

대전광역시 노동정책 평가와 과제 정책토론회

■ 일시 ■ 2026. 8. 19. (수) 15:00

■ 장소 ■ 대전광역시의회 소통실(3층)

■ 주최 ■ 대전광역시의회

■ 주관 ■ 산업건설위원회 · 대전광역시노동권익센터



대전광역시의회
DAEJEON METROPOLITAN COUNCIL

프 로 그 램

구 분	시 간		내 용	진 행
	진행	소요		
등록	14:50-15:00	10'	○ 참석자 등록	
개회식	15:00-15:05	5'	○ 개 회	나규정 대전광역시 노동권익센터팀장
	15:05-15:20	15'	○ 인사말 및 내빈소개	
주제 발표	15:20-15:50	30'	이창근(민주노동연구원 연구원) '이재명 정부 1년 노동정책평가와 대전지역의 과제'	하경옥 대전광역시의원
토론	15:50-16:50	60'	박종갑 민주노총대전지역본부 정책기획국장 김난희 노무법인 테미스 노무사/법학박사 김동윤 대전광역시 일자리경제정책과장	
폐회	16:50-17:00	10'	○ 종합토론 및 폐회	

목 차

□ 주제 발표

- 이재명 정부 1년 노동정책평가와 대전지역의 과제 1**
- 이창근 / 민주노동연구원 연구원
-

□ 지정 토론

- **토론자료 1 33**
- 박종갑 | 민주노동대전지역본부 정책기획국장
- **토론자료 2 49**
- 김난희 | 노무법인 테미스 노무사/법학박사
-

주 제 발 표 1

이재명 정부 1년 노동정책평가와 대전지역의 과제

이 창 근

(민주노동연구원 연구원)

입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피: 이재명 정부 1년, 노사관계 및 노동안전 정책 평가

초록

이 글은 이재명 정부 1년의 노동정책을 집단적 노사관계와 노동안을 중심으로 평가한다. 정부는 노조법 2·3조 개정, 초기업교섭·단체협약 효력확장, 정치기본권 등 집단적 노동기본권 의제를 국정과제에 명시하며 과거 민주당 정부와 구별되는 진전을 보였다. 그러나 노조법 2·3조 개정의 취지는 창구단 일화를 강제한 시행령·지침으로 잠식되었고, 초기업교섭·효력확장 제도화는 지체되었으며, 노동안전에서도 참여 ‘권한’을 실질화할 유급 활동 시간과 작업중지권 보장이 빠졌다. 요컨대 1년의 궤적은 ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피’로 수렴하며, 노동을 정책 대상으로 관리하되 권력 주체로는 인정하지 않는 기조가 두 영역을 관통한다. 신자유주의 노동체제 전환의 향배는 정부의 선의가 아니라 시행 국면에서 민주노조운동이 발휘할 주체적 역량에 달려 있다. 이에 초기업교섭·효력확장 제도 개선, 노동안전 참여 권한의 쟁점화, 운동의 ‘재활성화’를 핵심 과제로 제시한다.



이창근 민주노동연구원 연구위원

최명선 민주노총 노동안전실장

bulnavi@gmail.com

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

문의: 민주노총 부설 민주노동연구원

주소: 04518 서울 중구 정동길 3
경향신문사 13층

전화: 02-2670-9228

팩스: 02-2670-9299

메일: kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 발간물은 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

목차

■ 요약	3
1. 서론	5
2. 이재명 정부의 성격과 노동정책의 구조적 위치	5
3. 집단적 노사관계 정책 평가	7
4. 노동안전 정책 평가	17
5. 종합 평가	24
6. 민주노조운동의 과제	26
참고문헌	30

요약

이 보고서는 2025년 6월 출범한 이재명 정부의 노동정책 1년을 집단적 노사관계와 노동안전 정책을 중심으로 평가하고, 민주노조운동의 관점에서 성과와 한계, 향후 과제를 도출한다. 평가는 두 층위로 설정한다. 미시적으로는 ‘공약·국정과제’와 ‘실행’ 사이의 간극에 주목하여, 표방된 과제의 진보성만이 아니라 실행의 속도·내용·일관성을 기준으로 삼는다. 이때 개별 정책의 성패는 정책 내용 자체보다 국가-자본-노동 간 세력 관계에 좌우된다는 점을 일관되게 견지한다. 거시적으로는 노동배제·기업별 노조주의·노동시장 유연화를 핵심으로 하는 신자유주의 노동체제로부터의 전환에 얼마나 기여했는가를 묻는다.

이재명 정부는 성과 중심의 실용주의를 취하는 한편, 행정·입법·재정을 아우르는 ‘AI 올인’ 성장 전략을 편다. 그 결과 노동정책은 기술·공급 중심 성장주의의 하위에 배치되어 ‘단계적 접근’의 명분 아래 후퇴할 구조적 취약성을 안는다. 그럼에도 노조법 2·3조 개정, 초기업교섭 활성화, 단체협약 효력확장, 정치기본권 보장 등 집단적 노동기본권 의제가 국정과제에 명시된 것은 과거 민주당 정부와 구별되는 분명한 진전이다.

집단적 노사관계 영역의 평가는 다섯 갈래로 이루어진다. 첫째, 노조법 2·3조 개정은 20년 투쟁의 값진 성과이나, 원청 교섭에 창구 단일화를 강제하는 시행령과 지침이 그 취지를 잠식했다. 개정 노조법 시행 후 2026년 5월 말 기준으로 민주노총 소속 노조의 원청교섭 요구 588건 중 본교섭 진입은 3곳(0.5%)에 그쳤는데, 이는 현장에서 법 개정 취지가 충분히 실현되지 못하고 있음을 보여준다. 둘째, 초기업교섭은 돌봄·조선업 등 선도사례 발굴에는 적극적이거나 제도화는 지체되고 있다. ‘공공부문 선도→민간 확산’ 전략은 구체적인 실현 경로가 마련되지 않으면 공염불에 그칠 공산이 크다. 셋째, 단체협약 효력확장은 2027년 과제로 후순위에 밀렸고 단순히 양적 요건만 완화하는 내용상 후퇴 조짐마저 보인다. 넷째, 특수고용·플랫폼 노동자 단결권은 노조법 2조 노동자 정의에 추정규정이 반영되지 않아 제도적 기초가 여전히 공백이며, 공무원·교원 정치기본권은 ‘사회적 공감대’ 논리에 갇혀 정체되어 있다. 다섯째, 사회적 대화는 다층화 경향이 뚜렷하나, 그 다원화가 통제 장치가 아닌 권리 확장의 통로가 되도록 하는 과제가 남는다.

노동안전 영역 역시 ‘최우선 의제화의 성과’와 ‘현장 작동 장치의 공백’으로 요약된다. ‘산재와의 전쟁’ 선포로 예산·감독·제재의 외형은 확충되었으나, 노동자·노동조합의 참여 권한을 실질화할 유급 활동 시간 보장과 작업중지권의 실효적 보장이 일관되게 빠지고, 작은 사업장·특수고용·이주노동자라는 취약 영역의 근본 대책도 답보 상태다.

종합하면, 이재명 정부 1년은 ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피’로 수렴한다. 노동기본권을 권리로 제도화하는 흐름과 이를 ‘관리·동원’의 대상으로 묶으려는 관성이 충돌하는 양면적 국면이다. 두 영역을 관통하는 공통 기초는 노동을 정책 대상으로 관리하되 권력 주체로는 인정하지 않는다는 점이다. 그 향배는 정부의 선의가 아니라 시행 국면에서 민주노조운동이 발휘할 주체적 역량에 달려 있다.

이에 따라 향후 과제를 세 갈래로 제시한다. 첫째, 2028년 총선 이전 동력이 살아 있는 시기에 초기업교섭 활성화와 단체협약 효력확장 제도 개선에 역량을 집중한다. 둘째, 노동안전 영역에서

노동자·노동조합의 참여 ‘권한’을 투쟁의 중심 의제로 삼는다. 셋째, 배타적 ‘이중화’가 아닌 포용적 ‘재활성화’로 운동의 지향을 확고히 하고, 이를 뒷받침할 내부 거버넌스 혁신을 병행한다. 결국 정부가 표방한 약속과 실행의 간극이 곧 돌파해야 할 투쟁의 전선이며, 노동자 스스로 주체적 요구로 의제를 재정립하고 이를 현실로 강제할 조직적 힘을 키우는 것이 근본적인 길이다.

1. 서론¹⁾

이 글의 목적은 2025년 6월 출범한 이재명 정부의 노동정책 1년을 집단적 노사관계 및 노동안전 정책을 중심으로 평가하고, 민주노조운동의 관점에서 그 성과와 한계, 그리고 향후 과제를 도출하는 데 있다.

평가의 기준은 크게 두 가지 층위로 설정했다.

첫째, 미시적 차원에서는 ‘공약·국정과제’와 실제 ‘실행’ 사이의 간극에 주목한다. 국정과제가 노동자의 요구를 일정 부분 반영하더라도, 실행 과정에서 ‘단계적 시행’, ‘시범사업’, ‘사회적 공감대 형성’, ‘실태조사 후 검토’ 등의 명목으로 유보·지연·후퇴하는 양상은 과거 민주당 정부에서 반복적으로 관찰된 바 있다. 따라서 표방된 과제의 진보성뿐만 아니라, 실제 실행의 속도와 내용, 일관성을 핵심 기준으로 삼아 평가한다. 이때 개별 정책의 성패는 정책 자체의 내용보다 국가-자본-노동 간 세력 관계에 크게 좌우된다는 점을 일관되게 염두에 둔다. 이러한 인식은 이후 본문에서 개별 정책을 평가하는 분석적 출발점이 된다.

둘째, 거시적 차원에서는 신자유주의 노동체제로부터의 전환에 얼마나 기여하는가를 기준으로 평가한다. 즉, 이재명 정부의 노동정책이 노동배제, 기업별 노조주의, 노동 유연화를 핵심 특징으로 하는 신자유주의 노동체제의 구조적 문제를 극복하고, 대안적 노동체제 형성의 토대를 놓는 데 얼마나 효과적으로 작동했는가를 살펴본다. 미시적 기준이 ‘공약이 현실이 되었는가’를 묻는다면, 거시적 기준은 ‘그 현실이 체제의 방향을 바꾸었는가’를 묻는다.

2. 이재명 정부의 성격과 노동정책의 구조적 위치

개별 정책을 평가하기에 앞서, 해당 정책들이 자리한 정부의 성격과 구조적 위치를 먼저 짚어볼 필요가 있다. 이재명 정부 노동정책의 진폭과 한계는 상당 부분 이러한 구조적 위치에 의해 사전 규정되기 때문이다.

1) ‘실용과 성과를 앞세운 실용주의’ 정부

이재명 정부는 거창한 수사나 형식보다 체감 가능한 성과를 중시하는 실용주의적 접근을 취한다. 사회 문제에 대한 근본적·구조적 접근보다는 당장 효과를 낼 수 있는 개별 정책 단위의 해법을 선호하는 것이다. 문제는 이러한 실용주의가 정책의 안정성을 담보하지 못한다는 점이다. 확고한 정책 철학보다 상황 논리가 앞서기 때문에, 정책 의제가 지지율 추이와 여론 향배에 따라 수시

1) 이 보고서는 지난 2026년 6월 24일 민주노총·비판사회학회·한국산업노동학회·한국노동사회연구소가 공동 주최한 「이재명 정부 1년, 노동정책 평가와 과제」 토론회에서 발표한 저자의 발제문을 수정·보완한 것이다. 이 글에 포함된 ‘제4절 노동안전 정책 평가’는 최명선 민주노총 노동안전실장이 작성했다. 다만, 그 이외의 부분에 포함된 노동안전 정책에 대한 내용은 저자가 노사관계 정책 평가와 연결해서 정리했음을 밝힌다.

로 변동될 가능성을 내포한다. 그만큼 개혁 정책의 추진 동력이 불안정하고 지속성을 장담하기 어렵다. 다른 한편으로, 이재명 정부는 윤석열 정부의 내란 사태를 거치며 집권하여 민주주의 회복의 정당성을 확보했으며, 행정과 입법 권력을 동시에 장악한 역대 최대 수준의 권력 자원을 보유하고 있다. 강력한 권력 자원은 개혁의 책임을 온전히 정부로 귀속시키는 한편, 입법 성과가 실제 현실로 구현되는 시행 국면에서는 결국 노사 간 세력 관계가 결정적 변수로 작용함을 시사한다.

2) AI 기술 기반 공급 중심 성장주의와 노동정책의 종속

실용주의가 정책의 변동성을 낳는다면, 성장 전략의 방향은 노동정책의 위상 자체를 규정한다. 이재명 정부는 행정·입법·재정 전 영역에 걸쳐 이른바 ‘AI 올인’ 전략을 펴고 있다. 30대 선도 프로젝트의 절반이 AI 관련 사업이며, 연 10조 원 이상의 예산을 배정하는 등 전형적인 기술·공급 중심의 성장 정책을 취하고 있다.

정부가 첨단 기술 중심의 ‘자본 투자’와 ‘공급망 상충부’에 거시 정책 자원을 집중함에 따라, 다수 노동자가 밀집한 전통적 제조업이나 서비스업 중심의 노동소득 의제는 자연스럽게 정책 우선순위에서 밀려나는 구조적 메커니즘이 작동한다. 주식시장 부양(코스피 8000 목표 등)으로 대변되는 자산소득 중시 기조도 같은 맥락이다. 이재명 정부 첫해의 매우 낮은 최저임금 인상률(2.9%) 역시 노동소득 증대에 소극적일 수밖에 없는 이러한 구조적 편향과 무관하지 않다. 결과적으로 노동정책은 AI 기술혁신 기반 성장주의와 신자유주의 기조의 하위에 배치되며, ‘실용’과 ‘단계적 접근’이라는 명분 아래 언제든 후퇴할 수 있는 구조적 취약성을 안게 되었다.

이러한 종속성은 단순한 정책 우선순위의 문제를 넘어, 부처 간 권한 배분의 구조적 비대칭에서 비롯된다. AI·첨단산업 투자는 경제·재정·과학기술 부처가 주도하는 반면, 그에 따른 노동 보호와 산업 전환 지원은 고용노동부(이하 노동부)가 고립적으로 담당하는 분리 구조가 고착화되어 있다. 이 구조에서는 투자 우선순위 결정, 인센티브 설계, 기술 채택 속도와 같은 산업정책의 핵심 영역과 노동조건·고용안정을 연결해 줄 중간 매개 수단이나 노사정 거버넌스가 부재하다(권현지, 2026: 66). 결국 노동정책은 산업전환에 따른 부정적 파급력을 사후적으로 완화하는 수동적 역할에 머물 위험이 크다.

3) 그럼에도 집단적 노동기본권의 국정과제 포함은 중요한 변화

이상의 구조적 제약에도 불구하고, 한 가지 분명한 변화는 짚어 둘 필요가 있다. 과거 민주당 정부들과 비교할 때, 노조법 2·3조 개정, 초기업교섭 활성화 및 단체협약 효력확장, 하청 노동자의 원청 교섭권 보장, 교원·공무원 정치기본권 보장 등 굵직한 집단적 노동기본권 의제가 국정과제에 명시된 것은 분명한 진전이다. 다만 이 진전은 그 자체로 완결된 것이 아니라, 새로운 가능성과 한계가 교차하는 양면적 국면이라는 점에 주목해야 한다. 제도적으로 열린 공간을 노동운동이 어떻게 주체적으로 활용하느냐에 따라 그 실질적 의미가 판가름 나며, 결국 이재명 정부 노동정책의 향배는 정책 자체의 내용뿐만 아니라 이를 현장의 권리로 구체화할 민주노조운동의 대응 역량에 크게 좌우될 것이기 때문이다. 한편, 노동안전 분야의 경우 대통령이 직접 ‘산재와의 전쟁’을 선포

하고 범정부 대책을 지시하는 등 역대 정부와 비교해 가장 높은 수준의 정치적 우선순위를 부여받은 점도 특징적이다.

요컨대, 정책 추진의 1년 차 출발선에는 분명히 ‘열린 공간’이 존재했다. 이어지는 본문에서의 평가는 그 열린 공간이 실제 현장에서 얼마나 내실 있게 채워졌는가를 영역별로 추적하는 작업이 될 것이다.

3. 집단적 노사관계 정책 평가

1) 노조법2·3조 개정과 원청교섭: 단체교섭권의 확장과 시행령 후퇴

(1) 핵심 쟁점

간접고용 및 하청 노동자에게 실질적 사용자인 원청과의 교섭권을 보장하는 문제와, 쟁의행위에 대한 과도한 손해배상 청구(이른바 ‘손배 폭탄’)를 제한할 것인가의 문제는 지난 20여 년간 노동법 개정 투쟁의 최대 쟁점이었다. 그 이면에는 구조적 한계가 존재한다. 기존의 기업별 교섭 구조와 협소한 사용자 개념 아래에서는 하청 및 특수고용 노동자의 단체교섭권이 사실상 가로막혀 있었으며, 대공장과 하청, 원청과 간접고용 노동자 간의 노동조건 격차가 노동시장 분절화를 심화하는 핵심 기제로 작동해 왔기 때문이다. 그런데 법 개정이 이루어진 지금, 쟁점의 전선은 한 단계 이동했다. 개정된 시행령과 행정 지침이 과연 법 개정의 취지를 제대로 반영하고 있는가, 그리고 기존의 ‘교섭창구 단일화 제도’를 원청교섭에 그대로 적용하는 것이 적절한가가 새로운 화두로 부상하고 있다. 아래에서 살펴보면, 이렇게 ‘이동한 쟁점’이야말로 1년 차 정책 평가의 핵심이다.

