

연구논문

비정규노동정책과정의 동태성 연구: 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 복합흐름(Multiple Streams)이론의 적용을 통한 조직간 역학관계 분석*

한중희**

권용수***

- I. 머릿말
- II. 옹호연합모형(ACF)과 복합흐름(MS)의 특성 및 구성요소
- III. 분석 틀: ACF 와 MS의 통합
- IV. 비정규직 노동정책 발전과정과 MS·ACF를 통해서 본 정책참여자 활동
- V. 논의: 정책적 함의

〈요약〉

이 연구는 비정규노동법 제정과정을 옹호연합(Advocacy Coalition Framework)과 복합흐름(Multiple Streams)의 이론을 적용해, 노·사·정 상호작용에 주목하면서 비정규직 노동정책의 동태성을 분석했다. 복합흐름모형에서는 정책변동의 촉발기제를 분명히 설명해내는 정책창(window for policy change) 개념을, 옹호연합이론에서는 노·사 양 정책대상집단 본질적인의 핵심가치를 유지·확장하기 위해 벌이는 정책조직간 전략·합을 통한 정책대결(policy battle) 개념에 방점을 두고 살펴 보았다. 2회에 걸친 입법화 논의로 비정규노동정책은 설명할 수 있다. 1997 경제위기 극복과정에서 불거진 비정규노동문제 해소를 위한 2000년-2001년 사이 노사정위원회 '비정규대책특위'에서의 논의와, 2003-2006년 사이 정책조직의 반대를 무릅쓰고 정부안을 국회의장 직권상정으로 2006년 비정규노동법 제정이 그것이다. 첫 번째 시도 입법화 불발은 부집행(non-implementation)에 따른 정책실패(policy failure)로 풀이되며, 두 번째 시도는 입법화의 성공으로 일단 집행가능에 성공한 정책대결의 잠정적 종료에 불과한 것으로 해석된다.

정책대결의 잠정적 종료라 해석하는 이유는 2006이후 비정규노동법은 정책옹호(대결)조직 간, 즉 노동계 경영계 모두로부터 저항에 직면해 있기 때문이다. 이런 저항은 다중흐름에서 상정하는 바와 같이 '주의집중사건'(focusing events)과 결합하면서 정책의 창이 열리는 순간 향후 언제든지 또 다시 정책대결(policy battle)은 재점화 될 것이다. 비정규노동정책의 동태성은 바로 이점에 있다.

[주제어: 비정규 노동정책의 동태성, 정책 창, 정책대결, 정책실패, 부집행]

* 본 연구는 2012년도 광운대학교 연구 지원에 의해 이루어짐

** 주저자, 광운대학교 행정학과(hchong99@kw.ac.kr)

*** 교신저자, 건국대학교 행정학과 교수(yskwon@konkuk.ac.kr)

I. 머릿말

1987년 민주화 이후 우리나라 노동정책 특징을 어떻게 규정할 수 있는가? 적어도 표면적으로는 민주적·자주적 노사관계 구축이었다. 하지만 이런 ‘공식적’ 정부정책에 따라 노동기본권 보장과 노동자의 경제적 지위 향상에도 불구하고 기업별 노조체제에 기반을 둔 대기업 주도의 노동운동으로 노동연대성 악화와 노·사·정간 사회적·정치적 갈등해결기제의 미약 등으로 인해 사용자중심의 온정적 노사관계의 지속으로 요약할 수 있다.

그런데 민주화만큼이나 1997년 외환위기를 거치면서 노사관계를 규율하는 노동정책 환경은 급격히 변화해 오고 있다. 기업별 대기업 중심의 온정적 노사관계로는 해결하기 어려운 다양한 문제영역들이 출현하기 시작했다. 신자유주의의 확산·심화와 함께 고용 없는 성장, 상시구조조정 및 비정규직의 급증¹⁾ 등이 그것이다. 변화한 정책환경을 반영한 노동시장 유연화와 고용안정이 노동정책의 주요한 의제로 부상하게 되었고 노동정책의 중심핵적인 문제영역이 비정규노동이라고 볼 때, 비정규노동의 문제를 어떻게 해결하는가가 노동정책 성공에 관건이라 할 수 있다.

