 있다는 인상을 받았다는 노동상담소의 답변이 있었다.<sup>190)</sup>

같은 맥락에서 노동자의 권리의식 역시 저하되는 경향을 보였다. NHK방송문화 연구소가 일본인의 기본적인 생각을 장기적으로 분석하기 위해 1973년부터 5년마다 실시하고 있는 일본인의 의식 조사에 따르면, 노동조합 결성이 국민의 권리임을 제대로 인식하고 있는 사람의 비율이 [그림 9-2]와 같이 해마다 줄어들고 있다.



(출처: NHK문화방송연구소 일본인의 의식)

[그림 9-2] 노동조합 결성을 국민권리로 대담한 비율의 추이

190) 후생노동성 홈페이지(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/11/s1105-15.html>, 2024년 9월 24일 최종 접속)

## 제4절

# 노동행정의 변화: 입법과 개별분쟁 대응

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 노동입법 시대의 대응

노동정책을 논의하는 심의회인 노동정책심의회는 2001년 노동부와 후생성이 통합하면서 중앙최저임금심의회를 제외한 노동관계 위원회를 통합하여 탄생했다. 통합 전 중앙노동기준심의회는 '노동조건분과회'로, 중앙직업안정심의회는 '고용안정분과회'로, 중앙직업능력개발심의회는 '직업능력개발분과회'로 등등, 구 노동부 각 국에 설치되어 있던 이전 심의회가 후생노동성 노동정책심의회 분과회가 되었다. 이후에도 명칭 변경 등을 거쳐 현재는 7개 분과, 16개 분과회로 구성되어 있다.

노동정책심의회에는 상근 위원이 없고 비상근 위원들뿐이다. 위원들은 모두 본연의 업무를 맡고 있기 때문에 후생노동성 관료가 담당하는 사무국의 역할이 매우 크다고 할 수 있다. 심의회 개최 일정 조정뿐만 아니라 공익위원의 선정에도 큰 영향력을 행사한다. 공익위원의 선정 과정은 알려져 있지 않고 사무국에서 선정하고 있다. 게다가 사무국을 담당하는 관료들은 다양한 관계자와의 의견 조율 작업을 수행한다. 심의회 내 뿐만 아니라 경영자단체 등과도 비공식적인 협의를 하고, 과, 국, 부처 내부는 물론 관저나 다른 부처 등과의 의견 조정, 법안 등을 둘러싼 내각 법제국과의 의견 조정, 여-야당 국회의원에 대한 설명 등을 담당한다. 실질적으로 이러한 업무는 행정 전문가가 아닌 비상근 위원이 추진하기에는 권한이나 시간적 측면뿐만 아니라, 개별 전문적·실무적 지식, 기술, 경험 등의 측면에서도 무리가 있기 때문이다(諏訪 2021).

그런데 앞서 언급한 것처럼 노동입법의 전성기라고 불리는 시대가 도래하며 노동정책의 결정 방식이 1990년대 이후 심의회 방식에서 국회 처리 방식으로, 합의형성에서 다수과 증시로 변화되었다(三浦 2007; 中北 2009; 中村 2009). 노사로 구성된 3자구성원칙에 의한 심의회에서 노사정이 협의를 통해 합의에 이르고 국회가 이를 법개정을 통해 실현하던 방식에서 심의회 기능이 약화되고 정부의 의제 결정과 국회 의결과정이

중요한 정책결정과정으로 부상했다. 행정보다 정치의 우위를 실현하는 정치개혁 과정에서 노동행정의 조정 기능이 시험대에 오르게 된 것이다.

1990년대 진행된 정치개혁을 통해 수상의 권한이 강해지며 관료의 역할이 축소되었다. 노동행정 또한 예외는 아니지만 정부의 신자유주의적 노동 개혁에 대해서는 지속적으로 반대 목소리를 내왔다. 앞서 언급한 공공직업안정소 민영화에 대해 규제개혁 민간 개방의 추진에 관한 1차 답신에 대한 후생노동성의 생각을 2005년 3월 25일 발표회에 대한 명확한 반대 입장을 표명했다. 헌법에 규정된 근로권을 보장하기 위한 관점에서 정부가 이용자에게 지역과 개인적 사정에 관계없이 이용할 수 있도록 기본적 사회안정망으로 직업소개 서비스를 실시할 필요가 있다고 주장하고 있다<sup>191)</sup>. 결국 일부 지역에서 공공직업안정소의 민영화가 추진되긴 했지만 시장테스트에서도 민간 서비스 단체가 효율적이지 않다는 평가를 받고 이러한 계획은 사실상 무산되고 이후 정부는 공공직업안정소를 지방자치단체로 이전하는 전략으로 바뀌게 된다<sup>192)</sup>. 또한 수상이 강력한 의지로 규제완화를 추진할 때에도 노동행정은 정책결정과정에 적극적으로 의사를 표현하고 영향력을 행사했다. 그 대표적인 움직임이 앞서 기술한 규제개혁회의가 노동빅뱅에 대해 발표한 내용을 후생노동성이 강력하게 비판한 것이다.

후생노동성은 규제개혁회의 제2차 답신에 대한 의견을 2007년 12월 28일 발표했다. 이 안에서 후생노동성은 규제개혁회의의 안을 조목조목 반박하고 있다. 그 중 규제개혁의 방향을 둘러싼 대립을 소개하고자 한다. 규제개혁회의는 규제가 노동자 보호에 역행한다는 주장을 하고 있다. 예를 들면 “노동시장의 규제에 관해 노동자의 보호를 충분히 고려하면서도 당사자의 의사를 최대한 존중하는 관점에서 수정해야 한다. 누구에게나 자유롭게 열려 있는 시장으로 만드는 것이야말로 격차 완화와 노동자의 보호를 가능하게 하면서 동시에 기업활동도 활성화하는 것이 된다. 일부에 잔존하는 신화와 같이 노동자의 권리를 보호하면 할수록 노동자의 보호가 이뤄진다는 안일한 생각은 정확하지 않다”며 노동시장 규제를 비판하고 있는 것이다.

이에 대해 후생노동성은 “일부 노동시장에서 사용종속 관계에 있는 노동자와 사용자의 교섭력이 불균형하고 노동자는 사용자에게 지급받는 임금으로 생활을 영위하고 있

191) <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/03/dl/h0325-2a.pdf> (2024년11월23일 최종 접속)

192) 전노동성 노동조합 인터뷰(2024년7월12일)

기 때문에 노동문제를 계약자유의 원칙에 맡기면 열악한 노동조건과 빈번한 실업이 발생해, 노동자의 건강과 생활의 안정을 확보하는 것이 곤란하게 된다는 것은 역사적 사실이다. 이 때문에 다른 선진국과 마찬가지로 일본에서도 노동시장의 규제를 규율하는 노동법은 입법부의 심의를 거쳐 확립되어 온 것이라 이해된다. 이 규제의 내용에 관해 경제사회 정세의 변화에 따라 관계자의 합의 협성을 도모하면서 합리적인 것으로 수정해야 하지만 계약 내용을 당사자인 노동자와 사용자의 자유의지에만 맡기는 것은 적절하지 않고 일정한 규제를 가하는 것 자체는 노동시장의 성격상 필수불가결한 것이다. 이러한 이유에서 일부에 잔존하는 신화, 안일한 생각이라는 표현은 부적절하다.”라고 반박하고 있다.

노동규제와 그를 규율하는 노동법에 대한 행정과 정치의 인식 차가 극명하게 드러나고 있는 것이다. 후생노동성은 노동법을 일방적으로 규제완화하려는 움직임에 대해 강력하게 저항했고, 이는 관의 역습이라 불리기도 했다(五十嵐 2008). 일방적으로 시장주의적 노동개혁을 추진하는 움직임에 대해 노동행정이 이를 제어하고자 적극적으로 나섰다.

이처럼 노동행정의 역할에 주목해야 할 또 다른 사례로 ‘일하는 방식 개혁’을 들 수 있다. 기업주의적 노동시장의 큰 틀을 변화시키는 시도로 평가받을 수 있는 ‘일하는 방식 개혁’ 과정에서 무엇보다 총리의 리더십이 중요했던 것은 부정할 수 없지만, 이 사례에서도 노동행정은 제한적이거나 역할을 수행하고자 하였다. 본래 일하는 방식 개혁은 아베 총리의 적극적 의지로 추진되었다. 일하는 방식 개혁을 구체화하기 위한 일하는 방식 개혁 실현회의가 2016년 9월 26일에 아베 총리의 자문기관으로 설립되었다. 의장인 아베 총리를 포함해 정부관계자 9명과 유식자 15명으로 구성된 위원회였다. 유식자 15명 중 9명은 일본경제단체연합회장과 일본상공회의소 대표 등 재계 관계자였고, 노동자 측은 노동조합 내셔널센터인 렌고 회장 1명뿐으로 구성자체가 노동자 측에 불리한 회의였다.

아베정권은 수상관저를 중심으로 일하는 방식 개혁의 핵심 정책을 추진했다. 학자들을 중심으로 구성된 동일노동 동일임금 검토회가 꾸려져 실무검토가 이뤄졌을 때, 사무국은 첫 안건으로 동일노동 동일임금에 관한 가이드라인의 책정과 법 수정 등을 위한 논점 정리를 제시했다. 그러나 검토회에 참여한 학자들은 임금체계와 직무 범위가 유럽에

비해 명확하지 않은 상황에서 동일노동 동일임금이라는 담론을 사용하는 것에 대해 문제제기를 하였고, 이에 대해 경제관료 출신인 니하라 히로아키 일하는 방식 개혁실현추진실 차장은 기본적으로는 동일한 고용주에서 발생하는 격차를 논의하는 것으로 설명하였다. 즉, 니하라 차장의 답변은 직무를 한정하고 그 직무에 맞는 임금을 지불하는 유럽형 동일노동 동일임금 형식이 아닌 직장내 고용형태에 따른 차별을 완화하겠다는 것으로 이는 일본형 동일노동 동일임금이라 불리기도 한다. 결국 정부가 추진한 가이드라인은 일본의 정규직과 비정규직의 격차를 근본적으로 해결하려는 방안은 아니었던 것이다.

결국 학자 중심의 검토회와 정부의 가이드라인에 대한 인식차가 커지자, 정부 주도로 가이드라인을 마련할 수밖에 없었다. 일하는 방식 개혁실현 추진실이 검토회와 별도로 가이드라인을 마련하였고 이것은 12월 20일 개최된 일하는 방식개혁 5차 실현회의에 제출되었다. 이 안은 지금까지 법원에서 인정되지 않았던 기본급까지 차별시정 대상으로 하고 차별로 인정이 되는 예와 그렇지 않은 예를 구체적으로 제시하고 있었다. 가이드라인을 통해 차별 시정의 범위를 확대하고자 한 것이다. 그러나 발표 이후 이를 후인 22일에 가이드라인이 각의 결정되는데, 여기에 “이후 각 기업이 직무와 능력 등 내용의 명확화와 그에 따른 공정한 평가와 임금제도를 노사협의를 의해 가능한 빠른 시일 내에 구축하는 것이 동일노동 동일임금 실현에 바람직하다”는 내용이 추가되었다. 이러한 수정을 주도한 것은 후생노동성이었다. 기자회견에서 시오자키 아키히사 후생노동성 대신은 가이드라인이 세계의 상식과 다른 부분이 있기 때문에 동일노동 동일임금을 실현하기 위해서는 직무와 능력의 명확화와 함께 이에 따른 공정한 평가를 추진하는 것이 필요하다고 부연 설명했다. 후생노동성은 동일노동 동일임금이라는 개념이 일본에서 다른 맥락을 사용되는 것을 경계하고 이후 어떻게 나아가야 할 것인지를 방향을 제시한 것이었다. 경제 관료들이 중심이 되어 일하는 방식 개혁이 추진되는 상황에서 노동행정이 이를 보완하는 역할을 하고 있었던 것이다.

일하는 방식 개혁의 정책 과정은 ① 노동정책 결정과정에서 정권의 이니셔티브가 두드러지게 나타나고 있다는 점, ②정권의 뜻을 받은 관저 측근 관료(일하는 방식 개혁의 경우, 내각부 정책총괄관 등)의 의사와 일하는 방식 개혁 실현회의와 같은 상위 협의체의 결정이 선행되는 경향을 보이고 있다는 점, ③총리 주도의 노사정 합의 조정 움직임이 있었다는 점, ④그 결과 동일노동 동일임금이나 초과근로시간 상한 규제 등 오랜 과제에 대해 지금까지 없었던 쟁점에서 일정한 해결책이 도출된 점, ⑤ 일련의 과정을 통

해 전체 그림은 정부와 의회가, 부분적 조정은 노동정책심의회와 담당 행정기관이 대응하는 등의 역할 분담이 공식화되는 것처럼 보이는 점 등을 지적할 수 있을 것이다(諏訪 2021). 정치과정의 변화 속에 노동행정의 역할 또한 변할 수밖에 없는 상황인 것이다.

정치과정과 정책과정에서의 노동을 둘러싼 노동정책심의회의 역할이 변하면서 정권을 보좌하는 소수의 측근 관료들의 정책제안 능력과 의사결정 능력이 더욱 중요하게 되었다. 노동정책심의회 과정에서 전제되는 틀이나 기본방침을 수정하려고 해도 그 여지가 좁아 쉽지 않다. 지금까지는 노동행정이 제도적으로 정책과정에 영향을 미쳐왔으나 이제는 수상의 리더십 아래 일부 관료의 추진력에 의존하게 되었다. 이는 노사의 의견을 조율하는 과정의 약화를 초래해 노동 규제 변화에 대한 노동현장과 사회의 반발이 커지고 정책의 실효성이 낮아질 위험이 있다. 무엇보다 현재로서는 정권 교체 가능성이 높아보이지 않지만, 향후 정권교체가 일어나게 되면 노동정책의 연속성과 일관성에도 문제가 발생할 수 있다. 노동정책을 둘러싼 정치적 대립이 심해지면 질수록, 정책의 예측 가능성과 현장에서의 정책 수용성이 낮아질 수밖에 없다. 국민의 신의를 얻는 정치인이 국민의 요구에 따라 민감하게 정책을 변화시켜나가는 것도 중요하지만, 정책의 안정성과 수용성을 고려한 노동행정의 역할 또한 간과해서는 안되기 때문이다.

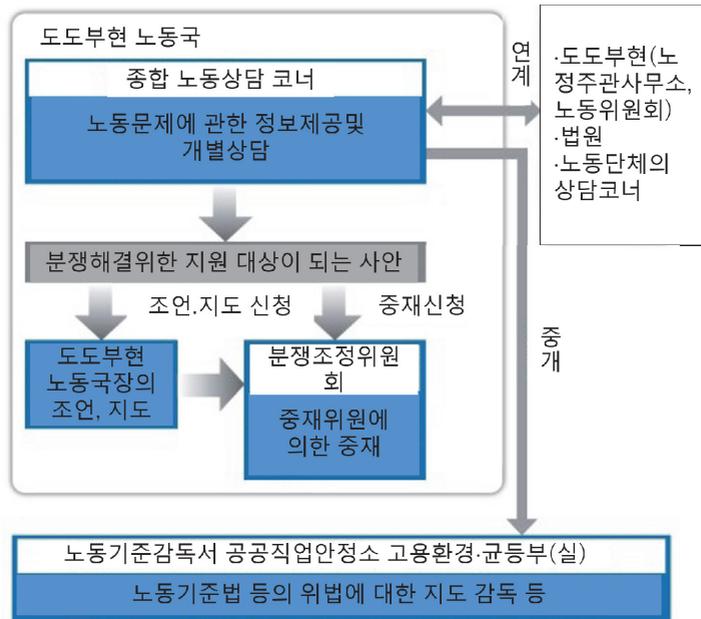
이처럼 노동행정은 사회경제적으로 중요한 노동정책의 형성과 관련해 국민적 요구에 민감하게 변화하면서도, 정책의 안정성과 수용성을 유지할 역할을 요구받고 있다.

## 2 개별 분쟁 증가와 그 대응

중앙정부에 의한 개별적 노동분쟁해결제도가 2001년 10월 시행되었다. 당시에 이 미 도도부현 노동행정의 일원으로 개별 노동분쟁에 대한 상담·조정 사업을 실시하는 도도부현이 있었으나, 개별 분쟁과 해결 제도에 관한 전국적 규모의 정비가 필요한 상황이었다. 이에 개별노동관계분쟁해결촉진법이 제정되었고, 후생노동성은 개별노동관계분쟁해결촉진법에 근거하여 ①종합노동상담코너의 상담 등 원스톱 서비스, ②도도부현 노동국장의 자문-지도, ③분쟁조정위원회의 조정제도를 전국적으로 전개하였다.

각 역할을 구체적으로 살펴보면 도도부현 노동국장은 개별 노동관계 분쟁의 예방 및

자율적 해결을 촉진하기 위하여 근로자 또는 사업주에게 정보 제공, 상담, 그 밖의 원조를 한다(개별노동관계분쟁해결촉진법 제3조). 그리고 도도부현 노동국장은 개별 노동관계 분쟁에 관하여 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 해결에 관한 지원을 요청받은 경우에는 당사자에게 필요한 조언 또는 지도를 할 수 있다(제4조). 그리고 도도부현 노동국장은 개별 노동관계 분쟁에 대하여 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 조정의 신청이 있는 경우, 해당 분쟁의 해결을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 도도부현 노동국에 설치하는 분쟁조정위원회에서 중재를 하게 한다. 조정위원은 당사자 등으로부터 의견을 청취하고 사건의 해결에 필요한 조정안을 작성하여 당사자에게 제시할 수 있다(제5조 등). 이와 함께 지방자치단체는 국가의 시책과 함께 지역의 실정에 따라 근로자 또는 사업주에 대한 정보제공, 상담, 알선 기타 필요한 시책을 추진하도록 노력하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 시책을 지원하기 위하여 정보제공 기타 필요한 조치를 취하여야 한다. 또한 해당 시책으로 도도부현 노동위원회가 실시하는 경우에 중앙노동위원회는 해당 도도부현 노동위원회에 필요한 조언 또는 지도를 할 수 있다(제20조).



(출처: 후생노동성 홈페이지를 참조해 필자 작성)

[그림 9-3] 일본의 개별 노동분쟁 해결 구조

도도부현 노동국은 일하는 사람을 위한 일자리 확보(직업안정 행정), 노동환경 정비(노동기준 행정), 직업능력 향상(직업능력개발 행정), 고용기회 균등 확보(고용평등 행정) 등 일과 관련된 다양한 행정분야를 종합적·일원적으로 운영하면서 지역에 밀착된 지역밀착형 노동행정을 담당하는 것을 목적으로 하는 후생노동성의 지방기관이다. 개별 노동 분쟁을 위한 노동환경 정비 기능이 개별노동분쟁촉진법에 의해 강화된 것이다. 이러한 후생노동성 노동국의 개별분쟁해결제도와는 별도로 도도부현 자치단체내의 노정 주관부서(노정사무소, 노동상담정보센터, 노동센터 등)가 노동분쟁(개별, 집단)에 대한 조정을 실시하고 있다.

그러나 이러한 조정에도 불구하고, 개별분쟁, 집단분쟁, 행정소송 등의 노동소송이 이어지고 있다. 다만 이러한 소송을 통한 해결은 시간이 오래 걸리며, 소송비용과 변호사 비용 등 금전적 부담과 함께 소송의 결과에 따른 정신적·금전적 손해로 인해당사자 간 극한 대립으로 이어지기도 한다. 이러한 문제점을 고려하여 절차를 간소화하고 보다 신속하며 전문적으로 분쟁을 해결하기 위한 노동심판법이 제정되어 2006년 4월 1일부터 시행되고 있다. 따라서 노동분쟁을 해결하기 위해 노동행정이 법원과도 연계하여 대응해 나갈 필요가 있는 것이다.

무엇보다도 이러한 분쟁을 미연에 방지하는 근로기준감독서의 역할도 중요하다고 할 수 있다. 다만, 일본에서는 공무원 개혁에 따른 인력 감축의 흐름에 따라 근로기준감독관이 담당하는 업무량이 증가하고 있어, 근로기준감독관이 증원되어도 본래의 감독 업무에 전념할 수 없는 상황이다. 이에 따라, 2010년대 후반부터는 근로기준감독관의 부족을 보완하기 위한 감독업무의 민간위탁이 일부 도입 되었다. 1960년대 노동성은 「법정 노동조건 확보는 기업경영의 당연한 전제로 받아들여져야 한다」는 운영방침을 제시하며 법정 노동조건을 확보하기 위해 엄격한 집행을 수행했으나, 점차 법령 위반이 인정되는 경우에도 자율적 개선을 촉구하는 방향으로 변화되어 왔다. 기업의 활동을 최대한 억제하지 않으면서 노동환경의 규제활동을 하게 된 것이다(池山 2021). 현재까지도 근로기준감독관은 개별 노동 분쟁에 개입하지 않는다는 전제하에 활동하고 있지만, 개별 노동 분쟁의 증가가 노동 환경의 악화와 집단적 노사관계의 악화에서 비롯되고 있음을 고려할 때 근로기준감독관의 역할 또한 중요하다고 할 수 있다.

문제는 경제-사회의 변화에 따라 근로기준감독관의 업무가 복잡해지고 감독지도도 어려워지고 있다는 점이다. 근로기준법 등에서는 요건이나 정의가 모호하고, 제외 사유나 특례 조치도 복잡한 것도 많다. 때로는 근로기준법의 해석이나 취급의 통일성에 의문을 제기하는 경우가 있다. 근로기준 감독관에 대한 설문조사에 따르면, 근로기준감독관의 요건이나 정의의 명확화가 필요하다고 느끼는 사항도 많다. ‘관리감독자의 범위’(68%), ‘노동 시간의 범위’(54%), ‘상시나 지체 없는의 정의’(44%), ‘법정 휴일의 정의’(38%), ‘근로자의 범위’(35%) 등이 있다. 근로기준감독관이 다양한 사정을 종합적으로 고려하여 판단해야하는 것뿐만 아니라, 사회 변화와 일하는 방식의 다양화에 따라 이전 개념이 적합하지 않게 되는 변화에 대한 명확한 규정이 필요하게 된 것이다(全勞働省労働組合 2020). 근로기준 감독관이 감독지도를 실시하는 때 불안을 느끼는 주요 원인은 사업주 등과의 갈등이다. 감독관 설문에 따르면 응답자의 38%가 ‘트러블 등으로부터 자신을 보호할 수 있는 안전대책이 거의 없다’고 응답했다. 일반적으로 근로기준감독관은 불시에 사업장을 방문하여 감독지도를 실시한다. 이러한 불시 방문 방식에 대해서는 많은 근로기준감독관이 그 필요성을 인정하고 있지만, 불시 방문이 사업주 등과의 갈등으로 이어지는 것 또한 드문 일이 아니기 때문이다. ‘감독관 설문조사’에 따르면, ‘사업주 등의 언동으로 신변의 위험·불안을 느낀 적이 있다’가 45%, ‘사업주 등으로부터 폭행·협박을 받은 적이 있다’가 17%로 합계 62%에 달해, ‘폭언·폭행·협박을 받은 적이 없다’는 비율(38%)을 크게 웃돌고 있다. 일본에서도 이러한 상황을 이해하고 적절한 감독지도가 이루어지기 위해 근로기준감독관의 인력 충원이 시급하다고 지적되고 있다(森川 2015). 고용형태의 다양화에도 불구하고, 인력부족을 겪고 있는 근로기준감독관도 새로운 도전에 직면하고 있다.

## 제5절

## 일본 노동행정의 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본의 노동행정은 1990년대 이후 두 가지 큰 과제에 직면하게 되었다.

첫째, 노동입법을 둘러싼 노사갈등의 심화이다. 1990년대 이후 기존의 노동시장 관행을 개혁하기 위한 노동법 개정이 추진되었고, 신자유주의적 노동시장 개혁에서 노동시장의 이중구조를 해결하기 위한 개혁에 이르기까지 다양한 정책이 펼쳐지고 있다. 이를 둘러싼 노사의 갈등이 심각해지며, 이러한 갈등이 노동정책심의회에서 조정되지 못하고 있다. 수상의 리더십이 강화되고 노동정책심의회 논의가 유명무실화하면서, 노동행정이 노동정책에 미치는 영향력이 줄어든 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 신자유주의적 노동개혁에 관한 규제개혁회의의 안에 대해 근본 철학을 비판하는 성명을 발표하거나, 일하는 방식 개혁에서도 동일노동 동일임금의 실현 방식을 두고 의견을 제시하는 등 노동행정은 정책 방향에 여전히 영향력을 미치고 있다. 다만 앞으로도 수상의 리더십에 따라 정책변화가 클 것으로 예상되는 가운데 노동행정이 정책에 얼마나 지속적으로 영향력을 미칠 수 있을지는 불투명하다. 정치의 우위가 제도화된 가운데, 정권변화 속에서도 정책의 안정성과 수용성을 높일 수 있는 노동행정의 역할에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 지금 일본에서는 노사관계의 변화에 따른 개별 노사분쟁이 급격히 증가하며 노동행정의 새로운 대응이 요구되고 있다. 경제구조와 고용 형태의 변화로 인해 개별 노동자와 사용자 간의 분쟁이 증가하면서 이에 대응하기 위해 일차적으로 개별적 노동분쟁해결제도가 정비되었다. 후생노동성의 도도부현 지방노동국이 이러한 개별 분쟁을 체계적으로 대응하도록 정비된 것이다. 그리고 지방노동국의 중재에도 불구하고 해결되지 못하면 노동위원회나 노동심판제도를 통해 해결할 수 있도록 제도가 정비되었다. 그럼에도 불구하고 불안정 고용, 근로조건 저하, 기업내 따돌림과 괴롭힘, 정신건강 등의 요인으로 인한 분쟁에 충분히 대응하지 못하고 있는 현실이다. 특히, 일본의 조정제도와 노동심판제도는 제도적으로 연계되지 않고 단지 당사자의 선택에 맡겨져 있는 상태이

다 (野田 2010). 그러나 앞서 언급했듯 노동행정이 개별 노사분쟁을 원활히 해결하기 위해서는 노동위원회나 사법부와 유기적으로 협력하며 대응할 필요성이 지적된다.

일본의 노동행정 역할 변화는 노동법과 정책의 변화뿐만 아니라, 정치와 행정의 관계, 노사갈등 양상 변화에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 새로운 환경에 대응하기 위해, 입법부분 아니라 사법부와 연계해 갈등 비용을 줄여나갈 노동행정의 역할이 어느 때보다 요구되는 시점이다.

# 제10장

## 일본 노동정책과정의 현재

이주경

---

- 제1절 서론: 자민당이 주도하는 친노동정책?
- 제2절 일본 정책과정 변동과 국가 주도의 재구성
- 제3절 총리관저가 주도하는 노동정책과정
- 제4절 일반이익의 정당성과 재구성되는 정책네트워크
- 제5절 소결: 변용된 정치 주도과 자민당 노동 정치의 시사점



## 제 1절

### 서론: 자민당이 주도하는 친노동 정책?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현재 일본 자민당 정권에서는 ‘구조적 임금 인상’이 강조되고 있다. 이는 디플레이션 탈피와 성장동력 강화를 지향한 아베(安倍晋三) 정권 중반기에 그 필요성이 강조된 이래, 기시다(岸田文雄) 정권에서는 간판 정책으로 부상할 만큼 일본 정부의 중요 경제-사회정책으로 위치하게 되었다. 역사적으로 노동문제에 상대적으로 소극적 입장을 견지해 온 자민당 정권이 임금 인상을 견인하고 있다는 점은 흥미로운 사실이다. 이는 경제계와 업계를 대표하는 성장주의 노선의 지속, 여기에서 파생되는 노동문제의 선택적 시정, 나아가 글로벌화 이후 노동시장의 규제 완화를 주도해 왔던 자민당의 소극적·노동배제적 노선과는 차별화된다는 점에서 정책 궤도 수정이 감지되는 지점이다.

그러나 자민당 정권의 노동정책이 과연 노동 친화적인가에 대해서는 이론의 여지가 있다. 발전국가(developmental state)의 전형이자 중심국 위치에 있던 일본의 역사적 경로를 고려한다면, 현행의 노동정책 또한 성장주의 국가전략의 하위과제로서 그 필요성이 강조된 것으로 해석할 수도 있기 때문이다.

이와 관련하여 한 가지 주목되는 것은, 임금 인상의 추진 동력이 총리를 중심으로 한 핵심행정부(core executive)에서 발현되고 있다는 점이다. 여기에서 신속한 정책 궤도 수정을 뒷받침한 총리관저의 영향력을 고려할 필요가 있다. 자민당 총리 리더십이 발휘된 것은 주로 행정개혁, 노동시장 유연화, 규제 개혁 등 고착된 구조를 쉽게 개선하기 어려울 만큼 사회적 저항이 큰 사안에 집중된다. 이때 사회적 반발을 전환하는 새로운 개혁 담론을 구축하고, 시책추진의 필요성과 당위성을 강조함으로써 사회적 지지를 재구성하는 정치적 힘이 발휘되었기 때문이다. 그런 의미에서 현재화된 구조적 임금 인상론은 성장주의 담론과 구조개혁 노선을 조율함으로써 얻어지는 경제사회 기반 재구성에 대한 기대, 또는 여기에서 파생되는 정치적 효용을 염두에 둔 대응 전략으로 위치시킬 수 있을 것이다.

이때 전제가 되는 것은 국가-시장-사회를 잇는 접점에 위치하는 노동문제의 복잡성이다. 일본의 경우, 적어도 1980년대까지 국가는 시장과 사회에 대해 일정 부분 배타적 자율성을 행사할 수 있었다. 이러한 국가 주도성은 장기 불황과 세계화가 동시 진행된 1990년대 이래 크게 열어졌다고는 하나, 일각에서는 국가가 시장에 대한 영향력이나 사회적 자원의 동원력을 완전히 상실하지 않았으며, 국가 개입의 방식과 질을 변화시키면서 발전국가 모델이 재구성되고 있다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 정치-경제-사회 간 상호작용을 고려한다면, 핵심과제는 국가의 경제-사회적 개입 방식이 어떻게 변화, 진화했는지를 포착하는 것에 있다. 즉 정치 엘리트가 경제·사회적 환경변화를 어떻게 인지하고 발전 전략을 설계했는지, 이 과정에서 사회적 지지와 통합을 어떻게 견인하고자 하는지를 규명할 필요가 있다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 자민당 정권이 주도하는 노동정책이 어떠한 정치적 구조에서 발현된 것인지, 이것이 어떠한 경제사회 발전 전략에서 파생한 것인지에 주목하면서, 기시다 자민당(2021.10.~2024.09.)의 구조적 임금 인상론 정책과정을 살펴보고자 한다. 구체적인 분석 내용은 다음과 같다. 우선 일본 정책결정과정의 변화상을 개관한 뒤, 이것이 현재 어떻게 구조화되었는지 확인할 것이다. 이때 발전국가의 특징과 변용에 유의하면서 현재 일본정치 엘리트를 중심으로 국가 주도성이 재구성되고 있으며, 그 결과 총리 주변이 정책을 주도하고 엘리트 관료를 활용하는 이른바 관저주도(prime ministerial executive-led) 정치가 강화되었음을 확인한다(제2절). 이를 토대로 최근 기시다 정권의 노동정책 프레임, 결정 주체, 정책형성과정을 검토함으로써, 총리관저가 어떻게 노동정책을 주도하고 있으며, 그 지향점은 무엇인지를 확인할 것이다(3절). 이와 더불어 실행계획에서 나타나는 논쟁적 요소에도 불구하고, 시책추진에 대한 사회적 지지를 어떻게 확보하는지를 확인함으로써, 자민당 정권 노동 거버넌스의 현황을 검토한다(4절). 끝으로 분석 결과를 토대로 정치 리더십이 추동하는 발전 전략과 사회적 토대의 접점에서 발현되는 일본의 국가 주도성에 대한 본 함의를 제시하고자 한다.

## 제2절

# 일본 정책과정 변동과 국가 주도의 재구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 관료 주도 vs. 정치 주도의 재편

일본의 정책결정과정은 주도 세력, 결정 방식, 노동정책 방향성을 기준으로 다음의 세 가지 변곡점이 확인된다([표 10-1]).

[표 10-1] 일본 정책결정과정 변화와 노동정책 방향성

구분	주도 세력	정책 결정 방식	노동정책 방향
발전국가 원형 (~1980)	관료 주도	상향식 (심의회 중심)	국가 주도 경제성장 (코포라티즘)
해체 (1990~2000)	정치 주도 ↓	하향식 규제개혁위원회 ↓	신자유주의 규제 개혁
재편 (2010~)	당파성화, 정치 주도 변용	총리관저(정책회의)	규제 완화 조율 (시정 → 복원 → 조율)

#### 가. 원형: 관료 주도-코포라티즘(~1980년대)

첫 번째는 정부-경제계-노동 세력 간 상호작용을 토대로 합의형 정책 결정이 정형화된 1980년대까지의 시기이다. 이를 추동한 정치·사회적 동력은 자민당의 장기집권과 국가 주도형 경제발전을 양 축으로 하는 이른바 55년 체제의 안정성이다. 주지하듯이 55년 체제기(1955~1993)에는 노동 세력을 대변하는 사회당과 경제계를 대변하는 자민당 간 보혁대립 구도 속에서 자민당은 노동정책에 소극적이었다. 또한 자민당 장기집권 속에서 조직화된 노동 세력의 정치적 영향력은 취약한 수준이었다. 산별노조, 기업별 노조가 구조화된 일본의 노동 세력은 집합적 행동에 한계가 있었으며, 정책 과정에 대한 영향력도 한정적이었기 때문이다(Pempel and Tsunekawa 1984; 新川 1995). 그럼에도 노동이 사회적으로 배제되지 않았던 것은, 완전고용에 가까운 노동 수요, 기업 중심의

후생 복지가 가능했기 때문이며, 이 가운데 경제성장의 과실을 사회구성원 전체가 공유한다는 인식이 국가 주도형 발전을 뒷받침하는 사회적 토대가 되었기 때문이다.