(2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

국정과제 93(차별과 배제 없는 일터)에는 ‘노동조합법 2·3조(노란봉투법) 개정’이 명시되어 있다. 여기서 주목할 점은 초기 입법의 실행력이다. 과거 김대중·노무현·문재인 정부가 ‘개혁 시도 → 억압 및 배제 회귀’의 사이클을 반복했던 것과 달리, 이재명 정부는 정권 초반 경영계의 강한 반대를 무릅쓰고 노조법 2·3조 개정을 결행했다. 해당 법안은 2025년 8월 국회를 통과하여 9월에 공포되었고, 2026년 3월 10일 본격 시행되었다. 이는 재벌과 주한 외국상공회의소의 전방위적 압박, 그리고 보수 언론의 ‘불법파업 조장법’이라는 프레임 공세를 돌파해 낸 입법으로서, 그 자체로 집단적 노사관계 제도의 중대한 진전이라 할 수 있다.

개정법의 주요 내용은 다음과 같다. ① 실질적 지배력을 행사하는 원청 사업주에 대한 하청노동자의 단체교섭권 보장(사용자 개념 확대), ② 쟁의행위에 대한 과도한 손해배상 제한(개별 조합원은 책임 범위만큼만 배상 책임 부여), ③ 노조법 2조 4호 라목의 ‘근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 경우’ 삭제, ④ 노동쟁의 개념을 ‘근로자의 지위’를 포함하여 ‘근로조건의 결정과 근로조건에

영향을 미치는 사업 경영상의 결정'에 관한 주장 불일치와 임금·근로시간 등 규범적 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인한 분쟁 상태로 확대 등이다.

그러나 이러한 입법적 성과는 하위 법령인 시행령 개정 단계에서 곧바로 잠식되기 시작했다. 2025년 11월 입법 예고된 시행령 개정안은 원청 사업장 단위에서 원청과 하청 노조가 함께 교섭창구 단일화를 거치도록 설계되었고, 2026년 1월 재입법 예고에서도 원청 사업장 단위 교섭창구 단일화 원칙을 유지했고, 이 안이 2026년 2월 24일 국무회의에서 그대로 의결되었다. 그런데 3일 뒤 배포된 「원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼」에서는 원청교섭에서 교섭단위는 '전체 하청노동자 집단'이 되는 것으로 방침이 바뀌었다. 또한 개정 시행령이 단체교섭권을 침해한다는 비판이 대두되자 정부는 상급단체별 교섭단위 분리를 통해 현장의 구체적 상황을 반영하여 교섭단위를 합리적으로 분리하겠다고 하였지만, 정작 노동위원회는 상급단체별 분리를 거의 인정하지 않고 있다. 결과적으로 시행령이 법 개정의 취지를 구현하기보다는 오히려 그 효력을 제한하는 방향으로 설계된 셈이다. 한편, 노동위원회가 사안(의제)별로 일일이 사용자성을 판단하지 않고 하나의 교섭 의제에서만 실질적 지배력이 인정되면(나머지는 판단하지 않음), 원청 사용자로 하여금 이후 교섭 절차를 진행하도록 하고, 이후 교섭은 노사가 자율적으로 하도록 한 부분²⁾은 긍정적이다. 그렇지만, 사용자측은 노동위원회가 인정한 교섭 의제 외에는 교섭에 응할 수 없다면서, 모든 사안을 법적 분쟁으로 끌고 가려 하고 있는 상황이다.

사법부의 판단과 행정해석 또한 제도의 실효성을 좌우하는 주요 변수로 작용하고 있다. 2026년 5월 대법원은 HD현대중공업 사건(2016년 발생 사안)에서 구(舊) 노조법을 적용해 원청의 단체교섭 의무를 부정하고 기존 판례를 유지했다. 다만, 대법원은 해당 판결이 구법 사안에 대한 판단임을 명확히 하면서, 신법 해석은 노동3권의 실효적 보장이라는 입법 목적에 부합해야 한다고 언급하여 향후 전향적 해석의 여지를 남겼다.

한편 법 시행을 전후해 노동부는 사용자성 판단 기준을 담은 '노조법 2조 해석지침'과 교섭 절차 매뉴얼을 행정 예고했다. 이에 대해 노동계는 원청의 실질적 지배력에 대한 소극적 규정을, 경영계는 기준의 불명확성을 이유로 각각 보완을 요구하는 등 지침 수준에서의 공방이 지속되고 있다. 그 결과 사용자성 판단이 사안별로 노동위원회와 법원의 해석에 전적으로 맡겨지는 구조가 되어, 초기 판정례의 향배가 제도의 실질을 좌우할 전망이다.

같은 맥락에서, 노동부는 국가와 지방자치단체의 사용자성에 관한 해석 지침을 별도로 발표했는데, 이에 따르면 '법령 등에 의해 근로조건이 정해지는 경우' 국가·지자체의 사용자성을 사실상 전부 부정하고 있다. 하지만 공무원 외에 법령으로 근로조건이 직접 규정되는 일반 노동자는 사실상 존재하지 않으며, 설령 그러한 사정이 있더라도 이는 교섭권 자체를 부정할 사유가 아니라 '단협 효력 제한' 사유로만 다루어지는 것이 타당하다(김태욱, 2026).

이러한 시행령과 지침의 후퇴는 추상적 우려에 그치지 않고 실제 통계로 증명되고 있다. 개정법 시행 이후 2026년 5월 말 기준으로 민주노총 산하에서 제기된 원청교섭 요구는 건설·제조·공공서비스·보건의료·물류 등 간접고용이 집중된 영역에서 588건이 폭발적으로 분출되었다. 그러나 시행

2) 고용노동부·중앙노동위원회(2026), 『개정 노동조합법, 원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼』.

두 달이 넘는 시점까지 본교섭에 진입한 곳은 한동대미화분회, 인천의료원지부, 대원실업분회 등 단 3곳(0.5%)에 불과하다(박현희, 2026). 노동부 자료 역시 동일한 양상을 보여준다. 법 시행 이후 한 달여 간(2026.3.10. ~ 2026.4.9.) 총 1,011개 하청노조(약 14만 6천 명)가 372개 원청을 대상으로 교섭을 요구했으나, 실제 교섭 요구 노동조합 확정 공고 단계까지 도달한 곳은 단 19개 소(전체 원청 대비 5.1%)에 그쳤다(고용노동부, 2026).

이러한 제도 형해화의 원인은 단순한 현장의 초기 혼선이 아니다. 원청이 교섭창구 단일화나 재심 등 각종 불복 절차를 악용해 교섭 개시를 합법적으로 지연·회피할 수 있는 구조적 맹점과 맞물린 결과다. 실제로 자발적으로 교섭 요구 사실을 공고한 사용자조차 대부분 실제 교섭에는 응하지 않았다. HD현대중공업의 경우 공고 및 교섭창구 단일화 절차를 마쳤음에도 불구하고, 하청 소속 업체명과 조합원 수를 밝히려는 무리한 조건을 내걸며 상견례조차 2개월간 진행하지 못한 것이 그 단적인 예다. 이처럼 현행 교섭창구단일화 제도와 미공고 강제수단의 부족, 재심·행정소송 등에 따른 지연 가능성이 결합해, 결과적으로 원청교섭 제도가 출발선에서부터 과도한 사법화와 행정쟁송의 장으로 변질되고 있다(박현희, 2026).

문제를 더욱 심각하게 만드는 것은, ‘모범 사용자’로서 앞장서야 할 지자체가 도리어 사용자성 회피에 나선 사례다. 일례로 경기도는 2026년 4월 노동국 명의로 ‘개정 노동조합 및 노동관계조정법 상생협력 매뉴얼’을 제작하여 산하기관 등에 배포했는데, 내용의 상당 부분이 위탁계약서 문구 수정이나 과업 지시 경로 한정 등 ‘원청의 사용자성을 회피하는 방법’에 할애되어 있다.³⁾ 이는 노조법 2·3조 개정의 가치를 시행 국면에서 적극 수호해야 할 공공부문이 오히려 자본의 ‘회피적 저항’을 표준화하고 매뉴얼화한 역행적 사례다. 뒤에서 살펴볼 ‘공공부문 모범 사용자 책무’의 공백, 즉 재정경제부 등 ‘실질적 사용자’의 교섭 당사자화 회피와 동일한 구조적 문제가 지방 차원에서 재연된 것이라 할 수 있다.

(3) 평가

이 사안은 서론에서 제시한 바와 같이, 정책을 ‘공약의 진보성’이 아닌 ‘실행의 일관성’ 측면에서 평가해야 한다는 기준을 증명하는 첫 시금석이다. 입법 자체만 놓고 보면 노조법 2·3조 개정은 20년 노동 투쟁의 값진 성과이자 기존 기업별 노사관계의 법 제도적 토대를 근본적으로 흔드는 매우 중요한 진전이다. 특히 손해배상 책임의 제한과 쟁의 대상의 확대는 비정규직 및 하청 노동자 투쟁의 합법적 공간을 실질적으로 넓혔다.

그러나 평가의 무게중심을 입법에서 실행으로 옮기는 순간 양상은 역전된다. 시행령과 해석 지침에 의한 입법 취지의 훼손이야말로 이 국면이 안고 있는 최대의 한계이기 때문이다. 원청교섭에서의 교섭창구 단일화 강제는 하청노조의 독자적 교섭권을 다시 움아낼 수 있는 ‘제도적 저항’으로 기능하고 있다. 여기에 교섭권 위임을 활용한 원청의 교섭 회피, 원·하청 계약서 수정을 통한 지배력 은폐, 그리고 지자체의 ‘사용자성 회피 매뉴얼’ 배포 등 자본과 행정의 ‘회피적 저항’이 본격화

3) 본 워킹페이퍼 작업이 완료된 시점에, 경기도는 새롭게 『개정 「노동조합 및 노동관계조정법」 상생협력 매뉴얼』을 발표했다. 시기상 새로 발표된 매뉴얼을 반영하기 어려워, 기존 매뉴얼을 분석 대상으로 삼았음을 밝힌다.

하고 있다. 제도 시행 초기에는 정부의 정책 신호 강도가 사용자의 태도를 결정짓는 핵심 요인이라는 점에서 정부가 개정법의 가치를 적극 수호할 책임이 있으나, 현재까지의 행보는 오히려 후퇴하는 경향을 뚜렷이 보이고 있다.

종합하자면, 현재 원청교섭의 실태는 ‘법률 개정’이라는 중대한 제도적 성과에도 불구하고, 이를 뒷받침할 구체적인 집행 체계와 전향적인 교섭 단위 확정 법리가 결여될 경우 노동기본권이 현장에서 어떻게 무력화(형해화)될 수 있는지를 여실히 증명한다. 따라서 향후 과제는 분명하다.

첫째, 원청의 실질적 지배력에 대한 사실상 추정 제도를 법리적으로 도입해야 한다(김태욱, 2026). 둘째, 교섭창구 단일화 제도가 원청교섭의 ‘걸림돌’로 작용하지 않도록 시행령을 조속히 개정하고, 간접고용의 특수성을 고려한 창구단일화 예외 규정을 신설해야 한다. 셋째, 원청의 교섭 요구 사실 공고 의무 거부에 대한 엄정한 사법 조치와 더불어, 공공부문 및 지자체의 모범 사용자 책무 이행을 강력히 강제해야 한다. 여기에는 사용자성 회피 매뉴얼과 같은 역행적 행정 조치의 즉각적인 시정이 포함된다. 넷째, 적절한 교섭단위의 유연한 확정 등 현장 갈등을 해소하기 위한 노동위원회의 전향적이고 능동적인 역할 정립이 요구된다. 이와 관련하여, 개별 원청 상대로 일일이 실질적 지배력을 확인하고, 교섭 의제별로 분쟁하는 소모적 구조를 넘어서려면 궁극적으로 산별교섭 등 초기업교섭으로 원·하청 교섭을 포괄하는 방향이 필요하다.

2) 초기업교섭 활성화: 선도사례 중심 접근과 제도화의 지연

(1) 핵심 쟁점

한국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 13% 수준에 머무는 현실에서, 기업별 교섭 구조는 노동시장 분절화를 야기하는 근본적 원인이다. 이러한 분절을 극복하기 위한 초기업교섭 활성화의 제도적 쟁점은 크게 세 가지로 압축된다. 첫째, 사용자(단체)의 초기업교섭 응낙 의무 부재, 둘째, 노조법 제29조의 2에 따른 ‘하나의 사업 또는 사업장’ 중심의 교섭 단위 제한 및 교섭창구 단일화 제도, 셋째, 정부와 지자체의 교섭 촉진 역할(노조법 제30조 제3항)에 대한 실효성 확보 문제다. 이 세 가지 쟁점은 향후 정부의 국정과제가 현장의 요구에 얼마나 부응했는지를 가늠하는 핵심 잣대가 된다.

(2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

국정과제 94(노동존중 실현과 노동기본권 보장)에는 ‘산업별·지역별 등 교섭 촉진’이 명시되어 있다. 구체적으로는 초기업별 교섭 단위 결정 및 촉진제 도입, 교섭창구 단일화 예외 검토, 공공부문 초기업 단위 자율 교섭 체계 구축 및 집단교섭 모델 개발·확산, 초기업교섭 참여 시 공공조달 민간기업 지원, 국가·지자체의 초기업교섭 지원 방안의 노조법상 구체화 등을 포괄한다. 정책 추진 전략은 ‘공공부문 선도’와 ‘민간부문 확산’이라는 두 축으로 구성되었다.

□ 공공부문 선도 전략: 2026년 공공부문 공무원의 초기업 단위 자율교섭 체계 구축(인사처-

중앙부처, 행안부-지자체, 기재부-공공기관, 교육부-교육기관으로 세분화), 공무직위원회법 2025년 제정 및 2026년 시행, 보건의료 노정합의(2021년) 이행 지원 및 학교비정규직연대회의 임금협약 사례 전파 등 모범적 노정 교섭 사례 확산.

□ 민간부문 촉진 및 지원: 공공조달 진입 민간기업 대상 공공부문 초기업교섭 모델 활용 지도·컨설팅, 업종·직종·직무 유사 단위의 교섭 단위 통합, 임금 정보 제공 및 임금분포공시제 도입.

지난 1년의 진척 상황을 보면, 이재명 정부는 선도사례 발굴에는 적극적인 반면 이를 뒷받침할 제도화에는 소극적인 경향을 보였다. 이러한 흐름은 다음 네 가지 사례에서 구체적으로 확인된다.

첫째, 돌봄 부문의 ‘선도모델’ 추진이다. 민주노총(총연맹 및 5개 노조)과 보건복지부·여성가족부·교육부·노동부가 참여하는 ‘돌봄 노동자 처우개선 노정협의체’가 발족하여 2026년 3월 25일 첫 실무협의를 가졌다. 현재 이 협의체에서는 적정·표준임금체계 가이드라인, 노조 활동 보장, 돌봄 교섭 구조 제도화 방안(영국 노동당 정부의 공정급여협약(FPA) 및 사회돌봄교섭기구(SCNB) 모델, 사회복지사처우개선위원회 활용안 등)을 논의 중이다.

둘째, 공무직위원회법의 국회 통과다. 2026년 2월 해당 법률이 통과되며 제도적 토대 구축 측면에서 가장 빠른 진척을 보였다. 현재 노정전 사전협의체 실무회의를 통해 위원회 구성 방안을 비롯해, ‘공무직위원회-실무위원회-공무직발전협의회-분야별 협의회’로 이어지는 중층적 체계를 논의하고 있다.

셋째, ‘동일노동 동일임금 추진단’의 가동이다. 노동부 주관으로 공공부문 동일노동 동일임금 실현을 위한 초기업교섭 구조(돌봄, 공무직, 보건 등)가 주요 의제로 다뤄지고 있으며, 정부는 관련 법 개정 방안과 공공부문 초기업교섭 방안을 포함한 로드맵을 하반기에 발표할 예정이다.

넷째, 조선업 노사정협의체의 구성 논의다. 정부(노동부 주관, 산업통상자원부 참여)와 조선노연, 조선해양플랜트협회가 참여하는 협의체 구성이 논의되고 있다. 다만 노동계는 일회성 협의가 아닌 상설 기구화를 요구하고 있다. 한편, 하청노조는 실질적인 원청 교섭에 더 집중하고 있다.

이처럼 여러 부문에서 사례 발굴이 진행되는 것과 대조적으로, 정작 교섭 구조를 근본적으로 개편하는 제도화 작업은 정체되어 있다. 공공부문의 임금 결정 구조가 그 한계를 단적으로 보여준다. 총인건비제·총액인건비제·기준인건비제 등을 통해 정부가 임금과 정원을 일방적·획일적으로 통제하면서 당사자의 참여는 원천적으로 배제되고 있으며, 개별 기관 단위의 교섭은 핵심 의제가 빠진 형식적 절차로 전락하고 있다. 실질적 노정 교섭의 틀이 될 공공기관 보수위원회 구성을 위한 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 개정안이 국회 계류 중이나 처리 속도는 더디다.

이러한 추진 속도의 지체는 전반에 걸쳐 나타난다. 2025년 목표였던 공공부문 초기업교섭 모델 개발과 2026년 소관 부처별 집단교섭 체계 구축 계획은 실행되지 않았다. 무엇보다 공공부문 초기업교섭에 대한 정부 차원의 종합적인 로드맵과 실행 계획은 1년이 지난 현재까지 제시되지 않았으며, 노동부 주관의 ‘초기업 교섭 로드맵 추진단’ 구성 제안도 추후 과제로 연기되었다.

(3) 평가

성과의 측면을 짚어보면, ‘초기업교섭 활성화’가 국정과제로 명시되고 돌봄 노정협의체, 공무원 위원회법 제정, 동일노동 동일임금 추진단 가동 등 초기업 단위의 교섭과 협의를 촉진할 수 있는 맹아적 틀이 마련된 것은 의미 있는 진전이다. 기존 교섭 모델(보건의료, 학교 비정규직 등)의 정책적 위상 역시 강화되었다. 그러나 앞서 살펴본 ‘사례 발굴 우선, 제도화 유보’ 경향은 정책 평가 단계에서 다음의 세 가지 뚜렷한 한계를 드러낸다.