비정규직 급증문제는 단순히 노·사의 노동현장에서 발생하는 고용구조 불균형의 문제를 넘어 사회적·경제적 이슈로 발전되어 감에 따라 정부는 비정규노동 관련 법·제도 정비, 노동정책의 변동을 꾀하면서 비정규직 문제에 대응해 오고 있다. 비정규직 노동자의 팽창은 사회양극화를 가져오는 중요한 요인이라는 인식 하에 2001년 노사정위원회에서 ‘비정규직 대책특위’를 가동하여 본격적인 논의가 시작된 이후로 경영계와 노동계 사이에 많은 논란과 갈등을 표출하는 가운데 비정규직 차별처우금지, 기간제근로자 남용제한, 그리고 파견근로자 보호 등을 주요 내용으로 하는 비정규직법(기간제 근로자 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 제정 법률 및 파견근로자 보호 등에 관한 개정 법률)이 2007년 7월1일부터 시행되고 있다.

1) 통계청 2011년 8월 「경제활동인구조사 근로형태별부가조사」에의하면 비정규직 비중은 2004년 임금노동자 전체의 37%로 정점을 이룬 후 2008년 8월 33.8%로 감소했다가 2009년 국제금융위기 여파로 34%까지 증가하였다. 2010년 33.4%로 감소했으나, 2011년 다시 34.2%로 소폭증가 하였다(성재민, 2011).

주요 내용에서도 알 수 있듯이 비정규직법은 크게 두 가지 수단을 통해 비정규직 노동자보호를 도모한다. 하나는 ‘2년 이상 고용 시 정규직 고용의무’를 명시함으로써 기간제·파견노동자들의 정규직화이고 또 다른 하나는 ‘비정규직근로자(기간제·단시간·파견근로자)를 비교대상근로자(무기계약근로자·통상근로자·직접고용근로자)와 비하여 임금 및 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리한 처우를 금지’하는 차별시정제도²⁾다.

이에 대해 경영계와 노동계는 서로 다른 입장을 취하고 있다. 경영계는 비정규직 노동자의 정규직화와 차별시정제도가 너무 과도한 수준이기 때문에 사용자들의 노동비용부담 가중과 노동시장유연화에 부합하지 못한다고 주장하고 있는 반면 노동계는 직군분리제를 비롯한 사용자의 ‘법안회피’노력들³⁾에 촉각을 세우면서 오히려 고용안정을 통한 비정규직 보호가 아니라 관련 법안은 비정규직 노동자들만 양산하는 조치라고 비난하고 있다. 경영계와 노동계 양측 모두 비정규직법을 둘러싼 이 같은 갈등과 불만은 비정규직의 계약해지 후 정규직으로의 전환이 아니라 외주화(완전도급화)로 되고 있어, 비정규직 노동문제는 그 심각성을 더해 가고 있다. 비정규직법 시행 전후로 불거진 노사갈등이 사회쟁점으로 부각된 점을 감안하면 2008년 7월 확대시행⁴⁾으로 그 갈등의 골은 더욱 깊어지고 있는 가운데 노사관계의 열쇳말은 비정규직임과 동시에 이와 관련된 노동정책은 앞으로도 많은 변동을 겪을 것으로 예상된다.

-
- 2) 고용노동부 「차별시정안내서」에 의하면 불합리한 처우를 받은 비정규직 노동자는 처우발생 3개월 안에 지방노동위원회에 임금 및 그 밖의 근로조건에 대해 차별시정을 신청할 수 있는데, 노사 양측 어느 한 쪽이라도 판정에 불복하면 중앙노동위원회에 재심청구를 할 수 있다(고용노동부, 2007).
 - 3) 사용자가 정규직과 비정규직의 직군을 분리하는 방식(직군분리제)을 시행해 비정규직법의 취지를 호도하고 있다고 노동계는 주장한다. 정규직과 비정규직의 업무조직을 분리하여 직무(업무)의 중첩이 없도록 만들어 비정규직이 비교할 대상자를 찾지 못하도록 비정규직법의 구멍을 이용하고 있다. 그 밖의 비정규직의 정규직화를 회피하는 수단으로는 기간제와 파견제를 교차사용과 완전도급 및 특수고용형태로 전환방식 등이 있다(김철희, 2007: 13-19).
 - 4) 통계청이 발표한 ‘근로형태별 및 비임금 근로부가조사’ 결과에 따르면 2012년 8월 현재 비정규직은 591만 1천명으로 발표되었다. 특히 주목되는 것은 시간제 노동자의 증가이다. 비정규직 10명 중 3명이 시간제 노동자다. 최근 3개월간 월평균 임금을 보면 시간제 노동자는 60만 7천원 비정규직 평균 월급의 절반 수준에 불과하다. 이는 비정규직 부문에서도 양극화 현상이 심화되고 있다는 사실을 방증하는 것이다.