그런 의미에서 자민당은 노동의 정치화를 배제하면서도, 기업 성장주의 노선의 사회 통합적 기능과 재배분 효과를 활용해 사회적 저항과 반발을 최소화할 수 있었다. 이때 경제-사회세력에 대한 배타적 자율성을 행사할 수 있었던 것은 관료집단의 정책 전문성을 활용함으로써 경제성장과 사회 통합을 양립할 수 있었기 때문이다. 즉 1980년대까지 일본의 노동정책과정은 산업-노동 간 규율을 체계화한 관료의 정책 전문성의 효용이 크게 발휘되었다는 점에서 정책의 '관료 주도성'이 인정되며, 여기에 노동성(勞働省)-경제계-노동계가 동수로 구성되는 심의회(審議會) 중심의 의사결정 방식이 노동정책의 정치화를 제어하는 효과를 발휘한 것으로 볼 수 있다.<sup>193)</sup>

## 나. 해체: 정치 주도-신자유주의 규제 개혁(1990년대~2000년대)

두 번째 시기는 일본 경제가 장기 불황에 직면하게 되면서 본격적인 신자유주의 규제 개혁이 진전된 1990년대~2000년대다. 이 시기는 정책주도권이 관료에서 정치가로 이동했다는 점에서 정치가 주도하는 신자유주의 개혁 노선으로 특징지을 수 있다.

정치 주도로 변화하는 가운데 특히 주목되는 것은 총리 중심의 하향식 정책결정이 강화되었다는 점이다. 이를 뒷받침한 것은 정치개혁의 영향력이다. 경기침체와 글로벌화를 마주한 일본이 기존 시스템을 개혁하는 과정에서 특히 비판의 대상이 된 것은 관료 집단이다. 경제-사회에 대해 배타적 자율성을 갖는 관료집단이 체제 개혁을 어렵게 만드는 기득권으로 지목받으면서 개혁을 끌어내는 정치적 동력이 필요하다는 인식이 일본정치-사회에 공유되었으며, 이 과정에서 위임 권력인 관료를 대신해 국민을 대표하는 정치가 집단이 관료를 통제하는 이른바 '정치 주도'가 그 처방전으로 주목받게 된 것이다. 여기에서 성청 재편, 내각부 신설, 총리 정책결정권 법제화 등 관료기구를 제어하고 총리 내각의 결정 권한과 책임성을 강화하는 일련의 정치-행정개혁이 진전되었다.

특히 구조개혁의 대상이 되는 정책 부문일수록 관료 주도성은 상당 부분 제약되었는

---

193) 노동성은 2001년 1월 성청개혁에서 후생성(厚生省)과 통합되어 현행의 후생노동성(厚生労働省)이 되었다. 성청재편의 결과, 총리관저 주도의 정책과정이 강화되는 과정에서 성(省)이 주도하는 심의회 정책결정의 형해화가 나타난 것으로 파악된다(三浦 2005).

데, 노동정책은 그 대표적인 분야에 해당한다. 예컨대 총리 주도의 규제개혁위원회가 결정을 선행하고 이를 통해 관료가 주도하는 심의회 중심의 공노사(公勞社) 정책결정을 우회하는 방식으로 노동시장 규제 개혁이 진척되었다(三浦 2005). 특히 고이즈미 자민당 정권(2001.4.~2006.5.)에서는 비정규직 노동자의 증가, 그에 따른 사회적 격차 심화가 본격화되었는데(이정환 2014, 105-106), 해당 시기는 구조개혁을 추동하는 총리 리더십이 발현된 시기와의 일치한다.

### 다. 재편: 당파화와 정치 주도의 변용(2010년대~)

세 번째 시기는 정권교체기와 맞물리면서 일본 노동정책의 역동성이 확인되는 2010년대 전후의 시기다. 여기에서 확인되는 가장 큰 요인은 정치적 역동성이다. 노동정책과정의 탈 관료화는 그 자체로 정치적 역동성을 내포하고 있기도 하다. 누가 정권을 담당하는가에 따라 정책의 방향과 내용이 변화할 수 있기 때문이다.

실제 글로벌화의 압력과 영향력은 연속적이지만, 민주당(2009.09.~2012.11.)과 자민당(2012.12.~) 간 정권교체와 맞물려 정부 여당의 정책 차별성이 노동정책의 방향성을 좌우했다. 예컨대 민주당 정권이 지향한 파견법 수정, 노동자 단체인 렌고(連合, 일본노동조합총연합회)의 약칭)를 포함하는 정책결정 등은 지금까지 노동유연화, 규제 개혁, 경영자단체 중심의 정책결정을 추진해 온 자민당 정권과는 대조적이다. 한편, 자민당이 정권에 복귀하면서 기존 규제 완화 노선으로 회귀가 나타난 바 있다. 여기에서 확인되는 것이 일본 정책과정의 ‘당파성화’라 할 수 있다. 정권 여당, 국회 세력 구성비에 따라 노동 규제를 둘러싼 정책 방향성이 좌우되거나, 수정·완화될 수 있으며, 노동정책 과정의 결정 주체와 참가자가 달라질 수 있다는 것이다(정혜윤 2018; 中北 2015).<sup>194)</sup>

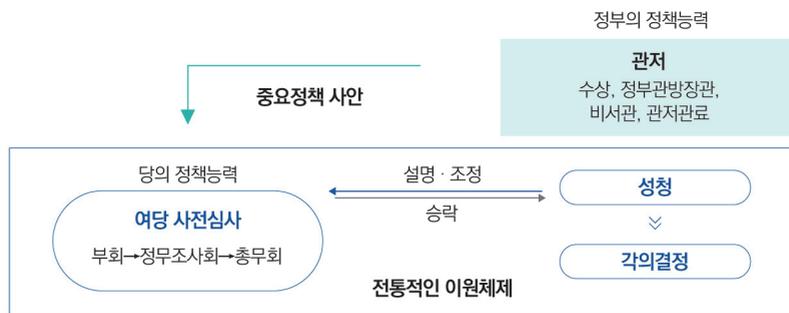
이처럼 정권교체의 영향력은 정책 방향뿐만 아니라, 그 과정에 참여하는 구성원의 변화를 가져올 수 있다는 점에서 주목된다. 이와 연동하여 또 한 가지 특징적인 것은 관료집단의 활용 방식이다. 탈 관료화-정치 주도성이 지속되는 가운데 민주당 정권은 관료 배제를 제도화할 목적으로 총리-내각을 중심으로 한 ‘정치가 주도’의 정책결정을 지

194) 과거 관료 주도의 심의회 체제를 통해 보완되었던 노동 세력의 정치적 참여는 특히 2000년대 정치 주도성이 강화되면서 노동 배제적 정책결정이 정형화된 듯 여겨졌다. 하지만 민주당 정권을 거치면서 정부 여당의 의향에 따라 노동 세력의 참가 여부가 결정될 수 있다는 것이 경험적으로 확인된 것이다.

향했으나, 결과적으로 관료의 비협조 등이 심화하면서 안정적인 정책추진과 집행이 쉽지 않았다. 이를 계기로 정치 주도의 방향성은 다시금 변화를 겪게 된다.

새로운 조합이 안착한 것은 아베 자민당 정권이다. 2012년 12월 정권 복귀 이래 자민당 정권에서는 관료를 활용하는 정권 운영을 지향했다. 유능한 엘리트 관료를 총리의 보좌조직인 ‘관저’로 집중시키면서 성청 이익을 대변해 온 관료집단을 통제하는 이른바 ‘(총리)관저 주도’ 정치를 구현한 것이다. 이는 관저 관료를 활용해 총리의 정책 리더십을 뒷받침하는 한편, 동에 성청 중심의 관료 할거주의를 견제한다는 점에서 관료제를 활용한 정치적 통제라 할 수 있다(이주경 2021).

[그림 10-1]에 제시한 바와 같이, 현재 자민당 정권에서는 이원화된 정책결정이 이루어지고 있다. 성청 관료와 여당의 사전심사제를 경유하는 기존의 정책결정이 무시되지는 않지만, 중요정책 사안에 대해서는 총리와 핵심 보좌조직(관방장관, 총리비서관, 관저관료) 정책을 결정함으로써 성청 관료의 관여가 사실상 어려운 하향식 정책결정이 안착했다. 이때 정책결정의 핵심적인 장은 내각관방과 내각부 산하에 설치된 OO본부, OO회의 등으로 불리는 정책회의체(policy council)다. 총리의 사적 자문기관에서 발전한 정책회의체의 특성상, 조직화 방식, 구성원 선정, 논의의 흐름에서 총리 주변의 성향이 반영되기 쉬운 구조라 할 수 있다(野中·青木 2016, 110-126).



(출처: 이주경(2021, 78))

[그림 10-1] 자민당 정권의 관저주도형 정책결정

## 2 총리관저 주도성, 재구성된 발전국가?

그리고 현재, 자민당 정권의 노동정책과정은 절차적 측면, 내용적 측면 모두에서 또 다른 변곡점에 위치하게 되었다. 앞서 제시했듯이 절차적 측면에서는 총리관저 주도성이 강화되었다. 총리관저가 주도하는 중요정책 사안으로 노동정책이 자리매김하고 있기 때문이다. 따라서 정책형성 단계에서 후생노동성(厚生労働省)이나 자민당 정무조사회(政務調査会)의 영향력은 그다지 크지 않으며, 총리 주변이 주도하는 정책회의체를 중심으로 정책의 골격이 형성되고, 이를 토대로 추진방식과 세부 시책이 규정되는 양상을 띠게 된 것이 자민당 정권 복귀 이후의 전반적 흐름이라고 할 수 있다. 또한 내용적 측면에서도 규제 완화 노선과는 차별화된다. 2010년대 후반 이후, 자민당 총리관저는 규제 완화와 더불어 구조적 임금 인상론을 주도하고 있기 때문이다. 여기에서 자민당 노동정책의 기조는 노동 친화적이지도, 배제적이지도 않지만, 중요 현안으로서의 노동문제를 인지하고 있으며, 이를 규정하고 적용하는 정치의 역할이 강화되었다.

이러한 상황은 재구성된 발전국가 체제론(reconstructed developmental regime)을 제기하는 학계의 흐름과도 연동하는 부분이 있다(Pempel 2021).<sup>195)</sup> 이는 1990년대 이후 논의되었던 발전국가 ‘해체론’과는 다른 방향으로 국가의 영향력과 역할이 강조되고 있는 현 상황을 반영한 것이기도 하다. 글로벌화, 경기침체의 상황 속에서 일본의 정치·경제적 구조 변동은, (관료 주도적) 발전국가 해체, 규제국가(regulatory state)로의 이행 등의 예측을 뒷받침하는 듯 여겨졌다(Gibney 1998; Katz 1998). 작은정부 지향의 구조개혁이 진행되는 가운데 사회적 격차와 불안이 심화하면서, ‘경제성장-사회적 통합-국가의 상대적 자율성’을 잇는 발전국가의 메커니즘이 기능하기 어려워졌기 때문이다. 성장이 멈춘 시점에서 경제-사회적 자원을 조정·동원해 왔던 발전국가의 자율성은 위축될 수밖에 없으며, 사회적 토대 측면에서도 통합의 기반을 구축하기 어려울 것으로 예상되었던 바 있다. 그러나 일본정치의 내부과정을 들여다보면, 발전주의적 양식이 완전히 해체된 것은 아니며, 재정비되거나 일정 부분 경로의존성이 나타난다는 견해도 공존해왔다(Hall 2004; Vogel 2006).

195) 예컨대 펴펠은 동아시아 10개국을 대상으로 그 특수성과 보편성을 유형화하였는데, 여기에서 일본, 한국, 대만을 ‘발전국가 레짐’에서 ‘재구성된 발전국가 레짐’으로 분류하였다(Pempel 2021, 13)

이와 관련해 본 연구가 특히 주목하는 것은 정치개혁과정에서 관료에서 정치 엘리트로 핵심 행위자는 변화했지만, 오히려 이를 통해 국가 주도성을 잔존, 지속시킬 수 있는 정치적 정당성이 주어졌다는 사실이다. 신자유주의 구조개혁 과정에서도 경제-사회의 구조 변화를 추동한 것은 정치 엘리트였으며(Mogaki 2019), 현재 구조개혁 노선의 궤도 수정을 주도하는 것 또한 정치 엘리트다. 따라서 정책 주도 세력은 변화했지만, 이는 국가 내부의 권력 구도 변환에 해당하며, 큰 틀에서 국가 주도성은 변용·지속되고 있는 것으로 해석할 수도 있다.<sup>196)</sup> 특히 아베 정권 이후의 정치과정에서 국가 역할 강화의 필요성, 정치 리더십의 정책 영향력, 이를 조합한 경제산업 전략의 재구성이 확인되고 있다(윤대엽 2017; 박창건 2019; 이정환 2024). 국가 주도의 재구성(reconstruction), 변용(transformation), 또는 경로의존(path-dependency) 등 현황에 대한 판단 기준과 구체적 표현 방식은 다를지라도, 경제-사회를 추동하는 정치의 역할이 강화되고 있다는 점에서 일본의 국가 주도성은 재조명되고 있다.

여기에서 자민당 노동정책 분석의 학문적·정책적 좌표는, 경제성장의 수혜를 국가-사회 간 통합의 기제로 활용하기 어려워진 포스트 발전국가 일본이 구상하는 경제사회 전략과 추진방식, 이를 달성하기 위한 과정에서 나타나는 국가 개입 방식의 구조적·질적 변화를 살펴보는 사례연구가 될 수 있을 것이다.

---

196) 글로벌화 이후, 자본주의 다양성(VOC)에 따라 경로의존성이 발생할 것으로 예상되었던 것과는 달리, 행정조직의 위상 저하 및 사회세력의 영향력 축소가 유사하게 나타난다는 논의(Gravis and Heyes 2021)도 이와 같은 일본의 상황과 궤를 같이한다.

## 제3절

# 총리관저가 주도하는 노동정책과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 자민당 노동정책의 경제·사회적 조건

아베 정권 중반 무렵에 들어서자 총리의 간판 정책인 아베노믹스의 취약성이 드러나기 시작했다. 재정 출동과 양적 완화로 뒷받침되는 경기부양책은 기업 소득 증대를 촉진하는 효과는 있었지만, 이것이 가계 소득 증대, 소비 확대로 이어지지 못했기 때문이다. 더 큰 문제는 양적 완화 등에서 비롯된 물가 상승분이 상쇄되지 못하는 가운데 국민 생활 안정을 촉진하지 못했다는 점에 있다. 여기에서 아베노믹스가 초래하는 정치적 딜레마는 커진다. 선거 승리를 위한 아베 자민당의 제1 목표는 경기부양에 있으며, 거시경제 지표 향상 등을 토대로 정책 퍼포먼스를 강화함으로써 정권 획득과 유지를 지속해왔기 때문이다. 그러나 국민 생활에서 효과를 체감하기 어려운 상황이 지속된다면, 간판 정책의 선거 전략적 유효성이 떨어지면서 궁극적으로는 정책의 추진 동력을 상실할 수 있기 때문이다.

이후, 총리관저는 아베노믹스의 취약점으로 남아있던 성장전략을 수정, 확장해 나아갔고, 이 과정에서 임금 인상의 필요성이 대두되었다. 이는 거시경제의 선순환을 촉진하기 위해서는 저임금 구조 개선이 필요하다는 인식에서 비롯된 것으로, 2016년 1월, 아베 총리의 시정연설(施政演說)에서 ‘동일노동동일임금’이 제창된 이래 그 기초가 이어지고 있으며, 현재 기시다 정권이 강조하는 ‘구조적 임금 인상론’ 또한 그 연장선에 있다.

이와 동시에 노동력 공급과 이동의 유연화를 촉진하는 노동시장 구조개혁이 진행되었다. 노동력 부족에 직면한 저출산고령사회, 이와 연동한 성장동력 저하 등 근미래 대응 차원에서도 노동환경의 구조적 개선이 필요했기 때문이다. 더욱이 장시간 노동, 비정규직 근로자의 낮은 임금 등이 사회문제로 대두되는 가운데, 임금 인상과 일하는 방식 개혁은 상호 연동하는 과제로 인식되었다.

한편, 노동시장 구조개혁은 빠르게 전개되었다. 임금 인상은 민간 영역의 협조가 필요한 부분인 데 반해, 노동시장 개혁은 정부 주도의 법제화가 가능한 영역이기도 하다. 또한 노동시장 개혁의 기반이 되는 제도적 장치를 빠르게 마련하고자 하는 총리관저의 적극적 관여가 동력으로 작용한 결과, 2018년 6월, '일하는 방식 개혁 관련법(働き方改革関連法)'이 신속하게 성립되었다(정영훈 2017; 이윤석·김정인 2022; 澤路 외 2019). 이를 통해 동일노동동일임금 등 비정규직 처우 개선, 초과 근무시간 상한 규제, 다양한 일하는 방식에 대응한 고용 환경 정비(파트타임 노동계약법, 파견법 등의 개정) 등을 포함하는 8가지 관련 법률이 일괄 처리됨으로써 일본 노동환경에 강한 영향력을 발휘하는 법적·제도적 기초가 마련되었으며, 2019년 이후 해당 법의 점진적 적용·시행이 이루어지고 있다(厚生労働省労働省 2020). 일하는 방식 개혁에 대한 평가는 다양할 수 있으나, 이를 추진한 총리관저의 의도는 높은 비정규직 비율, 장시간 근로, 일과 돌봄의 양립 곤란에 따른 노동력 부족 등 현행의 노동시장 구조를 쉽게 바꾸기 어렵다는 현실적 고려를 토대로, 노동생산성 향상을 촉진하는 법제도 정비를 서두른 것으로 볼 수 있으며, 이를 통해 저출산 고령사회에 대응한 근미래 성장전략을 노동법 규정·개정을 통해 녹여낸 것으로 풀이할 수 있다.

한편, 기시다 정권 발족을 계기로 자민당 정권은 남겨진 과제, 즉 '구조적 임금 인상'을 간판 정책으로 내세웠다. '성장과 분배의 선순환'을 강조하면서, 이를 추동하는 구조로서 임금 인상론을 위치시킨 것이다. 따라서 기시다 정권이 추진하는 노동정책은 사실상 아베 정권과 연속성을 갖는다. 즉 성장동력의 선순환 문제, 저출산고령화에 대응한 미래 발전 전략의 교집합에 노동정책이 자리하고 있으며, 이를 위해 노동시장 개혁과 임금 인상을 양립하는 노동환경 전환을 촉진하고 있는 것이 자민당 노동 정치의 현주소라 할 수 있다.

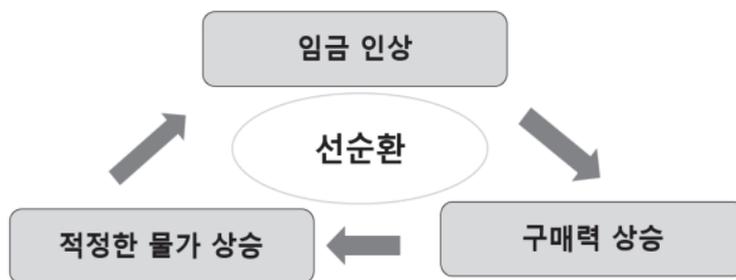
## 2 노동정책 프레임: 노동이동 원활화와 임금 인상의 양립

기시다 정권의 노동정책은 진행 중인 과제인 만큼 그 대한 평가와 전망에 대해서는 조심스러운 접근이 필요하다. 이에 논쟁적인 쟁점까지 포함해서 현 정부의 정책 조합의 논리는 무엇이며, 이것이 어떠한 방식으로 시책추진의 당위성을 확보했는지를 확인할 필요가 있을 것이다.

### 가. 친노동 분배 정책의 가시화

2021년 10월, 총리로 취임한 기시다의 ‘새로운 자본주의’를 간판 정책으로 내걸고 총선거(2021.10.16.)를 승리로 이끌었다. 당시 코로나 팬데믹 상황에서의 경제 활동 정체, 우크라이나 사태 등에서 파급되는 공급 정체, 이에 더해 저금리 기조의 양적 완화 정책이 지속되는 가운데 높은 물가를 상쇄할만한 안정적 가계 수입을 기대하기 어려운 대내외 정치·경제적 상황에서 기시다 정권이 발족한 것이다. 여기에서 기시다 총리가 강조한 것이 경기 회복과 생활 개선을 양립하는 새로운 자본주의 노선이며, 이를 구조화하고 선순환시키는 작동원리로써 ‘구조적 임금 인상론’이 자리하고 있다.

새로운 자본주의는 경제·사회정책 면에서 아베 정권과의 차별성을 부각하는 캐치프레이즈로 볼 수 있다. 디플레이션 탈피를 위한 성장 중심 노선에 방점을 두었던 아베노믹스와는 달리, 새로운 자본주의 노선은 임금-소비(구매력)-물가 상승의 선순환이 이루어져야만 일본 경제가 디플레이션을 완전히 극복할 수 있음을 강조한다(그림 8-2). 이는 아베노믹스 경기부양책이 가계 소득 증대로 전환되지 못하는 데에 문제의식을 제기한 것이며, 현황의 저임금 구조가 디플레이션 탈피를 어렵게 하고 있다고 판단하고 있다는 점에서 ‘구조적 임금 인상론’은 ‘성장과 분배의 선순환’을 달성하기 위한 기시다 정권의 간판 정책으로 강하게 각인된다.



(출처: 首相官邸. 物価高を上回る所属増へ, 2024.8.2. 접근 (<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chinage/index.html#chinage-section-7>))

[그림 10-2] 임금과 성장의 선순환 구조

실제 기사다 정권 3년 동안 정부는 구조적 임금 인상의 중요성을 강조하는 한편, 이를 촉진하기 위한 다각적 대응을 진행했다. 임금 인상 기업에 대한 세제 혜택, 중소기업 지원을 통한 임금 인상의 사회적 확대, 법제화된 동일노동동일임금 준수를 위한 행정적 지도와 감독, 비정규직의 정규직화 촉진, 복지 분야 관련 임금 인상 등 다양한 층위와 분야의 산업체를 대상으로 임금 인상을 유도하기 위한 정부 지원이 강화되고 있으며, 이를 경제·사회 전반에 확산시키기 위한 총리의 대국민 설명과 정책 발신에도 힘을 쏟아왔다([표 10-2]).

[표 10-2] 임금 인상을 위한 정부의 9가지 정책

1. 인건비(勞務費) 등 가격 전가를 정부 차원에서 강력히 지원
2. 임금 인상 실현 기업에 대한 세제 혜택 대폭 확대
3. 중소기업의 '버는 힘(稼<力>)'을 높이기 위한 투자를 지원하여 임금 인상을 촉진한다.
4. 소득세-주민세 정액 감세로 가처분소득 뒷받침
5. 동일노동동일임금의 철저
6. 비정규직 노동자의 정규직화 촉진
7. 발주자-수주자의 공존공영: 파트너십 구축 선언의 실효성 제고
8. 의료, 개호, 장애인 복지 분야 등의 공공요금 인상을 통한 임금 인상
9. 임금 인상을 향한 기사다 총리의 메시지

(출처: 首相官邸. 物価高を上回る所属増へ, 2024.8.2. 접근 (<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chinage/index.html#chinage-section-7>))

## 나. 구조적 임금 인상의 논리 확장

그러나 임금 인상의 문제는 정부 주도의 병렬적 대응책만으로 쉽게 구조화되기 어렵다. 구조적 임금 인상의 '구조'에 주목해보면, 해당 정책은 경제·사회 대응을 포함한 복합정책으로 위치시킬 수 있으며, 시책 과정에서 빠르게 논리의 재구성과 확장이 나타났다.

총선거 직후인 2021년 11월 8일, 기사다 정권은 총리 직속의 '새로운 자본주의 실현 회의'의 긴급제언을 통해 성장과 분배의 선순환을 위한 기폭제로써 '성장'이 중요하며, 이를 위해서는 디지털 전환(DX), 기후변동 해결을 위한 그린 분야 투자(GX), 과학기술 입국 등 이노베이션 능력 강화의 필요성이 강조되었다. 이것이 근로자에게 임금 형태로 분배됨으로써 소비·수요 확대와 기업 수익 향상으로 이어진다는 것이 정부가 상정한 선순환의 작동 메커니즘이라 할 수 있다(新しい資本主義実現会議 2021).

[표 10-3] 경제재정운영과 개혁의 기본방침(2022~2024년)

시기	새로운 자본주의 노동정책 관련 주요 내용
2022년도	<p style="text-align: center;"><b>사람에 대한 투자와 분배</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스킬 업, 다양한 일하는 방식 추진</li> <li>- 질 높은 교육</li> <li>- 임금 인상·최저 임금 인상(전국평균 1000엔 이상)</li> <li>- 자산소득배증 플랜: NISA(소액투자비과세제도)의 발본 확충, iDeCo(개인형확정저축연금) 제도개혁 등</li> </ul>
2023년도	<p style="text-align: center;"><b>삼위일체 노동시장 개혁을 통한 구조적 임금 인상 실현과 사람에게 대한 투자 강화, 두꺼운 중산층 형성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>삼위일체 노동시장 개혁</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동 재교육, 직무급 도입, 성장 분야에 대한 노동이동 원활화 (실업급여 제도 수정, 취업 규정 개정, 퇴직소득 과세제도 수정 등)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>가계 소득 증대와 두꺼운 중산층 형성</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비정규직 근로자 처우 개선, 최저 임금 인상</li> <li>- 지역 간 격차 시정, 적절한 가격 전가와 거래 적정화, 자산운영 입국(立国) 실현, 자산소득 배증 플랜 시행 등</li> </ul> </li> <li>▶ <b>다양한 일하는 방식 추진</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기간 근로자에 대한 고용보험 적용 확대 검토, 일하는 방식 개혁 추진 강화</li> </ul> </li> </ul>
2024년도	<p style="text-align: center;"><b>사회과제 대응을 통한 지속적인 경제성장 실현: 임금 인상 정착과 전략적 투자를 통한 소득과 생산성의 향상</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>소득 배증 및 임금 인상 정착</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금 인상 촉진 (2023년도 계획 연동한 시책 구체화)</li> <li>- 삼위일체 노동시장 개혁 (2023년도 계획 연동한 시책 구체화)</li> <li>- 가격 전가 정책 (2023년도 계획 연동한 시책 구체화)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>필요를 지탱하는 중견·중소기업 활성화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동력 부족 대응</li> <li>- 중견·중소기업의 버는 힘 강화</li> <li>- 수출·해외시장 진출 촉진</li> </ul> </li> </ul>

(출처: 内閣府經濟財政諮問會議(2022; 2023; 2024)를 토대로 필자 작성)

이 같은 정책 방향성은 2022년 6월, 각의(閣議) 결정을 통해 공식 확정된 ‘경제재정 운영과 개혁의 기본방침 2022’에서도 잘 반영되어있다. [표 10-3]에 정리한 바와 같이, 정부 방침에서는 미래성장산업 육성을 중요과제로 설정하고 있으며, 이와 병행한 ‘사람’에 대한 투자와 분배(스킬 업, 다양한 일하는 방식 추진, 임금 인상 촉진)에 노동정책의 중점을 두고 있다(内閣府經濟財政諮問會議 2022). 나아가 이를 수정·강화한 2023년, 2024년 정부 방침을 보면, 삼위일체 노동개혁(노동 재교육, 노동이동 원활화, 직무급

제)와 임금 인상 정책 양립을 새로운 자본주의 추진을 위한 중점정책으로 위치시키고 있다는 점에서 산업 전략적 노동정책의 추동하는 정부의 방향성이 선명하게 드러난다(內閣府經濟財政諮問會議 2023; 2024).

## 다. 이직을 통한 임금 상승의 논리

따라서 기시다 정권이 구상한 구조적 임금 인상은 노동생산성(효율성) 향상에 방점을 두고 있다고 볼 수 있다. 이는 기업의 대응이 전제되어야만 임금 상승의 구조화가 구현될 수 있다는 현실적 고려를 포함한 것이기도 하다. 무엇보다 30여 년간 디플레이션에 대응해 온 기업들의 방어적 행동양식을 개선하고 기업보유금을 적극적 산업 투자와 임금 향상에 투입하도록 촉진하려면, 이들이 우려하는 부분을 개선하는 정치적 노력이 동시에 필요하다. 실제 기업 성장과 경기 회복을 통해 임금 인상은 순환적으로 해결될 수 있다는 인식은 여전히 강하다(日本經濟新聞 2023.7.21.). 여기에서 노동력 부족 문제와 저조한 생산성을 고민하는 경제계의 인식을 반영한 정책 조합이 요구된다.

즉 시책추진을 위한 현실적 고려와 근미래 성장전략과의 정합성을 조합할 경우, 결과적으로 도출되는 지점은 노동 재교육을 통한 노동이동의 원활화, 즉 이직을 통한 임금 상승의 논리로 수렴된다.

정부가 제시하는 논리구조를 따라가면, 다음과 같은 선순환 구조를 상정해 볼 수 있다. 출발점이 되는 것은 노동력 부족이며, 여기에서 임금 상승의 압력이 발생한다. 특히 강한 압력을 받는 것이 신규 채용 부문이라 할 수 있다. 이때 ‘노동 재교육(リスクリング)’과 ‘직무급(ジョブ型)’이 상용화된 노동환경이 정착한다면 경력직 채용이 활성화될 수 있으며, 노동자는 이직을 통해 임금 상승이 기대되므로 ‘노동이동’이 활성화한다. 여기에서 기존 노동자를 붙잡기 위한 기업의 대응을 통해 임금 상승 압력은 사회 전반으로 확대될 수 있으며, 이것이 개별 가계 소득 증가로 이어지게 된다는 것이다. 한편, 기업은 상승하는 인건비에 대응하기 위해 노동생산성을 높이고자 하며, 이를 위해 신산업 개척과 연구개발 투자를 확대함으로써 결과적으로 생산성 향상이 촉진되는 순환이 이루어지게 된다(星野卓也 2024, 2). 따라서 정부의 정책 목표는 노동이동 활성화와 기업 투자를 견인하는 것에 있으며, 그 방향성은 노동 재교육 지원과 기업 투자 지원 등을 통한 생산성 향상 지원으로 집약된다. 이로써 현행의 ‘삼위일체 노동시장 개혁(①노동이

동 원활화, ②노동 재교육, ③직무급제 전환)과 임금 인상을 양립하는 정부의 정책 방향이 설명된다.

요컨대, 기시다 정권은 노동력 부족 문제가 결국 임금 상승 압력으로 작용할 수 있다는 점을 고려하여 이를 생산성 향상으로 극복·전환하는 데에 역점을 두고 있으며, 정부의 선제적 정책 대응을 통해서 기업과 개별 노동자의 대응 변화를 촉진하고자 하는 것으로 파악할 수 있다.

한편, 저조한 노동생산성(저임금, 장시간 근로)과 임금 인상의 필요성에 대해서는 사회 전반에 공감대가 형성되어 있지만, 이를 추동하는 정부의 논리와 시책에 대해서는 저항감이 적지 않다. 일각에서는 과연 이직이 임금 상승을 촉진할 수 있는가에 대해 의문시한다. ①노동이동(이직) 활성화가 쉬운 해고를 양산할 수도 있다. 또한 ②노동 재교육도 첨단산업과 전문 직종에 효과가 한정될 수 있으며, 중장년층에게는 진입장벽이 높고 임금 인상으로 연결되기 어렵다. 더욱이 ③인건비 삭감을 통해 경영효율화를 지향해 온 기업의 행동양식을 고려할 때, 직무급제 또한 저임금의 구조화를 양산할 수 있다. 따라서 정부의 삼위일체 노동시장 개혁은 임금 인상을 촉진하기보다 임금의 하향평준화를 초래하는 시책이 될 수도 있다는 우려가 노동계를 포함한 비판적 여론에서 감지된다(伊藤 2022).

### 3 결정 주체와 정책 위계

한편, 이 같은 구조적 임금 인상론의 논리 확장과 관련하여 주목되는 것이 총리관저가 주도하는 정책회의체 운영방식이다. 현재 노동정책을 주도하는 핵심적인 장은 총리관저와 내각부 산하의 정책회의체들이다. 이에 결정 주체와 참가자는 누구이며, 어떠한 과정을 거쳐 관련 시책이 도출되는가를 살펴볼 필요가 있다.

결론부터 제시하면, 정책회의체는 행정적 위계가 작동하고 있으며 회의체의 층위에 따라 참가자 구성이 다르다. 기시다 정권의 노동정책에서 나타나는 친노동-친기업 양립의 복합적 성격은 이 같은 정책결정과정의 절차적 특성과 무관하지 않으며, 이는 지적 리소스로 활용되는 경제산업성 계열 관저 관료의 상대적 우위와 경제계 지향의 바이어스가 반영된 결과이기도 하다. 이것이 현행 노동 정책과정의 구조적 특성, 즉 국가 성장 전략과 조응성을 높이는 방향으로 노동시책이 체계화되는 구조적 요인이라 할 수 있다.

## 가. 경제재정자문회의의 규정력: 경제·사회 대응 전략의 전체상 형성

정책결정과정에서 우선 확인되는 것은 다음과 같은 세 개의 층위로 구성되는 정책회의체의 위계적 구조다. 우선 정부 시책의 뼈대에 해당하는 방침을 결정하는 곳은 내각부 산하에 조직된 경제재정자문회의다. 여기에서 작성된 사안은 매년 6월 각의 결정을 거쳐 정부 정책의 상위 체계로써 규정력을 발휘한다. 이에 국가의 정책 방향과 재정의 골자를 결정하는 골자방침(骨太方針)으로 명명된다. 이때 경제재정자문회의의 참가자는 총리, 관방장관, 경제·재정관련 담당대신(총무, 재무, 경제산업, 경제재정담당특명대신), 일본은행 총재, 그리고 민간의원(경제단체연합회 회장을 포함한 경제계 대표 3인, 민간학자 1인)으로 구성된다.<sup>197)</sup>

소수로 제한되는 참가자 구성에서 다음과 같은 두 가지 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 총리관저의 정책 리소스로 활용되는 관료조직의 편중이다. 현재 총리를 보좌하며 정책 아이디어 공급원 역할을 담당하는 핵심 보좌조직(관저관료)의 속성은 국가의 성장전략을 촉진하는 경제산업성 계열이 우위를 점하고 있으며(이주경 2021, 84), 그에 대한 재정적 근거와 토대를 조율하는 재무성 계열, 사회집단과 지방을 관장하는 총무성 계열 등이 선호된다. 여기에서 일본 경제사회 발전전략의 큰 틀이 구조화되고 있다는 점에서 노동정책의 지향점이 국가 성장전략과 연동하게 되는 일본 정치과정의 내생적 과정이 확인된다. 두 번째 특징은 민간세력이 경제계로 한정된다는 점이다. 따라서 정책 기조 형성 단계에서 경제계의 지향이 배제되기 어려운 구조라 할 수 있다. 무엇보다 경제재정자문회의가 하위단위의 과제와 시책을 규정하는 핵심이라는 점에서 정부의 기본방침 결정과정에서 경제계와의 유기적 연대는 연속성을 갖고 있다.