첫째, 민간부문 초기업교섭 활성화 과제가 부실하다. 초기업교섭 활성화의 핵심인 ‘창구단일화 예외 검토’는 국정과제에 명시되었으나 구체적인 검토 방향이 제시되지 않았으며, 사용자단체 범위 확대 및 복수 사용자 교섭 제도화 등도 진전이 전무하다. 무엇보다 재정경제부 등 관계 부처가 ‘실질적 사용자’로서 교섭 당사자로 나서지 않는 한 공공부문 선도 전략은 실효성을 거두기 어렵다. ILO가 수차례 노정 교섭을 권고했음에도 정부는 여전히 소극적인 태도로 일관하고 있다.

둘째, ‘공공부문 선도 → 민간 자율 확산’이라는 추진 전략 자체가 지닌 경험적·논리적 취약성을 직시할 필요가 있다. 과거 다수의 정책이 공공부문의 선도성을 전제로 추진되었으나, 이것이 민간의 자율적인 메커니즘을 통해 확산된 성공 사례는 찾기 힘들다(권현지, 2026). 공공부문의 선도 모델은 ‘민간이 자발적으로 따라올 것’이라는 막연한 가정이 아니라, 공공조달·제정·법 제도적 강제 수단과 유기적으로 결합될 때 비로소 민간 확산의 동력을 확보할 수 있다.

셋째, 시간이 흐를수록 정책의 실행 가능성이 낮아질 우려가 크다. 발굴된 ‘선도 사례’가 굳건한 제도화로 연결되지 못하면, 결국 정권 초기의 일회성 시범사업으로 전략할 위험이 상존하기 때문이다.

결론적으로 현재의 과제는 ‘선도 사례 발굴·확산과 신속한 제도화의 병행 추진’으로 귀결된다. 노조법 제30조 제3항의 구체화, 노동위원회를 통한 교섭 단위 결정 및 촉진제 도입, 초기업교섭에 대한 창구단일화 예외 규정 신설, 사용자단체 범위 확대 및 복수 사용자 교섭 촉진 등을 제도화해야 하며, 이를 총괄적으로 추진할 정부 차원의 ‘초기업교섭 TF’ 구성이 시급히 요구된다.

3) 단체협약 효력확장 제도 개선: 후순위로 밀린 핵심 과제

(1) 핵심 쟁점

초기업교섭이 단체교섭의 ‘수준’을 끌어올리는 과제라면, 효력확장 제도는 그 교섭의 성과를 미조직 영역으로 ‘확산’하는 과제다. 노동조합 조직률이 13% 수준에 머무는 현실에서는 초기업교섭이 활성화되더라도 그 파급 효과가 제한적일 수밖에 없다. 결국 무노조 사업장까지 단체협약의 효력을 확장하는 제도적 뒷받침 없이는, 단체교섭이 노동시장 불평등을 해소하는 보편적 기제로 작동하기에 역부족이다.

문제는 현행 제도가 이러한 확산 기능을 사실상 수행하지 못한다는 데 있다. 노조법 제35조(일반적 구속력)는 그 효력이 개별 사업장 단위로 좁게 제한되며, 제36조(지역적 구속력)는 ‘동종 근로자 3분의 2 이상’이라는 비현실적인 양적 요건으로 인해 사실상 사문화된 상태다. 단체협약 적용률이 높은 국가일수록 교섭의 지배적 수준이 업종이나 국가 단위에 맞춰져 있고 조정 정도가 높

다는 국제 비교가 시사하듯, 효력확장 제도는 앞에서 다룬 교섭 구조 개혁과 밀접하게 맞닿아 있는 필수 과제다.

(2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

국정과제 94에는 ‘업종·산업별 단체협약 효력확장 및 행정명령 효력확장 도입, 지역적 구속력 요건 완화’가 명시되어 있으며, 대선 공약에서도 “단체협약 자동 효력확장 또는 행정명령에 의한 효력확장 등 제도 개선을 추진하여 노동시장 내 양극화와 불평등을 완화하겠다”고 밝힌 바 있다.

그러나 정부의 정책 로드맵을 살펴보면 이 과제의 우선순위가 상당히 뒤로 밀려 있음을 알 수 있다. 지역적 구속력 요건 완화와 산업·업종별 효력확장 제도 도입은 2027년 상반기로, 자동 효력확장 검토 및 행정명령에 의한 효력확장 도입은 2027년 하반기 과제로 각각 배치되어 있다. 실제로 정책 추진 1년 차인 현재, 이 과제는 사실상 착수조차 되지 않았다. 현재 진행 중인 민간부문 초기업교섭 연구용역에 지역적 구속력 요건 완화와 산업·업종별 효력확장 제도 도입 방안이 포함되어 이를 바탕으로 향후 논의가 시작될 것으로 보이나, 구체적인 추진 속도는 불투명하다.

더욱 우려스러운 지점은 내용적 후퇴 조짐이다. 대선 공약 단계에서는 ‘양적 요건을 삭제하고 공익적 필요라는 질적 요건만으로 효력을 확장하겠다’는 입장이 검토되었으나, 최근에는 양적 요건을 단순히 완화(예: 3분의 2에서 2분의 1로 하향)하는 방향으로 후퇴하여 검토 중인 것으로 알려졌다.

(3) 평가

효력확장 제도 개선이 국정과제에 명시된 것 자체는 긍정적인 진전이다. 다만 우려되는 후퇴 조짐, 즉 ‘양적 요건을 현행 3분의 2에서 2분의 1로 완화하는 방안’만으로는 제도의 실효성을 담보하기 어렵다. 특정 지역·산업·업종에서 단 하나의 단체협약을 노동자의 절반 이상이 적용받는 상황은 현실적으로 상정하기 매우 어렵기 때문이다. 따라서 단체협약의 실질적인 효력확장을 위해서는 제도 설계 자체를 다음의 다섯 가지 방향에서 근본적으로 재편할 필요가 있다.

첫째, 단체협약을 체결한 사용자의 모든 노동자(비조합원 포함)에게 해당 협약이 적용되도록 단체협약의 고유한 구속력 범위를 법적으로 명확히 해야 한다. 둘째, 기존의 ‘지역’ 단위에 국한하지 않고, ‘산업’, ‘업종’ 단위로도 효력 확장이 가능하도록 법적 근거를 신설해야 한다. 셋째, 양적 요건이 아닌 공익적 목적(필요성)만 충족되면 효력확장이 가능하도록 요건을 합리화해야 한다. 넷째, 단체협약 전체가 아니더라도, 노동조건 개선에 핵심적인 ‘일부’ 조항만 분리하여 효력을 확장할 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 효력확장 결정의 전문성과 일관성을 높이기 위해, 결정 관할을 중앙노동위원회로 일원화·정비해야 한다.

4) 특수고용·플랫폼 노동자 단결권과 공무원·교원 정치기본권 보장

(1) 핵심 쟁점

현재 공무원과 교원의 노동기본권은 가입 범위 제한, 쟁의권 부재, 정치활동 금지 등으로 인해 여전히 국제노동기구(ILO) 기준에 미달하고 있으며, 이들의 정치기본권 보장 역시 ILO가 지속적으로 권고해 온 핵심 사안이다. 또 다른 주요 축은 특수고용 및 플랫폼노동자의 단결권 보장 문제로, 이는 노조법 제2조의 노동자 정의 확대와 직결된다.

(2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

현 정부의 국정과제 94에는 ‘교사·공무원 노동기본권 실질화’, 국정과제 102에는 ‘교원의 시민으로서의 권리 보장(정치기본권 확대)’, 그리고 국정과제 13에는 ‘직무와 무관한 정치활동 보장’이 각각 명시되어 있다. 그러나 정부가 설정한 정책 추진 방식 자체가 이미 일정 수준의 지연을 내포하고 있다. ‘2025년 관계부처 및 전문가 논의 → 2026년 사회적 대화 및 공론화 → 2027년 논의 결과에 따른 제도 개선’이라는 로드맵으로 설계되어, 실제 제도화 시점이 임기 후반으로 미뤄져 있기 때문이다.

지난 1년 동안 두 의제의 진척은 더디다. 먼저, 노조법 2·3조 개정 과정에서 ‘근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 경우’(2조 4호 라목)가 삭제됐지만, 제2조 노동자 정의 조항에 ‘추정 규정’을 두는 것은 반영되지 않았다.⁴⁾ 다행히 법원 판결이 조금씩 노동조합법상 노동자 범위를 넓게 인정하는 추세이다. 공무원과 교원의 정치기본권 보장 문제 역시 이른바 ‘사회적 공감대 형성’이라는 논리에 갇혀 정체되어 있다. 노동부는 “국민적 논란 가능성을 고려하여, 사회적 공감대를 토대로 신중히 접근하겠다”는 입장을 견지하고 있으며, 대통령 역시 2025년 12월 교육부 업무보고에서 “(교사 및 공무원의) 정치기본권은 인정하지만 국민이 납득해야 한다”며 유보적인 태도를 보인 바 있다.

정책을 견인할 정치적 추동력 또한 크게 약화되었다. 2025년 12월 전교조 및 공무원노조 위원장의 국회 앞 단식투쟁을 계기로 ‘입법 추진 협의체’ 구성이 합의된 바 있으나, 2026년 1월 여당의 원내지도부 교체 이후 협의체 가동은 사실상 중단되었다. 나아가 정치권 일각에서는 소셜미디어(SNS)에서 ‘좋아요’를 누르는 수준의 소극적 권리만 우선 보장하자는 이른바 ‘개문발차론’이 제기되는 등 논의의 수준이 후퇴하는 경향마저 관찰된다.

(3) 평가

종합적으로 보면, 위 두 의제는 지난 1년 동안 뚜렷한 진전이 없다.

첫째, ‘사회적 공감대’ 논리에 갇힌 정치기본권: 공무원·교원의 노동기본권 및 정치기본권 보장 과제는 ‘사회적 공감대’라는 명분 아래 실제 제도화 속도가 현저히 지연될 가능성이 높다. 이는 핵심 당사자 조직(전교조, 공무원노조)의 오랜 숙원 과제가 또다시 불확실한 공론화 절차의 볼모로 전락할 위험성을 내포한다.

둘째, 특수고용·플랫폼 노동자의 불안정한 단결권과 교섭권: 노조법 2조 ‘노동자’ 정의 조항에 ‘추정 규정’이 반영되지 않으면서, 특수고용·플랫폼 노동자의 불안정한 단결권 현실은 해소되지 않

4) 민주노총 특수고용노동자 대책회의는 노조법 2조 1항 ‘노동자 정의’에 노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자를 노동조합법상 노동자로 추정하는 규정의 추가를 주장했다(노동과세계, 2024.06.18.).

았다. 더구나 이들에게는 노조 결성도 어렵지만, 실질적인 교섭권과 쟁의권 행사는 더욱 어렵다는 점을 고려하면, 권리의 '제도적 기초'가 이들에게는 여전히 공백 상태다.

결론적으로, 정부는 공론화를 이유로 시간을 지연시킬 것이 아니라 국제노동기구(ILO)의 거듭된 권고와 확립된 국제 기준에 근거하여 공무원·교원의 정치기본권 및 특수고용·플랫폼 노동자의 온전한 단결권을 조속히 보장해야 한다.

5) 사회적 대화: '탈경사노위'와 다원화, 그리고 통제의 양면성

(1) 핵심 쟁점

한국에서 사회적 대화(협의)는 그 맥락과 목적에 따라 양면성을 지닌다. 한편으로 중앙 단위의 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회(경사노위, 구 노사정위원회)는 과거 노동 유연화를 관철하기 위한 국가의 통제 장치로 기능해 온 역사적 한계를 안고 있다. 다른 한편으로 산업·업종 및 지역 차원의 사회적 협의는 미조직·불안정 노동자의 이해를 대변하고 초기업교섭을 촉진하는 통로가 될 가능성도 공존한다.

(2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

국정과제 94에는 ① 경사노위 활동 개선, ② 산업별·지역별·업종별 중층적 사회적 대화 활성화, ③ 각종 정부위원회 내 노사 참여 실질화 및 노동자대표위원회 상설화 입법 등이 명시되어 있다. 또한 미조직 노동자를 위한 사회적 대화 지원 방안으로 경사노위 내 미조직위원회 구성(2025년 의견수렴, 2026년 구성·운영), 지역노사민정협의회 내 미조직 노동자 이해대변 단체 참여 확대, 노동센터 활성화 및 노동단체 지원사업 복원 등이 구체적으로 제시되었다.

현재의 진척 상황을 정확히 이해하려면 먼저 경사노위 위상의 역사적 추이를 살펴볼 필요가 있다. 노동 유연화 관철 수단으로서 경사노위의 위상은 박근혜 정부 시기에 정점에 달한 이후 지속적으로 축소되어 왔다. 문재인 정부는 일자리위원회(민주노총 참여)와 경사노위(민주노총 불참)의 양립 체제로 운영되었고, 윤석열 정부는 기존의 사회적 대화 기구를 사실상 배제한 채 전문가 기구(미래노동시장연구회 등)로 이를 대체한 바 있다.

이러한 역사적 흐름의 연장선상에서, 이재명 정부 들어 사회적 대화 공간의 분화 및 다원화 현상이 뚜렷해졌다. 국회 사회적 대화 기구, 집권 여당(민주당)의 정년연장 특별위원회, 노동부 주도의 의제별 협의(산재 노사정 간담회, 돌봄·생활폐기물 노정협의체 등), 그리고 기존의 경사노위가 병존하는 등, 사회적 대화 공간의 다원화 경향이 뚜렷하다. 다만, 이러한 흐름이 안정적인 다원적 거버넌스로 정착할지, 아니면 다시 기존 경사노위 중심으로 재편될지는 아직 불투명하다.

향후 경사노위 의결 구조 개편(만장일치제 도입 또는 의결 기능 삭제 등)을 위한 법 개정 논의가 이루어질 것으로 파악되며 노사정 대표 회동 등 재가동 시도가 이어지고 있다. 그러나 정부위원회 내 노사 대표성 실질화 과제는 고용정책심의회를 비롯한 5개 위원회의 노사 위원 확대 방안을 '검토'하는 수준에 머물러 있어 뚜렷한 진척이 확인되지 않는다. 한편, 지역노사민정협의회 역

시 자치단체장 중심의 수직적 운영, 잦은 정책 단절, 노사 대표성 부족, 전담 부서 및 사무국의 부재, 극심한 지역 간 편차, 정부 예산의 지속적 감소 등 고질적인 구조적 한계가 전혀 개선되지 않은 상태다.

(3) 평가

이재명 정부 1년차에 사회적 대화의 다원화 경향은 상당히 짙어지고 있다. 다만 이러한 다원화 자체는 미덕도 결함도 아니며, 그 결과는 각 채널의 필요성과 채널들이 결합되는 권력관계·자원 분포에 의해 결정된다(권현지, 2026: 63). 새로운 채널이 새로운 문제해결을 보장하지는 않는다. 결국 중요한 것은 다원화되고 있는 사회적 대화 채널이 정부 정책을 관철하는 수단이 아니라, 노동기본권 확장의 통로로 기능할 수 있도록 무엇을 할 것인가이다. 특히 실질적 교섭력과 투쟁이 뒷받침되지 않은 사회적 대화는 정책 지연의 알리바이로 전락할 수 있다는 현장의 경계도 유효하다. 이를 위해, 다음의 세 가지 핵심 과제가 요구된다.

첫째, 정부위원회에서 노동계 실질적 대표성 강화: 국정과제에 적시된 대로, 다양한 정부위원회 내에서 형식적 참여를 넘어 노사의 실질적 대표성을 강화하고, 이를 통해 정책 심의·의결의 권한을 높여야 한다.

둘째, 산업·업종·지역 차원의 초기업교섭 촉진형 사회적 협의(체) 모색: 산업·업종·지역 차원에서 초기업교섭을 활성화하는 데 디딤돌이 될 수 있는 다양한 사회적 협의(체)를 적극 모색할 필요가 있다. 산업·업종별로 노사 공통이익에 기반한 의제 중심의 논의가 가능하고, 이는 초기업교섭 촉진의 토대가 될 수 있기 때문이다. 이런 점에서, 최근 국회 사회적대화기구 내에 구성된 ‘건설현안 협의체’에서 대한건설협회, 대한전문건설협회, 민주노총 전국건설산업연맹 간에 ‘적정 공사기간 및 공사비 확보’를 위한 ‘공동선언문’을 채택한 것은 유의미한 사례라 할 수 있다. 또한 노사 간 초기업교섭이 교착되어 있는 경우, ‘한시적 사회적 협의체 구성 → 교섭 구조 합의 → 노사 주도 교섭으로의 전환’으로 이어지는 경로를 상정해볼 수도 있다.

셋째, 사각지대 보완을 위한 ‘구체적 사회협약’ 실험: 기술 전환과 고용 위험이 집중되는 업종·직종·지역을 중심으로, 기존 단체협약의 공백을 메우고 법 제도의 지체를 보완할 수 있는 현장 밀착형 ‘구체적 사회협약’도 실험해 볼 만하다(권현지, 2026: 67).

4. 노동안전 정책 평가

노동안전 정책 평가는 앞선 집단적 노사관계 파트와 달리, 산재 사고·직업성 질병·산재보상의 분야별 추진 현황을 먼저 정리한 뒤 핵심 쟁점별로 평가하는 방식으로 서술한다. 다루는 정책 영역이 방대하고 추진 단위가 분산되어 있어, 사실관계를 압축적으로 조감하는 편이 효율적이기 때문이다. 분야별 평가의 종합적 함의는 제5절 종합 평가에서 집단적 노사관계 파트와 함께 재구성한다. 앞 절에서 본 집단적 노사관계의 ‘입법은 하되 시행령 등의 후퇴로 실행을 묶는’ 패턴이 노동안전 분야에서도 유사하게 관찰되는지 살펴본다.