본 연구는 비정규직 고용을 둘러싼 경영계와 노동계의 분명한 입장차에 주목하면서 정부의 비정규직 관련 정책이 정책행위자들 사이의 어떠한 역동적 과정을 거쳐 형성·발전되었는가를 Jenkin-Smith와 Sabatier가 제시한 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)과 Kingdon이 발전시킨 복합흐름(Multiple Streams: MS)에서의 정책창(Policy window)개념을 통합적용해 분석하고자 한다(박용성·최성구·한승철, 2012). ACF는 특정정책 관련 정책주요가치와 신념(policy core values and beliefs)을 공유하는 이익집단들과 기술적 정보와 지식(technical information and knowledge)으로 무장한 정책분석가를 비롯한 주요 정책행위자들 사이에서 정책목표를 실현하기 위한 경쟁 뿐 만 아니라 정치·경제상황 등 외적 정책변수 변화에 기초한 정책학습(policy learning)을 강조한다. 이런 특성을 고려할 때, ACF는 경쟁하는 연합(주요정책행위자들로 구성된)간의 정책지향학습, 이에 기반한 정책환경과의 상호작용에 무게가 주어지기 때문에 노동정책처럼 가치지향적이고(value-oriented) 규범적이며(normative) 갈등적인 속성을 지닌 정책영역의 정책변동 기재분석에 효과적이다. 한편 MS에서의 중심적 개념인 정책변동 촉발점에 방점을 두는 정책창(policy window)의 적용은 정책변화의 기회(opportunity for change), 즉 ‘주의몰입사건’(focusing event)에 유의함으로써 사회이슈가 문제흐름(problem stream), 정책흐름(policy stream), 그리고 정치흐름(politics stream)속에서 개별적 독립적으로 유영하다가 주의몰입사건을 통해 융합되고 마침내 정책변동의 기회를 갖는 정책변동의 시작점에 초점을 둔다. 따라서 ACF와 MS의 주요개념 통합·적용은 ACF에서의 경쟁적인 정책연합의 주요 정책가치와 정책학습을 통한 정책행위자들과 외부환경변화사이에서 벌어지는 상호작용을, MS에서의 주의몰입사건과 정책창의 개념을 활용하는바, 비정규노동정책의 촉발점과 정책을 둘러싼 주요행위자, 조직과 외부환경사이의 역동적 상호작용을 동시에 살펴봄으로써 정책과정의 설명력을 높일 수 있다.

이를 위하여 정책하위체계의 외적변수, 옹호연합형성의 기저를 제공하는 정책행위자들의 신념체계, 이들의 정책목표를 달성하기 위한 과정에서 전략변화를 가져오는 정책지향학습과 관련된 전문가 포럼, 및 정책중재자의 역할 등 ACF의 주요개념과, 정책변화의 시작점을 강조하는 MS에서의 주의몰입사건과 정책창 등을 포함하는 개념에 대한 논의를 통해 검토한 다음 이를 기초로 ACF와 MS를

통합하여 본 연구의 ‘이론적 틀’을 제시 비정규노동정책의 역동성을 분석한다. 끝으로 노동시장의 유연성과 고용의 안정성을 동시에 추구하기 위한 비정규직 노동정책의 정책적 시사점을 부연한다.

