

대전노동포럼 발제 | 2026. 8.

이재명 정부 1년 노동정책 평가와 대전지역 과제

이창근 민주노동연구원 연구위원

발표 개요

- 1 평가의 틀과 이재명 정부의 성격
- 2 집단적 노사관계 정책 평가
- 3 노동안전 정책 평가
- 4 종합 평가
- 5 대전 노동정책 현황과 과제, 맺음말

평가의 틀 – 두 층위의 기준

미시적 기준

"공약이 현실이 되었는가"

- '공약·국정과제'와 '실행' 사이의 간극에 주목
- 실행의 속도·내용·일관성이 기준 – '단계적 시행'·'공감대' 명목의 후퇴 추적
- 정책 성패는 국가-자본-노동 세력관계에 좌우

거시적 기준

"그 현실이 체제의 방향을 바꾸었는가"

- 신자유주의 노동체제로부터의 전환 기여도를 평가
- 핵심 특징 – 노동 배제 · 기업별 노조주의 · 노동시장 유연화
- 대안적 노동체제 형성의 토대를 놓았는가

두 기준 모두, 관건은 '표방'이 아니라 '실행'이다

이재명 정부의 성격과 노동정책의 구조적 위치

'실용과 성과를 앞세운 실용주의' 정부

A

확고한 철학보다 상황 논리 – 지지율 따라 정책 변동, 개혁 동력 불안정. 한편 행정·입법을 장악한 역대 최대 권력 자원

'AI 올인' 성장주의와 노동정책의 종속

B

기술·공급 중심 성장 전략의 하위에 노동정책 배치 – 첫째 최저임금 2.9%가 상징, 산업-노동을 잇는 거버넌스 부재

그럼에도, 집단적 노동기본권의 국정과제 명시

C

노조법 2·3조, 초기업교섭·효력확장, 정치기본권 명시 – 과거 민주당 정부와 구별되는 '열린 공간'

집단적 노사관계 정책 평가 – 5개 영역 한눈에

영역	진전 (열린 공간)	한계 (지체·후퇴)
① 노조법 2·3조	20년 투쟁의 입법 성과, 초반 결행	시행령 창구단일화 강제로 잠식
② 초기업교섭	돌봄·공무직 등 선도사례 활발	제도화는 지체
③ 효력확장	국정과제 명시	2027년 후순위·내용 후퇴 조짐
④ 단결권·정치기본권	국정과제 명시	'사회적 공감대' 논리에 정체
⑤ 사회적 대화	탈경사노위·다원화	통제 장치화 우려

노조법 2·3조 개정 – 20년 투쟁이 만든 입법의 성과

1 원청 사용자 개념 확대

실질 지배력 있는 원청에 대한 하청노동자의
교섭권 보장

2 손해배상 청구 제한

'손배 폭탄' 제한 – 조합원은 책임 범위만큼만
배상

3 2조 4호 라목 삭제

'근로자 아닌 자 가입' 조항 삭제 – 자격 시비
근거 제거

4 노동쟁의 개념 확대

경영상 결정·명백한 단협 위반 분쟁까지 포함

2025.8 통과 → 2026.3.10 시행 – 자본의 반발과 '불법파업 조장법' 프레임을 돌파한 초반의
전략적 결행

그러나 - 시행령의 취지 잠식과 원청교섭의 형해화

'법은 주고 시행은 묶는' 패턴

- 시행령, 원청 사업장 단위 '교섭창구 단일화' 강제 - 법 취지를 제한하는 설계
- 매뉴얼은 사흘 만에 교섭단위 방침 변경, 노동위는 분리 거의 불인정 - 혼선
- 원청은 불복 절차 악용해 교섭 지연·회피, 지자체는 '회피 매뉴얼' 배포

0.5%

원청교섭 요구 588건 중 본교섭 진입 3곳 (민주노총, ~2026.5)

5.1%

1,011개 노조 교섭 요구 중 확정 공고 19곳 (노동부, 한 달 간)

과제 사실상 추정제도 법제화 · 창구단일화 예외 신설과 시행령 개정 · 공공·지자체 모범 사용자 책무 강제 · 산별교섭 등 초기업교섭으로 원·하청 포괄

초기업교섭 활성화 — 선도사례는 활발, 제도화는 지체

선도사례 발굴 (진전)

- 돌봄 노동자 노정협의체 — 첫 실무협의 (2026.3)
- 공무직위원회법 국회 통과(2026.2)
- 동일노동 동일임금 추진단 가동
- 조선업 노사정협의체 구성(2026.7)