앞서 제시한 바와 같이, 기시다 정권의 정책 방향성이 정부 단계에서 가시화된 것은 2022년 6월에 제시된 골자방침이며, 매년 6월 경제재정자문회의를 거쳐 새로운 자본주의 실행계획 및 성장전략 개정판이 나오고 있다. 이를 통해 현재, 삼위일체 노동시장 개혁과 구조적 임금 인상을 양립하는 노동정책의 큰 틀이 정립된 상황이다. 여기에서 경제재정자문회의의 위계적 영향력을 유추할 수 있다.

197) 内閣府 経済財政諮問会議, 経済財政諮問会議議員名簿, 2024.8.10. 접근 (<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/about/member.pdf>)

## 나. 총리 간판 정책을 추동하는 핵심 정책회의

이와 연동하여 정부의 중점정책을 논의하고 시책화하는 복수의 회의체가 운영되는데, 기시다 정권에서는 총리의 간판 정책인 ‘새로운 자본주의 실현회의/실현본부(2021.10.~)’가 경제 성장전략과 노동정책을 총괄하는 핵심 정책회의체로 운영되었다.<sup>198)</sup> 정부 측 참여자는 총리, 관방장관, 관련담당대신(재무, 후생노동, 경제산업, 새로운 자본주의 특명장관) 등으로 유사하며, 총리가 임명하는 전문가(有識者)가 16인이 포함되는데 여기에 경제단체 대표 12인, 학자 3인 이외에도 노동단체 대표 자격으로 렌고 회장이 참여하고 있다(内閣官房 新しい資本主義実現会議 2023).

여기에서 후생노동성과 노동단체가 참여하고 있다는 사실이 주목된다. 이는 새로운 자본주의 실현의 한 축을 담당하는 노동정책의 중요성을 고려한 총리의 정치적 판단이 반영된 것이라 할 수 있다. 이때 후생노동성의 역할은 상위 체계인 경제재정자문회의가 제시한 골자방침을 토대로 시책을 마련하는 것에 있다. 특히 일하는 방식 개혁이 법제화된 이후 그 후속 과제로 자리매김하는 현행의 삼위일체 노동 개혁의 법적 근거와 관련 시책의 정합성을 판단하고, 이를 조율하는 것이 후생노동성의 주된 역할이다.<sup>199)</sup> 노동 세력 또한 참여자의 위상을 갖지만, 실질적 영향력은 제한적이다. 아베 정권 이후 자민당 정권에서도 노동 세력이 정책회의에 참여하는 사례는 이제 어렵지 않게 확인된다.<sup>200)</sup> 그러나 이들이 총리관저 주도의 노동정책 형성에 실질적인 정책 영향력을 발휘할 수 있는지는 미지수다. 상위 회의체 결정 사안이 갖는 규정력, 회의체 내부의 사회세력 비율의 편중에 따라 실제 회의 과정에서 노동 세력의 자문은 소수 의견, 또는 이견에 가까운 상황이 연출되고 있기 때문이다. 여기에서 노동계의 참여 효과는 한정적이다. 즉 정부는 노동계의 상징성을 통해 노사정 연계를 통한 시책의 추진력을 강화하고자 하는 동시에, 한편으로는 책임 주체의 한 축에 노동계를 위치시키는 책임 분산의 효과를 얻고 있기도 하다.

198) 2021년 10월, 기시다 정권 발족 직후 ‘새로운 자본주의실현회의’가 설치되었으며, 이후 내각관방 산하에 새로운 자본주의 실현본부를 창설하여 병행 운영되었다.

199) 후생노동성 인터뷰 (2024. 7. 11.)

200) 자민당 주도의 정책회의체에서 노동단체 대표가 참여하는 것은 특기할 만하다. 더불어 아베 정권의 일하는 방식 개혁 추진 과정 이후 렌고 대표의 참여는 연속적이다.

## 다. 정책회의 산하 분과회: 시책추진 자문기관의 역할과 한계

마지막으로 정책형성 위계의 하위단위이자, 실질적인 시책을 점검하는 것이 '분과회'다. 정책회의체에서 제시하는 시책의 구체화 과정에서 자문을 담당하는 전문가집단 회의체라 할 수 있다. 새로운 자본주의 실현회의/실현본부 산하에서 노동 분야 관련 시책 자문기관으로 설치된 것이 '삼위일체 노동시장 개혁 분과회(2023.4.~)'다. 정부 측 참여자는 내각관방 부(副)장관을 필두로, 201) 정무관, 새로운 자본주의 실현본부 사무국장 등 총리관저 인사, 그리고 경제산업성과 후생노동성 등 실무를 담당하는 성청 간부급 인사가 참여하며, 민간전문가는 경제계(9인), 민간학자(2인), 노동계(1인, 렌고 부회장)로 구성된다(内閣官房 三位一体労働市場改革分科会 2023).

참가자 구성에서도 나타나듯이 심의회의 주된 논의는 정부가 마련한 구체적 시책에 대한 검토이며, 이에 대해 정부 측이 사회 각층의 전문가 제언을 구하는 형식이다. 해당 분과회에서 특히 진전된 것은 기업 실태에 맞춘 직무급제 도입방안인데, 이 또한 2023년 경제재정자문회의에서 결정한 '새로운 자본주의 그랜드디자인 및 실행계획 2023 개정판'(2023.05.16. 각의 결정)에 따라 직무급·직무형 인사제도 도입을 구체화하는 과정으로 위치시킬 수 있다.

따라서 분과회의 목적은 정부 방안의 시정이기보다는, 경제-사회 전반에 정부 방침을 확대하는 방안 모색에 있었으며, 참가자 대부분의 제언 내용 또한 정부 시책의 효용과 촉진이 주를 이루고 있다. 이에 대해 해당 시책의 적용 방식에 대한 우려를 표명하는 노동계의 시각은 전반적인 논의의 흐름에서 벗어나는 양상이 반복적으로 확인된다.<sup>202)</sup>

일반적으로 정치가 사회적으로 논쟁적인 사안을 추진하는 과정에서 나타나는 비난 회피 (blame-avoidance) 전략의 전형은 내용적 측면에서 논리 전환, 그리고 절차적 측면에서 책임 주체를 분산하는 방식으로 나타난다. 정책회의 운영방식은 이러한 절차적 측면의 전략적 여지가 확인되는 지점이다. 정책회의는 그 구성면에서 다수의 경제계, 이들과 유사한 지향의 민간학자들이 주를 이루는 가운데 1인의 노동계 대표만이 참

201) 내각관방 부장관에는 외교안보 담당자 1인과 국내정치 담당자 1인을 두고 있으며, 사실상 총리관저의 핵심정책을 담당하는 인사로 손꼽힌다. 기시다 관저의 내각관방부장관(국내 담당)인 무라이 히데키(村井英樹)는 기시다 총리의 최측근 인사로 손꼽히며, '새로운 자본주의' 설계자로도 잘 알려져 있다.

202) 분과회 회의록(총 10회, 2023.04.26.~2024.08.31.)의 전반적 양상이 그러하나, 특히 구체화된 정부 시책에 대한 검토가 이루어진 10회 분과회 회의록(内閣官房三位一体労働市場改革分科会 2024)에서 가시적으로 확인된다.

여하고 있다. 논의의 내용 또한 성장주의 노선으로의 편향이 나타나며, 하위 회의체로 내려갈수록 전문가 견해의 사후적·선택적 수렴 양상도 짙다.

즉 총리관저 정책결정과정 전반에서 상위 회의체 결정의 규정력과 구성원의 비대칭성이 나타난다. 기본적으로 핵심행정부-관저 관료(경제산업성계 주도)-경제계를 중심으로 정책의 골격이 형성되며, 이를 토대로 추진 방법과 시책을 구체화하는 하위단위의 정책회의체는 실질적 정책 논의의 장이기보다는 정부 시책을 전문가 견해로 뒷받침하고 발신하는 승인의 장에 가깝다. 이는 국가 성장전략에 부합하는 노동정책의 산출을 촉진하는 한편, 이를 제어하기 어려운 위계적 흐름과 구조를 보여주고 있다. 여기에서 현재화된 관료조직 내부의 역학, 그리고 정책에 참가하는 사회세력 간 질적 영향력의 편차가 노동정책의 산업 전략화를 견인하는 구조임을 알 수 있다.

## 제 4 절

# 일반이익의 정당성과 재구성되는 정책네트워크

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그렇다면 상호침투적인 구조적 임금 인상과 노동시장 구조개혁의 논쟁적 요소에도 불구하고, 자민당 정권은 시책추진에 대한 사회적 지지를 어떻게 확보해 나아가고 있는가? 아래에서는 근미래 발전 전략을 구심력으로 일반이익을 강조하는 총리관저 리더십, 이를 토대로 노사 간 이해 조율의 '압력'이 강해졌음을 확인할 것이다. 여기에서 사회 통합을 견인하는 정치적 리더십이 국가 주도성을 재구성하는 사회적 토대를 다져가고 있음을 제시하고자 한다.

### 1 재구성되는 정치-노동 간 정책네트워크

현재 총리관저는 친노동-친기업 접점에서 성장전략의 신속한 정착을 견인하고 있다. 보수계 정권 스스로가 임금 인상과 노동시간 단축 등의 친노동 정책을 적극적으로 추진하는 이유는 경제 선순환과 성장동력 활성화의 접점에 노동문제가 자리하고 있기 때문이다. 아베 정권이 규제 완화 기조를 선화해 친노동-친기업을 양립하는 일하는 방식 개혁을 추진한 것도, 기시다 정권에서 성장과 분배의 양립과 구조적 임금 인상을 추진한 것도 그 지향점은 근미래 발전 전략의 충실한 수행에 있다.

일반 국민 전체를 대상으로 이를 가시화하는 정책 퍼포먼스는 '완전한' 디스플레이션 탈각이다.<sup>203)</sup> 더불어 이를 견인하는 동력으로 정부가 주목하고 있는 것이 임금 인상이다. 이를 위해 총리관저는 노사 간 임금 협상 과정에 적극적으로 개입하고 있으며, 정노 사회의(政勞使議會)를 설치해 노사 수뇌부와의 논의도 정례화하고 있다.<sup>204)</sup>

203) 기시다 정권 이후 디스플레이션 상황이라고 보기 어려운 경제 지표상의 혼선이 있으나, 정부는 완전한 디스플레이션 탈각을 지향하고 있음을 피력하며 투자 활성화와 가계 수익 상승을 그 목표로 두고 있다.

204) 기시다 정권에서는 2023년 3월과 11월, 2024년 1월과 3월 4차례에 걸쳐 노사정회의가 이루어졌다. 内閣官房 新しい資本主義実現本部/新しい資本主義実現会議, 2024.8.5. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/index.html))

관제춘투(官制春闘)로 불릴 만큼 정부의 압력은 경제계에 대해서도 강하게 작용한다. 총리관저가 직접 경제단체에 임금 인상을 요청하고, 사실상 이를 반영하는 형식으로 인상률 갱신이 실현되고 있기 때문이다. 예컨대 2024년 봄, 전체 임금 인상률은 5.33%를 기록하면서 33년 만에 최고치를 달성했다고 평가된다. 이는 경제계에 대해 고물가를 넘어선 수준의 임금 인상을 지속 요청해 온 총리관저의 의지가 반영된 결과기도 하다(日本經濟新聞 2024.01.24.; NHK NEWS 2024.02.27.). 기시다 정권 발족 이후 명목 임금률은 2.2%(2022년), 3.6%(2023년)로 증가했지만, 물가 상승률을 반영한 실질 임금률은 100% 미만에 그쳐, 소비를 촉진할 수 있을 만큼의 수준은 아니었다.<sup>205)</sup> 이에 대해 경제계가 이례적으로 수용적인 자세를 보이면서 물가 상승분을 선회하는 인상률의 타격을 보게 된 것이다(日本經濟新聞 2024.3.12.).

이러한 정부의 움직임을 본다면, 경제계에 유리한 상황이지만도 않다. 실제 경제계는 정부의 임금 인상 정책에 비판적인 입장이었다. 오히려 연봉제 임금을 포함한 일본적 고용시스템, 이러한 고용 관행에 따른 글로벌 인재 확보의 어려움 등을 구조적으로 시정할 필요가 있으며, 임금 인상보다 성과주의 확대가 더욱 중요하다는 인식이 강하다(日本總研 2020). 임금 인상 압력 이외에도 일하는 방식 개혁에 따른 산업 상한 규제, 비정규직 처우 개선 등 경영계에 가해지는 정부 압력이 있으며, 이를 수용하는 과정에서 경제계는 기업 측(특히, 중소기업)의 부담 완화 및 자기 개혁을 촉진하기 위한 정부 측의 제도적 지원을 강조하고 있기도 하다(日本經濟連合會 2024). 즉 총리관저는 성장 전략 추진과정에서 경제계의 이해를 수렴하고 산업경쟁력 제고를 제도적으로 뒷받침하고 있지만, 그렇다고 특정 사회세력에 의해 상대적 자율성이 제한된다고 보이지 않는다.<sup>206)</sup> 경제계 또한 수용적인 자세를 취하지 않을 수 없다는 점에서 총리관저가 주도하는 하향식 성장전략을 우회할 만큼 압력을 가하지는 못하는 것으로 볼 수 있다.

오히려 임금 인상 실현에 초점을 둔다면, 이는 노동 세력 측에서도 환영할 만한 현상으로 볼 수도 있다. 하지만 매년 봄 노사 간 임금 협상(춘투, 春闘) 과정에서 총리관저의 적극적 개입이 강화됨으로써 오히려 렌고의 상징성과 교섭력도 약화한 형국이다. 조직

205) 임금상승률은 厚生労働省. 民間主要企業春季賃上げ集計, 2024.8.15. 접근 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunit suite/bunya/koyou\\_roudou/roudouseisaku/shuntou/roushi-c1.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunit suite/bunya/koyou_roudou/roudouseisaku/shuntou/roushi-c1.html))에 기초함.

206) 또한 이러한 경제계의 문제의식이 반영, 조합된 것이 현행의 정부 방침, 즉 삼위일체 노동시장 개혁과 연동한 구조적 임금 인상 정책의 전체상이라 할 수 있다.

력 약화에 따른 노동조직의 대표성 하락은 더욱 가속화되고 있다(朝日新聞 2024.4.27.). 12,699,000명(1996년, 최고 수준 기점)에 달했던 노동조합원 수는 해마다 감소해 현재 9,938,000명(2023년)으로 떨어졌으며, 이는 전체 노동자의 16.7%에 머무르는 수준이다(厚生労働省 2023, 3).

1990~2000년대에 진행된 규제 개혁과정에서 노동계의 정책 관여 영향력 또한 크게 쇠퇴했다. 심의회를 중심으로 한 노동 세력의 교섭력은 총리관저가 주도하는 하향식 정책 과정에서 이를 제어할만한 힘을 발휘하기 어려웠다. 이에 더해 규제 완화가 진전될 수록 노동 세력 내부적으로도 정규-비정규직 간 이해관계 대립이 발생하게 되었으며, 규제 완화에 대항하는 일체적 행동을 도출하기 어려워졌다(渡辺 2023). 결국, 조직력 하락, 정책형성과정에서의 영향력 쇠퇴, 더불어 규제 완화에 대한 노동 세력 내부의 이해관계 충돌 등의 복합적 요소가 작용한 결과, 노동 세력의 약체화가 진전되었으며, 노동조합 자체의 노동자 대표성이 의문시되는 상황이 연출되고 있는 것이 오늘날 일본 노동조합의 모습이다.

여기에서 노동자 대표성을 확보할 것인가, 아니면 정책과정에 참여해 제한적이거나 관여할 수 있는 여력을 확보할 것인가를 둘러싼 노동계의 딜레마가 발생한다. 대표성을 강화를 위해서는 비토 플레이어로서의 입지를 강조함으로써 노동자의 이해를 대표하는 조직으로서의 대중 동원력을 강화할 필요가 있다. 반대로 정책에 관여하기 위해서는 총리관저가 열어 둔 정책네트워크에 참여함으로써 시책추진 과정에서 노동계의 이해를 조율하는 타협점을 찾는 노력이 필요하다. 이 지점에서 총리 주도의 편향된 정책과정이라 할지라도 정책 참여자로서의 입지를 활용하고자 하는 노동계의 현실적 고려가 엿보인다. 일각에서는 정치 전략적 관점에서 자민당-렌고 수뇌부 간 접근을 의문시하거나, 렌고 회장의 자민당 유화적 행보에 문제를 제기하기도 한다(東京新聞 2023.10.6.; 朝日新聞 2023.12.18.). 다만, 대중 동원력과 정책 영향력이 크게 약화한 현재 상황을 고려한다면, 노동 세력에게 정책회의체는 제한적이거나 새롭게 열린 정치적 창구라 할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼, 양당제 이행에 대한 사회적 기대가 컸던 2010년대 초반까지 노동 세력, 특히 렌고는 민주당 세력과의 연대를 활용한 노동의 정치화 전략을 적극적으로 활용해 왔다. 민주당 정권에서의 활발한 정책 참여, 자민당 정권 복귀 이후의 국회(야당 세력)를 중심으로 한 강행 체결 저지와 수정 요구 등(정혜윤 2018, 53), 노동계는

약화된 행정적 네트워크를 보완하기 위해 정치적 네트워크를 강화해 왔다. 이는 노동 세력의 정치화 전략이 노동의 당파성화를 촉진한 요인이었음을 방증하는 것이기도 하다. 따라서 자민당 일당우위체제의 재등장과 공고화를 마주한 현재, 노동 세력은 야당계 채널이 갖는 정책 투입의 한계를 극복하기 쉽지 않은 상황이다. 여기에서 자민당 정권이 주도하는 정책과정에 일부 편입되지 않을 수 없는 노동계의 전략적 모호성이 발현되고 있다.<sup>207)</sup>

그런 의미에서 자민당 정권의 대응은 노동 세력에게 비토 플레이어이자 한정적 참여자라는 양가적 위상을 부여한 것이 된다. 여기에서 노동문제의 정치화를 차단하는 한편, 사회적 투자와 결부된 노동-사회정책의 사회적 지지를 꾀하는 총리관저의 전략적 대응을 확인할 수 있다.

## 2 정치적 리더십-일반이익의 정당성

지난 10여 년간 자민당 정권이 노동 세력에게 상위 정책회의체 참여자로서의 위상을 부여해 왔던 것은 경제-사회 섹터 간 불협화음이 예측되는 민감한 사안에 대한 사회적 반감을 완화하는 기제로써 노동 세력과의 접점이 필요했기 때문이다. 총리관저 정책결정의 위계적 운영과 구성원 비율의 편향에서 나타나듯이, 노동 세력에게는 사실상 배타적인 정책과정이다. 이러한 구도 속에서 총리관저가 얻을 수 있는 정치적 효과는 오히려 크다. 삼위일체 노동시장 개혁이 손쉬운 해고와 노동자 임금의 하향평준화를 촉진한다는 일각의 우려를 불식시키기 위해서는 사회세력 내부의 합의가 연출되어야 하며, 여기에서 사회적 이해 충돌을 수렴·집약하는 총리관저의 사회통합적 위상이 부각된다. 더불어 정책회의체의 또한 경영자-노동자 간 협조와 조율을 촉진하는 정치적 장으로 각인됨으로써 국가 발전 전략의 골격을 구상하는 핵심 회의체로서의 구심력을 확보할 수 있기 때문이다.

207) 렌고에서도 당분간 정권교체 가능성이 낮다고 전망한다. 그럼에도 조합원들을 설득해서 나아가야 한다는 점에서 어려움이 있다. 민주당 계열인 국민민주당과 입헌민주당이 통합을 향해 가기를 희망하지만, 양당 간 대립이 렌고 내부 분열로 연결될 수 있음을 우려하기도 한다(일본노동조합총연합회 정치센터 국장 인터뷰 2024.7.12).

현행의 일본정치는 과거 55년 체제기의 보혁대립의 양대 구도와는 다르다. 노동 세력을 대변하는 야당 vs. 경제계를 대변하는 자민당 두 세력 모두에게 '특수이익'을 지향하는 정치는 비판의 대상이 되었기 때문이다. 이익유도형 정치의 처방전으로 도입된 것이 바로 '일반이익'을 반영하는 정치이며, 그 책임과 권한을 총리(내각)에 부여한 것이 변화한 일본 정치과정의 모습이다. 따라서 정책과정에 투입되는 사회세력의 영향력은 정치 엘리트층을 통해 조율될 수 있으며, 다양한 사회적 자원을 통합·재구성하는 정치적 영향력이 발휘되고 있다.

이 가운데 총리관저는 경제-사회에 대한 관여자, 조율자로서 정치적 입지를 다져왔다. 사회세력 간 이해 충돌과 대립이 강해질수록 일반이익의 대표자로서 총리관저의 정책 주도성 또한 확장되어왔기 때문이다. 여기에서 강조되는 특수이익 배제의 논리는 국가 '변혁'의 필요성에 있다. 국제환경 변화, 저출산고령사회, 성장동력 저하를 타개하기 위해 변혁은 미룰 수 없는 국가적 과제가 되었으며, 이 같은 변혁의 필요성을 여론에 환기함으로써 사회를 통합하는 정치적 토대로 삼고 있다.

따라서 변혁을 추진하는 과정에서 발생하는 사회적 이해 충돌은 국가 성장을 막는 장애물로 인식될 수 있으며, 이를 타개하는 정치적 리더십이 강조될수록 정치가 사회 섹터에 가하는 '협력'의 압력 또한 강해져 왔다. 여기에서 성장 목표와 방식을 규정하는 국가 중심성이 발휘되고 있으며, 그 이면에서 일본 사회가 부여한 정치적 리더십의 정당성(legitimacy)이 역으로 사회집단에 대한 압력으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

**제5절**

**소결: 변용된 정치 주도과 자민당 노동 정치의 시사점**

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 2010년대 중반 이후 일본의 노동정책 궤도 수정이 이루어진 정치적 과정을 추적한 것이다. 이때 자민당 정권이 추진한 노동정책이 어떠한 국가전략에서 파생된 것인지, 이를 주도한 세력은 누구이며, 어떠한 과정을 통해 관련 정책이 산출되었는지, 더불어 시책추진에 대한 사회적 합의와 정당성을 어떻게 확보하는지를 살펴봄으로써 노동문제를 둘러싼 일본정치-사회의 현황과 과제를 살펴보았다.

이를 통해 확인한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 노동정책의 위상 변화이다. 2000년대까지 자민당의 노동정책은 구조개혁과 연동한 규제 완화에 방점을 두는 것이었으나, 현재는 총리관저가 임금 인상을 강하게 추진하고 있다는 점에서 작은정부 지향의 2000년대 노선과는 차별화된다. 여기에는 자민당 정권이 지향하는 거시경제정책이 노동 현안과 연동한 선순환이 필요하며, 이를 구조화하는 것이 중요한 해결과제로 부상했기 때문이다. 즉 노동정책은 여전히 자민당 국가전략 추진을 위한 하위과제라는 점에서 유사하나, 총리의 간판정책과 연동하면서 거시경제·사회정책과 정합성을 높이기 위한 정부 차원의 사회적 압력은 강해졌다.

둘째, 정치적 구조 변동과의 관련성이다. 현재화된 총리관저 주도의 정책 결정은 정치개혁과정에서 발생한 총리 리더십의 정치적 정당성에 기반한 것이다. 관료 주도의 심의회 정치와는 달리 총리관저 주도의 정책회의는 상위 회의체 결정의 규정력이 작용하는 위계적 구조, 그리고 참가하는 사회세력의 비대칭성을 특징으로 하며, 여기에서 성장전략의 수단으로써 노동정책이 조합되는 정책결정 과정의 흐름과 구조가 확인된다.

셋째, 정책추진력 확보를 위한 노동 세력 포섭 전략에 관해서이다. 노동정책이 중요 현안으로 자리매김하면서 총리관저는 노동 세력과의 정책 조율을 어필하고 있다.<sup>208)</sup> 실제 정책과정에서 노동 세력의 영향력은 쇠퇴했지만, 한편으로는 노동 현안에 대한 사

208) 정책 전문성을 토대로 합의형 노동정책 결정을 견인해 온 노동계 관료의 영향력이 축소되면서 결과적으로 총리관저 주도형 시책 운영과정에서 사회적 부담과 갈등이 커졌음에 유의할 필요가 있다.

회적 토대를 확장하는 과정에서 노동 세력은 비토 플레이어이자 한정적 참여자라는 양가적 위상을 갖게 되었다. 이 지점에서 노동문제의 정치화를 차단하는 한편, 사회적 지지를 꺾는 총리관저의 전략적 대응이 확인된다.

이는 포스트 발전국가 일본의 현주소를 상징적으로 보여준다. 일본적 시각에서는 관료 주도에서 정치 주도로 이행한 것으로 파악되지만, 결과적으로 정치 권력이 갖는 사회적 영향력은 훼손되지 않았다. 행정부 내부의 권력 이동과 국가 중심성의 지속을 뒷받침한 것은 다름 아닌 정치개혁이다. 즉 관료 주도에 대한 안티테제로 정치 주도성을 강조해 온 일본의 정치-행정개혁과정을 통해 총리 리더십의 정당성이 확장될 수 있었으며, 이를 통해 총리 주변과 특정 엘리트 관료집단을 중심으로 한 위계적 정책네트워크가 강화되고 있다는 점에서 국가 중심성은 변용-재편되는 형태로 그 영향력을 발휘하고 있다.

이처럼 총리 리더십에 부여된 일반이익의 정당성이 여전히 강조되고 있는 현행의 정치과정을 고려한다면, 향후 노동 분야에서 정책의 창이 열리는 계기는 정권교체이기보다 정책 선도가(policy entrepreneur)의 역할론으로 무게중심이 옮겨갈 가능성이 크다. 더불어 이 지점에서 노동문제를 둘러싼 정책 리소스를 어디에서 찾고, 이에 대한 사회적 합의를 어떠한 루트를 통해 조달할 것인가가 정책의 성패를 좌우하는 핵심 요소라 할 수 있다. 정책 투입의 정당성과 산출된 시책의 책임성은 변화하는 사회구조에 얼마나 조용적인가, 근미래 사회 대응에 유효한 해법인가에 달려있다. 그런 의미에서 사회적 이해관계를 집약하고 조율하는 정치 리더십의 역량이 주목된다.

# 제 11 장

**결론: 한국 노동행정의 특징, 도전과 남겨진 과제**

정혜윤·이상직·김준

---

제1절 새로운 발견과 분석의 함의

제2절 한국 노동행정의 도전과 과제



## 제 1절

## 새로운 발견과 분석의 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구의 문제의식

일본 출장조사에서 후생노동성(한국의 보건복지부와 고용노동부가 합쳐진 부처)의 공무원들과 해당 상임위원회 소속 정치인들에게 던진 질문은 동일했다. “한국에서는 지역 예산을 챙길 수 있는 국토교통위원회나 산업통상자원중소벤처기업위원회에 비해, 노사간 이해관계가 첨예하게 대립하는 환경노동위원회가 비선호(기피) 상임위원회로 여겨집니다. 또한, 고용노동부의 위상 역시 경제부처에 비해 높지 않습니다. 일본의 경우는 어떻습니까?”

같은 발전국가로 분류되는 일본이지만, 그들 답변은 예상과 달랐다. 예를 들어, 일본에서는 후생노동위원회에 대해 “힘들지만 지역민의 노동과 보건 등 실생활과 밀접한 문제를 다루기에 인기가 있는 위원회”라거나, 후생노동성은 “많은 예산을 다루기 때문에 예산 부처의 눈치를 보지만, 힘 있는 부처로 간주된다”는 의견이 일반적이었다.

이러한 맥락에서 본 연구의 문제의식이 출발한다. 한국의 노동부처와 노동 상임위가 높은 위상을 가질 수는 없는가? 우리 노동행정은 노동을 배제해온 과거의 유산에서 벗어나, 보다 포용적 체제로 전환할 수 있을까? 한국의 노동행정은 누구를 위한 것이며, 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가?

ILO 노동행정 협약에 따르면, 노동행정은 노동정책을 개발, 실행, 조정, 점검, 평가, 환류하는 국가의 공공행정 활동을 의미하며, 노동 관계 법률 및 하위 법령의 준비와 시행까지 포괄한다. 이 체계는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 공공기관, 준국가기관까지 아우르며, 이들 간의 활동 조정을 위한 거버넌스와 노사 단체의 참여를 제도적으로 보장한다. 이러한 구조는 다양한 행위자 간 협력을 통해 형성되며, 효과적인 협력 거버넌스의 중요성을 강조한다. 노동행정은 노동정책 입법 전반에서 핵심적 역할을 수행하며, 경제·사회정책 집행에도 적극 관여한다. 노사관계 조율과 사회적 대화를 통해 갈등을

해결하고 국제 협력에서도 국가를 대표하는 기능을 한다. 따라서 한국 노동행정을 이해하려면 국내 요인뿐 아니라 세계적 맥락에서 그 발전 과정을 살펴보는 것이 중요하다.

본 연구는 노동행정의 발전 과정과 조직, 실천 사례를 비교사회적 관점에서 심층적으로 분석하였다. 특히, 우리 노동행정이 중앙과 지방, 입법부와 행정부 간의 중첩적이고 다차원적인 역할을 수행하며 발전해온 과정을 조명하였다. 또한, 일본과의 비교를 통해 한국 노동체제의 유형적 성격을 명확히 하고, 한국 노동행정이 과거 발전국가의 유산을 어떻게 극복하며 새로운 시대적 요구에 부응하고 있는지에 대한 통찰을 제공하고자 하였다.

## 2 우리의 결론

### 가. 세계노동사 속 한국의 노동행정(2장·3장·4장)

노동행정의 출발점은 노동자 보호가 아니라 산업혁명 이후의 치안유지와 경제적 자유 보호에 있었다. 그러나 1차 세계대전 이후 노동행정의 중요성이 부각되며, 이를 담당할 정부 조직의 필요성이 증대되었다. 1919년 ILO의 설립은 노동행정 체계의 국제적 표준화를 본격적으로 시작하는 계기가 되었다. 2차 세계대전 후 신생독립국의 급증과 국제노동기준 확산은 각국 노동행정 체계의 분화와 수렴 과정을 촉진했으며, 1980년대 이후에는 미래의 불확실성 속에서도 적응을 모색하는 경향을 보이고 있다.

세계 노동행정은 각국의 정치·경제·사회적 맥락에 따라 경로의존적 발전과 분화를 경험하며, 자본주의 유형에 따라 자유방임주의, 시원적 조합주의, 시장다원주의, 사회조합주의, 국가조합주의, 식민지 종속형 노동행정 체제 등 다양한 형태로 발전했다. 이러한 유형적 차이는 각국의 역사적 맥락과 정치경제적 구조에 따라 크게 달라진다.

한국의 노동행정은 식민지 시대부터 출발해 정부 수립기, 개발독재, 민주화와 세계화 시대를 거치며 발전해왔다. 그러나 변화의 과정은 경로의존적 발전보다 외부 충격에 따른 단절과 이식의 성격이 강했다. 이는 제도 간 상호보완성이 약하거나 탈구와 모순, 갈등이 두드러지는 약점으로 나타났다. 그러면서도 한국 노동행정은 중앙집중적이고 정부 주도적인 특성을 유지해왔다. 일부 지방자치단체가 노동행정 전담기구를 설립하고 노동 조례를 제정하며 노동 복지를 강화하려는 노력을 보이고 있지만, 법적 근거의 부족과

지자체장의 의지에 따라 지속성과 안정성이 부족한 실정이다. 고용노동부 중심의 단일 부처 체계는 노동행정을 효과적으로 관리하는 데 기여하지만, 지나친 중앙집권적 운영 방식은 지역 노동행정의 발전을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

## 나. 실천 사례연구(5장·6장·7장·8장)

한국 노동행정은 단절과 이식의 반복이라는 과정을 통해 발전해왔으며, 민주화 이후에도 과거의 유산이 여전히 실질적으로 영향을 미치고 있다. 이러한 특징은 노동행정의 네 가지 주요 실천 사례를 중심으로 심층적으로 검토되었다.

제5장에서는 제19대부터 제21대 국회까지의 노동 관련 정부 발의 법안을 대상으로 그 내용, 절차, 결과를 체계적으로 분석하여 노동행정이 입법 과정에서 보여주는 동학과 특징을 조명하였다.

인터뷰 결과 보좌관들은 고용노동부가 입법 과정에서 중요한 영향력을 행사한다는 평가를 했으나, 관료들은 입법 주도권이 이제 국회로 넘어갔음을 강조했다. 정당 노동정책전문위원과의 인터뷰에서는 정책결정 과정이 예상보다 치열하며, 논리적 근거와 자료에 기반한 철저한 검토와 조정을 통해 이루어진다고 언급했다. 특히, 여당이 된 정당의 공약은 국정과제로 반영되며 실현 가능성이 높아진다는 점을 강조했다. 이는 정당의 정책결정 과정이 단순한 선언적 수준을 넘어 구체적인 실행 계획과 조정을 수반함을 보여준다.