II. 옹호연합모형(ACF)과 복합흐름(MS)의 특성 및 구성요소

1. ACF의 특성 및 구성요소

ACF는 전통적인 과정 혹은 단계중심 정책이론의 한계를 극복하고 대안을 찾기 위한 시도에서 시작되었다(Sabatier, 1993). 일반적으로 이슈등장→의제설정→대안선택(정책결정)→집행→평가 및 환류라는 이 같은 정책과정단계모형(stages model of the policy process)의 문제점은 시간적 순서에 따른 ‘정책단계’에 초점을 맞추기 때문에 하나의 단계에서 다음 단계로 발전 전개되는 이유나 추동력을 밝히는 인과관계에 대한 설명이 미흡하다. 뿐만 아니라 정책단계에서 상정하는 것처럼 각각의 단계는 독립적으로 이루어진 후 새로운 다음 단계로 이동되는 것이라 보기 어렵다. 환언하면 어떤 특정정책의 집행단계는 평가단계와 분리되어지기 어렵다는 사실이다. 왜냐하면 집행이 이루어질 때 동시에 정책집행에 관한 평가도 이루어질 수 있기 때문이다(Birkland, 2005: 204). 또한 비인과론적 설명이외에도 체계이론(systems theories)에 뿌리를 두고 있는 정책과정모형은 정책참여자(의사결정방식의 측면에서 볼 때 공식적이며 하향적(top-down)모습이 강하다. 이런 공식적이며 하향적인 성향으로 정책과정모형은 중앙과 지방정부는 물론이고 일선관료를 비롯한 과학적 정보를 지니고 있는 민간부문의 정책활동가와 전문가⁵⁾의 행위와 정책환경 변화에 기초한 유기적인 상호관계를 소홀히 하는 경향이 있다.

전통적 정책과정이론의 비인과적 설명과 정책환경 및 다양한 참여자들의 활동을 고려치 않은 단선적 분석의 한계에서 벗어나기 위해 ACF는 정책환경 변화

5) 이것은 정책과정에서 정책참여자의 역할과 범주가 확대됨을 의미한다. 전통적으로 ‘철의 삼각지대’(iron triangles)이라 불리는 해당정부관료, 의회상임위원회, 그리고 관련 이익집단에서 정책형성과 변동에 문제정책 관련 언론인, 연구자, 정책활동가의 영향력이 증대하고 있음을 알 수 있다(Jordan & Richardson, 1983; Hall, 1993).

에 주목함과 아울러 정책과정전반에 걸쳐 경쟁하는 정책옹호집단들 사이의 신념체계를 중심으로 해 정책하위체계에서 벌어지는 정책지향학습(policy-oriented learning)⁶⁾을 강조한다. 옹호집단의 신념체계와 정책지향학습에 대한 관심은 환경변화에 대응하면서 학습에 이은 정책변화를 통해 옹호집단들이 그들의 정책목적을 달성해 가는 과정을 살펴 볼 수 있는 기회를 제공한다. 이렇게 ACF는 정책환경, 정책과정, 정책행위자의 활동 그리고 활동결과물이 정책조정자(policy broker)에 조정되어 정책산출물(policy output)로 이어지는 역동적인 분석틀을 제공함으로써 실효성 있는 정책과정연구에 기여하고 있다(이승모, 2012; 전영평·서성아, 2008; 김민조·박소영, 2012).

ACF의 구성요소로서 우선 정책문제와 일단의 정책행위자들로 이루어지는 정책하위체계(policy sub-system)에 영향을 주는 외생변수가 있는데, 이는 다시 상당히 안정적인 변수와 역동적인 변수로 구분된다. 안정적 변수로는 문제영역의 본질적 속성, 기본적 헌법구조, 사회·문화적 가치 및 사회구조, 천연자원의 분포 정도가 해당된다. 이러한 변수의 변화를 기대하기란 쉽지 않지만, 정책옹호조직의 행위에 분명하게 영향을 미친다. 예를 들면, 특정정책 관계법규의 변화는 옹호연합형성 전략변화에 초점으로 부상할 수 있기 때문이다(Moe, 1990). 마찬가지로 정책문제와 이에 영향을 미치는 다른 안정적변수와 의 인과관계를 규명하는 것이 객관적 설명(계량화)과 공개적인 정보취득이 가능한 상황에서 이루어지는 경우라면 정책지향학습이 상대적으로 용이해져 정책하위체계 변화를 불러올 수 있다. 사회문화적 가치 및 사회구조는 정치권력, 특정사회집단의 영향력에 관련되는 것이고, 천연자원분포는 옹호연합의 대안선택에 자원이 되거나 제약으로 작동할 수 있다. 한편 기본적 헌법구조로는 법원의 역할, 행정규범 등을 고려할 수 있는데 이 역시 정책옹호연합 행위자들의 행태에 영향을 준다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 120-3).