제도화의 지연 (한계)

- 공공부문 초기업교섭 로드맵, 1년째 부재
- 핵심인 '창구단일화 예외', 방향조차 미제시
- 재정경제부 등 '실질적 사용자'의 교섭 회피
- '공공 선도 → 민간 확산' 전략의 취약성

과제 선도사례 확산과 신속한 제도화의 병행 — 정부 차원 '초기업교섭 TF' 구성 필요

단체협약 효력확장 – 후순위로 밀린 핵심 과제

현행 제도

35조 사업장 단위 한정 · 36조 '2/3' 요건 사문화 – 조직률 13%에서 확산 기제 부재

정부 로드맵

2027년 상·하반기로 배치 – 1년 차 현재 사실상 착수조차 안 됨

내용적 후퇴 조짐

'질적 요건 전환' 공약 → 양적 요건 완화(2/3→1/2)로 후퇴 검토

재편 방향 구속력 범위 명확화 · 산업·업종 단위 확장 근거 신설 · 공익 목적 요건화 · 일부 조항 분리 확장 · 중앙노동위 관할 일원화

특고·플랫폼 단결권과 공무원·교원 정치기본권 – 정체

특수고용·플랫폼 단결권

- 노동자 정의 '추정 규정' 미반영 – 권리의 제도적 기초가 여전한 공백
- 노조 결성도 어렵지만 교섭·쟁의는 더 어려운 이중의 장벽

공무원·교원 정치기본권

- '사회적 공감대' 논리 – 제도화가 임기 후반(2027)으로 이연
- '입법 추진 협의체' 가동 중단, '개문발차론' 까지 – 논의 수준의 후퇴

공론화로 지연할 일이 아니라, ILO 권고와 국제 기준에 따라 조속히 보장해야

노동안전 1년 – '산재와의 전쟁', 외형의 확충

정치적 우선순위

대통령의 '산재와의 전쟁' 선포, 범정부 종합대책(2025.9)

예산·조직

예방 예산 2조 원대 · 감독관 증원 · 본부장 차관급 격상

산안법 개정

위험성평가 노조 참여 · 명예감독관 의무화 · 공시제 시행

법 제정

생명안전기본법 제정(2026.5) – 대통령 직속 위원회 명시

그러나 1년의 요약 – “최우선 의제화의 성과, 현장 작동 장치의 공백”

쟁점 ①② – 취약영역 근본 대책 부재, 참여 '권한'의 공백

① 작은 사업장·특고·이주노동자

- 사고사망 집중 3대 영역, 근본 대책은 수립도 추진도 담보
- 특고 산안법 적용, 일부 직종의 제한적 적용에 그침
- 이주노동자 대책, 아리셀 참사 이후 제자리

② 참여 보장 대책의 회피

- 참여를 '권리'로 명시하고, 행사할 '조건'은 비움
- 핵심인 '유급 활동 시간 보장'을 일관되게 회피
- '법은 개정됐으나 현장에서 작동하지 않는 제도'로 전락할 위기

쟁점 ③④ – 작업중지권 핵심 누락, 산재보험 일방 추진

③ 작업중지권 – 진전과 누락

87% 도움 인식 vs **80%+** 미사용

- 노조·특고의 작업중지권, 임금 보전, 원청 연대 책임이 개정안에서 누락
- 불이익 처우·임금 손실 탓에 개별 노동자의 발동은 현실에서 불가능

④ 산재보험 – 참여 구조 해체

- 노사 참여형 논의 구조('혁신 이행협의체') 일방 종료
- '선보장' 졸속 편성·근거 없는 수천억 삭감안
- 직업성 질병 승인율의 전방위 하락 방치 – 원인 조사·대책 부재

종합 평가 – 1년의 궤적은 한 문장으로 수렴한다

“입법의 부분적 진전, 실행의 지체, 구조 개혁의 회피”

성과 4

- 노조법 2·3조 개정 결행
- 초기업 협의·교섭의 맹아
- 노동안전의 최우선 의제화
- 노정 협의 채널 가동

한계 4

- 하위 법령의 입법 취지 훼손
- '단계적 접근'의 함정 – 개혁 후순위화
- 실질적 참여 권한의 배제
- 정책과 현장의 괴리 – 사각지대 여전