*“총선이나 대선 공약이 만들어지는 과정은 예상보다 치열한 과정을 거친다. 하나의 공약에 대해 논리와 근거, 해외 사례, 추계, 법제 등이 모두 수개월에 걸쳐 준비된다. 그 후 정당 전문위원으로 구성된 공약팀이 구성되어, 중첩되는 내용 간 조정과 예산 및 현실 가능성을 논의하며 윤독회를 통해 내용을 다듬는다. 정책위 지도부 수석이나 의장에게 보고하는 과정에서도 수차례 점검과 수정을 거친다. 대선 공약의 경우 50~60명의 의원단이 참여해 치열한 공약 수정 과정을 거친다. 여당이 된 이후 공약은 국정과제로 반영되어 실현 가능성이 높아진다. 정당은 정책 분야별로 5년간의 입법 및 법 시행 계획을 월별로 준비하기도 한다.”(인터뷰 참여자 D).*

정부 발의 법안의 가결률은 대통령 임기 주기, 야당의 결집력, 분점정부 여부에 따라 달라지는 특징을 보였다. 대통령 임기 초반에는 가결률이 낮고, 임기 후반에는 성과를 마무리하려는 경향으로 인해 가결률이 상승했다. 고용노동부의 영향력은 정치적 환경에 따라 변동해 왔지만, 관료들의 전문성을 바탕으로 특정 정책을 일관되게 추진해 온 영역도 분명히 존재한다. 이는 민주화 이후 정당정치의 발전으로 관료의 역할이 제한받으면서도, 여전히 중요한 기능을 수행하고 있음을 시사한다.

6장의 근로감독 행정은 과거의 노동 통제적 특성과 민주화 이후 노동자 보호 강화라는 변화가 공존하는 사례다. 민주화 이후 감독 인력 증원과 권리 보호가 강화되었으나, 과거의 집단적 노사관계 업무는 여전히 변형된 형태로 지속되고 있다. 이는 노동조합을 통제하고 정부 정책을 지원하기 위한 도구로 활용된 역사적 맥락의 연장선상에 있다.

7장의 노사관계 행정 또한 권위주의적 노동 통제의 유산을 반영한다. 민주화 이후 단결권 보호와 민주적 행정으로의 전환이 있었으나, 정부의 개입주의적이고 편파적인 정책으로 인해 대립적 노사관계와 사회적 손실이 지속되고 있다. 이는 정치적 양극화와 당파성으로 인한 정책의 자기모순적 편차와 딜레마에서 기인한다.

즉 상술한 중앙 수준에서 입법, 집행, 노사관계는 변화와 지속이라는 이중적 양상을 보여준다. 그런데 지역 수준에서는 발전국가의 유산이 강하게 남아 있다. 8장의 군산형 일자리 사업에서는 중앙정부가 자원 배분을 주도하고, 고용노동부는 지자체 사업을 지원하는 역할에 머문다. 노동은 협약의 주체로 참여하지 못하며, '무노조'와 '무쟁의'라는 조건이 암묵적으로 요구된다. 정책 실행과 책임은 중앙 및 지역 전문가 집단이 분산적으로 수행하고, 노동 활동가들은 정책 결과에 회의적이거나 수동적으로 반응한다. 이는 지역 수준에서 여전히 노동 배제적 행정 관행이 지배적임을 보여준다.

결론적으로 노동행정에서 입법의 영역은 민주화 이후 입법부와 정당의 자율성이 강화된 특징을 보여준다. 이는 국회와 정당이 입법 과정에서 독립적인 역할을 수행하며 정책 결정 과정에서 주도권을 확대해왔음을 시사한다. 한편, 집행의 영역인 근로감독과 노사관계 관리, 사회적 대화는 민주화 이후 노동보호와 집단적 노사관계의 인정이라는 긍정적인 변화가 있었음에도 불구하고, 여전히 노동통제라는 과거의 유산이 지속적으로 작동하는 이중적 특성을 보인다. 반면, 지역 수준의 노동행정은 과거 발전국가적 노동 배제의 관행이 여전히 강하게 유지되고 있는 영역이다. 이는 지역 일자리 사업에서 노

동이 협상의 주체로 인정받지 못하고, 중앙정부와 전문가 집단의 자원 배분과 정책 실행이 주도적으로 이루어지는 구조에서 기인한다. 결과적으로, 지역은 노동 배제가 지속되고 강화되는 공간으로 남아 있다.

## 다. 일본 사례 연구(9장·10장)

한국과 일본은 과거 동아시아의 대표적인 발전국가로 불려왔다. 노동행정 측면에서도 두 나라는 역사적 시기와 상황에 따라 유사성을 공유하면서도 상이한 발전 궤적을 보여준다. 일본은 후발 선진자본주의 국가로서, 자본주의 발전이 영국보다 늦게 이루어졌지만, 1919년을 전후로 노동행정 체제를 정비하기 시작했다. 이후 군국주의화가 진행되면서 노동행정은 국가주의적, 군사적 목적과 전시 노동 동원의 속성을 강화했다. 그러나 2차 세계대전 패배 후, 선진 자본주의 국가들의 모델을 기반으로 노동행정 체제를 재정비하면서, 자유주의적이고 민주적인 노동행정과 중앙집권적 행정체제를 결합한 독특한 유형을 형성했다. 반면, 한국은 후기 후발 자본주의 국가로, 미국의 주도 아래 근대적 노동행정 체계가 국가 행정의 필수 요소로 이식되며 출발했다. 한국의 노동행정 체제는 국가 발전주의 전략과 성향에 따라 제도적 조합이 일본과는 다르게 나타나, 자본주의 발전 수준과 무관한 독특한 형태로 발전했다. 이로 인해 양국 노동행정 체제는 유사해 보이면서도 제도화의 깊이와 수준에서 큰 차이를 보인다.

그럼에도 불구하고 양국은 1945년 패전 이후 미군 점령기를 통해 민주적 노동법과 노동행정을 받아들이며, 현대적 노동행정의 기틀을 마련했다는 공통점을 공유한다. 일본은 전시체제에서도 노동행정 체제가 존재했으며, 한국 역시 일제강점기 치안 유지적 성격의 노동행정이 존재했지만, 1945년 이후 두 나라는 각각 중요한 전환기를 맞이하며 새로운 노동행정 체제를 구축했다. 또한, 양국 모두 중앙부처인 노동성 및 노동청을 중심으로 중앙집권적 노동행정 체제를 발전시켜 왔다. 가장 중요한 전환점은 세계화였다. 양국은 노동시장 규제 완화를 통한 고용 유연화를 추진하면서 불평등 문제에 직면했다.

그러나 노동행정 체계와 국가 및 사회 재구성 방식에는 몇 가지 차이가 존재한다. 첫째, 3장에서 논의된 바와 같이, 선진 자본주의 국가에서 노동행정은 공공재정 삭감의 ‘첫 번째 희생자’가 되는 경향이 있다. 일본 역시 이러한 흐름에서 예외가 아니었다. 노동행정은 인력과 자원이 불가피하게 소요되는 특성으로 인해 비효율의 잣대로 공격받았으

며, 이에 따라 공공직업안정소 등 노동행정 전달체계에서 민간 위탁과 아웃소싱이 크게 증가하였다. 반면, 한국은 세계화로 인한 불평등 문제에 대응하기 위해 노동행정 규제를 강화하는 방향으로 나아갔다. 1999년 1월 근로기준법 일부 규정이 5인 미만 사업장에 확대 적용된 사례는 이를 보여주는 대표적인 법제 변화이다.

둘째, 세계화 과정에서 양국의 노사관계는 상반된 양상을 보였다. 일본은 노동조합 조직률 감소와 인건비 삭감 노력의 영향으로 개별적 노사분쟁이 증가한 반면, 집단적 분쟁은 감소하는 추세를 보였다. 이에 따라 도도부현 노동국에서는 상담, 자문, 조정 제도를 운영하며 개별 분쟁 해결을 지원하고 있다. 반면, 한국은 정리해고 및 구조조정 과정에서 노동자들이 집단적으로 대응하며 새로운 형태의 집단적 노사관계를 형성하는 사례가 많아졌다. 따라서 한국에서는 개별적 노사분쟁뿐 아니라 집단적 노사분쟁도 크게 증가하였다.

셋째, 노사정 사회적 거버넌스에 대한 세계화의 영향은 양국에서 상이하게 나타났다. 일본에서는 노동시장 규제 완화 법제 개정을 추진하며, 기존 후생노동성 심의회와 같은 3자 협의체의 제도적 영향력이 약화되었다. 반면, 한국은 1997년 IMF 경제위기를 계기로 정리해고 법제와 같은 노동시장 규제 완화 필요성이 제기되며, 1998년 노사정위원회와 같은 새로운 3자 협의체가 도입되는 전환점을 맞이하였다.

넷째, 양국 노동행정 체계의 위상과 역할에 대한 위상과 인식 차이도 컸다. 선술한 바와 같이 일본 출장에서 후생노동성 공무원들과 상임위원회 정치인들에게, 한국에서 환경노동위원회가 기피 상임위로 여겨지고 고용노동부의 위상이 낮은 점을 언급하며 일본의 상황을 물었다. 일본에서는 후생노동위원회가 “실생활과 밀접한 문제를 다루는 인기 있는 위원회”로, 후생노동성은 “많은 예산을 다루는 힘 있는 부처”로 평가되었다. 일본 노동성 관료들의 독립성과 자율성 역시 한국의 노동부처에서 발견하기 어려운 특성을 가지고 있었다. 반면 한국의 고용노동부는 경제부처에 비해 상대적으로 낮은 위상을 지니고 있으며, 특별히 자율성을 발견하기 어렵다. 또한 노동문제를 다루는 상임위원회 또한 주요 정책 의제에서 선호도가 높지 않은 상임위로 평가받는 경향이 있다.

다섯째, 세계화 이후 양국의 ‘국가 주도성’은 오히려 강화되었다는 공통점이 있다. 한국에서는 노사정위원회가 대통령 직속 기구로 운영되며 대통령의 리더십에 따라 성과와 참여 구성원이 변화하였다. 일본에서도 노동정책 결정 과정에서 후생노동성 심의회

보다 수상 직속 위원회의 역할이 확대되었다.

여섯째, 양국은 세계화 이후 노동정책에서 상이한 방향성을 보여왔다. 일본은 1990년대와 2000년대 중반까지 노동시장 규제 완화를 통해 재량근로제 확대와 근로자파견법을 도입하는 등 개혁을 추진했으나, 2007년 이후에는 규제 강화로 전환하며 동일노동 동일임금과 비정규직 보호를 포함한 포괄적 개혁에 나섰다. 반면, 한국은 정책 전환이 상대적으로 일관되지 않다. 예를 들어, 2018년 문재인 정부는 소득주도성장, 비정규직의 정규직화, 근로시간 단축을 주요 과제로 추진했으나, 정권 교체 이후 한국 정부의 정책 방향은 노동시장 규제 완화로 전환되었다. 이러한 양상은 한국 사회에서 노동정책에 대한 정치세력 간 합의가 여전히 부족하다는 점을 드러낸다.

일곱째, 한일 간 정책 방향의 차이는 정당체제와 보수정당의 성격에서 비롯된다고 볼 수 있다. 일본은 일당우위체제 아래에서 세계화가 본격적으로 추진된 시기에 정권 교체를 경험한 기간이 2009년 9월부터 2012년 12월까지로 제한적이었다. 따라서 자민당의 정책 방향에 따라 상대적으로 안정적인 정책 추진이 가능했다. 반면, 한국은 2000년대 이후 정치 양극화가 심화되며 정권 교체 시 노동정책의 방향 전환이 빈번하고 급격했다. 종종 전 정권의 정책을 부정하거나 폐기하는 방식으로 정책 전환이 이루어졌으며, 특히 노사관계 정책의 변화 폭이 컸다.

양국의 또 다른 중요한 차이는 보수정당의 성격과 정책 지향에 있다. 일본 자민당은 2010년대 이후 노동친화적이라고는 보기 어렵지만, '구조적 임금 인상'을 통해 성장과 분배의 선순환을 추구하는 방향을 제시하고 있다. 즉, 2000년대 고이즈미 시대의 신자유주의적 규제개혁과는 다른 양상을 보인다. 노동조합에 대한 태도나 노동문제를 정치 의제화하는 방식에서도 변화가 나타났다. 과거 55년 체제기에는 자민당이 재계를, 야당이 노동계를 대변하며 대립적인 정치를 펼쳤으나, 최근 자민당은 노동을 사회적 이해 충돌을 넘는 '일반이익'의 문제로 다루며, 저출산·고령화와 성장 동력 약화 등 국가적 과제로서 접근하고 있다. 이에 따라 노동세력은 삼자회의에서 영향력은 약화되었으나, 수상 직속 자문회의에 참여하여 의사결정 과정에서 배제되지 않고 있다.

반면, 한국에서는 민주화 이후에도 정부와 노동조합 간 갈등적 관계가 지속되어 왔다. 특히, 보수정당이 행정부를 장악할 경우 노사관계에서 조정자나 중립적 관리자로서의 역할을 제대로 수행하지 못했다. 오히려 편파적 개입, 단체협약 신고 및 시정명령제

도의 남용, 노조파괴 컨설팅 목인 등 친기업적 성격을 드러내며 노정 갈등을 초래했다. 이 과정에서 근로감독행정의 집단적 노사관계 업무가 정부의 부당한 개입 수단으로 활용된 사례도 다수 확인된다. 한국의 보수정당은 노동을 '노동조합 기득권의 이익'으로 정치화하여 노동 세력의 영향력과 정책 참여 가능성을 배제하는 경향을 보였다. 이는 노정 갈등의 주요 원인으로 작용하며, 한국의 노동정책을 산업 및 경제정책의 일부이자 하위 정책으로 위치시키는 결과를 초래했다. 이와 같은 양상은 한국이 권위주의 시기 노동 배제적 발전국가 체제의 유산을 여전히 강하게 간직하고 있음을 보여준다.

이러한 맥락에서 한일 노동행정은 차이를 보인다. 양국은 비슷한 발전국가로 분류되지만, 현재 국가 재구성의 방향과 성격에서 상이한 경로를 밟고 있는 것으로 보인다. 이 과정에서 노동자들이 체제 내에서 통합되는 정도와 수준 또한 다를 수밖에 없다. 이러한 비교는 한국이 발전국가적 유산을 극복하고, 노동정책의 독립성과 지속성을 확보하기 위해 어떠한 노력이 필요한지를 탐구하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

이러한 논의를 종합하면, 한국 노동행정에서 발전국가의 핵심적인 유산은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 노동 배제와 권위주의적 통제의 잔재이다. 발전국가 시기의 노동정책은 경제성장 중심의 국가 전략 속에서 노동을 부차적인 요소로 간주하며, 노동자의 권리보다는 자본과 산업 발전을 우선시해왔다. 이로 인해 노사정 거버넌스에서 노동 세력이 체계적으로 배제되는 구조가 고착화되었다. 또한, 노동행정은 정부의 강력한 통제를 특징으로 하며, 노동조합 설립, 단체교섭, 파업 등의 노동 기본권을 제한하거나 규제하는 데 초점이 맞춰졌다. 근로감독관 제도의 경우, 노동자 보호를 위한 장치로 기능하지만, 동시에 발전국가의 유산인 노동 통제적 성격을 일부 여전히 내포하고 있다. 민주화 이후 근로감독관 제도, 노사관계, 사회적 대화 영역에서 일부 개선이 이루어졌으나, 여전히 과거의 권위주의적 유산이 공존하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 중앙집권적 노동행정 체계이다. 중앙집권적 체계는 노동정책의 일관성과 효율성을 유지하는 데 기여했으나, 지방 노동행정의 자율성을 제한하고 지역 차원의 노동 문제 해결 역량을 약화시키는 결과를 초래했다. 특히, 군산형 일자리 사례를 통해 확인된 바에 따르면, 지방 수준에서 노동 배제의 영향력이 중앙보다 훨씬 강하게 나타나고 있다. 이는 중앙집권적 구조가 노동 문제 해결에서 지역 차원의 독립적 역할을 저해하

는 주요 요인으로 작용했음을 시사한다.

셋째, 발전국가의 재구성과 복합적 성격이다. 발전국가는 민주화와 세계화라는 도전에 직면하며 재구성되어, 노동행정의 성격이 더욱 복합적으로 변화했다. 노동시장 유연화와 같은 신자유주의적 정책이 도입되었으나, 동시에 노동 보호를 강화하려는 움직임도 공존하며 상반된 경향이 나타나고 있다. 이러한 변화는 정권 교체에 따라 노동정책의 방향성이 급격히 변동하는 특징과 맞물려, 지속 가능하고 일관된 노동행정 체계의 구축을 어렵게 하고 있다.

위의 논의를 종합하면, 한국의 노동행정은 권위주의적 통제와 발전국가적 유산, 민주화 이후의 변화가 복합적으로 얽혀 있는 불균형적이고 이중적인 구조로 정의할 수 있다. 이러한 구조는 한국 노동정책과 행정이 가진 독특한 특성과 한계를 더욱 분명히 드러내고 있다. 다음 장에서는 앞서 논의한 세 가지 분석 차원을 바탕으로, 한국 노동행정이 직면한 도전과 과제를 구체적으로 논의하고자 한다.

## 제2절

# 한국 노동행정의 도전과 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 한국 노동행정이 직면하고 있는 문제를 ‘복합적 문제’와 ‘새로운 도전’으로 나누어 살펴보고 그와 관련된 과제들에 대해 고찰해보고자 한다. 여기서 말하는 복합적 문제란 앞서 말한 불균형적이고 이중적인 발전으로 인해 부단한 노력에도 불구하고 아직 해결하지 못하고 있는 일종의 만성적인 문제들을 가리킨다. 한편 새로운 도전이란 비교적 최근 - 늦어도 2000년대 초 이래 - 등장하였거나, 가까운 미래(1~5년 이내), 또는 중간 미래(5~10년 이내)에 현실로 나타날 가능성이 높은 문제들을 가리킨다.

### 1 한국 노동행정의 도전

#### 1) 복합적 문제

##### (1) 유연성과 규제의 교차: 한국 노동시장의 이중적 모순

한국 노동시장은 유연성과 불안정성, 그리고 엄격한 고용보호 법제가 공존하며 복잡한 이중구조를 형성하고 있다. 이러한 구조는 기업과 노동자 모두에게 지속적인 긴장과 불안을 초래한다. 이는 앞서 언급했듯이, 정치적 양극화와 정권 교체로 인한 노동정책의 급격한 변화가 정책의 일관성과 신뢰를 저하시킨 결과와 밀접한 연관이 있다.

특히 1990년대 이후 노동세력이 성장하면서 주로 보호 법제를 요구하며 여러 법적 규제가 도입되었지만, 이러한 보호 법제가 실제 노동시장에서 규범으로 자리 잡거나 효과적으로 작동했다고 보기에는 한계가 있다.

우선 노동시장 유연화 여러 지표를 살펴보자.<sup>209)</sup> 노동시장 유연성을 나타내는 대표적인 지표 중 하나는 노동이동률이다. 이는 근로자의 입직률과 이직률을 합산한 값으로, 사업장에서 근로자 교체율을 나타낸다. 2023년 기준, 한국의 노동이동률은 10.3%

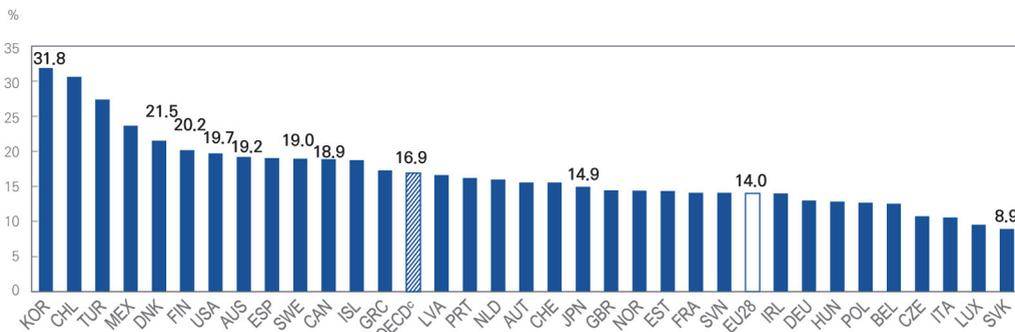
209) 노동시장 유연성 및 안전성의 다양한 지표와 해석에 대해서는 김준(2015)을 참조.

로 2010년(9.4%) 이후 소폭 증가했다. 특히 상용근로자의 노동이동률은 5% 내외로 안정적이지만, 임시·일용직의 이동률은 56.6%에 달해 극단적인 유동성을 보여준다. 이는 상용직의 안정성과 임시·일용직의 불안정성이 극명하게 대비됨을 나타낸다([그림 11-1] 참조).



(출처: 고용노동부, 사업체 노동력조사, 각년도. 국가통계포털로부터 통계자료 추출)

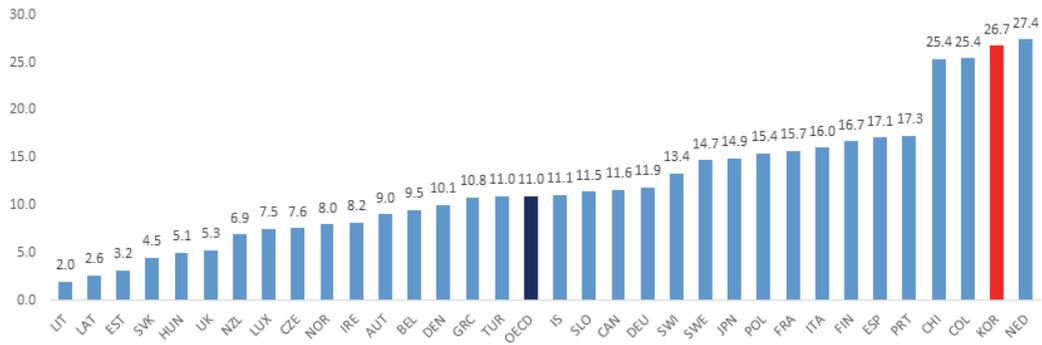
[그림 11-1] 노동이동률의 추이(2010~2023년)



(출처: OECD (2018), "Job displacement is only one (particularly disruptive) form of worker turnover: Total job separation rates and job displacement shares in OECD countries", in OECD Employment Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-graph32-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-graph32-en))

[그림 11-2] OECD 국가의 근로자 이직률(2011~2013년 평균)

또한, 한국의 근로자 이직률(job separation rate)은 2011~2013년 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 나타났다(그림 11-2). 임시직 고용 비중도 2023년 기준 26.7%로, 네덜란드에 이어 두 번째로 높은 수치를 기록하며, 이는 OECD 평균의 두 배를 넘는 수치다(그림 11-3). 이러한 지표들은 한국 노동시장이 매우 높은 유동성과 고용 불안 특징으로 하고 있음을 보여준다.



(출처: "Employment by permanency of the job - Incidence" in OECD Data Explorer. 2024.10.1. 접근 (<https://data-explorer.oecd.org/>)

[그림 11-3] OECD 국가의 임시직 고용 비중(2023년)

반면, 한국의 고용보호 법제는 국제적으로도 까다롭다는 평가를 받고 있다. 국제경영연구원(IMD)의 2024년 보고서에 따르면, 한국은 노동규제(44위), 실업법제(9위), 이민법제(54위), 해고비용(56위) 등 노동 관련 주요 지표에서 전반적으로 규제가 많은 나라로 분류되었다. 세계경제포럼(WEF)의 2019년 글로벌 경쟁력 보고서에서도 임금결정 유연성(84위), 채용·해고 관행(102위), 인력감축비용(116위) 등의 항목이 중하위권이나 최하위권 수준으로 나타났다(윤효원 2019). 이러한 지표들은 주로 경영자들의 주관적 인식에 기초하고 있어 내재적 한계가 있지만(옥우석·강창희 2009), 일관된 결과는 현실을 반영한다고 볼 수 있다.

고용보호 법제 지수 역시 이를 뒷받침한다. 한국은 정규직 해고 보호에서 OECD 38개국 중 18위, 집단적 해고 보호에서 24위, 임시직 해고 보호에서 11위를 기록하며 전반적으로 중상위권에 속한다. 이는 형식적인 법제 수준에서 한국의 고용보호가 다소 엄격한 편임을 보여주지만, OECD 평균을 크게 초과하지는 않는다.

[표 11-1] OECD 고용보호법제 지수(2019년 기준)

국가	개인(정규)	국가	집단	국가	임시직
CZE	3.02	FRA	3.25	LUX	3.56
ISR	2.91	TUK	3.21	TUK	3.42
PRT	2.85	ITA	3.19	ITA	2.82
NED	2.85	CZE	3.05	FRA	2.58
TUK	2.85	NED	2.96	EST	2.49
BEL	2.72	PRT	2.92	NOR	2.47
ITA	2.72	LAT	2.89	ESP	2.47
LAT	2.64	FIN	2.75	GRE	2.33
GRE	2.54	SWE	2.72	PRT	2.29
LUX	2.50	SLO	2.68	SVK	2.24
SWE	2.48	BEL	2.68	KOR	2.19
CHL	2.45	LUX	2.66	CHL	2.07
FRA	2.45	ISR	2.64	COL	2.05
ESP	2.43	NOR	2.63	CZE	2.01
MEX	2.43	DEU	2.61	MEX	2.00
POL	2.40	MEX	2.55	BEL	1.89
FIN	2.37	GRE	2.55	SLO	1.83
KOR	2.37	IRE	2.52	POL	1.80
SVK	2.28	SVK	2.46	OECD	1.79
NOR	2.27	ESP	2.43	LIT	1.72
LIT	2.25	OECD	2.40	LAT	1.70
DEU	2.22	POL	2.36	DEU	1.67
OECD	2.22	ISL	2.33	HUN	1.62
SLO	2.18	KOR	2.31	FIN	1.61
ISL	2.15	UK	2.31	DEN	1.60
JPN	2.10	LIT	2.24	SWE	1.55
NZL	2.07	HUN	2.18	ISR	1.48
COL	1.99	DEN	2.18	NED	1.48
IRE	1.98	AUT	2.14	AUT	1.47
EST	1.89	NZL	2.13	ISL	1.44
DEN	1.84	CHL	2.06	JPN	1.35
HUN	1.78	JPN	2.04	SWI	1.16
UK	1.74	EST	2.04	NZL	1.02
AUT	1.66	COL	1.95	AUS	0.94
AUS	1.66	CAN	1.85	IRE	0.86
CAN	1.61	AUS	1.81	CAN	0.44
SWI	1.57	SWI	1.69	UK	0.41
US	1.30	US	1.33	US	0.27

(출처: OECD Indicators of Employment Protection, 2024.10.1. 접근 (<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html>))

문제는 법적 규제와 노동시장 관행 간의 간극이 크다고 사용자들이 인식하는 경우가 많다는 점이다.<sup>210)</sup> 한국의 경우 법적 규제가 선진국보다 약간 높은 수준이나, 실제 노동시장에서 사용자들은 법보다 훨씬 더 까다로운 현실에 직면하는 경우가 있다. 해고 분쟁이 발생할 경우, 노동조합, 언론, 시민사회, 정부 등 다양한 주체가 개입하면서 사용자는 종종 더 큰 양보를 요구받기도 한다. 법원도 노동시장의 불균형과 노동자의 상대적 약자를 고려하여 사용자에게 더 엄격한 기준을 적용하기도 한다.<sup>211)</sup> 물론 사용자들의 평가는 주의해서 해석할 필요가 있다.<sup>212)</sup>

## (2) 낮은 노동권 수준과 대립적 노사관계: 갈등 속에 가려진 경제성장의 이면

특히 한국 노동행정의 발전국가적 유산이 가장 크게 드러나는 부분은 낮은 노동권과 대립적 노사관계에서 확인할 수 있다. 한국의 노동권 보장은 경제 발전과 민주화 수준에 비해 현저히 낮다는 평가를 받고 있다. 2019년 글로벌경쟁력 보고서에서 한국의 노동자 권리 지표는 93위를 기록했다. 이는 스웨덴(1위), 핀란드(6위), 덴마크·네덜란드·독일(공동 8위), 프랑스(12위), 일본(14위) 등 선진국과는 큰 격차를 보였으며, 중국(93위), 브라질·필리핀·태국(104위), 터키(109위), 인도(112위)와 유사한 수준으로 노동권 보장이 부족하다는 지적을 받았다.<sup>213)</sup> 이에 대해 윤효원은 “한국의 93위는 해도 해도 너무 했다”며 현 상황의 심각성을 강조한 바 있다(윤효원 2019).

210) 한국경제인협회가 2024년 100인 이상을 고용하는 외국인투자 제조업체 경영진을 상대로 조사한 결과, 한국의 노동규제 수준을 미국·일본·독일 등 주요 선진국과 비교하여 묻는 질문에 47.0%가 한국의 규제 수준이 높다고 답했고, 주요 선진국에 비해 낮다고 응답한 기업은 13.0%, 비슷하다고 응답한 기업 비중은 40.0%였다(한국경제인협회 2024).

211) 예컨대 저성과자 해고와 관련된 판례가 그러하다. 우리 대법원은 저성과자 해고와 관련하여 다음과 같은 해석을 유지하고 있다. “사용자가 취업규칙에서 정한 해고사유에 해당한다는 이유로 근로자를 해고할 때에도 정당한 이유가 있어야 한다. 일반적으로 사용자가 근무성적이나 근무능력이 불량하여 직무를 수행할 수 없는 경우에 해고할 수 있다고 정한 취업규칙 등에 따라 근로자를 해고한 경우, 사용자가 근로자의 근무성적이나 근무능력이 불량하다고 판단한 근거가 되는 평가가 공정하고 객관적인 기준에 따라 이루어진 것이어야 할 뿐 아니라, 근로자의 근무성적이나 근무능력이 다른 근로자에 비하여 상대적으로 낮은 정도를 넘어 상당한 기간 동안 일반적으로 기대되는 최소한에도 미치지 못하고 향후에도 개선될 가능성을 인정하기 어렵다는 등 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도인 경우에 한하여 해고의 정당성이 인정된다. 이때 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도인지는 (중략) 여러 사정을 종합적으로 고려하여 합리적으로 판단하여야 한다.”(대법원 2021.2.25. 선고 2018다253680 판결). 그리고 위와 같은 내용의 기준 판례를 토대로 만든 저성과자 해고 관련한 박근혜 정부의 지침(공정인사 지침)이 노동계의 거센 반발에 부딪쳐 실행되지 못했고, 결국 문재인 정부에 와서 폐기되었다는 사실도 위와 같은 해석을 가능하게 하는 하나의 방증이다.

212) 옥우석·강창희(2009, 76-78)는 경쟁력과 관련된 조사에서 응답자인 사용자들이 실제보다 더 부정적으로 응답할 유인이 있음을 지적한다. 즉 정책입안자들이 국가경쟁력, 외국인 투자유치 등의 관점에서 이러한 보고서의 경쟁력 순위 등에 매우 민감하게 반응하기 때문에 “사용자들은 비협력적인 노사관계가 투자유치 및 국제경쟁에서 부정적인 효과를 가진다는 점을 강조하면서, 이미 비협력적인 노사관계를 더욱 과장할 유인이 발생”한다는 것이다.

213) 스웨덴 1위, 핀란드 6위, 덴마크·네덜란드·독일 공동 8위, 프랑스 12위, 일본 14위, 벨기에 18위였다.

[표 11-2] ILO협약과 국내입법에 기초한 노동권( 단결권 및 단체교섭권)의 국가별 준수 수준

국가	지표 수준
아르헨티나	2.7
호주	0.7
오스트리아	0
벨기에	0.7
브라질	2.2
캐나다	0.9
스위스	0.2
독일	0.4
덴마크	0.2
스페인	0.3
핀란드	0
프랑스	0.7
영국	1.2
아일랜드	0
이탈리아	0
일본	1.1
한국	4.6
멕시코	2.7
네덜란드	0.7
노르웨이	0
뉴질랜드	1.1
폴란드	0.9
포르투갈	0.5
러시아	3.5
싱가폴,	2.9
슬로바키아	0
슬로베니아	0.4
스웨덴	0
튀르키예	3.9
미국	3.1
전세계 평균	4.8
세계 저소득국 평균	2.4
세계 중하위소득국 평균	4.9
세계 중상위소득국 평균	6.4
세계 고소득국 평균	1.9
EU 28개국 평균	0.6
G20 평균	5.0
BRICS 평균	6.6
G7 평균(2021년)	1.8

(출처: ILOSTAT explorer, 2024.9.27. 접근 ([https://rshiny.ilo.org/dataexplorer1/?lang=en&segment=indicator&id=SDG\\_0882\\_NOC\\_RT\\_A](https://rshiny.ilo.org/dataexplorer1/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0882_NOC_RT_A)))

ILO 노동권 준수 지표(2022년 기준)에서도 한국은 4.6점을 기록해 세계 평균(4.8)에는 근접했지만, 중상위권 소득국 평균(6.4)이나 고소득국 평균(1.9)에는 크게 못 미쳤다.<sup>214)</sup> 특히 일본(1.1)과의 큰 격차는 한국 노동시장의 구조적 취약성을 적나라하게 보여준다. 낮은 노동권 보장은 단순히 국제적 평판에 그치지 않고, 노동시장 내 불균형과 갈등을 심화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.

노동권 보장의 취약성은 노사관계의 적대적 구조로 연결된다. 2019년 글로벌경쟁력 보고서에서 한국의 '노사 협력' 수준은 141개국 중 130위로 최하위권에 머물렀다. 이는 경영자들이 응답한 주관적 평가를 기반으로 한 결과지만, 한국 노사관계의 대립적이고 갈등적인 특성을 반영한다.<sup>215)</sup> 특히, 높은 파업성향과 그로 인한 사회경제적 손실은 노사 간 불신이 심화된 구조적 문제를 보여준다.

결과적으로, 한국의 낮은 노동권 수준과 대립적인 노사관계는 서로 얽혀 악순환을 형성하고 있다. 노동권 보장이 미흡하면 노동자와 경영자 간의 신뢰 구축이 어려워지고, 이는 곧 협력 대신 갈등으로 이어진다. 이러한 상황은 노동시장의 생산성과 지속 가능성을 저해하며, 경제적 성장의 혜택이 노동권 강화로 이어지지 못하는 구조적 한계를 드러낸다.