또 다른 외생변수의 축인 역동적 변수는 상대적으로 변하기 힘든 안정적 변

6) 정책지향학습은 정책분석가들이 제공하는 기술적 정보(technical information)에 의존하게 되는데, 정책환경에서 포착되는 새로운 정보는 옹호집단 사이에서 정책핵심가치의 변화를 가져와서 이것이 장기적으로 정책변동의 근본적 원인으로 작용한다. 획득된 새로운 정보에 의한 옹호집단의 가치변화에 따른 정책변화는 정책연구에 있어 정보의 ‘각인적 기능’(enlightenment function)의 개념과 맞닿아 있다(Weiss, 1977).

수와 다르게 정책변동의 중요한 전제조건이다. 이에는 경제위기 혹은 사회운동부상 등과 같은 사회경제적인 변화, 선거결과에 이은 새로운 지배연합(governing coalition)의 출현, 그리고 다른 하위체제로부터 파생되는 정책영향이 포함된다. 옹호연합 행위자들은 이러한 외생적인 조건의 변화에 조용해 가며 전략적 정책변동을 통해 자신들이 지향하는 정책목표를 추구하게 된다.

이처럼 외적변수의 조건에 따라 대응하는 정책하위체제는 전통적으로 ‘철의 삼각’(iron triangle)이라 불리는 정부관료, 의회위원회, 이익집단을 넘어 언론인, 정당, 정책활동가 등 다양한 공·사부문의 행위자까지 포괄하는데, 이들은 자신들의 신념체계(belief systems)에 기반 해 옹호연합을 구축한다. 신념체계에 따라 형성된 연합들은 정책문제인지, 문제해결방식 및 정책선호를 달성하는 수단을 달리하며 자신들의 신념이 정책에 반영되도록 서로 경쟁한다. 연합에 속한 행위자의 준거를 제시하는 신념체계는 계층적 구조이며, 기저핵심(deep core), 정책핵심(policy core), 그리고 이차적 도구적 측면(secondary, institutional aspect) 이렇게 세 가지 차원으로 이루어져 있다(Peffley & Hurwitz, 1985). 기저핵심인 신념은 최상위의 신념으로 ‘개인자유 vs. 사회 평등’과 같은 존재론적이거나 규범적 가치의 우선순위를 결정하지만, 지향점이 너무 포괄적이어서 직접적인 정책연관성은 다른 두 신념에 비해 떨어지며, 변화되기도 어렵다. 이에 비해 정책핵심 신념은 하위체제에서의 특정정책과 직접연관 된다. 왜냐하면 정책문제에 대한 인과적 인식이 이 신념에서 나오기 때문이다. 예를 들어 공기오염 문제를 보면, 오염의 심각성 및 원인, 오염을 해결하는 수단, 그리고 핵심가치인 대기환경 보존을 실현하기 위한 전략 등이 정책핵심신념에 의해 근본적으로 좌우되는 문제다(장지호, 2004: 178). 이 같은 속성으로 정책핵심신념은 정책행위자 사이에 연합을 공고히 하는 ‘연합응집제’(glue of coalitions)역할을 한다고 할 수 있다. 세 번째로, 이차적 도구적 측면의 신념은 가장 범위가 세부적이며 구체적인 것으로서 정책목표를 달성하기 위한 정책수단 실행과 관련되어 있다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 122).