1) 개요

노동안전보건 정책은 ‘사고성 재해, 직업성 질병, 산재보상’으로 구분되며, 이 가운데 사고성 재해는 2025년 9월 범정부 노동안전종합대책으로 세부 추진 방안이 발표되었다. 노동안전종합대책은 ‘안전 사각지대 예방 지원 강화’, ‘안전 주체로서 노사의 역할·책무 확립’, ‘노동안전 확산을 위한 인프라 확대’, ‘안전 예방을 촉진하는 제재 수단 도입’을 4대 추진 과제로 설정했다. 나머지 두 영역의 비중은 상대적으로 낮다. 직업성 질병 예방 및 산업보건 대책 중 과로사는 노동시간 단축과, 정신건강은 일터 괴롭힘 등과 연계해 일부 대책이 별도 분야로 포함된 반면, 감정노동·직업성 암 등은 구체적 예방 대책이 미미하다. 산재보상은 ‘산재 처리기간 단축, 선보장 산재보험 도입, 전 국민 산재보험’을 주요 추진 과제로 설정했다.

2) 이재명 정부 국정과제와 진척 상황

(1) 사고성 재해

사고성 재해 대책은 감독·제재의 강화에 무게가 실려 있다. 정부 감독 측면에서는 산업안전 감독 인력 증원, 노동감독관법 제정(감독관 명칭 개정, 중앙 감독관 및 감독관 지방 위임 근거, 독립성·전문성 강화, 양성 체계 근거), 안전공단 ‘안전한 일터 지킴이’ 2026년 1,000명 배치(다만 노사 단체 추천 위촉 지킴이는 사전 협의 부족으로 인원 미달), 산업안전본부장 차관급 격상 및 ‘노무제공자 안전보호과’·‘안전보건격차 개선과’ 신설, 시정·작업중지명령 불이행 시 처벌 강화, 안심신고센터 포상제·사고조사 대상 확대·중대재해 작업중지명령 확대 법 개정(국회 본회의 계류), 명예산업안전감독관 참여 의무화(산안법 개정, 8월 시행) 등이 추진되고 있다.

사업주 제재 측면에서는 안전보건 현황 공시제(8월 시행), 영업정지 확대·과징금 상한 등 법 개정이 추진 중이다(국회 본회의 계류). 다만 경제적 제재 방안의 상당수가 하위 규정·지침 사항이어서 세부적 추진 현황 파악이 어렵다. 노동자 권리 측면에서는 사내 명예산업안전감독관 위촉 의무화(8월 시행), 위험성 평가 노동조합 참여 보장(6월 시행), 작업중지권 요건 확대·작

업종지 요청권·불이익 처우 사업주 처벌 법 개정이 추진 중이다(국회 본회의 계류). 중대재해처벌법 실효성 강화를 위한 조치도 추진 중인데, 노동부-법무부-행안부 공조 체계 구축 보도는 있으나 실효적 작동 여부는 확인이 불가하고, 양형기준 개정은 대법원 양형위 논의가 시작되어 2027년 초 확정될 예정이다.

공공기관 선도 측면에서는 故김충현 노동자 사망 대책이 특조위 이후 노사전 협의체를 논의 중이나 담보 상태이고, 공공기관 안전 등급 심사·평가는 발표됐으나 집행 실적이 확인되지 않으며 지방공기업·공사로 확대될 예정이다(2027년). 사각지대 측면에서는 특수고용 노동자 지원과 안전보호과 신설, 교통사고 조사원 산재보상 적용 확대 및 산안법 4개 직종 적용을 추진하고 있고, 50인 미만 작은 사업장은 안전지킴이·공동안전관리자 사업을 추진하며, 경사노위 ‘작은 사업장 실효적 예방 사업’ 의제별 논의가 진행되고 있다(2026년 5월 출범). 끝으로 2026년 5월 생명안전기본법이 제정되어, 산재·재난참사·어린이 안전 등을 대상 범위로 포함하고 생명안전종합계획·대통령 직속 생명안전위원회·피해자 지원·안전영향 평가·사고조사위원회 등을 명시하고 있다.

(2) 산업보건 및 직업성 질병 예방

산업보건 분야는 폭염 예방 안전보건규칙 개정 및 예방 사업(2025.7), 과로사·야간노동 관련 ‘실노동시간 단축 로드맵’(전문가 TF, 조사 항목 추가)과 근로자건강센터 과로사 예방 전담 인력 배치(2027년 사업)가 추진되고 있다. 산재예방 분야를 논의하는 안전일터위원회 신설이 국회 본회의 계류로 늦어지면서, 종합적 기획은 출발조차 못했다. 노동안전종합대책에서 빠졌던 감정노동·화학물질 등을 포괄하는 예방계획 논의가 시작되지 못한 것이다.

(3) 산재보상

산재보상 분야는 근골격계 질환 중심 산재 처리기간 단축(추정의 원칙 일부 확대 및 질병판정위원회 심의 제외, 근골 직종, 정신건강, 직업성 암 등), 산재 신청인 자료 제공 의무·재해조사 참여 보장 법 개정(8월 시행), ‘산재보험 혁신 이행 협의체’ 해소 후 전문가 중심 ‘산재-보상-일터 복귀 종합지원단’ 논의, 국선 산재보상 법률 지원(국회 본회의 계류), 산재보험 적용 직종 확대 추진(교통사고 조사원, 간병, 예술 등, 농어업·자영업 등)이 이루어지고 있다.

3) 국정과제 이행 현황 전반 평가

이상의 추진 현황을 종합하면, 양적 외형 확충과 질적 성과 사이의 간극이 두드러진다. 우선 통계상으로는, 2025년 6월 출범 이후 2025년 말 사고성 재해가 증가했고 2026년 1분기에는 전년 대비 감소했다. 통계를 곧바로 정책 추진과 연계해 평가할 시점은 아니나, 정부가 거듭 강조해 온 의지에 비추면 사고성 재해 감축은 아직 미미한 수준이다. 특히 취약 영역의 상황이 나아지지 않고 있다. 특수고용 노동자의 사고성 재해 증가가 지속되는 등 사각지대 문제가 해소되

지 않은 가운데, 안전공업·한화에어로스페이스 등 대기업의 대형 참사가 잇따르고, SPC 등 이미 중대재해로 질타받은 대기업의 사고도 계속 발생하고 있다. 그 결과 산업재해 감축의 계기를 만들지 못하고 현장 체감도도 낮아지고 있다.

집행 체계의 측면에서도 신뢰가 약화되고 있다. 산재 예방의 핵심 주체인 노동부의 감독 인력 증원·조직 체계 개편 등은 추진되고, 2026년 6월 30일 정부이행대책 점검회의를 개최했으나, 세부적인 이행 현황은 확인되지 않는다. 건설업 중대재해와 불법 하도급을 연계한 국토부와의 합동 점검은 실효성 논란이 제기됐고, 중대산업재해 수사는 여전히 지연되고 기소·법원 판결도 역행하면서 법무부와의 공조도 불신을 받고 있다. 한편 국토부는 시민 안전을 위해 철도 운전실 내 CCTV 설치 의무화를 추진하고 있는데, 이는 안전 대책이라기보다 사고 책임 전가를 위한 노동자 감시 수단에 불과하다. 정책 분야 간 불균형도 확인된다. 감정노동 등 직업성 질병 예방을 위한 산업보건 분야는 국정과제 반영 비중이 낮았고, 산재 예방 정책 심의·의결 기구인 ‘안전일터위원회’ 신설을 발표했으나 국회 법 통과 지연·사전 논의 중단으로 종합적 계획 수립·추진이 실종되었다. 근골격계 질환 중심으로 산재 처리기간은 큰 폭으로 단축됐고 특수고용 교통사고 조사원 산재보험 적용 확대도 예정돼 있으나, 그 밖의 과제는 정부·전문가 중심 논의 구조에 머물러 있다.

전반적으로 이재명 정부가 국정과제나 노동안전종합대책의 신속한 집행에만 방점을 두면서, 노동계의 충분한 의견 수렴, 핵심적이고 근본적인 대책에 대한 논의나 추진에 대한 신뢰성이 낮아지고 있다. 예산 집행의 실효성 문제도 불거졌다. 산재 예방 사업 기금은 지속 증가하고 있으나, 노동계의 우려 속에 추진되었던 ‘스마트 안전’ 지원 사업이 국무총리실 조사에서 60% 이상이 예방 사업의 실효성이 지적되어 차기 예산이 삭감되었고, 정부 예산 지원 사업에 대한 평가 문제를 노동계가 제기한 바 있어 관련 연구 사업이 진행될 예정이다. 입법 단계의 정체 역시 분명하다. 국정과제와 연동된 일부 과제는 산업안전보건법, 산재보상보험법 개정으로 부분적으로 실현되었으나 핵심 내용이 누락되거나, 정부 소관인 하위 법령에서 법 개정 취지가 후퇴되고 있으며, 작업중지권·영업정지 과징금·안전일터위원회·국선 산재 대리인 등 주요 법안은 국회를 통과하지 못하고 있다.

4) 핵심 쟁점별 평가

(1) 작은 사업장·특수고용·이주노동자 근본 대책 수립도 추진도 없음

가장 취약한 영역일수록 대책이 가장 더디다는 역설이 첫 번째 쟁점이다. 민주노총은 사고 사망이 집중되는 3개 분야(작은 사업장·특수고용·이주노동자)에 대한 근본·집중 대책을 요구했고 대책에 일부 명시됐으나, 실질적 추진은 답보 상태다. 세 영역을 차례로 보면 그 답보의 양상이 구체적으로 드러난다. 작은 사업장 대책의 핵심은 ‘일회성 지원 사업’을 탈피해 ‘공동 안전보건 관리체계’ 구축 사업으로 전환하는 것인데, 노동계는 ‘안전보건관리체계 구축 대상 확대·정부 지원·법제도 개선’과 공동안전관리자·안전지킴이 사업에 대한 노동계 참여 등을 제시했다. 그러나

안전일터위원회 내 ‘작은 사업장 안전보건 대책 상설 소위원회’ 구성은 적극 논의되지 않았고, 과거 동일 주제에서 실효적 성과를 거두지 못한 경사노위 의제별 위원회 논의로 시작되었다. 게다가 작은 사업장을 주 대상으로 하는 공동안전관리자·안전지킴이 사업도 사전 논의 없이 추진되어, 노동계 참여가 원천 봉쇄되거나 사업 추진에 난항을 겪고 있다.

특수고용 노동자의 산안법 적용은 일부 직종의 제한적 적용에 그치고 있어, 전속성 삭제, 원청 책임, 직종별 적용에서 보편적 적용으로의 전환, 작업중지·산보위·위험성 평가 등 노동자 참여 제도 적용 방안에 관한 논의는 실종된 상태다. 이주노동자 대책 역시 아리셀 참사 이후 발표된 대책에서 더 나아간 것이 없고, 별도 전담 부서 설치 요구도 거부된 채 노동부의 전반적 ‘이주노동자 종합대책’에 하위 소주제로 포함되는 데 그쳐 실질적 논의·사업 진전이 없다. 여기에 더해, 현업을 제외하면 안전교육·산보위·명예감독관 등이 적용 제외되는 공공행정·교육서비스업·사회보장행정 등과 안전교육 차등 적용 등 안전보건 사각지대 문제가 있으나, ‘안전보건격차 개선과’ 신설(4월) 외에 구체적 계획·집행은 확인되지 않는다.

이상의 담보 상태를 넘어서려면 과제는 두 방향으로 모인다. 첫째, 작은 사업장·특수고용·이주노동자 예방 대책의 집중 논의 구조를 제도화해야 한다. 이재명 정부가 제시하는 ‘사고 사망 만인을 OECD 국가 평균 수준’의 목표는 기존 정부의 재탕 삼탕 대책으로 달성할 수 없으며, 수십 년 반복되는 ‘작은 사업장’ 산업재해, 가파르게 증가하고 있는 특수고용·플랫폼 노동자 산업재해, 구조적으로 더 확대될 수밖에 없는 이주노동자 산업재해에 대한 실효적이고 특단의 대책 수립이 필요하기 때문이다. 둘째, 이들 재해는 부분적인 대책이나 단기 대책으로 감축할 수 없으므로, 현장에 밀착된 대책, 지속성을 담보할 수 있는 중기 대책, 법제도 개선을 통한 구조적 대책이 함께 필요하다. 이를 위해서는 정책·법제도 개선·예방 사업 추진과 점검을 집중적으로 할 수 있는 안전일터위원회 내 소위원회 설치를 통한 제도화가 요구된다.

(2) 실질적 노동자·노동조합 참여 보장 대책 회피

두 번째 쟁점은 이재명 정부 노동안전 정책의 가장 차별화된 지점이자, 동시에 가장 큰 공백이 위치한 지점이다. 이재명 정부 노동안전종합대책이 기존 정부와 차별화되는 지점은 ‘노동자·노동조합의 참여’를 주요 대책으로 강조한다는 점으로, 위험성 평가의 근로자대표 참여 보장, 사내 명예산업안전감독관 위촉 의무화, 안전보건 현황 공시제 도입 등이 산안법 개정으로 하반기 시행을 앞두고 있다. 그러나 참여를 ‘권리’로 명시하면서도 그 권리를 행사할 ‘조건’은 비워 두었다. 핵심 대책인 ‘유급 활동 시간 보장 명시’를 회피하고 있기 때문이다. 산안법은 위험성 평가·명예산업안전감독관·산업안전보건위원회 활동 보장을 사업주 의무로 규정하나, 노조법은 ‘노동조합의 산업안전 활동’을 근로시간 면제 한도 범위에 포함시키고 있다.

이 어긋남의 결과는 현장에서 분명하게 나타난다. 현장에서는 별도의 유급 활동 시간을 보장하지 않으며, 윤석열 정부 시기에는 타임오프 기획 감독으로 노조의 노동안전보건 활동을 위촉시키기도 했다. 더욱이 노동부는 노조법 해석을 산업안전 분야에서 별도로 해석·규정할 수 없다며 회피하고, 부처 내 논의 없이 시행일만 다가오고 있다. 그 결과 위험성 평가 노조 참여와 사내 명예산업안전감독관 확대는 ‘법은 개정됐으나 현장에서 작동하지 않는 제도’로 전락할 위기

에 놓여 있다. 국정과제였던 ‘원·하청 산업안전보건위원회’는 노동계 의견 수렴 없이 안전보건관리 규정 작성·변경, 안전보건교육 지원 등 2개 조항만 심의·의결하도록 명시하고, 산업안전보건법에 규정된 원청의 의무 조항조차 심의·의결 대상에서 빠지는 졸속적인 법안이 제출되었다. 그 외에도 중앙(통합) 산업안전보건위 설치 의무화 등 산업안전보건위 전반에 대한 논의가 진행되지 않고 있다.

따라서 노동자·노동조합 참여를 실질화하기 위한 과제는 네 가지로 정리된다.

첫째, 실질적인 노동자·노동조합의 참여 보장을 위해서는 유급 활동 시간을 보장해야 한다. 참여 법제도가 현장에서 무력화되는 것은 ‘유급 활동 시간 보장’이 명확히 규정되어 있지 않고 참여 보장 의무 위반에 대한 사업주 처벌도 없기 때문이다. 따라서, 유급 활동 시간 보장을 근로시간 면제 제도 범위와 별도로 법제화하고 그 최소 기준을 마련해야 한다. 참고로 중대재해처벌법에는 전담 안전보건관리자가 아닌 경우 노동안전보건 활동 시간 보장 기준이 고시로 제정되어 있다.

둘째, 하청·특수고용 노동자의 참여 보장을 위한 제도 개선과 실질 방안을 마련해야 한다. 특수고용 노동자의 위험성 평가·산업안전보건위원회 참여 보장을 제도화하고, 원·하청 산업안전보건위원회를 제도화하며 실질 운영 방안을 마련해야 한다.

셋째, 이러한 제도 개선 방안을 노정 협의로 추진해야 한다. 정부는 참여의 현장 실태나 제도의 문제점을 파악하지 못하고 있고, 경영계는 ‘노사 참여 산재 예방’을 주장하면서도 관련 제도 개선은 무조건 반대하는 구태에서 벗어나지 못한 채 일선 현장 기업의 안전보건관리 요구와도 유리되고 있어, 당사자인 노동조합과 정부의 노정 협의가 필수적이다.

넷째, 안전일터위원회 가동과 무관하게 산업보건을 포괄하는 산재 예방 종합계획 논의 구조를 마련해야 한다. 안전일터위원회 설치 산안법 개정안이 국회 본회의를 통과하지 못하고 수개월째 표류하는 사이 산재 예방 종합계획 논의조차 이루어지지 못해, 계획 수립과 실질 추진까지 정부 출범 이후 수년 동안 공백이 생길 수 있는 상황이므로 논의 구조 마련이 시급하다.

(3) 작업중지권 실질 보장을 위한 핵심 대책 누락

세 번째 쟁점인 작업중지권은, 진전과 누락이 한 법안 안에 공존한다는 점에서 1년차 노동안전 정책의 양면성을 압축한다. 국회 본회의에 계류되어 있는 작업중지권 산업안전보건법 개정안은 ‘안전조치·보건조치 미비로 위험 발생 우려가 있는 경우 포함 명시’, ‘노동자·노동조합·명예산업안전감독관의 작업중지 요청권 신설과 사업주의 작업중지 및 조치 없는 작업 재개 금지’, ‘하청 노동자·노동조합·명예산업안전감독관의 원청에 대한 작업중지 요청권’, ‘작업중지에 대한 불이익 처우 형사처벌과 노동위 구제 제도’ 등을 담고 있어 진전된 측면이 있다. 그러나 정작 작업중지권을 ‘작동하게’ 만드는 핵심 대책은 누락되었다. 노동조합·특수고용 노동자의 작업중지권, 작업중지 시 임금 보전 명시, 하청 노동자의 작업중지 시 임금과 손실 보전에 대한 원청 연대 책임 등이 빠졌고, 작업중지권이 사고 사망뿐 아니라 감정노동 등 모든 유해·위험에 해당하는 것임을 명시적으로 규정하는 것도 반영되지 않았다.