전술한 바와 같이 세계화의 영향으로 일본에서는 후생노동성 심의회와 같은 3자 협의체의 제도적 영향력이 약화된 반면, 한국에서는 노사정위원회와 같은 새로운 3자 협의체가 도입되는 전환점을 맞이한 것은 분명하다. 그러나 이러한 사회적 대화 시스템이 한국에서 안정적으로 자리 잡았는지는 별개의 문제다. 일본에서는 노동시장 관련 논의가 수상 직속 위원회의 영향력 아래 진행되면서도, 여전히 후생노동성 심의회에서 노동 관련 법제가 논의된다. 반면, 한국의 3자 협의체는 행위자들의 이탈과 항의가 빈번히 발생하고, 국회의 법제 과정과 연계되지 못하는 경우가 많아 안정적인 제도화에 이르지 못하고 있다.

214) 이 데이터 세트에 대한 정보는 다음과 같이 설명하고 있다: 이 지표는 0~10점의 범위를 갖는데, 0이 준수수준이 가장 높은 것을 의미하고 10이 가장 준수수준이 낮은 것을 나타낸다. 이 데이터는 각국의 노동법과 국제노동기구가 각국의 노동권에 대해 평가한 보고서 텍스트를 토대로 만들어졌다. 이 지표는 ILO 회원국 간의 준수를 비교하는 도구로 의도된 것이 아니다. 특히 ILO 회원국의 ILO 감독 시스템 및 ILO 텍스트 소스에 대한 보고 의무는 비준 및 비비준 ILO 회원국 간에 다르다는 점에 유의해야 한다. 방법론에 대해서는 <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/description-sustainable-development-labour-market-indicators/about-indicator-8-8-2/>

215) 윤효원(2019)은 이를 한국 경영자들의 '반노동의식'을 보여준다고 평가

### (3) 개입주의적 노동행정과 낮은 노동조합 대표성: 악순환의 고리

한국의 개입주의적 노동행정은 노동조합 결성과 활동을 제약하면서 낮은 노동조합 대표성을 초래하고, 이는 다시 노동자의 권익 보호 부족으로 이어지는 악순환을 형성하고 있다.

한국 노동행정은 집단적 노동관계법 곳곳에 잔존하는 국가 개입적 장치로 인해 노동조합 설립과 활동을 제약해왔다. 과도한 개입은 노사관계 갈등을 완화하기보다 오히려 노정 갈등을 부추기고, 노동조합을 정부 정책에 순응시키려는 수단으로 활용되었다. 노동조합 설립 신고서 반려나 단체협약 시정명령 같은 제도적 장치는 이러한 문제를 상징적으로 보여준다.<sup>216)</sup> 국내에서 노사관계에 상흔을 남겼을 뿐 아니라 여러 경로로 해외로 전파·보고·제소되어 결과적으로 국내에서 생각하는 것보다 훨씬 나쁜 “해도 해도 너무했다”는 지표와 순위가 나왔던 것이다.

이처럼 정부의 노동행정이 노동조합의 독립성과 활동을 억제하면서 노동조합 설립은 초기부터 제한을 받았고, 이는 노동조합 조직률 하락의 주요 원인 중 하나로 작용했다.

한국의 노동조합 조직률은 1990년대 초 20%에 육박했지만, 정부의 개입과 제약으로 지속적으로 감소해 2010년대에는 10% 미만까지 떨어졌다. 2021년 기준 14.2%로 회복세를 보였지만, 여전히 선진국 대비 낮은 수준이다.([표 11-3]).

더욱이 일본, 미국, 캐나다 등을 제외한 주요 선진국들은 노동조합 조직률이 줄어들어도 불구하고 70%~98%에 이르는 높은 단체협약 적용률을 보이고 있어 노조조직률 12.6%(2020년 기준)에 단체협약 적용률 15.6%(2019년 기준)인 우리나라의 현실과 크게 대비된다. 프랑스처럼 조직률이 낮더라도 단체협약이 산업 및 지역 단위로 효력이 확장되어 노동자 대부분이 혜택을 받는 사례<sup>217)</sup>와는 극히 대조적이다.

216) 대표적인 것이 이명박, 박근혜 정부에서 사용된 단체협약 시정명령 제도이고, 현 정부의 회계자료공시제도다.

217) 프랑스 사례에 대한 역사적, 비교제도적 설명으로는 손영우(2014)를 참조.

[표 11-3] 주요국의 노동조합 조직률

(단위: %)

국가별	1982	1986	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2021
한국	20.2	16.8	18.4	13.8	12.0	10.3	9.8	10.2	14.2
미국	20.1	17.5	16.1	14.9	12.9	12.0	11.4	10.6	10.3
영국	54.5	48.7	38.0	32.4	29.8	28.6	26.6	24.7	23.1
독일	40.2	39.3	37.5	36.0	24.6	21.5	18.9	17.6	-
스웨덴	79.0	82.9	81.5	84.8	81.0	75.7	68.2	67.0	65.2
호주	48.0	45.1	40.5	32.7	24.9	22.5	18.4	14.6	-
일본	30.5	28.2	25.2	23.8	21.5	18.7	18.5	17.4	16.9
대만	27.7	34.5	43.3	46.6	38.5	37.0	37.3	33.4	33.2
싱가포르	22.2	20.7	16.3	15.7	15.0	19.4	-	-	-
프랑스	17.0	-	9.8	9.1	-	-	-	-	-

(주: 미국 1982년은 1983년 자료, 호주 2015년은 2016년 자료를 각각 사용함. 스웨덴의 2021년은 2019년 자료를 사용함)  
 (출처: 국가통계포털, 2024.9.27. 접근 ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=TX\\_11824\\_A010&conn\\_path=13](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=TX_11824_A010&conn_path=13))). 스웨덴은 OECD Data explorer, 2024.9.27. 접근 (<https://data-explorer.oecd.org/>))

[표 11-4] 주요국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률

국가	노조 조직률	조직률_연도	단체협약 적용률	적용률_연도
호주	13.7	2018	61.2	2018
오스트리아	26.2	2019	98.0	2019
벨기에	49.1	2019	96.0	2019
캐나다	29.4	2020	31.3	2020
독일	16.3	2019	51.8	2019
덴마크	67.0	2019	80.3	2018
프랑스	8.9	2018	98.0	2018
영국	23.4	2019	26.9	2019
이탈리아	32.5	2019	99.0	2019
일본	16.8	2019	16.8	2019
한국	12.4	2020	15.6	2019
노르웨이	50.4	2019	69.0	2017
스웨덴	65.2	2019	90.0	2019
미국	10.3	2020	12.1	2020

(출처: ILOSTAT database Industrial Relations (IRdata) and IRLEX, 2024.9.27. 접근 (<https://ilostat.ilo.org/topics/industrial-relations/#>))

우리나라도 사업장 단위 효력확장 제도와 지역별 확장제도를 가지고 있지만, 택시, 시내버스 운수사업 같은 지역단위 산업을 제외하고는 거의 적용 가능성이 없는 ‘실효성이 없는 명목적 규정’이라는 지적을 받고 있다(조용만·박지순 2006, 13; 손영우 2014, 42에서 재인용).

노동조합은 본래 노동자 간 평등을 촉진하는 기제로 설계되었지만, 한국에서는 정규직, 대기업, 유노조 노동자를 중심으로 한 1차 노동시장에서만 강한 영향력을 발휘하며, 외부자들에게는 격차와 차별의 기제로 작용한다는 비판을 받고 있다. 이로 인해 노동조합의 대표성과 정당성이 더욱 약화되고 있다. 이러한 시각은 보수적 시각을 가진 학자, 정치인들 사이에서 넓게 공유되고 있다.

## 2 새로운 도전

### 1) 고령화와 인력 불균형: 예측 가능한 미래와 그 이면

한국의 경제활동인구는 2027년까지 소폭 증가하겠지만, 2028년부터는 감소할 것으로 예상된다. 특히 청년층과 중년층은 지속적으로 줄어드는 반면, 고령층의 비중은 급격히 확대되고 있다. 이로 인해 노동시장의 연령 구조는 재편되고, 장년층(55~69세)도 2030년 이후부터는 감소할 것으로 전망된다.(한국고용정보원 2024).

한편, 고령층의 경제활동참가율이 높아 당장의 노동력 부족은 예상되지 않지만, 산업과 지역, 직종 간의 불균형이 문제로 부각되고 있다. 일부 산업에서는 인력 부족이 심화될 가능성이 큰 반면, 다른 분야에서는 초과 공급이 발생할 수 있다(이철희 2020; 이철희 2024). 이 과정에서 고령층의 학력과 경력을 활용한 맞춤형 일자리 창출, 세대 간 기술 전수를 위한 체계적인 전략이 필요하다. 이는 단순한 도전이 아니라 노동시장 안정성을 강화할 기회로 작용할 수 있다.

### 2) 세계화: 기회와 위기의 이중주

세계화는 지난 수십 년간 한국 경제를 선진국 대열로 이끌었지만, 그 과정에서 감춰졌던 구조적 취약점이 드러나고 있다. 낮은 인건비를 찾아 생산 공정이 해외로 이동하

는 오프쇼어링(offshoring)과 아웃소싱(outsourcing)은 국내 산업, 특히 전통적인 중화학공업에 치명적인 위협을 가하고 있다.

최근 미중 패권 경쟁과 우크라이나 전쟁, 중동 분쟁 등 지정학적 갈등은 세계 경제의 불확실성을 증폭시키고 있다. 이러한 글로벌 충격은 단순히 특정 산업의 문제로 그치지 않고, 전 세계적으로 긴밀히 연결된 공급망을 위협하며 한국 경제에도 여파를 미치고 있다.

세계화는 또한 임금 수렴의 경향을 보이는 동시에 국내 소득 불평등을 심화시키고 있다. 기술과 공장이 저소득국으로 이전되면서 해당 국가들의 생산성은 향상되지만, 선진국에서는 고숙련·고임금 일자리와 저숙련·저임금 일자리 간의 격차가 커지는 결과를 낳았다.<sup>218)</sup> 한국 역시 이러한 변화의 소용돌이 속에서 기존 산업의 경쟁력을 유지하는 동시에, 새로운 글로벌 질서에 적응하는 전략적 전환이 필요하다.

### 3) 혁명적 기술변화가 노동시장에 미칠 영향

디지털 전환은 단순한 기술 발전을 넘어 기업의 운영 방식, 산업 생태계, 심지어 사회 문화 전반을 혁신하고 있다. 인공지능(AI), 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅 기술은 기존 산업 구조를 뒤흔들고 있으며, 플랫폼 노동과 깃(gig) 경제의 확산은 노동의 형태와 본질을 근본적으로 변화시키고 있다.

세계경제포럼(WEF)의 2023년 일의 미래 보고서(Future of Jobs Report 2023)는 설문문에 참여한 조직의 85% 이상이 새로운 첨단 기술의 채택 증가와 디지털 액세스 확대를 조직의 혁신을 주도할 가능성이 가장 높은 트렌드로 꼽았다고 보고하고 있다. 그 가운데서도 빅 데이터, 클라우드 컴퓨팅 및 AI가 채택 가능성이 가장 높은 기술들인데, 응답 기업의 75% 이상이 향후 5년 이내에 이러한 기술을 채택할 계획이라고 했다. 물론 당장은 이러한 기술들이 일자리에 파괴적인 영향을 가져오지 않을 수도 있다. 그러나 디지털 플랫폼이나 앱, 전자 상거래 및 디지털 무역, AI는 모두 노동시장에 적어도 상당한 혼란 - 한쪽에서는 일자리의 급격한 창출, 다른 한쪽에서는 급격한 소멸을 야기함으로써 - 을 초래할 것으로 전망된다.<sup>219)</sup>

218) 선진자본주의 국가에서 노동소득이 GDP에서 차지하는 비중이 1993년~2009년 사이에 3.5%포인트 감소했다. 그리고 G7 국가 중 프랑스를 제외한 모든 나라에서 1980년대 중반~2000년대 중반기간에 지니계수가 증가했다(Dadush & Shaw, 2012.). 또 선진국의 소득 상위 10%와 하위 10% 간의 소득격차(가처분소득 총액 기준)가 1980년대에는 대략 7배, 2000년대에는 9배, 최근에는 9.6배로 증가했다는 보고도 있다(김영준 2016).

그러나 디지털 전환은 위기이자 기회다. 새로운 기술은 고용의 질을 개선하고, 개인의 선택권을 확장하며, 혁신적 산업의 등장을 이끌 수 있다. 기술발전으로 어디서, 언제 일할지에 대한 개인 선택의 폭이 넓어질 뿐만 아니라 새로운 양질의 일자리도 창출될 것이기 때문에 성장, 발전, 고용, 삶의 질 개선의 “거대한 기회” 주어질 것이라는 희망 섞인 전망도 내놓고 있다(ILO 2019, 14).

[표 11-5] 기술이 미래 노동시장에 미칠 영향에 대한 추정

	출처	추정
기술	Frey and Osborne, 2015	미국 노동자 47%가 자동화에 의해 일자리를 잃을 위험이 있다.
	Chang and Phu, 2016	아세안-5 : 향후 20년 동안 일자리의 56%가 자동화될 위험이 있다.
	Mckinsey Global Institute, 2017	기계에 의해 완전히 대체되는 직종은 전체의 5% 미만이나 전체 직종의 약 60% 정도는 자동화 가능한 일자리를 30% 정도 포함한다.
	OECD, 2016	OECD 국가의 평균 약 9% 일자리가 자동화될 위험이 있다. 상당수 일자리(50~70%)는 완전히 자동화되지 않으나 많은 업무가 자동화되면서 업무수행방식을 변화시킬 것이다.
	세계은행, 2016	개도국 일자리의 3분의 2가 자동화될 위험에 있다.
	세계경제포럼, 2018	기업의 약 50%가 2022년까지 자동화로 인해 정규직 인력이 감소할 것이라 예상된다.

(출처: ILO(2019, 12)의 [표 1]의 일부)

문제는 이러한 변화를 기존 노동 행정 제도들이 따라잡을 준비가 되어 있느냐는 것이다. 현재의 근로감독 제도와 사회보험 체계는 전통적 고용 구조를 기반으로 설계되어 있어, 깃 노동과 플랫폼 노동의 특성을 포괄하지 못하고 있다.<sup>220)</sup> 기본소득과 같은 혁신적 제도가 제안되고 있지만, 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 기존 시스템과의 통합적 접근이 필요하다.

219) WEF 2023년의 미래보고서에 응답한 기업들은 향후 5년 동안 노동력의 23%가 구조적으로 탈락할 것으로 예상하면서도 현재의 자동화와 디지털화의 속도로 미루어보면 향후 5년간은 일자리의 순증이 있을 것이라고 보았다(WEF 2023).

220) Nordic Baltic Undeclared Work Project(2021.2.17.) What is GIG-economy and how does it affect labour inspectorates? (Webinar)

## 2 한국 노동행정의 과제

윤성덕 주제네바 대사는 2024년 6월 15일 스위스 제네바에서 열린 제351차 ILO 이사회에서 2024~2025년도 의장으로 선출되었다. 한국은 단독 후보로 추천되어, 2003년 이후 21년 만에 의장국 지위를 다시 획득했다.<sup>221)</sup> 이정식 노동부 장관은 이를 “ILO의 글로벌 스탠다드에 맞춰 노동 기본권을 신장시키고 사회적 대화를 활성화한 결과”로 평가하며, 특히 “ILO 87호·98호 협약 비준과 관련 법 개정, 약자 보호와 사회적 대화 등 정책 추진의 성과”를 강조했다. 또한 그는 “인구구조 변화, 산업 전환, 기후 위기 등 세계적 과제 속에서 사각지대 보호와 새로운 사회협약의 필요성이 부각된 시점에 의장국 수임은 특별한 의미를 가진다”고 언급했다.

한편, 양대노총은 이번 ILO 총회에서 “한국 정부의 노조 탄압 심화”를 지적하며, 국제사회의 관심을 촉구하기도 했다.<sup>222)</sup>

이 사례는 한국 노동행정의 현재 성과와 한계를 상징적으로 보여준다. 민주화 이후 한국의 노동행정은 꾸준히 발전하며, 식민지와 권위주의 시대를 거친 국가들 중에서도 구조적으로 잘 기능하는 사례로 꼽히고 있다. 한국 노동행정은 서구 선진국의 성공 사례를 벤치마킹하고, 실패 사례를 교훈 삼아 한국적 맥락에 맞게 적용하며 발전해왔다. 1991년 ILO 가입과 1996년 OECD 가입 이후, 국제기구의 권고와 모범사례를 적극 반영하는 후발주자 전략을 통해 실패 가능성을 줄이고 정책 정당성을 강화했다.

그러나 이 과정에서 다양한 제도들이 맥락 없이 혼재되거나, 미국식·북구식 요소가 결합된 이중접합적 제도가 나타나기도 했다. 이제 한국은 추격 단계를 넘어 독자적인 경로를 개척해야 하는 시점에 이르렀다. 세계 최초로 도입하는 제도가 증가하고, 참조 사례를 찾기 어려운 문제가 늘어남에 따라, 노동행정도 독창적인 길을 모색해야 한다. 이를 위해 다른 나라의 사례를 면밀히 분석함과 동시에, 한국적 환경과 경험에 대한 깊은 반성과 평가가 우선되어야 한다. 이하에서는 이러한 점들을 염두에 두며, 본 글의 분석과 앞서 논의한 ‘노동행정의 도전’에서 제기된 주제들을 중심으로 한국 노동행정이 직면한 과제에 대해 간략히 고찰하고자 한다.

221) 신지혜. (2024.6.15.). “한국, 2024~2025 국제노동기구 이사회 의장국 선출”. KBS 뉴스

222) 최유경. (2024.6.13.). “이정식 고용장관 “21년 만에 ILO 이사회 의장국 단독 후보””. KBS 뉴스

첫째, 정치세력 간 노동정책에 정치적 합의와 공통의 규범 형성이 필요하다. 한국 노동정책의 가장 큰 문제 중 하나는 정권 교체 시 정책의 연속성이 부족하다는 점이다. 정권이 바뀔 때마다 전 정권의 정책을 부정하거나 폐기하는 관행이 반복되었고, 특히 노사관계 정책의 변화가 급격했다. 이로 인해 노동행정의 체계적 상호보완성이 약화되고 정책적 모순과 탈구의 문제가 지속되고 있다. 이러한 문제를 해결하려면 노동정책에 대한 초당적 합의와 공통 규범이 필요하다. 정치 양극화로 인해 노동문제가 선과 악의 이분법적 의제가 되어버린 현실은 합의와 교섭의 가능성을 차단하며, 안정적인 노동행정 추진에 제약을 초래한다.

둘째, 보수정당의 정책 전환이 필요하다. 한국 보수정당은 노동을 기득권 문제로 정치화하고 배제하는 경향을 보여 왔다. 이에 반해 일본 자민당은 저출산·고령화와 성장동력 약화와 같은 국가적 과제로 노동 문제를 접근하며, 노동 행위자를 민주주의의 같은 통치세력으로 인정하며 배제하지 않았다. 한국의 보수정당 역시 권위주의 시대의 유산을 벗어나 민주적이고 비개입적인 노동행정을 지향해야 한다. 노사관계 제도 속에 남아 있는 통제적 요소를 제거하고, 정책 수립 과정에서 노동 행위자를 협력자로 인정하는 태도가 필요하다.

셋째, 고용노동부의 정치적 중립성 확보는 필수적이다. 그동안 고용노동부는 역대 정권의 정책적 요구에 기민하게 반응하며, 노동행정의 정치적 중립성을 훼손하는 결과를 초래했다. 노동정책에서 정치적 공통 규범이 형성되고, 특히 보수 정권의 노동배제적 행정이 개선된다면, 고용노동부 역시 노동행정의 중립성과 자율성을 확보할 수 있을 것이다. 이를 통해 정권의 정책적 편향성을 최소화하고, 공무원들의 독립적 전문성을 기반으로 한 정책 수립 및 실행이 가능해져야 한다.

특히, 권위주의 시대의 유산으로 지적되는 노동조합 설립신고서 반려제도와 단체협약 시정명령제도는 고용노동부가 우선적으로 폐지해야 할 대표적 과제로 꼽힌다. 이러한 제도를 개혁함으로써 고용노동부는 노동행정의 신뢰와 공정성을 회복하고, 정치적 중립성을 강화할 수 있을 것이다.

넷째, 중앙집권적인 고용노동부의 노동행정 체제를 보다 분산적으로 개편하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 현행 중앙집권적 노동행정 체제는 일관성과 효율성을 제공하지만, 지역 간 노동시장 격차와 근로 형태의 다양화가 확대되는 상황에서 한계가 드러

나고 있다. 지방자치가 정착된 만큼, 노동행정 서비스와 자율성이 필요한 일부 영역은 지방자치단체에 이양하거나 위임하는 방향을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 지역 특성에 맞는 창의적인 정책이 가능해질 것이다.

다섯째, 인구감소 및 고령화 등에 대한 대응이 시급하다. 2025년 초고령사회로 진입하며, 노동력 공급이 감소하고 산업별 불균형이 심화될 것으로 예상된다(한국고용정보원 2024). 이와 관련해서 다양한 정책제언들이 있는데, 예컨대 한국고용정보원은 “우선적으로 청년, 여성, 고령자 등 잠재인력의 노동시장 진입 촉진을 강화하고, 경제활동 잠재인력의 업종·직종별 정밀한 수요 예측을 통해 공급 확충, 숙련도 제고 등을 통해 노동생산성을 높여나갈 것”을 제언했다(한국고용정보원 2024). 한편 이철희 교수는 향후 20년 동안은 당장 노동력이 총량적으로 부족한 것이 아니라 불균형이 발생하는 것이므로, 정년연장과 같은 일률적 대책보다 부문별로 정교한 수급전망에 기초한 정책이 필요하다고 제언한다(이철희 2016; 이철희 2024). 외국인 노동자 도입도 불가피한 상황에서, 법무부가 이미 지난 정부에서 범부처 인구정책 TF를 만들고 관계부처와 합동으로 ‘외국인정책반’을 구성, ‘인구감소시대의 외국인력 활용방안’을 만들어 발표했다.<sup>223)</sup> 다만 외국인력 정책에 관해서는 고용노동부가 주도적으로 이끌며 내국인 노동시장과의 균형을 맞춰야 할 것이다.

여섯째, 디지털 전환, 자동화, 로봇화가 초래할 중장기적 영향을 고려한 선제적 대응 정책 마련이 필요하다. 이러한 대응은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다.

우선 일자리 유지와 창출의 측면이다. 일자리 정책은 무역, 기술, 인구구조 변화, 직업 선호 변화 등 다양한 요인을 종합적으로 고려해야 하기 때문에 올바른 정책 대응을 찾고 준비하는 일이 매우 어렵다. 그러나 한 가지 분명한 점은 현재도 시행 중인 중장기 인력수급전망을 지속적으로 업데이트하고, 이를 교육 및 직업훈련과 연계하며, 직업재훈련을 강화하는 일이 중요하다는 것이다. 이와 함께 직업재훈련을 뒷받침할 수 있는 사회안전망을 확충하는 것 또한 필수적이다.

다음으로, 사회경제적 문제, 특히 소득불평등 문제에 대한 대응책 마련이 요구된다. 디지털 전환과 기술 진보, 그리고 세계화는 본질적으로 소득불평등을 확대하는 특성을 지닌다(김영준 2016; Gogoi 2023). 이러한 변화가 거부할 수 없는 흐름임을 인정한다

223) 범부처 인구정책 TF. (2021.7.8). 부처 인구정책 TF 외국인정책반 과제.

면, 이에 따른 불평등을 완화하고 사회적 안정성을 확보하기 위한 정책적 대안을 마련해야 한다.

이 두 가지 차원에서의 접근은 디지털 전환과 자동화가 가져올 기회를 최대한 활용하는 동시에, 그로 인한 부작용을 최소화하기 위한 통합적인 정책 방향을 제시하는 데 핵심적인 역할을 할 것이다.

일곱째, 인구감소 및 고령화, 디지털 전환 및 자동화라는 거대한 인구학적, 사회경제적 변화에 대응하기 위해 기존의 노동법제와 노동관계 제도, 노동행정 시스템의 시대변화에 대한 적합성을 따져보고 중장기적으로 대비하는 노력이 필요하다. 예를 들면 일본에서는 이미 2016년경에 후생노동성이 조직한 ‘근무 방식의 미래 2035: 한사람 한사람이 빛나기 위하여’ 간담회,<sup>224)</sup> 내각부가 조직한 ‘인공지능과 인간사회 간담회’<sup>225)</sup> 등을 통해 인구변동·기술변화의 중장기적인 영향을 예측하고 미리 대비하려는 노력을 경주한 바 있고, 이를 토대로 일하는 방식 개혁(働き方改革) 등을 추진했다(大内伸哉 2019). 우리나라의 노동행정도 이처럼 10년, 20년, 30년 단위의 전망과 예측을 토대로 노동관계법과 노동행정의 미래를 미리 준비하는 것을 체계화, 제도화할 필요가 있다.

여덟째, 사전적·사후적 정책영향 분석이 반드시 필요하다. 특히, 향후 진행될 대규모 전환과 그로 인한 임금 불평등 및 일자리 감소를 해결하기 위해 설계된 정책들은 ‘기본소득’과 같이 막대한 재정이 수반될 가능성이 크다. 문제는 이러한 정책이 일단 시행되면, 그 수혜자들에게 기득권으로 작용하여 정책적 문제가 발견되더라도 폐기나 수정이 어려운 상황에 이를 수 있다는 점이다.<sup>226)</sup> 따라서 이러한 성격의 사업일수록 사전에 철저한 정책실험과 정밀한 영향 분석이 필수적이며, 시행 이후에도 주기적이고 지속적인 평가와 모니터링이 필요하다. 이를 위해서는 노동시장과 임금 동향, 그리고 정책 효과를 추적·평가할 수 있는 고품질 데이터를 확보해야 한다. 이에 따라 주요 정책 수립 시, 해당 정책의 중간 및 사후 평가를 위한 데이터 수집 방안을 사전에 마련하고 이를 의무

224) 厚生労働省「働き方の未来2035：一人ひとりが輝くために」懇談会, 2024.10.20. 접근 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-roudouseisaku\\_326957.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-roudouseisaku_326957.html))

225) 内閣府, 人工知能と人間社会に関する懇談会, 2024.10.20. 접근 (<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/ai/>)

226) 한 가지 예를 들자면, 2012년부터 시행되고 있는 두루누리 사회보험료 지원제도는 시행 직후부터 보조금들이 대략 그럴 듯이 사중손실(deadweight loss)이 90% 전후에 달한다는 연구들이 있었고, 시행 10년이 지나고 수많은 ‘개선’이 있는 뒤에 평가된 연구에서도 마찬가지로 사중손실이 많고 사회보험 사각지대 축소 효과는 적으며, 저소득 근로자에 대한 임금 보조 정도의 기능만 하고 있다는 평가도 있었지만(권태구 외 2023), 이 제도를 폐지하기는 어려울 전망이다. 다만 고용노동부는 2024년 두루누리 예산을 전년도 1조764억원에서 8375억원으로 대폭 줄였다. 김해정·장현은(2023)

화할 필요가 있다. 또한 파일럿 프로그램을 실시하고 평가과정을 통해 제도 설계를 조정한다면 더 정책의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

한국에서도 정책 실험을 통해 설계를 개선한 사례가 있다. 2014년 전국적으로 시행된 기초연금은 2007년 일부 지역에서 시범사업을 진행하며, 노인 빈곤 완화 효과와 적정성을 분석한 뒤 제도를 조정한 사례다. 또한, 1999년 도입된 국민기초생활보장제도는 도입 전 긴급생계지원 프로그램을 시범 운영하며 수집된 데이터를 기반으로 혜택과 대상 범위를 조정한 결과, 사회안전망 확충에 크게 기여할 수 있었다.

데이터 기반 정책 설계와 평가 체계를 마련하면 정책 실패를 줄이고, 사회적 수용성과 효과성을 높일 수 있다. 특히, 국가 차원의 대규모 정책일수록 파일럿 프로그램과 주기적인 평가를 통해 정책의 타당성을 확인하고, 시행 초기의 부작용을 최소화하는 것이 중요하다. 이러한 접근은 단순히 정책 설계를 넘어 정책의 지속 가능성과 신뢰를 높이는 핵심적인 방법이라 할 수 있다.

이 보고서는 한국 노동행정의 역사를 단편적 시각이 아닌 체계적이고 통합적으로 정리하면서, 중앙과 지방, 입법부와 행정부 간의 상호작용을 세계 노동행정사의 유형적 맥락에서 심층적으로 분석한 점에서 독창적이다. 특히, 일본과 같은 유사 발전국가와의 비교를 통해 국제 노동기준과 세계사적 흐름 속에서 한국 노동행정의 독자적 위치를 규명했다는 점에서 학문적 가치를 지닌다.

중앙 차원의 입법, 집행, 노사관계 조율 사례와 지역 수준의 ‘군산형 일자리 사업’ 분석을 통해, 한국 노동행정의 민주화 이전과 이후의 연속성과 변화를 구체적으로 드러냈다. 또한, 정권 교체와 정치적 양극화로 인해 급격히 변화해온 노동정책의 정치적 역할을 분석하며, 안정적 정책 추진과 제도적 일관성의 필요성을 강조했다.

아울러, 이 연구는 정치적 합의와 규범의 마련, 노동행정의 정치적 중립성, 그리고 지방 분권적 접근 등을 포함한 구체적인 정책적 대안을 제시하며, 한국 노동행정의 미래 발전을 위한 방향성을 제안했다는 점에서 실질적이고 정책적인 의의를 갖는다.

추후 노동행정의 미래를 본격적으로 논하기 위해서는 인구문제와 디지털 전환이 노동행정에 미치는 구체적이고 장기적인 영향을 심층적으로 연구할 필요가 있다. 특히, 이 두 가지 요인이 노동시장과 노동정책에 어떤 구조적 변화를 초래할지에 대한 체계적

인 분석이 요구된다. 또한, 정치적 양극화가 노동정책에 미치는 영향을 보다 실증적으로 규명하고, 이를 바탕으로 해외 사례를 비교·분석하여 개선 모델을 개발하는 것도 중요한 과제로 제시할 필요가 있다.

아울러 본 연구는 노사정 주체 중 ‘정(政)’을 심층적으로 다루었으나, 향후 연구에서는 ‘노(勞)’ 또는 ‘사(使)’에 대한 심층 분석이 필요하다. 이러한 연구 역시 비교정치적, 비교역사적, 사회적 관점에서 접근한다면 노동과 자본의 역할, 협력, 갈등을 보다 구체적으로 이해할 수 있는 기초를 제공할 것이다. 이는 한국 노동정치의 특성을 도출하는데 중요한 토대가 될 것으로 기대된다.

마지막 보론에서는 결론에서 제시한 과제인 ‘공무원의 정치적 중립성’에 대해 보다 심화된 논의를 추가하였다.



[보론]

공무원의 정치적 중립

김준

---



## 1 행정관료의 역할

앞에서 언급하였듯이 한국의 노동행정은 역대 정권의 이념적·정치적·정책적 지향에 순응하여 기민하게 정권의 정책적·행정적 요구를 충족시켜 왔다. 노동행정의 범위를 넘어서서 보더라도 한국의 관료제는 매우 수준이 높고 유능하며, 그 결과 한국의 경제사회적 발전을 선도하는 조직으로서 크게 기여해왔다는 정평이 있다. 많은 연구들이 한국을 포함한 동아시아의 “성공을 해명하는 데 결정적인 요소”로 “수준 높은 관료조직”의 존재와 그들의 “정치적 독립성”을 꼽고 있다(장하준 2006, 227-231).<sup>227)</sup>

그러나 행정학이나 정치학에서 관료조직의 정치적 역할에 대한 관점은 이와 사뭇 다른 편이다. 자신의 정치적·정책적 이념을 고집하거나 드러내지 않고, 선출된 또는 정치적으로 임명된 정치적 상관의 정책방향에 충실히 따라서 그것을 구체화하고 실행하는 것이 관료(직업공무원)의 의무이며, 그것이 바로 관료의 ‘정치적 중립성’을 의미한다는 것이다. 이는 막스 베버(Max Weber)의 관료제론 이래 행정학계의 일반적인 이론이며 인식이다.

베버는 관료제가 전근대사회의 가산제 등을 대체하는 근대사회의 새로운 관리·지배도구로서 합리성·전문성을 특징으로 하지만, 기술적 전문성이라는 “비밀로 보호된 지식”에 기초하여 자신들만의 이익을 추구하고 정치적 영역을 잠식해 들어가면서 누구에게도 책임을 지지 않는 관료지배(Beamtenherrschaft)를 초래할 수 있는 위험성이 있다고 보았다. 그리고 이에 대한 대안으로 관료에 대한 정치의 통제, 관료의 정치에 대한 복종을 제시했다. 베버에 의하면 직업으로서의 정치인은 “대의에 헌신하기 위해 권력을 추구하고 사용”하는 사람들이며, 따라서 열정(Leidenschaft), 책임감(Verantwortungsgefühl), 객관적 시각(Augenmaß)이라는 세 가지 자질을 갖추어야 한다.<sup>228)</sup> 그는 관료의 역할에 대해 다음과 같이 말했다.

227) 다만, 그가 말하는 정치적 독립성이 분명하게 개념 정의되어 있지는 않다. 그는 관료의 정치적 독립성과 관련하여 그들이 “정치적 압력에서 자유로워야 한다”고 지적하고 있는데, 가장 분명하게는 산업적·경제적 이해관계로부터 자유로워야 한다는 의미인 것으로 보인다. 아울러 그는 관료조직이 “지나치게 독립적”이어서 “별다른 외부적 검증도 없이 자신들의 목표만 추구”하는 것은 바람직하지 않다고 지적하고 있다(장하준 2006, 230-231·243).

228) 열정이란 “대의 자체와 이 대의를 명령한 신에 대한 열정적인 헌신이라는 객관적 태도”를 가리키며, 책임감이란 대의에 대한 책임감을, 그리고 결정적으로 중요한 자질인 객관적 시각이란 “평정심을 유지하는 가운데 냉정하고 침착하게 현실을 직시하는 능력”, 다른 말로는 “사물과 사람에 대해 거리를 두는 능력”을 가리킨다. ‘객관적 시각’으로 번역한 Augenmaß는 번역하기 매우 어려운 용어다. 직역하자면 눈으로 거리를 잴다는 뜻을 가지고 있는 이 단어는 목적능력, 안목, 균형감각, 비례감 등 다양한 용어로 번역되고 있다.