공통 기초 – 노동을 '관리'하되, 참여 주체로는 인정하지 않는다

대전 노동조례 현황 — 총량과 위상

110건

대전 노동조례 총량

광역 본청 26건 + 5개 자치구 84건

14위

17개 광역권 중 총량 순위

7개 특·광역시 중에서는 6위

16.8건

자치구 1곳당 평균 보유

광주 19.4 · 서울 18.0에 이어 3위

9 / 10

비교범주 포괄성

'정의로운 전환'만 유일한 공백

특·광역시 총량

서울 485 · 부산 224 · 인천 164 · 광주 135
대구 130 · **대전 110** · 울산 101

구성의 특징 - '취약보호·일자리' 편중, 전국 패턴의 복제



취약보호+일자리 = 68.2%

전국(66.9%)과 같은 편중 구조

취약보호의 절반이 돌봄

돌봄·사회서비스 26건 – 상위법이 강제한 '법정 이행형' 중심

틀·참여·집행 조례 희소

기본 3 · 노사관계 3 · 중간지원 1 · 차별금지 1건분

긍정적 자산

2022년 7월 이후 조례 제·개정 83건(75.5%) – 2025년 29건으로 증가세

1차 노동정책 기본계획(2023~27) 가동 – 세부과제 58개 · 계획예산 연 524억 원

광역(본청)의 제도 자산

- 노동자 권익보호 기본조례 + 노동이사제 (광역 12곳 도입군)
- 대전노동권익센터 운영(2019~) – 민간위탁 · 상근 11명
- 고용상 차별행위 금지 조례 – 광역시 중 소수 보유
- 플랫폼·프리랜서·필수·감정노동 + 작업복 세탁소 등 자발형

자치구·현장의 진전

- 생활임금 조례, 광역+5개 구 전원 보유 – 서울·광주·대전분
- 대덕구 노동권리보호관 – '노동단체 추천' 자격 명문화
- 유성구 노동인권 기본조례 등 기초 총괄 조례 등장
- 고령 비정규직 보호 조례(2026) 등 새 유형 입법 시도

구조적 공백 – 조례와 추진체계, 무엇이 비어 있는가

추진체계·예산의 취약

노동정책 전담이 '팀' 4명(서울 30·경기 26명) – 노동정책사업예산은 7개 광역시 중 최소, 노동예산 비중 0.34%

권익센터

센터는 2019년부터 위탁 운영 중 – 위상·지속가능성이 시정 방침에 좌우

생활임금의 이중 한계

시청 시급 11,636원, 17개 광역 중 15위 – 5개 자치구 모두 적용범위 '직접고용' 한정(전국 최협소 유형)

'노사관계' 중심 비전의 한계

기본계획 비전이 화합적 노사관계 중심 – '모범 사용자' 영역과 노동법 준수 감사·제도 사업 부재

조례 공백도 여전 – 정의로운 전환 0건·본청 괴롭힘 조례 부재·노사관계·참여 조례 2.7%(전국의 절반)

새로 출범한 대전시정의 과제 - 틀을 세우고, 보호를 참여로

1

'모범 사용자' 역할에서 출발

기간제 남용 금지·공무직 처우개선 - 노조법 2조 '실질적 사용자'로서 위탁·돌봄 노동자 원청교섭에 응답

2

추진체계 격상과 집행기반 제도화

'팀 4명'을 국·과 체계로 확대하고 노동예산 확충 - 노동권익센터 설치·운영의 안정화

3

생활임금 강화와 공백 영역 입법

생활임금 인상(15위)과 간접고용 적용 확대 - 정의로운 전환·민간 포괄 괴롭힘 조례 제정

4

노동 거버넌스·참여 활성화

기본계획 수립·평가에 노조·시민사회 참여, 실질적 노정협의체 - 표준조례안으로 자치구 격차 해소

핵심은 조례 건수의 추가가 아니라, 틀을 세우고 선언을 집행으로 잇는 '실질화'

맺음말 – 중앙의 '열린 공간'을 대전의 현장 권리로

이재명 정부 1년

입법의 부분적 진전, 실행의 지체 – '법은 주고
시행은 묶는' 간극

대전 노동정책

조례·기본계획의 자산, 추진체계·참여의 공백
– 같은 간극의 '지역판'

입법과 조례는 저절로 현장의 권리가 되지 않는다 – 간극을 메우는 것은 집행과 주체의 힘

새 대전시정 '실질적 사용자'이자 집행 주체로 – 원청교섭 응답·집행체계 안정화·참여 보장

지역 노동운동 조례 설계·기본계획에 개입해 '실질화'를 강제하는 조직적 힘

감사합니다

이창근 (민주노동연구원 연구위원) · bulnavi@gmail.com