이 누락이 왜 치명적인지는 현장의 현실이 말해 준다. 현행 산안법에서 작업중지권이 산재 예방에 도움이 된다는 인식이 87%임에도 80% 이상이 사용하지 못하는 것은 ‘개별 노동자의 작업중지권 발동은 현실에서 불가능하기’ 때문이다. 작업 중지에 대한 사업주의 불이익 처우가 가장 큰 원인일 뿐 아니라, 개별 노동자의 작업 중지가 선후 공정·동료 작업에 연관되어 있고, 이로 인한 임금 손실에 대한 대책이 제도화되어 있지 않기 때문이다.

특수고용 노동자의 경우 문제는 더 심각하다. 고위험 작업을 하는 특수고용 노동자에게 작업중지권은 적용되지 않고, 오히려 작업을 중지하면 실적과 연동해 계약 해지로 이어지며, 실적과 연동되는 임금 체계로 위험 작업을 감수하고 있다. 동일한 현장에서 일하면서 위험 작업에 대해 특수고용 노동자에게 작업중지권이 보장되지 않는 것은 차별이며, 대다수 외국에서는 작업중지권을 하청·특수고용 노동자를 포함한 모든 종사자에게 보장하는데도, 국회 계류 중인 작업중지권 산안법 개정안에서는 작업중지 요청권조차 특수고용 노동자가 배제되어 있다.

따라서 과제는 두 방향으로 모인다. 첫째, 하청·특수고용 노동자의 작업중지권을 보장해야 한다. 하청 노동자에게는 작업중지 요청권을 넘어 원청에 대한 작업중지권을 보장하고, 작업중지권 실질 보장을 위한 임금과 손실 보전에 대한 원청 연대 책임을 제도화해야 한다. 근로기준법에 임금 체불에 대한 원청의 연대 책임이 명시되어 있으므로 이를 작업중지에 대한 규정으로 확대하는 것이 한 경로가 될 수 있으며, 특수고용 노동자에게도 산업안전보건법의 작업중지권이 차별 없이 적용되어야 한다.

둘째, 노동조합의 작업중지권을 보장해야 한다. 다수 외국에서는 안전대표에게 작업중지권을 보장하고 있는데, 건설·조선업 등 다단계 하청·일용직 고용 구조에서 개별 노동자의 작업중지권 행사는 즉각적인 계약 해지로 이어지고 이에 대한 형사처벌이나 구제 제도는 실효성이 없다. 현대중공업 등 기업에서 안전을 위한 작업중지권 작동의 다양한 시도가 있었으나 노동조합의 작업중지권 보장만이 실질적으로 작동했다는 경험은, 노동조합의 작업중지권 보장 법제화가 필요함을 분명히 보여준다.

(4) 일방적으로 추진되고 있는 산재보험 제도 개선

네 번째 쟁점은 산재보험 제도 개선이며, 여기서는 ‘노사 참여형 논의 구조의 해체’가 핵심 문제로 부상한다. 노동부는 2025년 8월 산재보험 국정과제 이행 추진 기구로 ‘산재보험 혁신 이행협의체’를 발족했으나 일방적으로 종료하고, 전문가와 노동부가 참여하는 논의를 진행하고 있다. 그 일방성은 개별 정책에서 반복된다. ‘선보장 산재보험’은 졸속 노사 간담회 진행 이후 제도 방향에 대한 세부 논의도 없이 2027년 산재 예방 기금 예산에 편성되었고, 노동계가 반대하는 ‘소음성 난청 연령 보정’ 연구와 근거 제시도 없는 ‘장애등급 평가 변경’ 등을 근거로 하위 법령 개정도 없이 수천억의 예산 삭감안을 편성했다. 적용 범위 확대에서도 원칙이 후퇴했다. 특수고용·플랫폼 노동자 사회보험 적용은 ‘직종별 확대에서 보편적 적용’으로 제시되어 국회 사회적 대화 기구에서도 합의하고 2026년 말까지 정부 추진 대책을 국회에 제출하도록 되어 있으며 고용보험위원회에서도 추진 방향이 보고되었으나, 산재보험은 직종별 확대 논의와 간담회만 진행할 뿐 보편적 적용을 원칙으로 하는 제도 개선은 논의 자체가 실종된 상황이다.

심의 구조와 승인율에서도 우려가 확인된다. 직업병 인정기준의 정기적 심의 제도화가 국정과제로 제시되고, 하위 법령이 입법예고 되었으나, 정기적 심의 구조로 제시되었던 정책전문위가 삭제되고, 의사로만 구성되는 의학자문위원회 신설이 추진되면서, 노동·시민사회의 강력한 반대에 직면하여 현재 추진이 중단되었다.

한편 산재 처리기간은 큰 폭으로 단축되고 있으나, 직업성 질병에 대한 승인율이 전방위적으로 하락하고 있는데도 정부는 승인율 하락의 원인이나 대책 마련이 없고, 산재 처리기간 단축의 우선 집중 진행이 부당한 불승인 증가의 원인인지에 대한 문제 제기가 지속되고 있다.

이에 대한 과제는 두 가지다. 첫째, 산재보험 제도 개선의 집중 논의 구조를 마련하고 개악 정책을 폐기해야 한다. 노사가 참여하는 집중 논의 구조가 실종되고 단기 개별 현안에 대한 긴급 간담회 등 형식적 의견 수렴만 진행되는 방식은 시급히 개선되어야 하며, 선보장 산재보험과 특수고용 플랫폼 노동자 보편적 산재보험 전면 적용을 포함한 전 국민 산재보험 등 국정과제에 대해 노사가 참여하는 종합적 논의 구조를 즉각 마련하고, 소음성 난청 연령 보정·장해등급 조정 등 산재 노동자 권리를 후퇴시키는 개악 추진은 즉각 중단해야 한다. 둘째, 직업성 질병 승인율 하락에 대한 원인을 조사하고 대책을 마련해야 한다. 최근 수년 동안 직업성 질병 승인율이 병명과 지역을 구분하지 않고 전체적으로 하락하고 그 폭이 커지고 있는데 이는 단순한 산재 신청 증가로만 해석될 수 없으므로, 불승인 증가의 원인 분석과 함께, 산재 처리기간 단축 정책이 부당한 불승인을 확대시키는지, 질병판정위원회 운영의 문제점이나 개선 대책을 포함한 종합적 조사와 개선 대책 마련이 필요하다.

5) 노동안전 분야 종합: ‘최우선 의제화의 성과, 현장 작동 장치의 공백’

노동안전 1년은 ‘최우선 의제화의 성과’와 ‘현장 작동 장치의 공백’이라는 두 마디로 요약된다. 성과의 측면에서는 대통령의 ‘산재와의 전쟁’ 선포와 범정부 대책 지시로 노동안전이 역대 최고 수준의 정치적 우선순위를 부여받았고, 산재예방 예산 확충, 감독관 증원, 산업안전본부 차관급 격상, 산안법 개정(위험성 평가 노조 참여, 명예산업안전감독관 위촉 의무화, 안전보건 현황 공시제) 등 제도의 외형이 확충되었다. 그러나 한계의 측면에서, 노동자·노동조합의 참여 권한을 실질화할 유급 활동 시간 보장, 작업중지권의 실효적 보장, 위험의 외주화 차단 장치가 일관되게 빠지면서 ‘법은 개정됐으나 현장에서 작동하지 않는’ 구조가 고착될 위험이 있고, 작은 사업장·특수고용·이주노동자라는 가장 취약한 영역의 근본 대책도 담보 상태다. 따라서 안전일터위원회의 이행 점검·의결 기구화, 노동 참여 권한의 법제화, 산재보험 제도 개선을 위한 노사 참여형 논의 구조의 복원이 시급하다. 주목할 것은, 이 공백이 노동안전에만 국한된 우연이 아니라는 점이다. 앞에서 살펴본 원청교섭의 창구단일화 강제, 초기업교섭 제도화의 지체, 공무원·교원 정치기본권 보장의 정체와 마찬가지로, 노동안전에서도 노동을 정책 대상으로 관리하되 권력 주체로는 인정하지 않는 동일한 기조가 관통하고 있다. 집단적 노사관계와 노동안전이라는 두 영역에서 반복 확인되는 이 패턴은, 다음 절에서 살펴볼 종합 평가의 출발점이 된다.

5. 종합 평가

1) 성과와 한계

(1) 1년차 종합: ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피’

앞선 두 절에서 살펴본 영역별 평가를 종합하면, 이재명 정부 1년의 노동정책은 ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피’라는 한 문장으로 수렴한다.

집단적 노사관계 영역에서는 노조법 2·3조 개정·시행, 공무직위원회법 제정 등 굵직한 입법적 진전이 있었으나, 시행령에 의한 취지 훼손(창구단일화 강제), 초기업교섭 및 효력확장 제도화의 지연, 공무원·교원 정치기본권 논의의 표류 등 실행 단계에서의 후퇴와 지체가 혼재되어 나타나고 있다. 노동안전 영역에서도 마찬가지로, 역대 최대 규모의 예산 편성과 감독·제재 대책, 산안법 개정이라는 성과에도 불구하고 취약부문 근본 대책·노동조합의 실질적 참여 보장 대책 등은 아직 미미한 실정이다.

두 영역을 관통하는 공통점은 ‘개혁 의제의 수용’과 ‘구조 개혁의 회피’가 공존한다는 점이다. 정부는 제도의 미세 조정과 관리 감독 강화에는 적극적이거나, 기업별 노사관계 구조나 위험의 외주화, 그리고 노동 배제적인 의사결정 구조 자체를 근본적으로 개혁하는 데에는 이르지 못했다.

이러한 1년의 궤적은 서론에서 제시했던 미시적 평가 기준, 즉 개별 정책의 성패는 그 내용의 진보성보다 국가-자본-노동 간 세력 관계에 크게 좌우된다는 관점을 다시금 확인시켜 준다. 노조법 2·3조 개정이라는 역사적 성과조차 시행령·지침·지자체 행정으로 이어지는 후속 국면에서 자본과 행정의 ‘회피적 저항’에 부딪혀 그 실질이 잠식되고 있는 현실은, 입법의 진보성이 곧바로 현장의 권리로 직결되지 않으며 그 간극을 메우는 핵심 동력은 결국 시행 국면에서의 세력 관계임을 증명한다.

(2) 성과로 평가할 지점

지난 1년의 성과는 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 노조법 2·3조 개정 결행: 자본의 강력한 반발을 돌파해 낸 정권 초반의 전략적 입법으로서, 이전 민주당 정부들이 회피해 온 난제를 정면으로 수용했다.

둘째, 초기업 단위 협의·교섭의 맹아 마련: 집단적 노동기본권, 초기업교섭, 효력확장을 국정과제에 명시하고, 돌봄 노정협의체 구성과 공무직위원회법 제정 등 교섭 활성화를 위한 제도적 노력을 기울였다.

셋째, 노동안전의 국정 최우선 의제화: 산재 예방 예산을 2조 원대로 확충하고 감독관을 대폭 증원했으며, 위험성 평가·사내 명예산업안전감독관·작업중지 요청권 등 노동자 참여 수단을 부분적으로나마 제도화했다.

넷째, 노정 협의 채널 가동: 다양한 노동 의제에 관해 정부와 노동계가 협의할 수 있는 채널을 열었다.

(3) 한계로 평가할 지점

그러나 동시에 다음 네 가지의 뚜렷한 한계를 노출했다.

첫째, 하위 법령에 의한 입법 취지 훼손: 원청교섭 창구단일화 강제는 노조법 개정의 의미를 훼손하는 조치로, ‘법은 주고 시행은 묶는’ 패턴의 전형이다. 특히 모범 사용자여야 할 공공·지자체가 책임 회피에 앞장서는 역행적 행태도 나타나고 있다.

둘째, ‘단계적 접근’의 함정: 단체협약 효력확장(2027년), 공무원·교원 기본권(2027년), 산업안전보건위원회 개편(미정) 등 핵심 구조 개혁 과제들이 뒤로 밀리면서 추진 동력이 약화되고, 향후 지지율 하락 시 정책이 후퇴할 위험성이 커졌다.

셋째, 실질적 참여 권한의 배제: 작업중지권 노조 부여, 예방활동 유급 시간 보장 등 노동자의 ‘권한’과 직결된 요구는 일관되게 수용되지 않았다. 이는 노동을 정책 관리 대상으로만 둘 뿐 권력의 주체로는 인정하지 않는 정부의 기조를 반영한다.

넷째, 정책과 현장의 괴리: 대책의 양적 확대에도 불구하고, 영세사업장, 특수고용, 이주노동자 등 가장 취약한 사각지대에서는 사고 사망이 좀처럼 줄지 않는 등 제도의 효과가 현장에 미치지 못하고 있다.

2) 거시적 평가: 신자유주의 노동체제 전환의 관점에서

미시적 평가가 ‘공약이 현실이 되었는가’를 물었다면, 거시적 평가는 ‘그 현실이 체제의 방향을 바꾸었는가’를 묻는다.

1987년 이래 고착화된 한국의 신자유주의 노동체제는 △ 노동 배제, △ 기업별 노조주의, △ 노동시장 유연화(분절적 노동시장)를 핵심 특징으로 한다(이창근, 2021). 이 체제는 김대중·노무현·이명박·박근혜·문재인 정부를 경유하며 심화돼 왔고, 특히 문재인 정부는 ILO 핵심협약 비준 등 일부 성과에도 불구하고 그 구조적 문제를 치유하지 못한 채 ‘낙제점을 겨우 면한 수준’으로 평가된다. 따라서 이재명 정부 1년의 노사관계·노동안전 정책 역시 이 체제의 전환에 얼마나 기여했는가를 기준으로 평가할 수 있다.

첫째, 노동 배제 측면: 노조법 2·3조 개정과 공무직위원회법 제정은 노동을 정책 대상에서 권리의 주체로 끌어올리는 긍정적 진전이다. 그러나 작업중지권 노조 부여, 예방 활동 유급 시간 보장, 실질적 노정 교섭 등 ‘권한’에 직결된 요구는 일관되게 배제되었다. 여전히 노동을 관리 대상으로 묶어두려는 기조가 잔존하고 있는 것이다.

둘째, 기업별 노조주의 측면: 원청교섭, 초기기업교섭, 단체협약 효력확장의 국정과제화는 기업 단위에 갇힌 노사관계를 허물려는 중요한 시도다. 하지만 앞서 보았듯 원청교섭은 시행령 단계에서 훼손되었고, 초기기업교섭 제도화는 여전히 표류 중이다. 더욱이 중앙 및 지방정부가 교섭 당사자화

를 회피하는 모순적 태도는 기업별 노조주의를 온존시키는 또 다른 요인이다.

셋째, 노동시장 유연화 측면: 현 정부의 노동개혁은 이전 정부들의 유연화 일변도 정책과는 결이 다르다. 그러나 대통령을 비롯한 핵심 관계자들이 ‘유연안전성(flexicurity)’ 추진 의사를 지속적으로 밝히고 있어, 향후 노동 유연화가 최대 화두로 부상할 공산이 크다. 대통령의 다음 발언은 그 방향성을 압축적으로 보여준다.

“성장·발전과 양극화 완화, 공평한 기회라는 건 동전의 양면처럼 결합돼 있어야 한다”, “노동자 입장에서 전체적인 일자리 질을 높이려면 고용 유연성에 대한 대안을 만들어야 한다”, “(일자리) 지키겠다고 버티지만 사실은 점점 줄어들고 있다”, “이걸 크게 보고(노동자들은) 고용 유연성을 양보하고 기업 입장에서는 유연성을 확보해 효율이 높아졌을 테니 수입이 더 생기면 그중 일부를 내놔야 한다”(이재명 대통령, 국무회의 발언, 2026년 2월 10일).

세 측면을 종합하면, 결국 이재명 정부 1년은 ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피’로 귀결된다. 노동조건 전반적 하향 평준화를 시도했던 과거 보수 정부와 동일선상에 놓을 수는 없으나, 신자유주의 노동체제의 근본적 구조를 전환하는 디딤돌을 놓았다고 평가하기에도 무리가 있다. 오히려 노동기본권을 권리의 영역으로 제도화하는 흐름과, 이를 다시 ‘관리와 동원’의 테두리 안에 가두려는 관성이 충돌하는 양면적 국면이라 할 수 있다. 그 향배는 정부의 선의가 아니라 시행 국면에서 민주노조운동이 발휘할 주체적 역량(조직화·교섭·투쟁·연대)에 달려 있으며, 이러한 평가는 곧 운동의 대응 전략 재구성으로 이어져야 한다.

향후 전망을 가르는 최대 변수 역시 정부 정책의 양면성에서 비롯된다. 실용주의와 AI 성장주의를 표방하는 현 정부는 지지율과 여론 향배에 따라 친노동과 친자본 사이를 오갈 가능성이 크다. 특히 개혁의 동력이 약화될 경우, 자본 중심의 경제 논리를 앞세워 ‘유연안전성’이 강행될 우려가 높다. 정부가 유연화의 전제로 사회안전망 확충을 내세우고 있으나, 노동시장의 분절이 극심하고 안전망이 취약한 현재의 구조적 현실을 고려할 때, 유연화의 파급력은 불안정 노동자들에게 훨씬 더 빠르고 치명적으로 작동할 수밖에 없다. 무엇보다 자본의 대응 양상이 ‘법 개정 이전의 반대 저항’에서 ‘법 개정 이후의 합법적 회피’(교섭권 위임, 계약 구조 변경, 법리적 다툼 등)로 진화하고 있다는 점을 예의주시해야 한다. 입법의 성과를 현장의 권리로 구현하는 일은 결국 노동조합의 현장 교섭력과 조직력에 달려 있다.