“진정한 관료는 그의 고유한 소명에 비추어 정치를 해서는 안 되고, 무엇보다도 특히 비당파적인 자세로 행정을 해야 합니다. 이것은 적어도 공식적으로는 국가의 생활이 걸린 이해관계가 의문시되지 않는 한 이른바 정치적 행정 관료에게도 해당합니다. 진정한 관료라면 분노나 편견 없이 자신의 직무를 수행해야 합니다. 또한 관료는 정치가나 지도자 또는 그 추종자가 언제나 반드시 해야 하는 것, 즉 권력 투쟁을 해서는 안 됩니다. 당파성, 권력 투쟁, 분노와 편견 등의 걱정은 정치가의 본령, 그 중에서도 특히 정치 지도자의 본령이기 때문입니다.”(Weber 2024, 제1부제3장제2절 정치가와 관료의 차이)

“관료의 명예는 관료가 자신의 견해를 분명하게 개진했음에도 불구하고 그의 상급 관청이 그가 보기에 잘못된 명령을 내리고 고수할 때, 마치 그 명령이 자신의 신념과 일치한다는 듯이 양심껏 정확하게 그 명령을 수행하는 데 있습니다. 이러한 최고의 도덕적 통제와 자기 부정이 없다면 관료 조직 전체가 무너지고 맙니다.”(Weber 2024, 제1부제3장제2절 정치가와 관료의 차이)

## 2 행정관료의 중립성과 반응성

그렇다면 정치권력이 관료에게 복종을 요구할 수 있는 정당성의 근거는 무엇인가? 베버는 이에 대해 명확히 하지 않았다. 그는 이를 소명의 차이에서 찾는 것으로 보인다. 그러나 현대의 정치학과 행정학은 이를 국민주권과 대의민주주의의 원리에서 찾는다. 즉 민주주의 체제하에서 정치권력은 선거를 통해 국민으로부터 권력을 위임받았다는 점, 즉 정치권력이 주권자인 국민의 대표자, 대리인이라는 점에서 그 근거를 찾는다. 관료, 그 중에서도 직업관료(직업공무원)는 그러한 국민으로부터의 위임이 없는 존재인 것이다.<sup>229)</sup> 즉 그들은 능력·자격을 기준으로 시험 등을 통해 선발되고 승진이 이루어지며, 정치권력의 변동에 영향을 받지 않고 신분이 보장되지만, 그들을 지휘하고 통제할 권한은 어디까지나 국민으로부터 국정을 위임받은 선출된 정치가에게 있다는 것이다. 즉 정치와 행정의 관계는 주인-대리인(principal-agent) 관계인 것이다. 이렇게 정치와 행정을 분리하는 인식, 이른바 정치-정치행정 이원론은 오랫동안 행정학에서 주류이

229) 정치권력에 의해 별도의 절차를 통해 위로부터 임명되고, 선거결과에 따라 정치권력과 진퇴를 함께하는 - 따라서 정치권력의 대리인이라고 할 수 있는 - 정치관료(말하자면 정치적 공무원, 정무직 공무원)는 정치권력의 연장된 팔로 여겨지며, 따라서 엄밀한 정치적 중립성을 요구받지 않는다.

론의 위치를 차지해왔다.

이러한 관점은 1950년대 이래 행정관료의 역량을 중립적 역량(neutral competence)과 이에 대비되는 반응적 역량으로 정식화해왔다(Atkinson 2017). 먼저 중립적 역량이란 “정부 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 능력, 그리고 개인이나 정당 또는 기타 의무와 충성심을 따르는 것이 아니라 명확하고 객관적인 기준에 따라 업무를 수행하는 능력”(Kaufman 1956, 1060)으로 정의된다. 더 구체적으로 말하자면, 집권 정치세력에게 초당파적인 시각에서 다양한 정책 대안(policy options)을 숙고·평가하여 제공하고, 요청에 따라 유용한 정보와 사심 없는 조언을 제공하며, 더 나은 성과를 거두고 위험을 회피할 수 있도록 돕고, 당파적 목표보다는 정치세력이 결정한 정책을 잘 실행하는데 더 큰 관심을 기울이는 것으로 묘사된다(Atkinson 2017). 따라서 이상적인 중립적 역량을 가진 공직자는 정당이나 다른 충성심에 관계없이 당면한 임무를 수행하기 위해 최선을 다하는 숙련된 실무자다(Aberbach and Rockman 1994, 461).

다음으로 반응적 역량(responsive competence)이란 행정관료가 집권 정치세력의 정치적 의지, 정책 노선에 부응하고 그에 맞추어 반응하여 자신들을 그와 일치시키는 능력을 가리킨다(Aberbach & Rockman 1994; Atkinson 2017). 이 개념은 원래 1950년대에 정치의 국민의 이익, 필요, 욕구에 대한 반응 능력이라는 의미로 개발되었으나, 이후 많은 부문에 영향을 주었다. 반응성은 정치체제가 국민이 경험하고 표현하는 문제를 해결하기 위해 반응한다는 의미에서 민주주의의 실현으로 여겨졌다. 즉 이 개념을 처음 도입한 것으로 알려져 있는 펜녹(Roland Pennock)은 반응적 정책결정(responsive policy-making)을 “국민의 의지를 반영하고 표현하는 것”으로 정의했다. 국민의 의지는 항상 일치하지 않는다는 점에서 그는 “정부가 명확하고 확고한 대중적 요구, 특히 강도가 높고 지지자가 많은 요구에 응답해야”하며, 이것이 민주주의의 최소한의 기준이라고 주장했다(Pennock 1952, 790-791).<sup>230)</sup>

반응성(responsiveness)에 대한 많은 연구들은 정부 또는 정치인의 국민적 의지, 선호에 대한 반응을 중심으로 이루어졌지만, 행정학에서는 특히 1980년대 이후에는 정치인(특히 대통령)과 행정관료(중앙정부 직업공무원)의 관계를 분석하는 데 사용되었다.

230) 이러한 관점에서 반응성은 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 통치라는 민주주의적 원칙의 실현으로 이해된다(Krichewsky 2020, 121).

이 개념을 적극적으로 사용하고 옹호하는 사람들은 행정관료에게 있어서 엄밀한 의미의 정치적 중립성은 불가능하며, 바람직하지도 않다고 본다. 예를 들어 Richard Nathan은 “정책 수립과 실행 사이의 경계는 결코 명확하게 정의될 수 없다”고 하며 “정치인이 선택한 가치가 법 집행에 반영되도록 정치가 운영(행정-인용자)에 ‘침투’해야 한다”고 주장한다. (Nathan 1983, 6-13). 이런 맥락에서 그는 대통령의 행정부 관료에 대한 “법률적·헌법적 요건을 적절히 반영하는 문민통제(civilian control)”가 민주주의의 가치에 부합한다고 주장한다(Nathan 1976, 54). 이러한 논리를 전개하는 사람들은 행정관료가 중립적이지 않고, 자신들만의 의제를 가지고 있으며, 자신들의 정책 고객과 유착되어 있다고 본다(Nathan 1976, 43-45). 따라서 대통령은 선거를 통해 확인된 국민의 의지를 자신의 정책을 통해 실현시키기 위해서는 자신과 뜻을 같이하는 정치적으로 임명된 공무원을 행정각부에 배치하고 이들을 통해 관료조직을 지휘·통제해야 하며, 관료들은 그러한 대통령의 정책을 충실히 따르는 방향으로 ‘반응’해야 한다는 것이다. 그들에게 이상적인 행정부는 행정수반(대통령 또는 수상)의 의지와 정책방향에 따라 일사불란하게 움직이는 통일된 정부(unitary government)인 것이다.

그런데 공무원의 중립성과 반응성은 차이가 없는 것처럼 보이기도 한다. 엄밀한 의미의 중립성이 곧 반응성인 것처럼 보일 수도 있기 때문이다. 베버가 말했듯이 “상급관청이 그가 보기에 잘못된 명령을 내리고 고수할 때, 마치 그 명령이 자신의 신념과 일치한다는 듯이 양심껏 정확하게 그 명령을 수행”하는 것이 중립성이라면, 그것이 대통령의 정책방향에 충실히 ‘반응’하는 것과 무엇이 다를까?

그러나 이 두 개념이 분리되어 사용되는 데에는 분명히 중립성과 반응성에 더 깊은 의미, 또는 다른 차원의 의미가 섞여 있기 때문일 것이다. 필자가 보기에 중립성이라는 개념에는 관료가 자신의 정치적 이념이나 선호와 관계없이 집권정치세력에게 지원·봉사해야 한다는 의미와 더불어, 자신들이 가지고 있는 정책에 대한 풍부한 전문성(정책 및 그 실행에 대한 지식·기술·경험·정보)을 바탕으로 초당파적·객관적으로 관련 정보, 여러 정책대안에 대한 숙고된 견해를 제공하는 것이 포함된다(Rourke 1992, 539; Weimer 2004).<sup>231)</sup> 즉 전자를 소극적 의미 - 혹은 엄밀한 의미 -의 중립성이라고 한다면, 후자는 적극적 의미 - 혹은 보다 유연한 의미 -의 중립성이라고 할 수 있을 것이다. 논쟁거

231) 합헌성, 법적 체계성과 정당성, 실행가능성 및 위험요소, 비용과 편익, 지속가능성, 이해관계자 의견 등에 대한 평가와 분석 등이 포함된다. 한마디로 사전적 영향분석(ex ante impact assessment)이라고 할 수 있다.

리는 이러한 적극적 의미의 중립성을 추구하다보면, 행정관료가 자신들의 전문성과 자원을 가지고 독자적인 의제를 추구한다는 의심을 받을 수 있다는 점이다. 이런 의미의 정치적 중립성은 앞서 장하준이 언급한 관료의 ‘정치적 독립성’과 일맥상통한다고 볼 수도 있다.

이 점은 반응성의 경우에도 마찬가지다. 직업공무원이 행정수반의 정책방향을 단순히 수용·추종하고, 행정수반 또는 그의 대리인인 정치적으로 임명된 공무원들의 요구에 따라 구체적인 정책을 형성·집행함으로써, 행정수반이 그를 선출한 국민의 의지를 정책으로 구체화하는 것을 돕는 것을 소극적 - 또는 엄밀한 - 의미의 반응성이라고 할 수 있다. 한편, 직업공무원이 정권이 바뀔 때마다 행정수반의 정책방향에 수동적으로 ‘반응’하는 것을 넘어서 적극적으로 그에 ‘부응’하고, 때로는 앞장서서 그것을 구체화하는 정책을 형성·집행함으로써 행정수반의 정치적 의지와 정책방향에 따라 행정부가 일사불란하게 움직일 수 있도록 앞장서서 돕는다면 그것은 적극적 - 능동적 - 의미의 반응성이라고 할 수 있다. 문제는 이러한 적극적(능동적) 반응성과 행정의 정치화(politicization)<sup>232)</sup>는 그 경계선이 매우 모호하며, 약간만 지나치면 이른바 ‘난잡한 당파성’(promiscuous partisanship)에 빠질 우려가 있다는 점이다(Aucoin 2012).

### 3 중립성이 잘 발휘될 수 있는 조건

공무원의 중립성이 바람직한 목표라면, 공무원의 중립성이 잘 발휘되고 긍정적인 역할을 할 수 있는 조건은 무엇인가? 물론 행정관료 집단이 수동적인 존재만은 아니며, 따라서 그들의 주체적인 역할과 윤리적 태도도 중요할 것이다. 그러나 직업공무원 제도가 국가의 정치·행정적 제도의 일부로서 그 규정을 받고, 공무원 집단이 원칙적으로 정치적 환경의 지배하에 있다는 점을 고려할 때, 더 중요한 것은 공무원의 중립성이 잘 발휘될 수 있고, 긍정적인 역할을 할 수 있는 구조적·환경적 조건일 것이다. 그러한 조건들을 열거하면 다음과 같다.

232) 행정의 정치화란 직업공무원의 승진, 보직임명, 인사이동 등이 능력과 실적보다는 당파적 충성도 또는 정책방향에 대한 충성도에 따라 이루어지고, 이에 따라 직업공무원들이 행정수반이나 그의 임명직 대리인들에게 개인적, 당파적, 정책적 충성 경쟁을 벌이게 되며, 따라서 정책과 그 집행이 정치적으로 통제되는 - 말하자면 직업공무원들이 정책의 효과나 질(quality)보다는 정치적 상관의 당파적 선호를 더 우선시하는 - 상황을 가리킨다(Peters & Pierre 2004, 1-4).

첫째, 두터운 신분보장. 직업공무원이 임용된 이상 정권의 교체 등에 관계없이 법률이 정한 이유와 절차에 의하지 않고서는 그 신분을 함부로 박탈당하지 않으며, 강임 등의 불이익을 받지 않도록 하는 것은 공무원이 중립성을 지키며 법률과 양심에 따라 일할 수 있게 하는 가장 기본적인 조건이다.

둘째, 실적주의(merit system)에 기반을 둔 공정하고 합리적인 인사제도. 현대적 직업공무원제도의 또 하나의 근간은 공정한 채용제도, 능력·업무실적·전문성 등에 따른 승진과 보직 부여 등이다. 이러한 공무원 인사제도는 과거 귀족·유력자 자제의 신분제에 따른 공직임용 및 세습, 공직 매수, 당파적 충성도·기여도·친분 등에 따라 공무원을 임용하는 엽관제(spoils system) 등을 대체함으로써 현대적 직업공무원 제도의 기초가 되었다.

셋째, 적절한 수준의 경제적·사회적 지위의 보장. 높은 수준의 경제적 보상과 높은 사회적 위신은 우수한 인력을 공무원으로 끌어들이는 중요한 유인요인이며, 공무원이 뇌물·청탁, 그리고 외부의 이익집단과의 유착 등의 유혹 등을 이겨낼 수 있게 하는 기본 조건이다.

넷째, 법률적·실질적으로 두터운 중립성 보장. 헌법과 법률 등을 통해 공무원의 정치적 중립성이 두텁게 보장되어 있어야 할 뿐 아니라, 실질적으로도 공무원이 해당 사안이 특정 정치세력에게 유리한지 불리한지를 고려하지 않고, 또한 정치적 보복이나 박해 등 불이익을 걱정하지 않고 법령에서 정한 바에 따라 일관되게 업무를 수행할 수 있도록 보장하는 관행·전통 등 묵시적인 규율이 있어야 한다.

다섯째, 정치적으로 임명되는 공무원들의 전문성 및 상대적 중립성. 행정수반이 임명하는 행정각부의 장관·차관, 그리고 대통령실 또는 수상실의 비서관 등은 행정수반과 정치적 입장을 공유하거나 최소한 정책적 입장을 공유한다는 점에서 이들은 중립적이기보다는 반응성을 기준으로 발탁된 사람들이다. 그러나 정치적으로 임명된 공무원이라고 할지라도 정치적 충성심 등보다 해당 분야의 전문성과 경력을 기준으로 선발된 사람들일 경우에는 이들과 직업공무원들 사이에 해당 분야 정책현실에 대한 공통의 이해와 바람직한 정책방향에 대한 공감대가 넓게 존재할 가능성이 높으며, 따라서 직업공무원들이 자신들의 직업적 전문성과 중립성을 발휘하기에 상대적으로 유리한 환경이 조성될 수 있다.

여섯째, 공무원의 정치적 중립성에 우호적인 정치 환경. 이상의 조건이 모두 갖추어

져 있다고 하더라도 공무원을 둘러싼 정치 환경이 공무원의 정치적 중립성에 적대적이거나 비우호적이면 공무원의 정치적 중립성은 바람에 흔들리는 나무처럼 취약해진다. 확일적이고 단정적으로 말할 수는 없지만, 대체로 정치지형의 측면에서는 교대로 집권하는 두 개의 주요 정당 사이의 정치적·이념적 차이가 크지 않고, 정치행태의 측면에서는 정당과 주요 사회집단 사이의 협의가 증시되는 합의제민주주의인 경우에는 공무원의 정치적 중립성이 보장되고 그들의 업무영역에서의 전문성이 존중될 가능성이 크다.

#### 4 반응성에 대한 요구 강화와 중립성의 침식 경향

공무원의 중립성에 대한 요구 및 공무원의 중립성을 보장·강화하는 제도들은 대략 19세기말부터 20세기 초에 걸쳐 형성되었다. 예를 들어 영국에서는 1854년 Northcote-Trevelyan 보고서<sup>233)</sup>와 1918년 Haldane 보고서<sup>234)</sup> 등에 기초하여 1920년대 이후 이른바 ‘화이트홀 모델(Whitehall model)<sup>235)</sup>’이 정립되었으며, 미국에서는 1883년 펜들턴 공무원제도 개혁법(Pendleton Civil Service Reform Act),<sup>236)</sup> 그리고 1887년에 발표되어 현대행정학의 초석이 되었을 뿐 아니라, 미국 공무원제도의 발전에도 큰 영향을 미친 윌슨의 이른바 ‘정치행정이원론’<sup>237)</sup>, 1939년 제정된 해치법(Hatch Ac

233) 이 보고서는 당시 재무장관이던 William Gladstone의 위임을 받아 Stafford Northcote와 Charles Trevelyan이 작성하여 발표한 보고서로 영국 공무원 제도에 대해 경쟁시험을 통한 실적 기반 채용, 정부 차원의 통합 채용 제도, 실적에 따른 승진, 공무원의 정치적 중립과 선거를 통해 결정된 현시점의 정부에 대한 봉사라는 대원칙을 권고했다. 그리하여 이 보고서는 현대 영국 공무원 제도의 토대를 만든 것으로 여겨진다. www.parliament.uk, Civil Service reform: history and background. 2024.12.10. 접근 (https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/74/7405.htm?form=MG0AV3)

234) 이 보고서는 당시 수상이던 Lloyd George에 의해 만들어진 정부기구 문제에 대한 자문위원회의 보고서로, 위원장이었던 Haldane의 이름을 따서 Haldane Report로 약칭된다. 이 보고서는 공무원은 해당 부처 장관에 대한 조언자(advisor)로서 불가분의 관계(indivisible relationship)를 가진다는 것, 공무원은 장관에 대해 책임을 지고, 장관은 의회에 대해 책임을 진다는 것, 공무원의 행정행위는 해당 부처 장관의 행위로 간주한다는 것 등이었다. 이 원칙은 이후 1943년 Carltona doctrine에서 확립되었지만, 지속적으로 논란의 대상이 되었으며, 1970년대 말 대처리즘의 등장 이후에 대폭 변형이 가해졌다.

235) 화이트홀이란 영국 웨스트민스터에 있는 관청이 밀집한 거리의 이름으로, 영국에서는 관료집단, 관료제도 등의 대명사로 사용된다. 한편 ‘화이트홀 모델’이란 1920년대를 전후하여 정립된, 실적에 따른 공무원의 임용과 승진, 공무원의 정치적 중립성 등을 핵심으로 하는 영국의 현대적 공무원제도를 가리키는 용어이며, 종종 ‘웨스트민스터 모델’이란 말로 대체되기도 한다.

236) 펜들턴법은 경쟁시험 등 성과기반 채용 제도 도입, 정치적 이유로 공무원에게 해고·강등 등 불이익을 주는 행위의 금지 등을 골자로 한 법률로서 연방정부 공무원 제도에서 엮관제를 실적주의로 대체한 법률이다.

237) W. Wilson은 1887년에 발표한 ‘행정의 연구’라는 논문에서 정치와 행정이 구분된다는 것, 따라서 행정을 독자적으로 연

t)238) 등을 거치면서 정립되었다.

그러나 이러한 제도들은 그 성립 초기부터 정치와 행정을 엄밀하게 구분하는 것은 불가능하며, 공무원의 불가치적 업무수행이나 정치적 중립성이 불가능한 목표이거나 심지어 바람직하지 않은 것이라는 비판에 직면했다. 자신의 정책의제를 실현하고자 노력하는 과정에서 관료제의 '벽'에 부딪친 정치인들의 불평과 불만에도 직면했다. 또한 행정수반이 관료제를 통제하고 관리해야 하며, 그것이 바로 민주적인 정부에 필수적인 요소라는 생각은 오랫동안 행정학 전문가들에 의해 선호되어 왔다. 아울러 양차대전과 대공황을 극복하는 과정에서 행정기관들이 비대해지고 행정국가화가 진행되면서, 행정수반이 행정부를 일사불란하게 지휘·통제할 필요성,<sup>239)</sup> 또는 그에 대한 욕구, 또는 그것이 좌절되었을 경우의 불만도 함께 커져갔다.

미국에서 행정관료에 대한 대통령의 통제를 강화함으로써 “행정 대통령제 (administrative presidency)”를 시도하다 좌절된 최초의 사례는 닉슨 대통령이다. 그는 첫 번째 대통령 재임기에 추진했던 여러 정책들이 좌절되자 그 주요한 원인 중 하나가 자신에 대해 “이념적으로 적대적인” 공무원들의 유무형의 방해 때문이었다고 판단하고, 두 번째 임기가 시작되자마자 자신에게 충성스러운 내각과 연방정부를 확보하기 위해 다음과 같은 일련의 변화를 시도했다: ①자신의 정책에 협조적·동조적인 고위관리를 선발 임용하는 인사정책, ②예산삭감 등을 포함하는 재정권한의 강력한 사용, ③대통령이 임명한 사람들이 해당 기관 내에서 더 강한 통제력을 행사할 수 있도록 하는 조직개편, ④대통령의 권한을 강화하고 의회의 통제를 우회할 수 있는 방안으로서의 하위법령 제정(regulation writing) 권한의 적극적인 활용.<sup>240)</sup> 이러한 시도는 워터게이트 사건으로 그가 대통령직에서 물러나면서 실패로 끝났지만, 이후 레이건 대통령을 거쳐 최근

---

구할 필요가 있다는 것. 공무원제도의 개혁이 행정개혁의 출발점이라는 것, 잘 훈련된 공무원 집단을 확보할 필요성, 행정서비스가 정치로부터 분리되어야 한다는 것 등을 강조했다(Wilson 1887).

238) 이 법은 연방 공무원이 일자리, 승진, 재정 지원, 계약 또는 기타 혜택에 대한 약속을 사용하여 선거 기부금이나 정치 지원을 강요하는 것, 정책결정(policy-making) 수준 이하의 공무원의 정치 캠페인에 대한 적극적 참가 등을 금지하였으며, 연방 프로그램이 초당파적 방식으로 관리되도록 보장하여 직장에서의 정치적 강압으로부터 연방 공무원을 보호하는 것 등을 주된 내용으로 하였다. 이 법률은 1940년 개정에 의해 지방정부 공무원들에게도 확대 적용되었다.

239) 이와 관련하여 가장 유명한 사례는 1937년 브라운로 위원회(Brownlow Committee)의 보고서다. 행정부에 대한 대통령의 통제력을 강화하는 것을 주된 내용으로 한 이 보고서는 대통령을 보좌하는 공무원을 대폭 확대할 것, 대통령의 행정부에 대한 직접 통제, 공무원청, 예산국, 국가자원위원회 등 관리기관을 대통령실 산하에 둘 것, 모든 독립기관을 기존의 12개 부처 산하로 통합할 것 등을 제안했다.

240) 닉슨 대통령의 행정대통령제 추진의 배경 및 자세한 내용에 대해서는 Nathan(1976)을 참조.

의 트럼프 대통령에 이르는 일련의 행정대통령제 강화 흐름의 시발점 역할을 하였다.

영국에서는 대처 총리의 집권이 전환점이 되었다. 대처 총리와 이후의 - 블레어를 포함한 - 정권들에 의해 도입된 신공공관리(New Public Management) 패러다임(시장지향적 개혁, 탈중앙집중화, 성과관리, 고객중심주의, 경영자 권한 강화, 아웃소싱과 민영화)과 더 정강정책에 충실하고 이념적인 장관과 정무직 공무원들이 주도하는 정책결정의 정치화(politicization of policy-making)가 결합되면서, 화이트홀 모델이 서서히 침식되기 시작했다. 장관과 공무원의 상호의존과 공생관계를 전제한 할데인 협약의 정신은 공무원을 장관들의 목표달성을 가로막는 제약, '우리가 아닌 존재', 혹은 더 나아가 '내부의 적'으로 보는 관점으로 대체되었다. 그들은 공무원을 정권이 추진하는 정책 프로그램을 열성적으로 발전·추진시키는 것이 아니라 기존의 안전한 관리방식에 안주하며 개혁에 저항하는 집단으로 묘사하여 공격했다. 1997년 이후의 모든 정부들은 화이트홀에 대한 익숙한 관리주의적(managerialism) 비판을 받아들였다.

이러한 관점에 기초하여 장관을 포함한 정치적 공무원의 권력과 관료집단에 대한 통제력을 강화하는 일련의 '정치화된 개혁'이 이루어졌다(Richards & Smith 2016, 36~38). 총리와 장관을 지원하는 특별 보좌관의 상당한 증가,<sup>241)</sup> 총리 직속 정책전달 부서의 역할 강화, 민간공급업체를 통한 공공서비스 제공의 증가, 목표 및 시장메커니즘을 이용한 통제의 확대, 사무차관(permanent secretaries)을 비롯한 고위직 경력공무원 승진 및 임용에 대한 정치적 영향력 증가를 통한 '정책 조연의 정치화' 심화, 직업공무원의 대폭 감축,<sup>242)</sup> 싱크탱크나 민간컨설팅업체의 정책조연자 역할 증대로 인한 관료조직의 정책 조연자 역할 축소 및 정책의 단순한 전달자 및 시행자 역할로의 전환 등이 발생했다(Richards & Smith 2016, 39-42).

그리고 그 결과는 화이트홀 모델의 완전한 침식이었다. 그 결과 오늘날의 영국의 행정은 100년 전이나 50년 전과 비교하면 알아볼 수 없을 정도로 변모하였다는 평가를 받고 있다. 즉, 공무원들은 이제 자신들이 그 형성과정에 역할을 하지 않았던 정책의 단

241) 1997년 38명, 2010년 74명, 2015년 107명에 달하는 정치보좌관의 증가(Maer and Faulkner 2015)와 확대된 장관실(extended ministerial offices: EMO)의 창설로 장관이 사용할 수 있는 자원이 증가했다(Richards & Smith 2016, 39-40).

242) 정부의 정책전달 기능이 민간으로 아웃소싱됨에 따라 2005~2015년 기간에 공무원이 약 25% 감축되었다(Richards & Smith 2016, 41).

순한 집행만을 요구받게 되었고, 공무원이 정부를 구성하는 정당이 아니라 그 시점의 정부에 충성한다는 Haldane 협약에 기초한 관습은 완전히 바뀌어, “이제는 공무원이 여당의 의제와 당파적 동기에 얽매어” 있으며, 그것은 좋은 정부를 만드는데 나쁘게 작용하고 있다는 평가를 받고 있다(Diamond 2019, 3-4). 웨스트민스터 모델을 따르는 4개국(호주·영국·캐나다·뉴질랜드)의 사례를 비교연구한 Aucoin도 이들 국가에서 통치 행위가 선거운동과 구별할 수 없게 되고, 정치적으로 임명된 공무원의 규모가 별도의 세력이 될 정도로 커지고, 최고위의 공직들이 정치화되고, 공무원들이 반응적인 것을 넘어서 난잡하게 정치화되어 공공행정의 공정성과 성과관리를 위협할 정도에 이르렀다고 진단했다(Aucoin 2012).

레이건 이후 미국의 모든 대통령들은 크건 작건 의회의 견제를 뚫거나 우회하고, 행정부를 일사불란하게 장악함으로써 자신의 의제를 관철하려는 노력을 해왔고, 그 과정에서 공무원의 정치적 중립성도 여러 각도에서 논란의 대상이 되어 왔다(백창제 2018). 예를 들어 다음과 같은 관찰이 있다.

“스스로 행정부를 운영하기로 결심한 현직 대통령들은 제도적으로 (국가 관료제의 - 역자 주) 깊이를 평가절하하고 의심스럽게 바라보는 경향이 있다. 이 점에 대한 짜증은 최근 몇 년 동안 심화되었다. 행정부의 권력이 커지면서 입법적 지시가 아닌 행정적 통제를 통해 국가를 통치하는 것이 생생하고 매력적인 전망으로 부풀어 올랐기 때문이다. 20세기의 마지막 수십 년 동안 행정부에서 가장 주목할 만한 변화는 국가에 대한 새로운 공약과 서비스의 확대가 아니라 정상에 정치적 관리자(political managers)가 급증한 데서 비롯되었다. 더 많은 보좌관, 더 많은 차관, 더 많은 차관보와 함께 대통령 행정부는 영속 정부(permanent government - 직업공무원 집단을 가리킴: 역주)에 더 큰 압력을 가하기 시작했다. 미국은 이 측면에서 현대 민주주의 국가 중에서 두드러지며, 정치 감독관들이 점점 더 많아지는 현상은, 해결되지 않고 점점 더 논란이 되는 통제에 대한 열망을 암시한다.”(Skowronek & Dearborn & King 2021, 7).

그 가운데서도 공무원의 정치적 중립성과 대통령의 행정권의 충돌을 가장 극적으로 드러낸 것은 트럼프 대통령 시기의 딥스테이트(deep state) 논란과 일사불란하게 통일된 행정부(unitary executive)에 대한 요구, 그리고 연방공무원 집단에 대한 대통령의

정부운영을 방해하는 늪(swamp)과 같다는 비난 등이다.

트럼프 대통령은 2016년 미국 대선 기간에 미국의 관료제를 비난할 목적으로 딥스테이트 음모론을 끄집어냈고, 대통령 당선 이후에는 자신의 정책과 관련하여 행정기관의 저항에 부딪힐 때마다 딥 스테이트(deep state)의 존재를 떠올리게 했다. “비밀스럽고 스스로 서임한 (self-anointed) 수호자 집단”, 즉 국가와 공익을 수호한다는 명분으로 대통령의 정책을 사사건건이 좌절시키는 “그림자 정부”(shadow government)가 있다는 것이다. 그들은 바로 행정 각 부처에 넓고 깊게 뿌리박은 간부급 직업공무원들로 지목되었다. 이 음모론에 의하면 그들은 대중의 요구나 대통령의 정책선호나 의지보다 자신들의 이익과 이념을 우선시하며, 자신들의 은밀하게 강한 네트워크와 능력으로 무장하고 있다(Skowronek & Dearborn & King 2021).

한편 늪과 같은 관료제에 대한 주장은 관료제가 대통령의 정책의지를 무력화시키고, 대중의 이익보다 자신들의 이익을 우선시한다고 주장하는 점에서는 딥스테이트론과 비슷하다. 그러나 딥스테이트론이 기대고 있는 음모론보다는 연방정부 공무원들의 압도적인 반트럼프적·진보적 이념과 직업공무원에 대한 신분보장 제도에 기대어 그들이 행사하는 다양한 비협조와 사보타지 행태로 사례를 들어 그들이 “적절한 투명성과 민주적 책임 없이 연방 권력을 행사”한다고 비판한다는 점에서는 그와 다소 결을 달리한다(Sherk 2022).

트럼프와 그의 지지자들은 위와 같이 연방관료제를 비난하면서 일사불란하게 통일적인 행정부(unitary executive)의 필요성과 이를 위해 대통령의 권한을 강화하고, 직업공무원에 대한 신분보장을 철회하거나 약화시키므로써, 그들이 대통령의 지휘 아래 일사불란하게 움직일 수 있게 해야 한다고 주장했다. 물론 일사불란하게 통일적인 행정부를 요구한 것은 트럼프가 최초가 아니며, 연방 관료들의 반응성에 대해 불만을 가진 대통령도 그 하나만도 아니었다. 그러나 그 강도와 집요함은 역대 대통령 그 누구와도 비할 바 없었다. 더 많은 정치적으로 임용된 자들이 경력직 공무원의 자리를 대체했고, 법률 집행을 확보하기 위해가 아니라 법치주의를 훼손하고 선거 운동장을 자신에게 유리하게 기울이기 위해 대통령의 해임권한을 남용했다는 비판을 받았다. 또한 경력직 공무원들에게 법 규정에 어긋나는 정책을 수립하도록 요구하거나, 법 규정에 어긋나는 방향으로 법집행을 하도록 요구했다는 비판도 제기되었다. 그리하여 일사불란하게 통일적인

행정부에 대한 트럼프와 그 지지자들의 요구는 독재의 유령(specter of dictatorship)을 연상시킨다는 것이다(Driesen 2021). 그 가운데 가장 주목되는 것은 이른바 ‘별표 F(Schedule F)’를 신설한 것이었다. 1978년 공무원개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)에는 “그의 직위가 비밀, 정책결정, 정책입안 또는 정책 옹호 성격의 직위로 결정된” 연방공무원은 고용보호의 적용대상에서 제외한다고 규정하였다(5 U.S.C. § 7511(b)(2)). 이 조항은 이전에는 주목받지 못했고 거의 사용되지도 않았는데, 트럼프 대통령이 대통령 행정명령(Executive Order) 13957호(2020.10.21.)로 별표 F를 신설함으로써 단번에 큰 논란의 중심이 되었다.<sup>243)</sup> 별표 F의 도입은 트럼프의 임기가 거의 끝나는 시점에 이루어졌고, 후임인 바이든 대통령이 2021년 1월 22일 대통령 행정명령 14003호에 의해 이를 폐지함으로써 일과성 해프닝으로 끝나는 듯 했지만, 보수 싱크탱크들이 그 부활을 강력히 제안하고 있고, 트럼프가 매우 우선순위가 높은 선거공약으로 제시하였기 때문에, 제2기 트럼프 행정부에서 부활할 가능성이 매우 높게 점쳐지고 있다.

이 제도가 도입된다면 연방정부 소속 과학자, 변호사, 규제기관 종사자, 공중보건전문가 및 고위 직책을 맡고 있는 많은 사람들이 적법 절차에 대한 권리를 상실하고 어떤 경우에는 노조 대표권도 상실할 것으로 전망되었다. 얼마나 많은 일자리가 이로 인해 영향 받을지 확실치 않지만, 공무원 전문가와 노조 지도자들은 210만 명의 연방공무원 중 수만에서 수십만 명이 영향 받을 것으로 예측했다.<sup>244)</sup> 한편 2024년 대통령 선거를 앞두고 보수싱크탱크인 헤리티지재단은 트럼프대통령 취임과 더불어 행정부에 진입할 약 2만명의 명단을 만들고 있다고 보도되기도 하였다.<sup>245)</sup> 이 계획이 만약 실현된다면, 미국 연방정부 공무원의 중립성은 심각한 위기에 빠질 것으로 예상되며, 혹자는 대통령의 권력이 엄청나게 확대되어 1789년 미국 헌법이 제정된 이래 헌법상의 권력균형에

243) 별표 F는 “대통령의 교체로 인해 일반적으로 변경되지 않는 기밀, 정책 결정, 정책 수립 또는 정책 옹호 성격의 직위는 별표 F에 나열되어야 한다. 일정 F의 직위에 개인을 임명할 때 각 기관은 행정적으로 가능한 한 재향군인 우대 원칙을 따라야 한다.”고 규정하였다. 이는 별표 C의 “대통령의 교체로 인해 일반적으로 변경되는 기밀 또는 정책 결정 성격의 직책은 별표 C에 나열되어야 한다.”는 기존 규정과 대비된다. 즉 기존에는 대통령이 교체되면 일반적으로 함께 교체되던 기밀 및 정책 관련 고위공무원들만 고용보호의 대상에서 제외되어 있었는데, 별표 F의 신설에 따라 대통령의 교체와 무관하게 임명되는 기밀·정책 관련 고위직들도 고용보호의 대상에서 제외된 것이다.

244) Rein, Lisa; Yoder, Eric (October 22, 2020). “Trump issues sweeping order for tens of thousands of career federal employees to lose civil service protections”. The Washington Post.

245) Swan, Jonathan; Haberman, Maggie (April 20, 2023). “Heritage Foundation Makes Plans to Staff Next G.O.P. Administration”. The New York Times. ISSN 0362-4331. Retrieved September 19, 2023.

가장 큰 변화가 초래될 것으로 예상하고 있다(Kettl 2023).

대통령의 정치적 지향과 정책에 대한 반응성이 높아지고 공무원의 정치적 중립성이 흔들리고 있다는 점에서는 한국도 예외가 아니다. 예를 들어 이창길은 민주화 이후 정치세력의 정책에 대한 선호 및 영향력 강화, 이해관계자 참여확대, 주민참여 확대 등의 영향으로 정책이 정치화되고(정책의 정치화), 개방형 임용의 도입 및 확대, 정책보좌관제의 운영, 공공기관장의 정치적 임용 확대 등 정치적으로 영향 받는 인사가 증가하며(인사의 정치화), 자신의 행동이나 태도가 정치적으로 미칠 효과를 예측하여 행동하고, 정치권력에 맹목적으로 복종하거나 의도적 침묵이 확산되는 행태가 확산되는(행태의 정치화) 관료제의 정치화 현상에 따른 ‘관료제의 위기’가 나타나고 있다고 진단한다(이창길 2020).

김다나·임도빈은 정치와 행정의 ‘자색지대(purple zone)’에 위치한 고위공무원단 소속 공무원들이 선출직 공무원의 민원성 청탁, 당리당락에 따른 정책개입, 특정 정치세력(또는 정책) 지지 여부를 기준으로 보답하거나 보복하는 인사개입 등이 공무원의 정치적 중립을 위협하고 있다고 진단한다(김다나·임도빈 2019).

한편 한승주 등은 고위공무원단에 대한 인사권, 대통령실 같은 직할기구의 확대와 이를 통한 부처에 대한 통제, 예산통제, 성과관리 그리고 조직개편 등을 통해 관료기구를 통제하고 대통령의 정책 및 정책의제에 대한 반응성을 확보하고 있으며, 이는 민주화 이후 역대 정부에서 점점 강화되고 있는 추세라고 분석하고 있다(한승주·최흥석·이철주 2022).<sup>246)</sup>

다음과 같은 신문기사의 내용은 우리나라 공무원 조직의 은밀한 정치화가 상당히 심각한 상황에 이르렀다는 것을 보여준다.

*“예전과 비교해서 요즘 관료사회의 달라진 모습 중 하나는, 대선 때 퇴직 관료들이 대거 후보 캠프에 들어간다는 점이다. 과거엔 특정 후보를 돕더라도 물 밑에서 돕는 걸 선호했다. 요즘엔 공개적으로 캠프에 이름을 올리는 걸 좋아한다. 그래야 정권을*

246) 여러 연구에서 반복적으로 언급되는 고위공무원단과 관련해서는 각 부처에서 연공서열에 의해 이루어지던 국장급 이상의 고위공무원 인사관리가 중앙인사기관이 전체 부처를 대상으로 통합관리하는 방향으로 바뀌면서 대통령의 인사에 있어서의 영향력이 확대되었으며, 고위공무원단 소속 공무원들의 신분보장이 다소 완화되고, 신분 불안정이 확대되었다는 분석이 있다(서원석 2017, 39).

잡은 뒤 부처 고위직이나 산하기관장으로 복귀할 수 있기 때문이다. 중앙부처의 국장급 공무원은 “장·차관은 물론이고 산하기관장이나 하다못해 산하기관 임원이라도 하려면 캠프에서 분명하게 ‘우리 편’이라는 인식을 받아놓아야 한다는 게 요즘 분위기다. 후보 캠프에서 일하지 않은 사람은 아무리 능력이 있어도 산하기관장 한자리 차지하기 어려운 시대가 됐다”고 말했다.

(중략)

상층부는 새로 들어오는 정권에 적응해서 마지막 승진을 해야 하니까 정치에 더 해바라기 하는 모습을 보인다. 그러나 현 정권 임기 안에 승부를 보려는 상층부와 달리, 중·하위직 공무원들은 정권의 국정 목표보다 내부 평판에 더 신경 쓰고, 나중에 생길지 모를 정치·사법적 논란을 피하는 데 힘을 쏟는 분위기가 커졌다. 과거엔 대통령실에서 근무하는 게 유능함의 상징이었지만, 지금은 그렇지 않다.” (박찬수 2023).

## 5 중립성의 바람직한 모습은 무엇인가?

한국의 관료, 관료제에 대한 일련의 질적 분석을 수행한 이병량은 “기본적인 책무에 대한 불성실, 징후가 비교적 뚜렷하게 드러났던 거대한 불의에 대한 순응, 그리고 그에 대한 침묵”이 한국의 관료 및 관료제가 보여준 모습이었다고 진단한다. 그리고 그 원인을 여러 각도에서 설명하고 있는데, “자리”로 대표되는 자기 이익의 추구, “조직이 지나치게 정치화되어 있다는 자각”, “관료의 책무를 정권의 의지에 순응하는 것으로 받아들이는 순종의 이상화 경향”, “윤리적 판단의 부재로서의 무사유성”, 그리고 마지막으로 “현실에 대한 진단이나 설명 보다는 스스로의 행위를 정당화하는” “관료의 나르시시즘”으로 해석하고 있다(이병량 2017).

그는 또 박근혜 정부에서의 문화예술계 블랙리스트 사건과 문재인 정부에서의 환경부 산하기관 블랙리스트 사건을 공무원의 정치적 중립성과 ‘악의 평범성’이라는 관점에서 분석하였다. 이 글에서 그는 첫째, 관료들이 정치적 상관의 부당한 지시에 대해 ‘저항의 흔적’이 뚜렷이 보이지 않고, 오히려 과정 내내 ‘적극적 역할수행’의 흔적이 보인다는 점(복종의 의무 내면화: 영혼의 포기), 둘째 스스로의 윤리적 판단은 없이 상관의 지시를 맹목적으로 따르는 방식의 ‘자기방어 기제의 일상화: 책임 회피의 수단’, 셋째, “서로 반대의 방향으로 작용된 정치적 통제에 복종한 경험”이 정치에 대한 부정적인 인

식을 강화하면서 권위주의에 대한 향수로 이끌리게 한다고 분석한다(이병량 2022).

이러한 분석에는 다소 가설적인 내용이 섞여 있지만, 우리나라에서 민주화 이후 여러 요인에 의해 관료제와 그들에 의한 행정이 정치·사회적 압박을 받으며, 결코 바람직하지 않은 방향으로 변화해가고 있다는 우려를 주기에는 충분하다. 그리고 이러한 맥락에서 ‘공무원의 정치적 중립성’ 개념도 표류하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 과연 공무원의 정치적 중립성의 바람직한 모습은 무엇일까? 이하에서는 앞에서 잠깐 언급한 바 있는 ‘적극적(능동적) 중립성’이라는 관점에서 몇 가지 요소를 제시하고자 한다.

첫째, 그리고 가장 중요한 것은 현 정부의 정치적 상관들을 충실히 보좌하는 것이다. 여기에는 그들의 명령을 받아 -정책 방향을 결정하는 것이 아니라 구체화한다는 의미에서 -정책을 수립하고, 최선을 다하여 그것을 시행하는 것이 포함된다. 이것은 정부 정책의 효과적인 시행을 위해 필수 불가결한 요소다.

그러나 이것이 무조건적인 복종을 요구하는 것은 아니다. 뒤에 다시 언급하겠지만 정치적 상관의 명령이 헌법과 법률에 합치하는 한에서만 복종의 의무가 있다. 충실히 보좌한다는 것은 단순히 복종하고 명령을 따르는 것을 넘어선다. 그 분야에서 오랜 경험을 쌓은 정책·행정 전문가로서의 유용한 정보와 숙고하고 숙의하여 도출한 의견을 가능한 비공개적인 방법으로 제공하는 것이야말로 충실한 보좌의 매우 중요한 요소다(Rourke 1992; Weimer 2005). 즉 정치적 상관들이 듣고 싶어 하는 말을 줄이고, 그들이 불편하게 생각할 수 있더라도 사안에 대한 보다 객관적인 예측·분석·평가를 제공해야 한다는 것이다(Donnelly 2014).

물론 정치적 상관은 직업공무원의 이러한 충언을 불편하게 생각할 수 있고, 심지어는 불이익을 줄 수도 있다. 직업공무원이 이러한 불이익을 감수한다는 것이 현실적으로 어려울 수 있지만, 바로 그렇기 때문에 공무원의 신분이 두텁게 보장되는 것이다.<sup>247)</sup>

둘째, 비당파적이며 공정하게 업무를 수행해야 한다. 행정부의 관료가 현 정부의 정치적 상관을 충실히 보좌한다는 것은 여당을 지원하는 것과 구별되어야 한다. 원론적으로 볼 때 여야 국회의원은 행정부 공무원의 입장에서 공정하게 대해야 할 대상이다. 물론 정부와 여당이 정책과 입법에서 한 몸처럼 움직일 수 있고, 당정협의의 결과가 정부

247) “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” (대한민국 헌법 제7조제2항)

의 정책으로 반영되기 때문에 현실적으로는 구별하기 어려울 수 있지만 구별할 수 있는 한 구별하는 것이 원칙이다. 그렇지 않으면 행정의 정치화와 난잡한 당파성이 견잡을 수 없게 될 것이기 때문이다.<sup>248)</sup>

시민사회의 여러 이해관계자들과의 관계에서는 특정한 이념, 이익에 치우치거나 포획되지 않는 공정한 업무수행이 중요하다. 또한 자신의 이익을 위해 독단적으로 권력을 행사하거나, 친구를 지원하거나, 적에게 해를 끼치거나, 시민의 기본권을 부정하는 등의 비윤리적·범법적 행동을 하지 않는 것도 포함한다(Matheson, A. et al. 2007). 예를 들어 말하자면 야당이나 정부에 대해 비판적인 사람들, 또는 그들을 지지하는 사람들에게 다른 사람들에 비해 세무조사나 형사사건 등으로 편파적으로 불이익을 주거나, 반대로 여당이나 그 지지자들의 범법행위를 편파적으로 감싸는 것은 이 원칙에 위배되는 것이다.

셋째, 헌법과 법률에 합치하는 것이 기준이 되어야 한다. 앞서 블랙리스트 사건을 언급했듯이, 그리고 국정원댓글공작사건에서도 볼 수 있듯이, 우리나라에서는 공무원의 '복종의 의무'가 지나치게 강조된 나머지 발생한 중립성의 개인적·조직적 실패사례들이 많이 있다. 명백히 정치적 중립을 지키지 못했음에도 불구하고 그들이 정치적 중립을 지켰다고 주장하는 것에 대한 다음과 같은 비판은 매우 적절하다.

*“선출직 및 정무직의 요구에 충실히 이행해야 하는 정치적 대응 의무 또는 제충직 책임은 확장 해석하고 과잉 강조한 반면에, 지시의 정치성·부당성을 판단해야 할 전문 직업적 의무 또는 전문가적 책임은 축소 해석하고 최소화함으로써 심리적 딜레마를 겪지 않고 파당적 활동을 수행할 수 있었던 것이다”(한승주 2016, 128-129)*

즉 헌법과 법률이 요구하는 바를 지켜서 업무를 수행하는 것이 정치적 중립성이 정당화되는 기본 조건이며, 위헌·위법적인 지시에 맹목적으로 복종하고 이를 수행했을 경우

248) 주인-대리인 이론에 따르면 대리인인 공무원은 주인인 선출된 공무원의 통제를 받아야 하지만 공무원이 주인으로 섬겨야 하는 대상은 “정치적 상관만이 있는 것이 아니고, 국민, 헌법적 가치, 그리고 국가 전체 등 여럿이다. 이른바 복-주인 문제(multiple principal problem)”가 있는 것이다(임도빈 2020, 36). 다만 다른 주인들은 추상적이기 때문에 구체적인 주인인 정치적 상관 - 그들도 주권자의 대리인인 -에 의해 통제받는 것일 뿐이다. 이중적 주인-대리인 관계에 있는 것이다. 비록 민주주의의 원리의 하나인 다수결원칙에 따라 선거에 승리한 대통령이 국민 전체로부터 수권을 받은 것으로 간주되지만, 현실적으로는 유권자 40% 인파의 지지로 선출된다는 점을 고려할 때, 대통령의 권한, 더 넓게 정치적 상관들의 권한의 사용에는 절제가 따라야 한다.

에는 정치적 중립성과 복종의 의무라는 보호막의 뒤에 숨을 수 없다는 의미다.

넷째, 그리고 마지막으로 정부의 연속성과 정책의 지속가능성을 고려해야 한다. 정권과 정부는 구별된다. 정권이 바뀌고, 정책노선이 크게 바뀌어도 정부는 지속되고, 기존의 정책은 상당기간 시행된다. 그리고 정책의 지속성과 일관성은 정부에 대한 신뢰의 기초다. 그런데 선거 결과에 따라 정부에 들어왔다 나가는 대통령을 포함한 정치적 상관들은 이 요소에 대한 관심이 적거나 거의 없을 수 있다. 따라서 관료와 관료조직은 이른바 지속적 국가(steady state)를 유지할 중요한 책임이 있다.

물론 정권교체로 점령군처럼 도달한 새 정부의 정치적 상관들은 지난 정부의 정책이 존속·유지되는 것에 대해 적대적일 수 있으며, 심지어 그것을 ‘청산’의 대상으로 볼 수도 있다. 이점은 우리가 지난 10여 년 동안 정치적 대립의 심화와 정치적으로 거의 적대적인 세력 사이의 정권교체를 통해서 목격한 바 있다. 그리고 그것이 관료조직을 조직적으로 정신적으로 상처 입히기도 한다(이병량 2015; 이병량 2017). 개인적으로나 조직적으로 관료·관료조직은 스스로 이러한 정치적 진자운동의 부정적 영향을 막기 어렵다.

공무원의 정치적 중립과 공정한 업무수행, 그리고 정부의 연속성과 정책의 지속가능성이 중요한 국가적 자원이고 사회적 가치라면 주권자이고 주인인 국민이 그 보호자가 되어야 한다.<sup>249)</sup> 공무원의 중립성과 공무원 조직의 건강성을 지키는 것이 좋은 정부를 유지하는 중요한 요소이고, 국민의 궁극적인 이익이며, 독재정치 또는 포퓰리즘의 위험을 막고 민주주의를 지키는 길이기 때문이다.

249) “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”는 대한민국헌법 제7조제1항의 언명은 추상적이며, 그 구체적인 구현의 방법을 둘러싸고 많은 해석과 논란의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 헌법의 이 언명은 공무원의 궁극적 주인이자 공무원이 궁극적으로 책임을 지는 대상은 정치적 상관이나 아니라 바로 국민임을 명시하고 있다.



## 참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트



## 참고문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

#### 1장

고용노동부(2017), ILO 주요협약

김의영(2013), 노동행정론. 민음사

노동부(1978), 노동행정10년사

노동부(2006), 노동행정사 1·2·3

이목훈 외(2003), 노동행정론. 형설출판사

Wallin, Michel(1969), Labour administration : origins and development

Stephen D. Krasner(2009), *Power, the State, and Sovereignty*

#### 2장·3장·4장·7장, 결론 2절

강원택(2014), 한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가, 역사비평 108

고용노동부 국제기구담당관실(2010), ILO 주요협약. 고용노동부

고용노동부(2021.5.7.), 국제노동기구와 손잡고 양질의 일자리 실현을 위한 국제개발협력 추진, 보도자료

고용노동부(2022), 집단적 노사관계 업무매뉴얼. 고용노동부

고용노동부(2024), 2024회계연도 예산·기금운용계획 개요. 고용노동부

고용노동행정개혁위원회(2018), 고용노동행정개혁위원회 활동결과보고서: 국정과제 1 적폐의 완전하고 철저한 청산. 고용노동부

- 곽건홍(2001), 일제의 노동정책과 조선노동자 1938~1945. 신서원
- 국정원과과거사건진실규명을통한발전위원회(2007), 과거와 대화 미래의 성찰 - 언론·노동편 (V) -. 국가정보원
- 권오성(2020), 산재유족 특별채용 단체협약 조항의 적법성- 대법원 2020. 8. 27. 선고 2016다248998 전원합의체 판결, 노동리뷰 189
- 권태구·김도형·장신철·권현경·김다현·오문환(2023), 사회보험료 지원사업 10년, 평가와 개선과제 : 지자체 사업을 중심으로. 한국기술교육대학교 고용직업능력개발센터
- 기호운(2024), 서울시의 노동정책, 어디까지 왔고 어디로 가고 있는가: 오세훈 서울시 노동정책 3년 평가, 오세훈 서울시정 중간평가 토론회: 시민의 권리·안전·공공성을 중심으로
- 기획재정부(2015.5.7.), 공공기관 임금피크제로 2년 간 6700여 명 청년 고용 전망, 보도자료
- 김강식(2018), 최저임금 결정구조 논의, 경상논총 36(4)
- 김경일(2007), 일제의 노동정책과 노동운동, 동양학 41
- 김광운(1992), 1930년 전후 조선의 자본·임노동관계와 일제의 노동통제정책, 국사관논총 38
- 김기우·노상현·조임영·오상호(2017), 근로감독제도 개선방안 - 우리나라와 외국의 단체협약 시정제도 운영사례를 중심으로 -. 한국노총중앙연구원
- 김성중·성제환(2005), 한국의 고용정책. 한국노동연구원
- 김세진(2021), 최저임금 결정구조의 문제점과 개선방안: 당사자가 배제된 최저임금 협상 극복방안, 희망이슈 61. 희망제작소
- 김수곤(2006), 기고문: 내가 본 노동행정, 한국노동행정사. 노동부
- 김승조(2000), 입법절차에 있어서 입법부와 행정부의 협력관계, 법제 514.
- 김영준(2016), 세계화, 기술진보 그리고 소득불평등, 나라경제 2016(10)
- 김정우(2005.7.), 파업성향 국제비교, 노동리뷰 7
- 김종진(2022), 윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 방향 모색, 한국노동사회연구소 창립기념 토론회: 윤석열 정부 시기 노동정책 전망과 대응 방향 모색(2022.5.11.)

- 김준(1999), 5·16 이후 노동조합의 재편과 ‘한국노총 체제’의 성립, 사회와 역사 55
- 김준(1999), 제2부 사회적 합의와 노동정치 1의 전개(1989~95), 최영기·김준·노중기·유범상.  
한국의 노사관계와 노동정치 1: 1987년 이후 사회적 합의를 중심으로. 한국노동연구원
- 김준(2007), 개별적 노사관계의 원형적 질서의 형성- 1950년대 근로기준법의 시행과정을  
중심으로(pp.177-214), 사회와 역사(구 한국사회사학회논문집) 74
- 김준(2014), 1960년대 근로기준법 개정과 그 시행 실태(pp.9-65), 사회와 역사(구 한국사회  
사학회논문집) 101
- 김준(2015), 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성 : 현황과 과제, 현안보고서(280). 국회입법  
조사처
- 김희성(2023), 노동개혁의 방향과 과제. 윤석열 정부의 노동개혁 진단과 당면과제, 김형동  
의원실 외 바람직한 노동개혁의 길 모색 토론회(2023.3.9.)
- 노동부(2006a), 노동행정사 1: 총괄. 노동부
- 노동부(2006b), 노동행정사 4: 노사관계정책. 노동부
- 노진귀(2007), 8·15해방 이후의 한국노동운동-한국노총 측면의 시론적 재조명. 한국노총중  
앙연구원
- 더불어민주당(2018), 나라다운 나라 든든한 지방정부: 성장·변화·공정·평화의 나라, 2018년  
전국동시 지방선거 정책공약자료집. 더불어민주당
- 매일경제(1988.10.22.), 관계기관회의 폐지
- 문기섭(2003), 노동행정과 근로감독. 한국노동연구원
- 민주노총(2015.6.24.), 사실 왜곡과 부풀리기로 단체협약 불법으로 몬 노동부 단협조사:  
인사·경영권과 쉬운 해고 등 고용불안 단체협약으로 개악하려는 의도, 보도자료
- 박명준(2023), 제3장 한국형 사회적 대화체제의 성격규명 : 동학, 기능, 딜레마를 중심으로,  
장흥근·박명준·박성국. 한국형사회적대화모델연구. 한국노동연구원
- 박용철(2024), 노사관계 정책, 총선 심판 민심은 사회 대전환을 요구한다: 윤석열 정부  
2년 노동·사회정책 평가 토론회 자료집. 민주노총 외(2024.5.7.)

- 박은정(2022), 단결권의 이해(pp.521-560), 사회법연구 48
- 박천오(2005), 한국 정책과정에서의 부처 간 권력관계에 관한 실증연구(pp.1-28), 행정논총 43(3)
- 박천오(2011), 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식(pp.25-50), 행정논총 49(4)
- 법제처 법제조정법제관실(2019.9.), 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준과 노동관계법 개정안 (pp.20-39), 법제소식 88
- 성지미·안주엽·길현중·황준욱(2016), 고용노동행정 지방이관 효과성 평가, 고용노동부 학술 연구용역보고서.
- 손영우(2014), 프랑스에서는 왜 단체협약적용률이 높은가?(pp.35-68), 국제지역연구 17(4)
- 손호철(2004), 한국의 산업화가 노동과 복지체제에 미친 영향(pp.162-183), 사회과학연구 12(2)
- 연하청 외(1988), 사회보장제도의 정착과제와 발전방향. KDI
- 오재록(2006), 관료제 권력의 측정과 권력지수의 개발: 45개 중앙행정기관을 대상으로, 행정논총 44(4)
- 오재록(2018), 관료제 권력 측정: 박근혜 정부 중앙부처를 중심으로, 한국행정학보 52(1)
- 옥우석·강창희(2009), 노동시장제도 평가지표의 의미 - 국제평가기관 지수들을 중심으로, 비교경제연구 16(2)
- 유경준(1999), 노사관계에 있어서 정부의 역할. 한국개발연구원
- 유진식 외(2010), 각국의 법률안 제안제도 비교 및 예산수반법령의 입법절차 개선에 관한 연구. 법제처
- 유혜경(2019), 1960년대 박정희정권시대의 노동운동과 노동법, 경희법학 54(2)
- 윤성원·양재진(2015), 한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구, 정부학연구 21(2)
- 윤은기(2020), 발전행정과 문화. 윤성사
- 이덕재(2008), 한국의 '사회적 합의'에 관한 경기변동론적 고찰, 경제학연구 56(4)

- 이병훈(2017), 이명박·박근혜 정부의 노사관계정책 평가, 이명박근혜정부 10년 노동정책 평가와 향후과제. 이용득 의원실
- 이병훈(2021.10.), 문재인 정부 노동정책에 대한 평가, 동향과 전망 113
- 이병희(2017), 노동조합이 임금 분배에 미치는 영향: 1987-2016, 경제발전연구 23(4) ([http://dx.doi.org/10.20464/kdea.2017.23.4.1.](http://dx.doi.org/10.20464/kdea.2017.23.4.1))
- 이상문(2020), 선원법의 법적 성질: 특히 제2장과 제3장을 중심으로, 한국해양경찰학회보 10(2)
- 이상의(2006), 일제 하 조선의 노동정책 연구, 연세국학총서. 해안
- 이상호·유일선·양철훈(2020), 세계화와 인적자본이 노동수요에 미치는 영향: 한국 제조업을 중심으로, 인적자원관리연구
- 이원보(2004), 한국노동운동사 5 : 경제개발기의 노동운동, 1961~1987. 지식마당
- 이인재(2018), 최저임금 결정구조의 경제적 분석, 노동경제논집 41(4)
- 이정우·남상섭(1994), 한국의 노동조합이 임금분배에 미치는 영향, 경제학연구 41(3)
- 이정희(2017), 2016년 노사관계 평가와 2017년 전망 -저성장·불확실성 시대의 불안정한 노사관계, 노동리뷰(2017.1.)
- 이주환·정애경(2018), '고용노동행정개혁위원회 활동결과보고서' 요약, 노동사회 203
- 이창원 외(2009), 외국의 고용노동행정 조직의 변화추이와 시사점 : OECD 국가를 중심으로, 고용노동부 연구용역보고서
- 이철승(2017), 결합노동시장지위와 임금불평등의 확대(2004~2015년), 경제와 사회 115
- 이철희(2020), 인구변화와 사회경제적 불균형, 학예연구 2020(02). 글로벌지식협력단지
- 이철희(2024), 인구변화로 인한 노동수급 불균형 전망과 대응 방안. 인구감소의 노동시장 영향의 대응과제, 한국경제연구원 한국노동연구원 공동세미나(2024.6.25.)
- 임도빈(2005), 개발협력시대의 비교행정학: 선진국과 개발도상국의 분석적 이해. 박영사
- 장홍근·박명준·박성국(2023), 한국형 사회적 대화 모델 연구. 한국노동연구원
- 정인수, 박상민(1999), 주요국의 노동행정조직. 한국노동연구원

- 정재우(2015), 주요 OECD 국가들의 파업성향 국제비교, 노동리뷰(2015.11.)
- 정준호·남종석(2019), 근로자의 결합노동시장지위가 임금 분포에 미친 효과, 동향과 전망 106
- 정책브리핑(2024.5.9.), 노사법치주의 확립으로 공정한 노동시장 조성...대화와 타협의 노사관계: [윤석열정부 2년] 노동개혁 “노동개혁으로 성장과 일자리 창출 뒷받침...노동 개혁의 출발은 노사법치”, 대한민국정책브리핑. 2024.9.30. 접근 (<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148928987#policyNews>)
- 정흥준(2018.1.), 고용노동정책의 전환기, 2017년 노사관계 평가와 2018년 전망 (pp.7-26), 노동리뷰 154
- 정흥준(2022), 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제, 제24회 노동권익포럼(2022-1) 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부 노동정책의 과제와 전망. 서울노동권익센터
- 조성한(2007), 정부조직구조의 영향요인(pp.1-18), 한국조직학회보 4(2)
- 참여연대 노동사회위원회(2019.4.4.), 광역지방정부의 노동행정 방향과 과제, 참여연대 이슈리포트
- 총무처(1982), 총무처연보. 총무처
- 한국경제인협회(2024.7.22.), 외국인투자기업 대상 한국 노동시장 인식 조사, 보도자료
- 한국고용정보원(2024.3.19.), 2022년~2032년 중장기 인력수급 전망 및 추가 필요인력 전망
- 한국노동법학회(2006), 근로기준법 적용범위의 합리화 방안 연구, 노동부 연구용역보고서
- 한국노동연구원(2023), 2023 KLI 해외노동통계. 한국노동연구원
- 한국조직학회(2008), 노사관계 관련 노동행정조직의 바람직한 모델에 관한 연구 (수정본)-노동위원회를 중심으로, 노동부 정책연구용역 보고서
- 한국조직학회(2009), 외국의 고용노동 행정조직의 변화추이와 시사점(OECD 국가를 중심으로, 노동부 정책연구용역 보고서
- 한승주(2016), 관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석

- (pp.103-137), 행정논총 54(1)
- 한지우·오삼일(2023), AI와 노동시장 변화, BOK 이슈노트(2023.11.16.)
- 해양수산부(2022), 개방형직위(선원정책과장) 안내 자료
- 행정자치부(2004), 행정자치통계연보. 행정자치부
- 황덕순(2005), 노동조합이 임금격차에 미치는 효과에 대한 시론적 분석과 연대임금 정책 (pp.65-93), 동향과 전망 63
- 황선웅(2017), 노동조합이 비조합원 임금에 미치는 영향: 지역 수준 분석(pp.79-108), 산업노동연구 23(2)
- 吉岡吉典(2010), ILOの創設と日本の労働行政. 東京 : 大月書店
- 大内伸哉(2019), AI시대의 근무방식과 법: 2035년의 노동법을 생각하다. (이승길, 역). 박영사 (원본 출판 2017년)
- 石黒拓爾(1955), 第一章 労働行政の概念. 松岡三郎·石黒拓爾, 日本労働行政. 勁草書房
- 濱口桂一郎(2009), Ch. 11 労働行政 - その推移と三者構成原則, 久本憲夫編著, 労使コミュニケーション (叢書·働くということ」第5巻), 東京: ミネルヴァ書房 (<http://hamachan.on.coocan.jp/minervahataraku.html>)
- Albert, M(1993), Capitalism versus Capitalism. New York: Four Walls Eight Windows Press
- Blelloch, D.H.(1938), A Historical Survey of Factory inspection in Great Britain(pp.614-659), International Labour Review 38(5)
- Bordogna, L., & Cella, G.P.(1999), Admission, Exclusion, Correction: the Changing Role of the State in Industrial Relations(pp.14-33), Transfer: European Review of Labour and Research 5
- Dadush, U. & Shaw, W.(2012.2.2.), Globalization, Labor Markets, and Inequality. Carnegie Endowment for International Peace, 2024.10.4. 접근 (<https://carnegieendowment.org/research/2012/02/globalization-labor-markets-and-inequality?lang=en>)

- Daza, J.L.(2021), Ch.2 Evolution of National Systems of Labour Administration Since the Adoption of the ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150). In: Heyes, J. & Rychly, L. (eds.) The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges, Geneva: ILO
- Dumas, Jean-Philippe(2016), Chapitre IX. La police sanitaire et industrielle. L'Etat, moteur du progres, Institut de la gestion publique et du developpement economique. (<https://doi.org/10.4000/books.igpde.4323>)
- Dumas, Jean-Philippe(2016), Chapitre X. Les institutions du travail. L'Etat, moteur du progres, Institut de la gestion publique et du developpement economique (<https://doi.org/10.4000/books.igpde.4324>)
- Edmund H. and C. Frege(2006), "New Actors in Industrial Relations", British Journal of Industrial Relations 44(4)
- Esping-Andersen. G.(1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press
- Fechner, H.(2022), Ch.26. Standard-Setting in Colonial Labour Regulation and the Great Depression. In: Nullmeier, F., Gonzalez de Reufels, D., Obinger, H. (eds) International Impacts on Social Policy. Global Dynamics of Social Policy, Palgrave Macmillan, Cham ([https://doi.org/10.1007/978-3-030-86645-7\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-030-86645-7_26))
- Gravis, M. & Heyes, J.(2021), Varieties of Labour Administration in Europe and the Consequences of the Great Recession(pp.1282-1304), Economic and Industrial Democracy 42(4)
- Hahs, J.(2022), Ch.14. The ILO Beyond Philadelphia. In: Nullmeier, F., González de Reufels, D., Obinger, H. (eds) International Impacts on Social Policy. Global Dynamics of Social Policy(pp.171-188), Palgrave Macmillan, Cham ([https://doi.org/10.1007/978-3-030-86645-7\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-030-86645-7_14))
- Hall, P.A. & Soskice, D.(2001), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations

- of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press; 2001
- Hastings, T. & Heyes, J.(2016), Comparative Developments in Labour Administration, Geneva: ILO
- Heyes J & Rychly L eds.(2013), Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions. Cheltenham: Edward Elgar/ILO
- Heyes, J. & Rychly, L. eds.(2021), The Governance of Labour Administration, Geneva: ILO
- Heyes, J., Rychly, L., Gavris, M., and M. Ruiz.(2021), Ch. 1. Introduction to The Governance of Labour Administration(pp.1-21). In: Heyes, J. & Rychly, L. (eds.) The Governance of Labour Administration, Geneva: ILO
- Howell, Chris(2005), Trade Unions and the State: The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000. Princeton: Princeton University Press
- ILO(1989), Labour administration in a Changing World, ILO Labour Administration, Branch (drafted by Glen Sheehan) Document No. 15, Geneva: ILO.
- ILO(2011a), Labour Administration. International Labour Conference, Labour Administration and Labour Inspection, 100th Session, 2011, Report V, ILO: Geneva
- ILO(2011b), Labour Administration. Labour Administration and Labour Inspection, International Labour Conference, 100th Session, 2011, Report V, Geneva: ILO
- ILO(2015) Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality. Geneva: ILO
- ILO(2019), 더 나은 미래를 위한 일. 고용노동부 번역 (원제: Work for a brighter future: Global Commission on the Future of Work)
- ILO(2022), The Framework of the Labour Administration System, ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems(Module 1). Geneva: ILO

- IMD(2024), IMD World Competitiveness Yearbook 2024. Lausanne: IMD World Competitiveness Center
- ITUC(2022), 2022 ITUC Global Rights Index. ITUC
- ITUC(2024), 2024 ITUC Global Rights Index. ITUC
- Jeong, D. Y. and R. Aguilera(2008), “The Evolution of Enterprise Unionism in Japan: A Socio-Political Perspective”, *British Journal of Industrial Relations* 46(1)
- Jeong, DY.(2010), *The Role of the State in Industrial Relations*(pp.95-126), *Seoul Journal of Business* 16(2)
- Kott, Sandrine(2014), Ch.11 From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930s”. In: Rodogno, D., Bernhard Struck and Jakob Vogel (eds.), *Shaping the Transnational Sphere* (pp.238-258), New York: Berghahn Books
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H.(2014), *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Elgar
- Lécuyer, N. & Courdouan, J.(2002), *New Forms of Labour Administration: Actors in Development*, Geneva: ILO
- MacLaury, J.(1998), *A Brief History: The U.S. Department of Labor*. (<https://www.dol.gov/general/aboutdol/history/dolhistoxford>)
- Maul, D.(2012), Prologue: Separate worlds — The ILO and “native labour”, 1919-39. In: ILO, *Human Rights, Development and Decolonization*. International Labour Organization (ILO) Century Series. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230358638\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230358638_2) 참조

- Maul, Daniel(2008), Internationale Organisationen als historische Akteure: Die ILO und die Auflösung der europäischen Kolonialreiche 1940-1970, Archiv für Sozialgeschichte 48
- McGaughey, E.(2015), The Codetermination Bargains: The History of German Corporate and Labour Law. LSE Law, Society and Economy Working Papers, 10/2015.
- Meskill, D.(2018), Optimizing the German Workforce: Labor Administration from Bismarck to the Economic Miracle. New York: Berghahn Books. (<https://doi.org/10.2307/j.ctt9qdd9p>)
- Middlemas, K.(1979), Politics in Industrial Society, London: André Deutch..
- Papadakis, Konstantinos(2021), Social dialogue at the dawn of the ILO's centenary: sorting out challenges, setting priorities for the future. Heyes, Jason & Ludek Rychly eds. The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges. Chetham: Edward Elgar Publishing (Geneva: ILO)
- Randma-Liiv, T. & Kickert, W.(2017), The Impact of Fiscal Crisis on Public Administration Reforms in Europe(pp.1-9), Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 19
- Rychly, L.(2009), Labour Administrations and National Labour Policies: Current Challenges, Practices and Policies. Geneva: ILO
- Rychly, L.(2013b), Ch.2 The Changing Fortunes of Labour Administration. In: Heyes, J. and Rychly L. (eds.) Labour Administration in Uncertain Times Policy, Practice and Institutions(pp.18-45), Cheltenham: Edward Elgar/ILO
- Rychly, L.,(2013a), Ministries of Labour: Comparative Overview ; Database, Organograms, ILO Action. Geneva: ILO
- Traxler, F.(1999), The State in Industrial Relations: A Cross-national Analysis of Developments and Socioeconomic Effects(pp.55-85), European Journal

of Political Research, 36(1). doi:10.1111/1475-6765.00463.