6. 민주노조운동의 과제

이재명 정부 1년이 보여준 ‘입법의 부분적 진전, 실행의 지체’라는 국면에서, 민주노조운동의 과제는 ‘담긴 것을 현실로 만드는 힘’을 어디에 어떤 순서로 집중할 것인가로 귀결된다. 2028년 4월

총선이라는 정치적 분기점을 고려할 때, 핵심 입법 및 제도 개선 과제는 정책 추진 동력이 살아 있는 2026년 하반기에서 2027년 사이에 역량을 집중하여 돌파해야 한다. 이하에서는 그 구체적인 실천 방향을 세 갈래로 제시한다.

1) 초기업교섭 활성화와 단체협약 효력확장 제도 개선에 모든 역량 집중

첫 번째 갈래는 초기업교섭 활성화와 단체협약 효력확장 제도의 실질적 개선이다. 이 과제는 현 정부의 국정과제에 포함되었음에도 아직 뚜렷한 진전이 없는 상태다. 따라서 관련 법 제도 개선을 조속히 완료하기 위해 다음의 다섯 가지 방향을 동시적으로 추진해야 한다.

첫째, 정부 차원의 ‘추진 체계’ 구축: 공공부문 초기업교섭 가이드라인 제정, 민간부문 지원 방안 마련, 이행 로드맵 수립 등을 총괄할 정부 차원의 ‘초기업교섭 추진 TF’ 구성을 강력히 요구해야 한다.

둘째, 초기업교섭을 촉진하기 위한 제도 개선: 중앙노동위원회에서 초기업 교섭단위를 지정할 수 있도록 하고, 초기업교섭의 경우 교섭창구 단일화 절차의 예외를 적용하도록 해야 한다. 나아가 사용자단체, 복수 사용자, 그 밖의 사용자 결사체 등 다양한 유형의 사용자들이 초기업노조의 교섭 요구에 성실히 응하도록 제도화해야 한다. 이때 사용자의 초기업교섭 참여를 유도하기 위한 다양한 행정적·재정적 유인 수단도 함께 마련해야 한다.

셋째, 실효성 있는 ‘효력확장 제도’로의 재편: 단체협약의 고유한 구속력 범위를 명확히 하고(체결 사용자의 모든 노동자에게 적용), 도달하기 어려운 양적 요건 대신 공익적 목적만으로 효력확장이 가능하도록 요건을 합리화해야 한다. 아울러 중앙노동위원회가 단체협약의 전부 또는 일부를 적용한다는 결정을 할 수 있도록 관할을 정비할 필요가 있다.

넷째, 노정·사회적 협의의 ‘실질적 교섭기구화’: 돌봄이나 조선업 등 산업·업종별로 설치되고 있는 협의체가 단순한 의견 수렴을 넘어 실질적인 교섭의 장이 되도록 강제해야 한다. 각종 정부위원회에서도 형식적 참여에 머물지 않고 실질적 정책 결정 권한을 행사할 수 있도록 노조 대표성의 강화를 요구해야 한다.

다섯째, 지자체 및 지역 단위의 ‘교섭 역할 제도화’: 지자체는 관급공사, 돌봄센터 위탁, 버스 준공영제 등 막대한 예산을 집행하는 ‘실질적 사용자’이자 ‘최대 발주자’다. 지자체가 교섭의 장을 마련하고 중재하는 것만으로도 초기업교섭 성사 가능성은 비약적으로 높아진다. 따라서 노조법 제30조 제3항을 근거로 한 초기업교섭 활성화 조례 제정, 지역 사회적 협의체 구성, 교섭 난항 시 적극적 중재 의무 부여 등 지자체 역할을 제도화해야 한다. 나아가 조직률이 낮은 지역 산업단지의 경우, 노동청·지방정부·사용자단체·노동조합이 모두 참여하는 ‘산업단지 공동위원회’를 구성하여, 이를 장기적인 초기업교섭의 토대로 활용할 필요가 있다.

2) 노동자·노동조합의 실질적 참여 권한을 노동안전 투쟁의 중심 의제로

두 번째 갈래는 노동안전 영역에서 노동자와 노동조합의 실질적 참여 ‘권한’을 투쟁의 중심에 두는 것이다. 이는 앞에서 지적한 ‘참여의 외형은 명시하되 실질적 권한은 비워두는’ 정책적 공백을 정면으로 겨냥한다.

우선 제도적 측면에서, 작업중지권 및 노동자 참여의 법제화, 원·하청 산업안전보건위원회의 실질화(세부 실행방안 마련 및 원청의 부당 개입 방지), 사내 명예산업안전감독관의 권한 확대가 시급하다. 교섭 측면에서는 노조법 시행과 연동하여 안전 의제를 핵심 교섭 요구안으로 격상해야 한다. 2인 1조 작업, 위험 작업 기준, 안전 인력 및 예산 확보 등을 원청교섭의 핵심 의제로 배치함으로써 ‘위험의 외주화’ 구조에 직접 개입해야 한다. 끝으로 점검 측면에서, 대책 이행을 확인하는 노정 점검 구조를 상설화해야 한다. ‘안전일터위원회’가 형식적인 기구가 아닌 근본적 대책을 심의·결정하고 이행을 점검할 수 있도록 제도화하고, 사고 사망에 대해서는 엄중한 책임 추궁과 지속적 대책 보정을 요구해야 한다.

3) 민주노조운동의 재활성화

세 번째 갈래는 노동운동 자체의 근본적 재활성화다. 앞서 제시한 두 가지 과제 역시 결국 ‘운동의 주체적 역량’에 좌우된다는 점을 상기하면, 이 과제는 모든 실천의 전제 조건이라 할 수 있다.

디지털 전환과 인공지능의 확산, 기후위기, 플랫폼 노동의 등장은 기존 노동의 지형을 근본적으로 뒤흔들고 있다. 이 거대한 격변 속에서 노동조합의 생존 전략에 대해, 암스테르담 대학의 젤레 피세르(Jelle Visser) 교수는 “노동조합은 스스로 재활성화될 수 있는가?(Can unions revitalize themselves?)”라는 엄중한 질문을 던진다. 그는 지난 30년간 글로벌 노동운동이 쇠퇴한 원인으로, 산업구조 재편과 표준적 고용 관계 붕괴에 노동조합이 기민하게 대응하지 못했음을 지적하며, 노동조합의 미래를 네 가지 시나리오로 예측했다. ① 사회적 규제력을 상실하는 ‘주변화’, ② 대기업·정규직 등 내부 구성원 보호에만 매몰되는 ‘이중화’, ③ NGO나 사측 주도 기구에 역할을 빼앗기는 ‘대체화’, 그리고 ④ 미조직·불안정 노동자, 청년, 여성 등을 적극 포괄하며 조직의 활력을 되찾는 ‘재활성화’가 그것이다(Jelle Visser, 2019).

이러한 문제의식의 연장선상에서, 한국의 민주노조운동 역시 그 지향점을 배타적인 ‘이중화’가 아닌 포용적인 ‘재활성화’로 확고히 설정해야 한다. 현재 민주노조운동은 내부자 보호에 집중하는 경향과 미조직 노동자를 포괄하려는 노력이 중첩된 중대한 갈림길에 서 있다. 재활성화가 실질적 성과를 내지 못한다면 운동은 고립되거나 주변화될 위험이 크다. 따라서 산별노조는 초기업교섭을 활성화하여 불평등 시대에 대응하는 단체교섭의 위력을 회복해야 하며, 여성·비정규직·불안정 노동자에 대한 전략적 조직화를 통해 계급 전체의 대표성을 대폭 확장해야 한다.

끝으로, 성공적인 재활성화를 위해서는 노동조합 내부의 거버넌스 혁신이 반드시 수반되어야 한다. 효력 확장, 사회연대임금, 초기업교섭과 같은 진일보한 처방들이 실제 현장에서 작동하려면, 개별 사업장의 단기적 이익과 산업 전체의 연대적 이익이 충돌할 때 이를 민주적으로 조정하고 흡

수할 수 있는 성숙한 내부 의사결정 구조가 필수적이기 때문이다. 상층 지도부와 현장의 이해 충돌을 매개하는 협의 구조를 마련하고, 플랫폼·특수고용·돌봄 등 새로운 노동을 핵심 의제로 끌어안아야 한다. 조직 내 자원과 역량을 이 방향으로 재배분할 때, 비로소 제도 개혁의 요구가 현장에서 힘을 발휘할 수 있다.

결론적으로, 이재명 정부 1년이 우리에게 보여준 것은 제도적 ‘열린 공간’과 회피적 ‘함정’의 공존이다. 정부가 표방한 약속과 실제 실행 사이의 간극이 곧 우리가 돌파해야 할 투쟁의 전선이다. 정부 정책에 대한 막연한 기대와 실망의 악순환에서 벗어나려면, 노동자 스스로 주체적인 요구와 과제로 의제를 재정립하고, 이를 현실로 강제할 수 있는 조직적 힘(조직화, 교섭, 투쟁, 연대의 역량)을 키우는 것이야말로 근본적인 길이다.

참고문헌

- 고용노동부(2026), “개정 노동조합법 시행 한달, 현장에서 제도 취지에 맞게 단계적 안착”, 보도자료 (2026.4.10.)
- 권현지(2026), “토론문”, 한국노총(2026), 『이재명 정부 출범 1년 평가토론회, 이재명 정부의 노동정책 진단과 과제』 자료집. 2026.6.17.
- 김태욱(2026), “고용노동부 해석 지침의 문제점과 개선 방안”, 민주노총·노동자권리연구소·민주노총 법률원(2026), 『개정노조법과 원청교섭 점검』 토론회 자료집. 2026.6.5.
- 박현희(2026), “노동위원회 원·하청교섭 절차사건 현황과 과제”, 민주노총·노동자권리연구소·민주노총 법률원(2026), 『개정노조법과 원청교섭 점검』 토론회 자료집. 2026.6.5.
- 오마이뉴스(2026), “이 대통령, 노동자는 고용유연성 양보, 기업은 안전망 확충 부담”, 2026.02.10.
- 윤애림(2026), “개정 노조법 시행령의 위헌·위법성 및 작동 불가능성”, 민주노총·노동자권리연구소·민주노총 법률원(2026), 『개정노조법과 원청교섭 점검』 토론회 자료집. 2026.6.5.
- 이창근(2021), “문재인 정부 4년, 노동정책 총괄 평가”, 이슈페이퍼 2021-11, 민주노동연구원.
- Jelle Visser(2019), “Can unions revitalize themselves?” *International Journal of Labour Research*. 2019. Vol. 9 Issue 1-2. ILO.

토론

박종갑 | 민주노총대전지역본부 정책기획국장

김난희 | 노무법인 테미스 노무사/법학박사

김동윤 | 대전광역시 일자리경제정책과장

대전지역 노동현황과 과제

박 종 갑 |

민주노총대전지역본부 정책기획국장

1. 대전지역 주요 노동 및 고용 통계 지표

1) 노동자 규모 및 고용형태

- 2021년 58.8만 명(정규직 37.1만 명, 비정규직 21.7만 명)에서 2025년 61.9만 명(정규직 39.4만 명, 비정규직 22.5만 명)으로 약 3.1만 명(5.3%) 증가
- 2025년 대전의 비정규직 비율은 36.3%(22.5만 명)로, 2021년(36.9%) 대비 0.6%p 하락. 이는 전국 평균(34.8%)보다 높은 수치이며, 17개 광역 시도 중 강원, 전남, 부산, 광주, 제주에 이어 6번째로 높은 수준

2) 성별 및 연령대 구조

- 2025년 대전 임금노동자의 평균 나이는 45.1세로 서울(43.7세), 세종(43.8세)에 이어 전국에서 3번째로 젊은 지역
- 전체의 30.3%(18.8만 명)를 차지하며, 서울(32.4%)에 이어 전국 2위(세종 29.0% 포함 상위권) 수준의 높은 청년 비율을 유지
- 2025년 기준 6.8만 명(11.0%)으로, 2021년(4.7만 명) 대비 43.3% 증가

3) 사업체 규모 및 주요 산업·직업 구조

- 사업체 규모별 비중 (2025년):

- ; 29명 이하 영세 사업장 - 33.7만 명(54.5%)으로 절반 이상을 차지
- ; 300명 이상 대형 사업장 - 10.6만 명(17.2%)

- 주요 성장 산업 (10대 산업):

- ; 대전은 연구개발업(+1.0만 명, +37.4%)과 소매업; 자동차 제외(+0.9만 명, +30.5%)의 성장세가 특징적
- ; 공공 행정·국방 및 사회보장 행정(+0.8만 명, +18.1%), 음식점 및 주점업(+0.8만 명, +23.8%)이 증가했으나, 사업지원 서비스업(-0.5만 명, -17.2%)은 크게 감소

- 주요 직업 구조 (10대 직업):

- ; 2025년 대전에서 가장 비중이 높은 1위 직종은 공학 전문가 및 기술직(4.0만 명, 6.5%)으로, 2021년 대비 21.1% 증가
- ; 교육 전문가(-0.4만 명, -11.9%), 청소 및 건물 관리 단순 노무직(-0.1만 명, -3.3%), 보건 전문가(-0.2만 명, -8.1%) 등은 감소
- ; 음식조리직(+5천 명, +17.6%)과 돌봄보건의직(+3천 명, +16.0%)은 꾸준히 성장

4) 임금 및 노동조건 실태

- 평균 임금 : 307만 원 (2021년 275만 원 대비 +32만 원, +11.6% 인상). 전국 평균(323만 원)에는 못 미치는 수준
- 고용형태별 : 정규직 376만 원, 비정규직 187만 원.
- 성별 : 남성 365만 원, 여성 242만 원.
- 연령 및 사업체 규모별 : 34세 이하 청년 252만 원, 29명 이하 영세 사업장 249만 원, 300명 이상 대형 사업장 441만 원.
- 최저임금 미달률 : 2025년 대전의 최저임금 미달 비율은 11.1%(6.8만 명)로, 2021년(14.6%, 8.4만 명) 대비 3.5%p 하락
- 평균 노동시간 : 2025년 주당 36.8시간으로 2021년(38.3시간) 대비 1.5시간 감소.
- 초단시간/장시간 노동 : 주 15시간 미만 초단시간 노동자는 7.2%(4.4만 명)이며, 주 53시간 이상 장시간 노동자 비율은 3.2%(2.0만 명)로 장시간 노동자 비율이 크게 감소(-2.4%p)
- 근속연수 : 대전 임금노동자의 평균 근속연수는 6.3년 (2021년 6.2년 대비 소폭 증가). 1년 미만 단기 근속 노동자 비율은 31.2%(19.3만 명) 수준

5) 대전지역 특징

- 서비스업 중심의 도시

- ; 서비스업 75.2%, 제조업 17.5%, 건설업 5.9%
- ; 플랫폼 및 이동노동자, 특수고용노동자와 감정노동자 급격한 증가와 취약한 노동조건
- ; 서비스노동자의 노동조건 개선 정책 필요

- 소규모 사업장 절대다수

- ; 17만2천개 사업체 중 94.6%가 10인 미만 사업장
- ; 10인 미만 사업장 산업안전, 노동법 보호 취약, 노조결성 어려움

- 괜찮은 일자리 부족

- ; 평균 월임금(307만원)이 전국 평균에 미달하고 4년간 인상률(+11.6%)도 전국 최하위권
- ; 비정규직 비율(36.3%)이 높고, 청년 평균 근속연수가 전국 최하위(2.4년)

- 중대재해 발생

- ; 안전공업 화재 참사, 한화에어로스페이스 폭발 참사
- ; 노후산단, 방산기업 등

<자료 출처>

지역별 임금노동자 규모와 실태 ; 통계청 지역별 고용조사(C) 원자료 분석(민주노동연구원 위킹페이퍼 2026-050)

2. 지방자치단체 노동정책과 대전시 노동정책 현황

1) 지방정부의 노동정책 법률적 근거

- 고용촉진 및 직업 능력 개발 : 고용정책기본법, 직업능력개발법 등

; 지역 특성에 맞는 고용촉진 계획수립, 직업훈련 프로그램 운영
; 노사대표 등이 참여하여 지역 고용정책 및 실업 대책 심의의결하는 ‘지역고용심의회’ 운영

- 복지사업 : 근로복지기본법

; 주요 책무 - 노동복지 증진을 위한 정책 수립·시행 / 예산·기금·세제·금융 등의 지원을 통한 노동복지 확대 / 노동자의 복지증진을 위해 필요한 행정적·재정적 노력
; 사업 - 노동복지시설, 노동자 건강, 주거복지, 가족복지, 문화, 교육, 노동권익, 생활 안정 등
; 특례사업 - 배달, 운전 등 특수형태근로종사자를 위한 휴게시설 설치·운영

- 산업안전 및 보건 정책의 수립 및 집행 : 산업안전보건법

; 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책 수립·시행(4조의2)
; 산재예방 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도

- 교섭 지원 : 노동조합 및 노동관계조정법

; 국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력(30조)
; 노동관계 당사자간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조력함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력(49조)

- 노동감독 : 노동감독관 직무집행법(2026.12.8. 시행 예정)

; 관할 지역 주민의 노동권 보호 및 지방노동감독관의 공정하고 투명하며 전문적인 업무 수행을 지원하기 위한 시책을 수립·시행
; 국가로부터 위임받은 근로조건의 기준 확보, 산업재해 예방 및 조치를 위한 사무를 효율적·통일적으로 수행할 수 있도록 사업장 감독 시 고용노동부장관이 정한 절차 및 방법 등 필요한 사항을 준수하고, 인력·조직 등을 확보
; 위임사무의 운영 및 집행 실태를 주기적으로 점검·평가하고 그 평가 결과에 따라 개선 방안을 마련

- 노사민정 : 노사관계발전법

; 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 “지역 노사민정”이라 한다) 간 협력 활성화를 위하여 노력

2) 대전시 노동 관련 조례 현황과 주요 조례 시행 현황

(1) 대전시 노동 관련 조례 목록

- 대전광역시 노동이사제 운영 조례
- 대전광역시 사무의 민간위탁 조례
- 대전광역시 인권 보호 및 증진 조례
- 대전광역시 산업재해 예방 및 산업안전보건 지원 조례
- 대전광역시 폭염 피해 예방 조례
- 대전광역시 컨택센터 육성 및 유치에 관한 조례
- 대전광역시 플랫폼 노동자 지원 조례
- 대전광역시 감정노동자 보호 조례
- 대전광역시 노동자작업복 세탁소 설치 및 운영 지원 조례
- 대전광역시 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호 조례
- 대전광역시 노동자 권익 보호 및 증진을 위한 기본 조례
- 대전광역시 근로자 복지증진 및 근로복지시설 설치·운영 조례
- 대전광역시 일자리 창출 촉진 조례
- 대전광역시 노사민정협의회 조례
- 대전광역시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례
- 대전광역시 생활임금 조례
- 대전광역시 근로복지기금 설치 및 운용 조례
- 대전광역시 고용상의 차별행위 금지에 관한 조례
- 대전광역시 대전형 유급병가 지원 조례
- 대전광역시 고등학교 졸업자 고용촉진 조례
- 대전광역시 고용보험료 지원 조례
- 대전광역시 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원 조례
- 대전광역시 체불임금 없는 관급공사 운영조례
- 대전광역시 보건의료인력 지원 조례
- 대전광역시 장애인근로사업장 조례
- 대전광역시 보육교직원 권익보호 및 증진 조례
- 대전충남권 공공 어린이 재활병원 설치 및 운영 조례
- 대전광역시 장애인고용촉진 및 직업재활조례
- 대전광역시 양성평등기본조례
- 대전광역시 일·생활 균형 지원 조례
- 대전광역시 청년근로자 기숙사 설치 및 운영 조례
- 대전광역시 남성 육아휴직 활성화 지원 조례
- 대전광역시 민주시민교육 조례
- 대전광역시 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방 조례
- 대전광역시 화학물질 안전관리조례
- 대전광역시 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본 조례
- 대전광역시 시내버스 준공영제 운영 조례
- 대전광역시 건설기계 공영주기장 설치 및 운영 조례
- 대전광역시 공동주택 노동자 인권 증진 조례
- 대전광역시 예술인 복지증진 조례

(2) 대전시 주요 조례 시행 현황

대전시에는 많은 수의 노동 관련 조례가 있지만 몇몇 조례를 제외하고는 형식적으로만 존재할 뿐 시행계획과 예산이 부재하고, 위원회도 형식적으로 운영되고 있음. 민주노총이 참여하고 있는 위원회가 있는 조례와 운용실태를 통해 대전시의 노동정책 현실을 살펴보고자 함.

- 생활임금 조례

- ; 생활임금위원회(13명)에 노동자위원은 2명(양노총 각 1명)으로 15.4%에 머물러 있음. 노동자위원 비율을 30% 이상 수준으로 높여 민주성 강화 필요.
- ; 적용 범위 또한 수년째 동결상황인바, 하수급 등으로 확대하고, 민간영역으로 확장하기 위한 정책대안 마련이 필요한 상황임.
- ; 생활임금액은 민선 8기 전국 최하위 수준이었으며, 9기 인수위 보고서도 민선 8기와 비슷한 태도를 보여 우려됨.
- ; 연 1회 회의체계에 문제제기하여 상반기 ‘실태점검’ 회의 개최하고 하반기 ‘생활임금액’ 결정

- 감정노동자 조례

- ; 감정노동자위원회가 상설로 되어있었으나 비상설로 개악됨. 서면 회의에 의견서 제출
- ; 사업은 노동자권익센터 감정노동지원팀(조례상의 감정노동자보호지원센터)에서 집행하고 있음.
- ; 3년마다 ‘감정노동자 근로환경개선계획’ 수립
- ; 2차연도 계획에서 예산 대폭 삭감하고 성과목표도 대폭 축소

- 노동자 권익 보호 증진을 위한 기본조례

- ; 1차 대전시 노동정책 기본계획(2023~2027)
- ; 노동정책 ‘비전’의 변경
“노동인권 존중, 노동친화도시 대전” --> “합리적 노사관계가 정립된 일류도시 대전”
- ; 조례에 반기별 정기회와 임시회, 소위원회 등 미준수 / 노동권익보호관 미위촉
- ; 노동정책 심의·자문기구로서의 기능 상실
- ; 노동정책 제안 미수용

- 근로복지기금 설치 및 운용 조례

- ; 현재 기금 10억 원 출연 후 추가 출연 약속 미이행
- ; 노동자 복지증진 사업 및 행사비, 노동단체 육성을 위한 사업, 노동자 교육 훈련 기회의 확충, 저소득노동자 자녀 장학금, 노사화합을 위한 사업비 용도
- ; 기금이 적어 저소득노동자 자녀 장학금 사업에 한정

- 산업재해 예방 및 산업안전보건 지원 조례

- ; 산업재해예방위원회를 비상설로 개악
- ; 노동단체 미참여
- ; 민주노총대전본부에서 주민발의로 새로운 조례 제정(전면 개정) 추진 중

- 노동권익센터 등 : 대전광역시 근로자 복지증진 및 근로복지시설 설치·운영 조례

- ; 노동권익센터 - 인력보강 및 예산 확대 필요
- ; 이동노동자 쉼터 - 접근성 고려해 구별 1개소 및 공공기관 활용 등(※부산시 사례 검토)
- ; 근로자복지회관, 근로자아파트 - 기능 강화 및 시설 노후화에 따른 대책 마련

※ 노동행정 : 경제국 - 일자리경제정책과 - 노동정책팀

노동권익센터 : 권익지원팀, 감정노동지원팀, 교육부, 법규부, 이동노동자쉼터운영팀, 운영지원팀

참고1 2021년~2026년 광역시도 생활임금 현황

연 번	시·도	생활임금액(원)						적용 대상			
		'21년	'22년 (전년대비)	'23년 (전년대비)	'24년 (전년대비)	'25년 (전년대비)	'26년 (전년대비)	시 소속	출자 출연	민간 위탁	공사 용역
1	서울	10,702 전국 1위	10,766 (0.6%)	11,157 (3.6%)	11,436 (2.5%)	11,779 (3.0%)	12,121 (2.9%)	○	○	○	
2	부산	10,341	10,868 (5.1%)	11,074 (1.9%)	11,350 (2.5%)	11,917 (5.0%)	12,275 (3.0%)	○	○	○	
3	대구	-	-	-	11,378	11,594 (1.9%)	12,011 (3.6%)	○	○		
4	인천	10,150	10,670 (5.1%)	11,123 (4.2%)	11,400 (2.5%)	11,630 (2.0%)	12,010 (3.2%)	○	○	○	
5	광주	10,520	10,920 (3.8%)	11,930 (9.2%) 전국 1위	12,760 (6.9%) 전국 1위	12,930 (1.3%) 전국 1위	13,303 (2.9%) 전국 1위	○	○	●	
6	대전	10,202 전국 9위	10,460 (2.5%) 전국 13위	10,800 (3.3%) 전국 16 위	11,210 (3.8%) 전국 16위	11,636 (3.8%) 전국 15위	12,043 (3.5%) 전국 11위	○	○	●	
7	울산	- 조례제정	10,737	10,936 (1.8%)	11,210 (2.5%)	11,785 (5.1%)	12,238 (3.84%)	○	○		
8	세종	10,017	10,328 (3.1%)	10,866 (5.2%)	11,416 (5.06%)	11,795 (3.3%)	12,136 (2.9%)	○	○	○	
9	경기	10,540	11,141 (5.7%) 전국 1위	11,485 (3.1%)	11,890 (3.5%)	12,152 (2.2%)	12,552 (3.3%)	○	○	●	○
10	강원	10,252	10,785 (5.2%)	11,137 (3.3%)	11,415 (2.5%)	11,678 (2.3%)	12,087 (3.5%)	○	○	○	
11	충북	- 조례제정	10,326	11,010 (6.6%)	11,437 (3.9%)	11,803 (3.2%)	12,177 (3.2%)	○	○	○	
12	충남	10,200	10,510 (3.0%)	10,840 (3.1%)	11,500 (6.08%)	11,730 (2.0%)	12,020 (2.5%)	○	○	○	
13	전북	10,251	10,835 (5.7%)	11,458 (5.7%)	11,813 (3.1%)	12,014 (1.7%)	12,410 (3.3%)	○	○	○	
14	전남	10,473	10,900 (4.1%)	11,445 (5.0%)	11,731 (2.5%)	11,930 (1.7%)	12,305 (3.4%)	○	○	●	
15	경북	-	-	11,228	11,433 (1.83%)	11,670 (2.1%)	12,049 (3.25%)	○	○		
16	경남	10,380	10,700 (3.08%)	11,021 (3.0%)	11,356 (3.04%)	11,701 (3.0%)	12,110 (3.5%)	○	○		
17	제주	10,150	10,660 (5.0%)	11,075 (3.9%)	11,423 (3.14%)	11,710 (2.5%)	12,110 (3.5%)	○	○	●	○

※ 민간위탁 재원 구분하여 적용: ○(시비 사업만 적용), ●(국·시비 구분 없이 적용)

※ 2026년 전국 광역시도 평균 생활임금: 12,233원(대전 전국 11위)

3. ‘괜찮은 일자리 지표 조사’를 통하여 본 대전지역 일자리 현황

[‘괜찮은 일자리’ 항목별 · 광역지자체별 점수]

구분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
고용 기회	고용률	2.9	1.2	0.6	5.3	1.8	3.5	2.4	7.1	5.9	7.6	9.4	8.8	4.7	8.2	6.5	4.1	10.0
	실업률	0.6	7.1	1.2	2.4	1.8	4.1	5.9	10.0	3.5	9.4	8.2	2.9	4.7	7.6	5.3	8.8	6.5
	청년 니트 (NEET) 비율	5.3	7.6	1.2	8.2	0.6	4.7	2.4	5.9	8.8	6.5	10.0	9.4	4.1	7.1	2.9	1.8	3.5
임금	시간당 임금	9.4	5.9	3.5	7.6	4.7	7.1	8.2	10.0	8.8	1.2	5.3	6.5	1.8	0.6	2.9	4.1	2.4
	저임금 노동자 비율	8.8	4.7	2.9	8.2	3.5	6.5	7.6	10.0	9.4	1.2	5.9	7.1	5.3	0.6	1.8	4.1	2.4
근로 시간	장시간 노동자 비율	6.5	8.8	8.2	3.5	10.0	7.1	1.2	1.8	5.9	7.6	4.1	2.9	9.4	5.3	4.7	2.4	0.6
	초단시간 노동자 비율	9.4	3.5	7.6	6.5	2.9	5.9	7.1	10.0	8.2	0.6	4.1	8.8	1.8	1.2	2.4	4.7	5.3
산업 안전	산업재해율	9.4	6.5	7.6	5.3	7.1	8.8	4.1	10.0	5.9	1.8	3.5	4.7	0.6	1.2	2.4	2.9	8.2
	근로환경 만족도	5.9	4.7	0.6	6.5	8.8	4.1	2.9	9.4	2.4	7.6	1.2	7.1	10.0	5.3	1.8	3.5	8.2
고용 안정	비정규직 비율	7.1	1.8	7.6	8.2	6.5	2.9	5.3	10.0	5.9	1.2	4.1	9.4	8.8	0.6	3.5	4.7	2.4
	평균 근무기간	4.7	7.6	8.2	4.1	5.3	1.8	8.8	10.0	2.9	1.2	2.4	3.5	6.5	0.6	7.1	9.4	5.9
고용 차별	관리직 중 여성 비율	5.9	4.7	8.2	5.3	7.1	3.5	7.6	1.2	4.1	6.5	0.6	9.4	8.8	1.8	2.9	2.4	10.0
	성별임금격차	9.4	4.7	5.9	8.8	7.1	8.2	1.2	5.3	3.5	6.5	4.1	2.9	7.6	0.6	1.8	2.4	10.0
	장애인 고용률	4.1	1.8	1.2	2.9	2.4	5.3	7.6	10.0	8.2	6.5	9.4	8.8	5.9	7.1	3.5	4.7	10.0
일과 생활의 균형	육아휴직자 비율	5.3	7.6	1.2	6.5	2.9	8.2	0.6	8.8	4.1	9.4	5.9	3.5	4.7	7.1	2.4	1.8	10.0
	미취학 자녀의 부모 고용률	9.4	4.1	1.8	2.4	1.2	8.2	0.6	7.6	6.5	5.9	8.8	5.3	7.1	4.7	2.9	3.5	10.0
	통근시간	1.2	2.4	2.9	1.8	4.7	3.5	5.9	4.1	0.6	9.4	5.3	7.1	7.6	8.8	10.0	6.5	8.2
사회안 전망	중위임금 대비 최저임금 비율	9.4	4.7	1.8	9.4	4.7	6.5	9.4	10.0	9.4	1.8	6.5	7.1	3.5	1.8	3.5	6.5	2.4
	노동조합 조직률	10.0	3.5	1.2	0.6	1.8	8.8	7.6	9.4	2.4	6.5	4.1	5.3	5.9	8.2	7.1	4.7	2.9
전체 점수 합계		124.7	92.9	73.5	103.5	84.7	108.8	96.5	150.6	106.5	98.2	102.9	120.6	108.8	78.2	75.3	82.9	118.8

[출처] 일자리의 양에서 질로 : 대구지역 괜찮은 일자리 실태와 지방정부 · 노동조합의 과제
(117쪽,118쪽) 이창근 · 남우근 · 손정순 · 이상직 · 천용길(민주노총 총서 2026-02)

※청년 니트(NEET)

취업하지 않았고, 교육이나 직업훈련에도 참여하지 않는 청년층을 의미

※괜찮은 일자리

- ILO(1999)가 제시한 'Decent Work' 개념으로, 단순한 일자리 수 증가가 아니라 적절한 소득 · 고용안정 · 안전한 작업환경 · 사회보장 · 차별 없는 대우 · 노동자 대표성 · 사회적 대화가 함께 보장되는 일자리를 뜻함.

- 즉 '취업 여부'가 아니라 그 일자리가 생활 가능한 소득, 안정적 고용, 안전, 사회보험, 발언권까지 갖췄는지를 기준으로 노동의 질과 존엄을 평가하는 개념.

- 괜찮은 일자리 평가에서 대전지역은 전체점수 108.8점으로 전북과 더불어 공동 5위로 중상위권이나, 고용기회와 고용안정은 취약한 것으로 나타남.
- 평균근속기간(15위), 비정규직 비율(13위), 고용률(12위), 실업률(10위), 청년 니트 비율(10위), 관리직 중 여성비율(12위), 통근시간(12위)로 고용기회(고용률)와 고용 안정(평균근속기간, 비정규직 비율), 청년층이 노동시장 진입을 지원하는 정책이 시급함.
- 근로환경만족도(11위)가 전체점수(공동5위)와 산업재해율(3위)에 비해 낮게 나타난 것은 물리적 사고 예방 이외에도 조직문화, 노동강도, 직장 내 소통 등 환경개선 필요성 제기
- 산업재해율(3위)은 올해 발생한 안전공업 화재 참사와 한화에어로스페이스 폭발 사고 등은 미반영된 수치임.

4. 대전 노동정책 과제 : 민선 9기 과제 중심으로

- 민주노총대전본부 지난 6.3지방선거에서 현장의 요구를 바탕으로 30대 노동정책 요구를 발표하고 허태정 시장 후보에게 정책질의와 함께 정책간담회를 진행한 바 있음.
- 30대 노동정책 중 5대 핵심요구를 선정하여 민선 9기 대전시정에 시급하게 적용해야 할 정책과제를 제시하였음.
- 민선 8기 등 현재까지의 대전시 노동정책은 경제정책의 하위 개념으로 접근했으며, 그 결과 노동 행정을 경제국 내 노동정책팀 4명이 담당하여 폭증하는 노동 행정 수요와 복잡 다변화 되는 지역 노동 현안을 대응하는데 권한과 인력의 한계를 보여왔음. 민선 9기에서는 시민사회국 내 노동정책과를 신설하는 방안이 검토되고 있음.

1) 노동 행정 기구 확충 및 노동정책 거버넌스 새롭게 구축

- ‘시민사회국’ 을 ‘노동시민사회국’ 으로 명칭 변경
 - ; 조직개편 다섯 가지 방향 중 하나로 ‘시민주권과 노동존중’ 을 꼽았으며, 이를 위해 ‘시민 참여·노동·청년·교육’ 기능을 담당하는 시민사회국 신설 계획 발표
 - ; 조직개편 주요 취지를 반영하여 신설되는 국의 명칭에도 ‘노동’ 이 들어가는 것이 타당할 것임
- 노동행정을 총괄할 부서로 1과 4팀 신설
 - ; ‘노동정책과’ 내 4개 팀 운영 - 노동정책팀, 노동권익팀, 노동안전팀, 플랫폼노동지원팀
 - ; 각종 노동관련 조례에 따른 사업계획 수립과 집행을 위해서는 팀을 제대로 구성하여 정책의 책임성과 실행력을 높여야 함.
- 노정교섭 정례화
 - ; 기후급변, 인구불균형, 불평등 심화 등 복합위기시대에 노동자와 노동조합을 노동정책의 파트너로 소통과 해법을 찾는 ‘노정교섭’ 은 필수적 과정.
 - ; 비정규직과 5인 미만 사업장 노동자, 특수고용·플랫폼 노동자 등의 노동권 사각지대를 해소하고 양질의 일자리를 보장. 죽지 않고 일할 권리를 위해 기후위기 대응 및 산업전환 과정에서 노동자가 배제되지 않도록 정의로운 전환계획에 노동자 참여 보장 등의 의제로 교섭.
 - ; 노동이 존중받는 도시는 선언이 아니라 제도로 완성되어야 함.