Wallin, M.(1969), Labour Administration: Origins and Development(pp.51-110),  
International Labour Review 100(1)

World Economic Forum.(2023), Future of Jobs Report 2023. Insight Report(May  
2023). Geneva: World Economic Forum.

Wrigley, C.(2015), Labour, Labour Movements, Trade Unions and Strikes (Great  
Britain and Ireland), encyclopedia.1914-1918-online.net (Version 1.0, Last  
updated 21st April 2015)

## 5장

김용호(2002), 한국의 민주화 이후 단점·분점정부에 대한 평가(pp.89-114), 한국정당학회보 1

문우진(2010), 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성  
(pp.35-67), 의정연구 16(1)

문우진(2013), 한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과(pp.75-101), 한국정치학회  
보 47(1)

문우진(2014), 거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성(pp.67-95), 한국정치학  
회보 48(5)

오승용(2004), 한국 분점정부의 입법과정 분석(pp.167-192), 한국정치학회보 38(1)

전진영(2024), 제21대 국회 의원안의 성공요인: 단점-분점 시기 당적의 영향력 차이  
(pp.5-30), 의정연구 30(2)

정혜윤 외(2023), 한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정, 국회미래연구원 연구보고서 23(5)

## 6장

권순원·강태선·노상헌·도재형·박용철·이창길·이종수·이주영(2018), ‘노동존중 사회 실현을  
위한’ 근로감독행정 혁신방안연구. 한국노동사회연구소

- 권창준(2020), 근로감독제도의 실효성 제도에 관한 연구, 단국대학교 박사학위 논문
- 김근주·박은정·전형배(2018), 근로감독제도의 정책적 개선방안. 한국노동연구원
- 김의영(2013), 노동행정론. 민음사
- 김인재(2003), “노동기본권 회복을 위한 노동관계법 개정.”(pp.304-316), 기억과 전망 2
- 김정한·이인재·옥우석·강병식(2006), 취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안. 노동부
- 김정한·옥우석(2008), 선진국 근로감독 운영실태조사. 노동부
- 김준(2014), “1960년대 근로기준법 개정과 그 시행 실태.” 사회와 역사 101
- 노동부(2006), 근로자보호정책, 노동행정사 3
- 노상현(2014), “영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독”, 노동법연구 37
- 노상현(2022), 근로감독 행정 전문성 제고 방안 연구. 고용노동부
- 노상현(2023), 근로감독 행정 제도적 기반 연구. 고용노동부
- 이종수(2021), 임금체불 해소를 위한 근로감독제도 개선방안. KLSI. ISSUE PAPER
- 이철수·유범상(2000), “제2장 1987년 노동법 개정과 노사관계의 질서의 새로운 모색.”, 최영기·전광석·이철수·유범상. (한국의 노사관계와 노동정치(II)) 한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로. 한국노동연구원.
- 장흥근·김세움·류성민·정흥준·송민수(2015), 근로감독관 업무개선방안 연구. 고용노동부.
- 정길채(2023.11.30.), “[토론문] 국제기준과 헌법에 비춘 노동기본권 개선과제”, 국제노동기준과 헌법에 비추어 본 노동기본권 실태와 개선과제 토론회 자료집.
- 정인수·정병석(1992), 근로감독행정제도의 개선방안 연구. 노동부.
- 정흥준·정흥근·송민수(2016), “근로감독관의 업무특성과 직무성과”, 산업노동연구 22(3)
- 한국조직학회(2019), 근로감독부서 관리자 직무분석 및 개선방안 연구(고용노동부 연구과제 최종보고서)
- Dumas, Jean-Philippe(2016), Chapitre IX. La police sanitaire et industrielle.

L'Etat, moteur du progres, Institut de la gestion publique et du developpement economique. (<https://doi.org/10.4000/books.igpde.4323>)

Michel Wallin(1969), Labour administration: origins and development(pp.51-110), International labour review 100(1)

ILO.(2006), General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, ILC 95th Session, Report III (Part B)

ILO.(2010), LABOUR INSPECTION: WHAT IT IS AND WHAT IT DOES

ILO.(2012), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

연도별 (고용)노동통계연감

연도별 (고용)노동백서

고용노동부(2017), ILO 주요협약

## 8장

고혜원(2006), “지방노동행정조직과 기능의 비교분석 : 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로”, 한국정책과학학회보 10(4)

김준(2024), “노동행정 발전의 비교사적 고찰” 한국정치학회 하계학술대회 발표 원고

박상훈(2024), “‘광주형’ 일자리는 어떻게 ‘상생 없는’ 일자리가 되었나”. 국가미래전략 Insight. 국회미래연구원

서울노동권익센터(2022), “노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부 노동정책의 과제와 전망”

윤성원·양재진(2015), “한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구: 기획재정부와 고용노동부의 비교”, 정부학 연구 21(2)

이종구(1993), 일본의 지방자치와 노동행정. 한국노동연구원

참여연대(2019), 이슈리포트 : 광역지방정부의 노동행정 현황과 과제

- 한국조직학회(2009), 외국의 고용노동 행정조직 변화추이와 시사점
- Gravis, M. & Heyes, Jason(2021), “Varieties of labour administration in Europe and the consequences of the Great Recession),” *Economic and Industrial Democracy* 42(4) (김준 옮김, “유럽의 다양한 노동행정과 대불황의 결과”)
- Rychly L.(2013), *Ministries of Labour: Comparative Overview – Database, Organograms*, ILO Action. Geneva: ILO (김준 옮김, “노동부 비교 연구”)
- Ludek Rychly.(2013), “The changing fortunes of labour administration”, Heyes, Jason and Ludek Rychly eds. *Labour Administration in Uncertain Times Policy, Practice and Institutions*, Cheltenham: Edward Elgar/ILO (김준 옮김, “노동행정의 변화하는 운명들”)

## 9장

- 김태일·김혜선(2008), 한국의 노동행정 60년. 한국정책학회
- 阿部未央(2014), 改正パートタイム労働法の政策分析—均等待遇原則を中心に(pp.45-52), *日本労働研究雑誌* 642
- 荒木尚志(2017), 働き方改革時代の労働法制の動向と展望(pp.1-49), *司法研修所論集* 127
- 五十嵐仁(2008), 労働再規制—反転の構図をよみとく. ちくま新書
- 池山聖子(2021), 労働基準監督行政の現状と課題—労働基準監督署の視点から(pp.25-34), *日本労働研究雑誌* 731
- 菊池信輝(2005), 財界とは何か. 平凡社
- 菅野和夫(2017), 労働政策の時代に思うこと(pp.3-16), *日本労働法学雑誌* 130
- 諏訪康雄(2021), 労働政策審議会—労働政策の形成過程における合議体の機能(pp.4-12), *日本労働研究雑誌* 731
- 全労働省労働組合(2020), 季刊労働行政研究 45
- 中北浩爾(2009), 日本の労働政治, 新川敏光·篠田徹編. 労働と福祉国家の可能性—労働運動

再生の国際比較. ミネルヴァ書房

中村圭介(2006), 改革の中の逸脱—労働政策, 東京大学社会科学研究所編 '失われた10年'을  
を超えてII—小泉改革への時代, 東京大学出版会.

野田進(2010), 個別的·集团的労働紛争解決システムの現状と制度改編の課題(pp.4-7), DIO 248

濱口桂一郎(2008), 労働立法プロセスと三者構成原則(pp.12-16), 日本労働研究雑誌 571

三浦まり(2007), 小泉政権と労働政治の変容—'多数派支配型'の政策過程の出現(pp.100-122),  
年報行政研究 42

森崎巖(2015), 日本における労働基準行政の概要, 月刊労働組合 611

和田肇(2018), 労働政策立法学構想の覚書(pp.46-54), 労働法律旬報 1920

## 10장

박수경(2022), 일본의 최근 노동 및 사회보장정책 동향에 관한 고찰, 노동법논총 55

박창건(2019), 글로벌 위기 이후 일본의 경제정책 변형적 발전주의, 일본공간 26

윤대엽(2017), 아베 내각의 성장정책: 정책이념, 제도변화와 정치주도 정책 거버넌스, 일본공간 22

이윤석·김정인(2022), 다중흐름모형 관점에서 일본의 '일하는 방식의 개혁(働き方改革)'  
정책변동 분석, 한국인사행정학회보 21(1)

이정환(2014), 장기불황, 구조개혁, 생활보수주의, 일본비평 10

이정환(2024), 일본의 경제안보정책과 일본형 산업정책의 유산, 국제지역연구 33(1)

이주경(2021), 총리관저의 관료 통제와 관저주도 정치의 확립, 일본비평 25

정영훈(2017), 일본의 노동법개혁과 그 시사점, 강원법학 52

정혜윤(2018), 일본의 파견법개정과정을 통해 본 노동정책과정의 변화, 평화연구 26(1)

일본노동조합총연합회(렌고) 정치센터 인터뷰 (2024.7.12)

후생노동성 인터뷰 (2024.7.11)

Gibney, Frank(1998), *Unlocking the bureaucrat's kingdom: Deregulation and*

- the Japanese economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Gravis, Maria and Jason Heyes(2021), Varieties of labour administration in Europe and the consequences of the Great Recession(pp.1282-1304), *Economic and Industrial Democracy* 42(4)
- Hall, D..(2004), Japanese Spirit, Western Economics: The Continuing Salience of Economic Nationalism in Japan(pp.79-100), *New Political Economy* 9(4)
- Katz, Richard(1998), *Japan, the System That Soured: The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*. N. Y.: M. E. Sharpe
- Mogaki Masaru(2019), *Understanding Governance in Contemporary Japan: Transformation and the Regulatory State*. Manchester: Manchester University Press
- Pempel. T. J..(2021), *A Region of Regimes: Prosperity and Plunder in the Asia-Pacific*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Vogel, Steven Kent(2006), *Japan remodeled : how government and industry are reforming Japanese capitalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Pempel, T. J. and Keiichi Tsunekawa·山口定 昭(1984), 労働なきコーポラティズムか : 日本の奇妙な姿. Schmitter, P. C. and G.Lehmbruch·山口定昭. 現代コーポラティズム I (pp.23-293), 東京 : 木鐸社
- 厚生労働省(2023), 令和5年 労働組合基礎調査の概況
- 野中尚人·青木 遥(2016), 政策会議と議論なき国会, 東京: 朝日新聞出版
- 中北浩爾(2015), 労働政治の変容と第二次安倍政権, 労働調査 542
- 三輪芳朗(2022), '同一労働同一賃金'のスローガンの下で推進される非正規格差問題解決政策(pp.2-3), 経済学論集 83
- 三浦まり(2005), 連合の政策参加, 仲村圭介·連合総合生活開発研究所編. 衰退か再生か: 労働組合活性化への道, 東京: 勁草書房
- 新川敏光(1995), 戦後日本政治と社会民主主義: 社会党・総評ブロックの興亡, 東京: 法律文化社

- 澤路毅彦·千葉卓朗·費川 俊(2019), *ドキュメント 働き方改革*. 東京: 旬報社
- 諏訪康雄(2021), *労働政策審議会—労働政策の形成過程における合議体の機能*, *日本労働研究雑誌* 731
- 新しい資本主義会議(2021), *緊急提言: 未来を切り砕く「新しい資本主義」とその起動にむけて*(2021.11.08.)
- 渡辺宏彰(2023), *日本における労働市場改革と労働組合の弱体化—イタリアとの相違*, *日本労働研究雑誌* 758
- 自由民主党新しい資本主義実行本部(2023), *提言*(2023.05.30.)
- 自由民主党新しい資本主義実行本部経済構造改革委員会(2024), *提言*(2024.05.23)

## 보론

- 김다니·임도빈(2019), *고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여* (pp.95-123), *한국행정학보* 53(1)
- 백창재(2018), *미국 대통령의 권력자원과 리더십*, *국가전략* 24(4)
- 서원석(2017), *거버넌스 시대의 공무원 정치적 중립성 보장을 위한 제도개선 방안 연구*. 한국행정연구원
- 이병량(2017), *관료의 침묵과 자기 정당화*, *한국정책연구* 17(3)
- 이병량(2022), *한국의 관료제와 정치적 중립성: 두 블랙리스트 사건*, *한국조직학회보* 19(1)
- 이병량(2024), *한국 관료제와 정치적 중립성의 문제:쟁점과 현실*, *한국거버넌스학회보* 31(1)
- 이창길(2020), *한국 관료제의 위기: '정치화'의 역설*, *정부학연구* 26(1)
- 인사혁신처(2024), *2024 공무원 인사실무*. 인사혁신처.
- 임도빈(2020), *영혼'있'는 공무원을 위하여: 공익적 관점에서의 정치적 중립*, *한국행정학보* 54(2)
- 정용덕(2015), *문명 발전을 위한 국가 행정 제도화 시론: 공익 개념을 중심으로*, *행정논총* 53(4)
- 한승주(2016), *관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석*, *행정논총* 54(1)

- 한승주·최흥석·이철주(2022), 대통령의 관료제 통제수단과 국정성과: 공무원의 인식 분석, 행정논총 60(3)
- Aberbach, J and Rockman, B.(1994), Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?, Governance 7(4)
- Atkinson, C.(2017), Competence in Bureaucracy. In: Farazmand, A. (ed.), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, New York : Springer
- Aucoin, P.(2012), New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk, Governance 25(2)
- Chang, H.(2006), 국가의 역할. (원제: Globalization, Economic Development, and the Role of the State, 2003). 부키
- Diamond, P.(2019), The End of What Hall? Cicero Foundation Great Debate Paper No. 19/04
- Driesen, D.(July 21, 2021), The Specter of Dictatorship and the Supreme Court's Embrace of the Unitary Executive Theory. American Constitution Society (<https://www.acslaw.org/expertforum/the-specter-of-dictatorship-and-the-supreme-courts-embrace-of-the-unitary-executive-theory/>)
- Kettl, D.(September 19, 2023), 'Neutral Competence,' Partisanship and Efforts to Overhaul the Civil Service. (<https://www.govexec.com/workforce/2023/09/neutral-competence-partisanship-and-efforts-overhaul-civil-service/390345/>)
- Krichewsky, D.(2020), 4. Political Responsiveness: The Identification and Processing of Problems in Modern Polities, In Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World Society: Vol. 1 - Differentiation, Inclusion, Responsiveness Bielefeld: transcript Verlag. <https://doi.org/10.1515/9783839451267-006>

- Matheson, A. et al.(2007), Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. OECD Working Papers on Public Governance. 2007/6. OECD Publishing.
- Nathan. R.(1976), The “Administrative Presidency”, National Affairs 44
- Pennock, J. R.(1952), Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule, The American Political Science Review 46(3) (<https://doi.org/10.2307/1952285>)
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.)(2004), The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control. London: Routledge.
- Rein, Lisa; Yoder, Eric(October 22, 2020), “Trump issues sweeping order for tens of thousands of career federal employees to lose civil service protections”. The Washington Post.
- Richards, D., & Smith, M. J.(2016), The Westminster Model and the “Indivisibility of the Political and Administrative Elite”: A Convenient Myth Whose Time Is Up?(pp.499-516), Governance, 29(4)
- Sherk, J.(February 1, 2022), Tales From the Swamp: How Federal Bureaucrats Resisted President Trump. America First Policy Institute. (<https://americafirstpolicy.com/issues/20222702-federal-bureaucrats-resisted-president-trump>)
- Skowronek, S. & Dearborn, J. & King, D.(2021), Phantoms of a Beleaguered Republic: The Deep State and The Unitary Executive. New York: Oxford University Press. Kindle Edition.
- Swan, Jonathan; Haberman, Maggie(April 20, 2023), “Heritage Foundation Makes Plans to Staff Next G.O.P. Administration”. The New York Times
- Weber, M.(2024), 직업으로서의 정치·직업으로서의 학문. 박문재 역(원제: Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf, 1919), 현대지성
- West, W. F.(2005), Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy

Relationship, Policy Studies Journal 33(2)

Wilson, W.(1887), The Study of Administration(pp.197-222), Political Science Quarterly 2(2)

## 2 웹사이트

### 2장, 3장, 4장, 7장, 결론 2절

고미혜(2024.5.12.), “13대 최저임금위원회 구성 완료...공익위원 놓고 노동계 반발”. 연합뉴스

곽용희(2016.5.), 산재 사망자 유족 채용도 귀족노조 ‘이기주의’? 정부 단협 실태조사 발표, 노동계는 ‘반발’, 노동법률 300

곽용희(2018.8.), 고용노동부 일선 직원들, 고용노동행정개혁위원회에 ‘부글부글’, 노동법률 327

김미영(2010.1.25), “노동정책? 기획재정부에 물어봐! 돌아온 ‘모피아’, 노동시장 취약 피락”. 매일노동뉴스

김학태(2018.5.4.), ““지방분권시대 노동행정 권한 지방이양” 목소리 커져”. 매일노동뉴스

김해정·장현은(2013.9.6.), “구직급여·두루누리...노동 취약층 안전망 예산 줄줄이 감액”. 한겨레

박영범(2023.4.21.), “[노동이즈백] 임금격차와 총액임금제”. 뉴스핌

연운정(2021.4.12.), ““오세훈표 서울시’ 노동존중특별시 기로에 서다. 10년 쌓아 온 공든 탑, 대부분 보류·폐기·수정 ... 노동계 “노동정책 후퇴·구조조정 시도 안 돼””. 매일노동뉴스

윤효원(2019.10.11.), “한국 ‘노사협력’ 세계 꼴찌? 누가 평가했나 보니...[윤효원의 ‘노동과 세계’] WEF 보고서 제대로 뜯어보기”. 프레시안

제정남(2024.7.5.), ““최저임금 결정구조 개편’ 시동: 이정식 장관 “현재 노사 소모적 갈등과 논쟁 반복” ... 정부 입김 더 세지나”. 매일노동뉴스

홍성익(2007.12.26.), “복지부, 여성부·노동부 통합 전망”. 의학신문, 2024.9.26. 접근 (<http://www.bosa.co.kr>)

고용노동부, International Cooperation & EPS, 2024.9.1. 접근 (<https://www.moel.go.kr/english/policy/international.do>)

국가기록원 기록으로보는 지방자치 발자취, 2024.9.30. 접근 (<https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/introductionEra.do>)

- 국회 의안정보시스템, 2024.9.24. 접근 (<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)
- 중앙선거관리위원회 정책·공약마당, 2024.9.25. 접근 (<https://policy.nec.go.kr/>)
- 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024.9.27. 접근 (<https://kosis.kr/>)
- 内閣府. 人工知能と人間社会に関する懇談会, 2024.10.20. 접근 (<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/ai/>)
- 厚生労働省, 2024.9.1. 접근 (<https://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/kokka2/ippanroudou.html>)
- 厚生労働省. International Cooperation For people, for life, for the future, 2024.8.26. 접근 ([https://www.mhlw.go.jp/bunya/kokusaigyomu/asean/asean/pamphlets/eng\\_pamph.pdf](https://www.mhlw.go.jp/bunya/kokusaigyomu/asean/asean/pamphlets/eng_pamph.pdf))
- 厚生労働省.働き方の未来2035:一人ひとりが輝くために.懇談会, 2024.10.20. 접근 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-roudouseisaku\\_326957.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-roudouseisaku_326957.html))
- 厚生労働省の組織 政策統括官, 2024.9.27. 접근 (<https://www.mhlw.go.jp/content/001123535.pdf>)
- Bureau of International Labor Affairs, 2024.8.26. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work>)
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2024.8.26. 접근 (<https://www.bmas.de/EN/Europe-and-the-World/International/international.html>)
- ILO. Republic of Korea ILO Cooperation, 2024.8.26. 접근 ([https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms\\_360429.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms_360429.pdf))
- International Labor Affairs, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2024.8.26. 접근 (<https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/international-labor-affairs/>)
- OAS RIAL, 2024.8.26. 접근 (The Inter-American Network for Labor Administration) 2024.8.26. 접근 ([http://rialnet.org/?q=en/Who\\_we\\_are](http://rialnet.org/?q=en/Who_we_are))

OECD Indicators of Employment Protection, 2024.10.1. 접근 (<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html>)

Office of Labor-Management Standards, 2024.9.27. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/olms>).

Organization of American States (OAS), 2024.8.26. 접근 (<https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/diplomacy/oas>)

Treaty of Versailles, 2024.8.1. 접근 ([https://en.wikisource.org/wiki/Treaty\\_of\\_Versailles](https://en.wikisource.org/wiki/Treaty_of_Versailles))

UN, Sustainable Development Goals, 2019.3.20. 접근 (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)

## 6장

이하 1997년도까지는 네이버 뉴스 라이브러리(<https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.naver>)에서 검색,

2003년, 2004년은 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>)에서 검색

매일경제(1980.6.30), “노사 진통과 새 좌표(75) 노동행정 근로감독”

동아일보(1983.1.16.), “근로감독관 특수직제 신설 검토”

매일경제(1983.3.28.), “근로감독관 직렬 내 1일부터 신설”

매일경제(1987.6.9.), “근로감독관 크게 달린다”

동아일보(1998.1.5.), “노사분규대책본부상설”

매일경제(1989.6.3.), “근로감독관 노동심의관 사 ‘신뢰’ 노 ‘배척’ 두드러져”

경향신문(1990.6.27.), “근로감독관 권한 대폭 강화”

한겨레(1990.6.29.), “노동통제에 악용될 근로감독 행정”

세계일보(1992.11.26.), “업무과중... 근로감독 걸돌아/근로감독관 현황과 문제점”

매일경제(1993.5.26.), “내년부터 불법쟁의 검경서 전담한다”

- 경향신문(1993.5.26.), “노동부 쟁의 개입 얹기로”
- 중앙일보(1993.6.19.), “노사분규 수습 적극 개입기로 노동부 방침바뀐”
- 동아일보(1994.4.21.), “노조의 자율과 조사권”
- 중앙일보(1995.1.21.), “노동부가 해왔던 노사분규 사법처리 업무를 경찰로 이관, 노동부가 주로 해오던 조정 업무도 노동위원회로 이관하기로”
- 매일경제(1997.7.31.), “분규예방 폭염속 비상근무, 노사동향 점검 박덕희 노동부 상황실장”
- 경향신문(2003.6.24.), “盧, 근로감독관 오찬 안팎 - “조흥銀 공권력 경고는 협상용””
- 해럴드경제(2004.8.18.), “노사분규 전담엔 이견…서비스 우선엔 한목소리”

## 8장

- 김준희·최경호(2024.3.26.), “10조원대 경제효과라더니…3년 만에 끝난 ‘文 군산형 일자리’”.  
중앙일보
- 박주현(2022.9.26.), “혈세만 퍼붓지 말고 특단의 대책 마련을”. 전북의소리
- 신수철(2022.8.1.), “전북도 민선8기 2실9국2본부→3실9국1본부 조직개편”. 투데이군산
- 전북민언련(2023.6.9.), “실적 부진한 군산형 일자리 사업, 전북도의회에서 ‘재평가 필요 하다’는 지적 나와”. 전북의소리
- 정성환(2024.5.6.), “중국산 전기차 재조립, 이게 ‘군산형 일자리’인가”. 시사저널
- 조정모(2022.9.22.), “흔들리는 군산형 일자리 해법은?”. 전북KBS
- 한경봉(2024.6.10.), “[한경봉의원 5분발언] “군산형 일자리 참여기업 보조금 환수하라””.  
투데이군산
- 대한민국정책브리핑(2021.2.16.), 상생형 지역일자리 (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866807#policyCuration>)

## 10장

NHK NEWS(2024.2.27), 岸田首相 “持続的賃上げ実現へ 労働市場改革を推進, 2024.8.15.

접근 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240227/k10014372571000.html>)

NHK政治マガジン(2023.10.6.), 政権と連携?野党結集は?どうする連合, 2024.8.15. 접근

(<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/102667.html>)

厚生労働省. 民間主要企業春季賃上げ集計, 2024.8.15. 접근 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudouseisaku/shuntou/roushi-c1.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudouseisaku/shuntou/roushi-c1.html))

内閣府 経済財政諮問会議, 経済財政諮問会議議員名簿, 2024.8.10. 접근 (<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/about/member.pdf>)

内閣府 経済財政諮問会議(2022), 経済財政運営と改革の基本方針2022(令和4年6月7日閣議

決定), 2024.8.10. 접근 ([https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf))

内閣府 経済財政諮問会議(2023), 経済財政運営と改革の基本方針2023(令和5年6月16日

閣議決定), 2024.8.10. 접근 ([https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf))

内閣府 経済財政諮問会議, 2024.8.10. 접근 (<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html>)

内閣府 経済財政諮問会議(2024), 経済財政運営と改革の基本方針2024(令和6年6月21日閣

議決定), 2024.8.21. 접근 (<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2024/decision0621.html>)

内閣官房 新しい資本主義実現本部/新しい資本主義実現会議, 2024.8.5. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/index.html))

内閣官房 三位一体労働市場改革分科会(2023), 三位一体労働市場改革分科会の開催について

(2023.04.26), 2024.8.21. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/roudousijou\\_konkyo.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/roudousijou_konkyo.pdf))

- 内閣官房 三位一体労働市場改革分科会(2024), 第10回三位一体労働市場改革分科会議事要旨(2024.07.31.), 2024.8.21. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/index.html))
- 内閣官房 三位一体労働市場改革分科会, 2024.8.21. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/index.html))
- 内閣官房 新しい資本主義実現会議(2023), 有識者構成(2023.10.01.時点), 2024.8.2. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/list.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/list.pdf))
- 日本経済連合会(2024), 構造的な賃上げによる経済好循環の実現に向けて(2024.1.7.), 2024.8.5. 접근 (<https://www.keidanren.or.jp/speech/kaiken/2024/0909.html>)
- 日本総研(2020), 露呈する「官製春闘」の限界と新たな賃上げの手法, Viewpoint 2019(27), 2024.8.2. 접근 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11521.pdf>)
- 首相官邸. “賃上げと投資による所得と生産性の向上, 2024.8.2. 접근 ([https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku\\_kishida/neweconomicstage.html](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/neweconomicstage.html))
- 首相官邸(2021), 岸田内閣総理大臣記者会見(2021.10.04.), 2024.8.2. 접근 ([https://www.kantei.go.jp/jp/100\\_kishida/statement/2021/1004kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1004kaiken.html))
- 首相官邸. 物価高を上回る所得増へ, 2024.8.2. 접근 (<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chinage/index.html>)
- 星野卓也(2024), 骨太方針2024のポイント(構造的賃上げ編). Economic Trends(2024.6.24.), 2024.8.2. 접근 (<https://www.dlri.co.jp/report/macro/340950.html>) [tps://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/roudousijou\\_konkyo.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/roudousijou_konkyo.pdf))
- 内閣官房 三位一体労働市場改革分科会(2024), 第10回三位一体労働市場改革分科会議事要旨(2024.07.31), 2024.8.21. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/index.html))
- 内閣官房 三位一体労働市場改革分科会, 2024.8.21. 접근 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/bunkakai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/bunkakai/index.html))

内閣官房 新しい資本主義実現会議(2023), 有識者構成(2023.10.01.時点), 2024.8.2. 접근  
([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/list.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/list.pdf))

日本経済連合会(2024), 構造的な賃上げによる経済好循環の実現に向けて(2024.1.7.), 2024.8.5. 접근 (<https://www.keidanren.or.jp/speech/kaiken/2024/0909.html>)

日本総研(2020), 露呈する「官製春闘」の限界と新たな賃上げの手法, Viewpoint 2019(27), 2024.8.2. 접근 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11521.pdf>)

首相官邸. “賃上げと投資による所得と生産性の向上, 2024.8.2. 접근 ([https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku\\_kishida/neweconomicstage.html](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/neweconomicstage.html))

首相官邸(2021), 岸田内閣総理大臣記者会見(2021.10.04.), 2024.8.2. 접근 ([https://www.kantei.go.jp/jp/100\\_kishida/statement/2021/1004kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1004kaiken.html))

首相官邸. 物価高を上回る所得増へ, 2024.8.2. 접근 (<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chinage/index.html>)

星野卓也(2024), 骨太方針2024のポイント(構造的賃上げ編). Economic Trends(2024.6.24.), 2024.8.2. 접근 (<https://www.dlri.co.jp/report/macro/340950.html>)

## 보론

박찬수(2023.10.31.), “누가 대통령이어도 돌아간다’는 옛말...눈치 보는 관료들”. 한겨레  
(<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1114324.html>)

# Abstract

---



## Challenges and Tasks of Labor Administration: History, Structure, and Practices

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study examines labor administration, an area often overlooked in labor studies, by analyzing its definition, formation, organizational characteristics, and key activities, while highlighting the overlapping roles between central and local governments as well as the executive and legislative branches.

The report seeks to uncover the essence of Korean labor policy by examining its position within government policy, the autonomy of labor policy departments, the characteristics of the "legacies and constraints of the developmental state" across central and local levels, and the typological traits of Korean labor administration through a comparative analysis with Japan, a nation similarly classified as a developmental state.

The report is divided into three parts comprising 11 chapters, with Chapter 1 serving as an introduction to the study.

Part 1 introduces the theoretical framework and explores the typological characteristics of global and Korean labor administration. Chapter 2 addresses the definition, structure, and primary functions of labor administration. Chapter 3 offers a comparative institutional analysis of the evolution of labor administration globally and in major countries. Building on these analyses, Chapter 4 examines the typological features of how Korean labor administration has developed, identifying its structure and defining traits.

Part 2 comprises practical case studies, focusing on the core functions of labor policy: legislation, enforcement, and social dialogue. Chapter 5

analyzes government-led labor legislation from the 19th to the 21st National Assembly, evaluating executive partisanship and legislative autonomy under unified and divided governments. Chapter 6 examines the emergence of the labor inspection system, characterizing the labor inspectorate as a key executive authority within labor administration. Chapter 7 evaluates changes in Korea's administration of industrial relations in response to economic growth, democratization, and social transformation. Chapter 8 explores the implementation of labor administration at the local level, using the "Gunsan-style jobs project" as a case study.

Part 3 focuses on a case study in Japan. Chapter 9 reviews the evolution of Japanese labor administration since the 1990s. Chapter 10 examines shifts in Japanese labor politics since the 1990s, highlighting the transition of its developmental state model from bureaucratic to political elite leadership.

Chapter 11 synthesizes the preceding chapters, concluding that Korean labor administration retains the legacy of labor exclusion, authoritarian control, and centralized structures from the developmental state era.

Amid complex changes driven by democratization and globalization, coupled with concurrent liberalization and protection of the labor market and frequent policy shifts following regime changes, achieving a coherent system has been particularly challenging. These dynamics have produced an uneven and dualistic structure in Korean labor administration, with its unique characteristics and inherent limitations becoming increasingly pronounced.

Finally, the study outlines the primary challenges and potential alternatives confronting the administration of labor in South Korea.

## 노동행정의 도전과 과제 : 역사, 구조, 실천

발행 2024년 12월 30일  
발행처 국회미래연구원  
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1  
전화 02)786-2190  
팩스 02)786-3977  
홈페이지 [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
인쇄처 세일포커스(주) 02)2275-6894

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-02-7 (95350)