2) 2차 노동정책 기본계획 수립 및 노동자권익보호위원회 정상화

- 2차 노동정책 기본계획 수립

- ; 제1차 노동정책 기본계획(2023~2027)이 내년 종료됨에 따라, 제2차 기본계획 수립 필요.
- ; 제1차 계획에 대한 면밀한 성과평가를 바탕으로, 급변하는 노동환경 변화를 수용하고 현장 중심의 의견을 적극적으로 반영한 실효성 있는 계획수립.

- 노동자권익보호위원회 정상화

- ; 조례에 따라 상·하반기 2회 개최하고 필요시 임시회 및 소위원회를 둘 수 있음.
- ; 상반기(2~3월)에는 전년도 사업평가, 하반기(7~8월)에는 차기 년도 사업계획 논의가 이루어져야 ‘심의·자문’ 기능이 정상적으로 작동될 것임.
- ; 소위원회 제도를 활용하여 새롭게 제안되는 사업이나 평가 등을 집중적으로 심의.

3) 위원회 상설화 및 노동자 참여 보장

- 위원회 상설화

- ; 조례 재개정을 통해 감정노동자위원회와 산업재해예방위원회 상설화

- 노동자대표 참가

- ; 산재, 고용, 물가대책, 기후정책 등의 관련 위원회에 노동자대표 참여 보장
- ; 직접적 노동 관련 위원회(생활임금, 산재, 고용 등) 노동자대표 30% 이상 참가

4) 원청교섭 보장, 모범사용자 책임 강화

- 필요성

- ; 노조법(노란봉투법) 시행에 따라, 지방공기업과 출연기관, 민간위탁기관의 노동조건을 실질적으로 결정하는 대전시 등 지방자치단체가 원청사용자로서의 교섭 책임을 이행해야 함.
- ; 정책간담회에서 약속했던 시범적 교섭 시행

5) ‘괜찮은 일자리’를 위한 정책전환

- 일자리 정책의 패러다임 전환

- ; ‘일자리 수’ 늘리기 방식에서 벗어나, ‘괜찮은 일자리(일자리 질)’ 중심으로 일자리 정책 전환

- 모범사용자로서의 책임 이행

- ; 공공부문 비정규직과 공무원 노동자, 민간위탁 노동자에 대한 임금 격차 및 차별 해소, 처우 개선
- ; 생활임금 인상 및 적용 범위 확대, 민간영역으로 확산

- ‘보호’를 넘어 ‘참여’ 중심의 거버넌스 구축

- ; 시혜적 보호 대상이 아닌, 정책의 설계, 집행, 평가 전 과정에 노동조합과 당사자 직접 참여
- ; 산업단지 정책 등 상시적인 노정협의 구조 운영

- 취약노동자 보호 및 노동안전 실질화

- ; 여성, 청년, 노년, 비정규직, 5인 미만 영세사업장 노동자, 특고 및 플랫폼 노동자 등 노동시장의 구조적 취약계층에 대한 맞춤형 정책을 강화
- ; 지방정부 차원의 적극적인 근로감독을 시행하고, 산업단지 재해 예방 및 노동안전보건 지원을 실질화

※ 노동정책 5대 핵심 요구안

1. 작은사업장(5인미만·영세사업장) 노동자에 대한 지원과 권리보장 강화
2. 노동행정 거버넌스 격상 및 노정교섭 정례화
3. 노동안전보건 조례 제정 및 중대재해 다발사업장 제재강화
4. 대전시 원청교섭 보장, 모범사용자 책임 강화
5. 기후재난 시 노동권 보호와 기후·에너지 정책결정 기구에 노동자 대표 참여

※ 민주노총대전본부 6.3지방선거 노동정책 30대 요구안

1. 노동기본권 강화를 위한 노동행정 구축

- 1)노동국 신설과 노동정책보좌관 도입 등 노동행정 거버넌스 격상
- 2)노동정책기본계획 실질적 이행력 확보와 노정교섭(협의) 정례화
- 3)노동관련 조례 실효성을 위해 위원회 상설화와 민주노총 참여 보장
- 4)대전형 노동영향평가 및 노동통계 DB 구축

2. 공공성 강화와 모범사용자 역할 확립

- 5)대전시 원청교섭 보장, 모범사용자 책임 강화
- 6)생활임금 인상 및 적용범위 확대
- 7)'민간위탁'기관 공적 관리감독 강화와 상시지속업무 직영화
- 8)공무직위원회법 제정에 따른 차별 해소 및 적극 행정 실현
- 9)대전의료원 설립 및 대전공공어린이재활병원의 지속 가능한 운영과 공공성 강화
- 10)버스 완전공영화 및 사모펀드 규제 강화
- 11)돌봄노동자 고용안정과 처우개선

3. 노동권 사각지대 해소, 양질 일자리 보장

- 12)작은사업장(5인미만 영세사업장) 노동자에 대한 지원과 권리보장 강화
- 13)경비노동자 고용안정 대책 마련 및 쉼 권리 보장
- 14)10인 미만 사업장 '성희롱 및 직장 내 괴롭힘 예방 교육' 사업과 예산 확보
- 15)청년 및 중장년 재취업자고용확대를 위한 건설기능훈련교육사업 지원확대
- 16)특수고용·플랫폼 노동자 안전교육과 산재보험료 지원 등 건강권 보장
- 17)이동노동자 쉼터 확충 및 안전·휴식 지원 확대
- 18)이주노동자 다국어 권리수첩 제작 제공 등 권리보장 지원

4. 산재 예방 및 건설·산업단지 노동기본권 보장

- 19)노동안전보건 증진 조례 제정 및 조직, 예산 편성
- 20)중대재해 다발 사업장 제재 강화와 재발방지 체계 구축
- 21)건설 불법 하도급과 불법재하도급 조사 및 처벌 강화

- 22)건설현장 산업재해, 부실시공 근절을 위한 안전지킴이 활동 강화
- 23)산업단지 공동 산업안전보건위원회 설치 및 공동 안전관리자 배치
- 24)산업단지 공동위원회 설치로 정책 및 관리 노동조합 참여 보장
- 25)산업단지 공동휴게시설 도입 및 '천원의 아침밥' 사업 추진
- 26)화물형 건설기계 주기장 설치 및 살수차 담수 문제 해결

5. 정의로운 전환과 기후정의 실현

- 27)콜센터 등 AI·산업전환 정의로운 전환 지원체계 구축
- 28)폭염·한파 등 기후재난 시 작업중지권 실질화 및 생계비 보전 대책 마련
- 29)산업단지 재생에너지 확대
- 30)기후·에너지 정책결정 기구에 노동자 대표 참여

노동 감독 지방위임 시행과 민선 9기 대전 노동정책의 과제

김 난 희

테미스 노동법률사무소 노무사/ 법학박사

1. 들어가며

2026년 7월 1일 제14대 허태정 대전광역시장의 취임함으로써 민선 9기 대전광역시 집행부가 공식 출범하였다. 그로부터 불과 다섯 달 후인 같은 해 12월 8일, 「노동감독관 직무집행법」이 시행되어 상시근로자 30인 미만 사업장에 대한 노동감독 권한의 일부가 고용노동부로부터 17개 시·도지사에게 위임된다. 이는 1960년대 이래 중앙정부가 독점하여 온 근로감독 행정이 지방자치단체와 공유되는 최초의 제도적 전환이라는 점에서, 광역자치단체 노동 행정의 역사에 남을 사건이라 하지 않을 수 없다.

이러한 전환기적 상황에서 세 가지 문제의식을 제기하고자 한다. 첫째, 이재명 정부 출범 1년의 노동정책을 중앙 차원에서 평가한다. 둘째, 민선 9기 대전광역시의 노동정책이 중앙정부의 정책 기조와 어느 정도 부합하는지를 비교·점검한다. 셋째, 노동감독 지방위임 시행을 앞두고 민선 9기 노동정책에 이것이 반영되어 있는지를 비판적으로 검토하고, 정책 제언한다.

2. 이재명 정부 1년 노동정책의 성과와 한계

발제문에 언급한 바와 같이 지난 1년 이재명 정부의 노동정책은 “입법의 진전, 실행의 지체, 구조개혁의 회피”로 요약될 수 있다.

긍정적인 부분은 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조·제3조, 이른바 '노란봉투법'이 2026년 3월 10일부터 시행되어 원·하청 관계에서 원청의 교섭 책임과 쟁의행위 관련 손해배상 제한의 법적 근거가 마련되었다. 또한 「산업안전보건법」 개정으로 안전보건공시제 도입, 재해조사보고서 공개, 위험성 평가 과정에 노동조합 참여 의무화 등 산업안전 규율이 대폭 강화되었으며, 정부는 123대 국정과제에 법정 정년 단계적 연장 입법, 주4.5일제 시범사업(2026년도 324억 원), 5인 미만·초단시간·근속 1년 미만 노동자에 대한 노동관계법 단계적 적용 등을 포함하였다.

그러나 이 같은 성과는 주로 '법과 계획의 수립'에 머물러 있다. 법정 정년 연장은 '사회적 논의를 통한 단계적 입법 추진'이라는 원칙 선언에 그치고 있으며, 주4.5일제 역시 지원 시범사업의 단계에 있다. 개정 노조법의 시행령 내용을 두고 교섭창구 단일화 등에서 후퇴 논란이 제기되었고, 하청·특수고용·플랫폼 노동자의 권리 보장, 포괄임금제 개선, 전 국민 고용보험 등 핵심 과제는 여전히 입법과 집행의 문턱을 넘지 못하고 있다. 정책 목표와 실행 속도 사이의 괴리는 곧 현장 노동자의 체감 변화의 부재로 이어진다.

3. 노동감독 체계의 지방화 및 새로운 제도적 전환

이러한 가운데 간과할 수 없는 변화가 하나 더 진행되고 있다. 「노동감독관 직무집행법」(2026년 제정)은 ① 근로감독관의 명칭을 노동감독관으로 변경하고, ② 노동감독관을 중앙노동감독관과 지방노동감독관으로 이원화하며, ③ 고용노동부장관이 행사하는 사업장 감독 권한의 일부, 즉 상시근로자 30인 미만 사업장에 대한 감독 권한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하였다(동법 제28조 제1항). 다만, 위반 사건의 수사권은 중앙노동감독관에게 일원화하는 절충 구조를 취하고 있으며, 지방노동감독관의 직무 수행은 고용노동부장관의 지도·감독 아래 이루어진다.

4. 민선 9기 대전 노동정책의 현황과 중앙정부 정책과의 비교

민선 9기 대전광역시의 노동정책은 크게 취임 전 노동계와의 약속과 2026년 8월 31일 시행 예정인 조직개편으로 구성된다. 허태정 대전시장은 2026년 6월 17일 노동계 인사들과의 간담회에서 노동정책 전담조직을 현행 '팀' 단위에서 '과' 단위로 확대 개편하겠다고 약속하고, 사업장 안전 전수조사와 인공지능(AI) 기반 재난안전대응센터 설치를 공약으로 제시하였으며, 노사민정 협의체를 실질적 의결 구조로 개선하겠다는 의지를 밝혔다. 조직개편에서는 '시민주권과 노동 존중'을 다섯 가지 개편 방향 중 하나로 설정하고, 시민참여·공동체·노동·청년·대학·교육 기능을 통합하는 시민사회국을 신설하여 3실 13국 2본부의 18국 체제로 전환한다.

이와 별개로 대전광역시는 노동권익센터 운영, 생활임금 제도, 2023년 수립된 제1차 노동정책 기본계획에 따른 취약노동자 보호 사업 등을 기존 기조로 유지하고 있다.

민선 9기 대전 노동정책을 이재명 정부의 정책 기조와 분야별로 비교하면 다음의 [표 1] 과 같다.

[표 1] 중앙정부(이재명 정부)와 대전 민선 9기 노동정책 비교

분야	중앙정부 (이재명 정부)	대전시 민선 9기
노동기본권	노조법 2·3조 개정 시행(2026.3.10)	노동권익센터 상담·교육, 노동정책팀→과 승격
노동시간	주4.5일제 지원 시범사업 (324억 원)	특별한 대응 부재
고령화 대응	법정 정년 단계적 연장 입법 추진	특별한 대응 부재
노동 사각지대	5인 미만 등 노동관계법 단계적 적용	영세기업 상담·청년·감정노동자 보호
산업안전	산안법 개정 (안전보건공시제 등)	사업장 안전 전수조사·AI 재난안전대응센터(공약)
노동감독	12.8 지방위임 시행 (30인 미만)	조직·인력·예산 준비 부재

민선 9기 대전 노동정책은 '상담·복지·안전' 중심의 기존 틀을 확대·유지하는 수준에 머물러 있으며, 중앙정부가 새로이 추진하는 노동시간 단축, 고령화 대응, 노동감독 체계 전환의 세 축 중 어느 것에도 실질적으로 대응하지 못하고 있다.

특히 노동감독 지방위임은 시행까지 남은 기간이 불과 넉 달에 불과함에도 대전시의 준비는 가시화되지 않고 있다.

5. 노동감독 지방위임 시행과 민선 9기 노동정책의 비판

(1) 조직 개편에서의 반영 부재

고용노동부는 2026년 6월 26일과 7월 27일 두 차례에 걸쳐 지방정부 감독 준비상황 점검 회의를 개최하고, 전국 9개 권역에 지방고용노동관서와 지방정부가 참여하는 '지역노동감독협의회'를 구성하는 한편, 하반기 합동점검·현장참관을 통해 지방정부의 감독 역량을 제고하겠다는 계획을 밝혔다. 그러나 8월 31일 시행 예정인 대전시 조직개편안에는 노동정책팀의 '과' 승격만이 포함되어 있을 뿐, 지방노동감독관을 배치할 감독 전담 조직의 직제 설계가 존재하지 않는다. 신설되는 시민사회국은 시민참여·노동·청년·교육 정책을 묶는 정책 통합 조직으로서, 사법경찰관리로서의 직무를 수행하고 사업장 출입·조사·시정지도 권한을 행사하는 감독 집행 조직과는 그 성격이 근본적으로 다르다.

(2) 인력과 전문성 확보의 부재

행정안전부가 우선 배정한 지방노동감독관 120명을 각 시·도가 조속히 현장 배치하고, 고용노동부 교육과정과 권역별 합동 점검에 참여할 것이 요구되는 상황이다. 그러나 대전시의 지방노동감독관 임용 계획, 자격 기준, 배정 인원은 공개된 바 없다. 노동감독은 근로기준법·산업안전보건법에 대한 해석 능력과 조사·증거수집 역량을 요구하는 전문 직무이다. 한국경영자총협회는 감독 경험이 부족한 비전문가가 감독 업무에 투입될 경우 감독 수준과 효율성이 저하될 것이라고 지적한 바 있고, 한국노총과 경총 양측은 감독 기능의 분산으로 인한 집행의 통일성 훼손, 중복 예산 투입, ILO 제81호 협약(근로감독 협약) 위반 소지 등을 우려해 왔다. 이 같은 노사정의 우려를 해소할 만한 전문성 확보 전략이 대전시에는 발견되지 않는다.

(3) 거버넌스와 감독 사각지대의 미연계

노사민정 협의체의 실질화 약속은 감독 정책과 연결되어 있지 않다. 노동감독 지방위임의 핵심 취지는 지방정부의 '지역 밀착형 행정'을 활용하여 30인 미만 영세사업장, 외국인 계절 근로자 고용 사업장, 자치단체 인허가 사업장 등 중앙 감독의 사각지대를 촘촘히 메우는 데 있다. 고용노동부 역시 노동권익센터 피해상담이 많은 업종, 인허가 사업장, 외국인 계절 근로자 다수 고용 사업장 등을 우선 감독

대상으로 선정하겠다는 계획을 밝혔다. 대전은 노동권익센터에 축적된 상담 데이터, 배달·플랫폼 등 특수고용 노동자의 증가, 대덕연구개발특구의 연구·개발 인력과 제조업이 혼재하는 독특한 노동시장 구조(지역 취업자 약 80만 명 규모)를 지니고 있다. 이를 감독 대상 선정 전략과 연계하는 구체적 방안이 제시되지 않고 있다.

5. 맺음말: 정책 제언

이재명 정부 1년은 노동 존중의 방향을 재설정할 시기였으나, 그 방향의 구체적 실현은 이제 지방정부의 몫이 되었다. 2026년 12월 8일 노동감독 지방위임은 중앙의 정책 전환이 지역의 책임으로 이양되는 최초의 사례이다. 허태정 시장이 표방한 '노동 존중'의 가치가 공약에 머물지 않기 위해서는 남은 넉 달이 골든타임이다.

민선 9기 대전광역시에는 첫째, 8월 31일 조직개편에 노동감독 전담조직을 반영하고, 둘째, 자격 기반의 지방노동감독관을 조속히 임용하며, 셋째, 추경과 본예산에 감독 예산을 편성하고, 넷째, 노사민정 거버넌스를 감독 정책 의결 기구로 승격시키며, 다섯째, 특수고용·플랫폼 노동자의 사각지대를 감독 의제로 편입하고, 여섯째, 노동감독 운영 조례를 연내 제정하여야 한다. 이렇게 할 때 대전은 '감독 공백의 지방'이 아니라 '지역 밀착형 노동감독의 모범'으로 자리매김할 수 있을 것이다. 본 토론회가 그 출발점이 되기를 바란다.