또한 옹호연합은 위와 같은 위계적 신념체계를 강화하거나 교정하여 자신들의 가치지향을 정책으로 관철시키기 위한 다양한 정책전략을 구사하는데, 정책전략은 정책지향학습(policy-oriented learning)을 거치면서 수정·폐기되거나 정책중개자들을 통하는 과정에서 변화되면서 옹호연합간 경쟁과 상호작용의 결과, 정책산

출(policy output)이 빛을 보게 된다.

2. MS의 특성 및 구성요소

쓰레기통 모형에 기원을 두며 Kingdon's(2003)의 세 흐름(three streams)논의에서 출발한 MS에서 보는 정책결정은 동일한 현상을 다양한 렌즈(lens)를 통해 인식한 결과이므로 사용하는 렌즈에 따라 정책은 달라질 수 있는 것이며, 그 변동의 폭과 방향성은 판단하기 어려운 '모호성'(ambiguity)⁷⁾에 초점을 둔다. Kingdon은 이러한 정책결정의 모호성에 주목하면서 세 흐름, 즉 문제(problems) 정치(politics), 그리고 정책(policies)의 각 흐름이 유영하다 어느 중요시점(critical points)을 계기로 정책창도자들(policy entrepreneurs)에 의해 전략적으로 융합(coupling)되어 합쳐 질 때, 정책의 결정 또는 기존의 정책과는 다른 결정이 일어날 개연성이 높아진다고 주장한다.

문제흐름에서 정책결정자(policymakers)가 어떻게 특정 문제를 인식하고 그 문제해결을 위해 관심을 가지고 어느 정도 노력을 투입할 것인가가 주된 관심이다. 정치흐름에는 집권정치세력 교체 등으로 인한 국가전반에 흐르는 국민정서(national mood)가 주요 변수로 포함된다. 전체적인 이런 경향성은 여론조사를 통해 변화의 흐름을 감지될 수 있다. 한편 정책흐름에서는 주로 정책창도자들 간 문제해결책이라고 내놓는 원초적 처방(policy primeval soup)이 신문기사, 청문회, 학술포럼 등 다양한 매체를 통해 제시·홍보 되어진다(Zahariadis, 1999: 76). 특정 문제 영역에서 이 같은 세 흐름은 독립적으로 흘러 다니다 관심을 집중시킬 수 있는 사건(focusing event)을 계기로 모아지면서 해당정책 변동이 일어날 수 있는 동력이 제공되는 것이다. 이런 추동력은 정책창(policy window)이 열리도록 하며, 정책변동의 또 다른 기회, 새로운 논의시작, 촉발점으로 작동하게 된다. 주의몰입사건을 지렛대로 활용해 서로 다른 신념과 선호를 가지는 정책옹호자들은 세 흐름을 하나의 패키지로 융합시켜, 상대 정책옹호세력과 경쟁·협상하는 가운데 자신

7) 모호성은 특정 현상이나 문제를 인식하고 해석함에 있어 다의성(ambivalence)이 존재함을 강조하는 반면, 불확실성(uncertainty)은 자원의 부족 정보획득의 한계 등으로 사건을 정확하게 파악·예측할 수 없는 상태를 말하므로 보다 많은 관련 정보가 특정문제에 대해 모호성을 줄일 수 있는 것은 아니다(March, 1994: 178-179).

들이 지지하는 방향으로 정책이 결정될 수 있도록 노력을 투입하여 자신들이 이익이 관철되도록 한다.

이와 같이 특정 문제영역의 밖에서 일어나는 주의몰입 사건에 방점을 둠으로써 MS는 가치지향적인 정책옹호집단간 선호하는 정책이 수정·진화되는 동인을 분명하게 포착할 수 있는 기회를 제공한다. 외부 사건이 문제를 다시금 정의하게 만들고, 이에 따른 새로운 해결방안 도출에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 외부사건을 계기로 정책창이 열려 있는 동안 정책창도자들은 그들이 견지하는 정책의 실효성 검토 및 상대 정책창도세력의 그것과 비교하면서 자신들의 이익을 확보하기 위한 또 다른 정책결정 게임에 돌입하게 되는 것이다. 요약하면, 모호성에 바탕을 둔 주의몰입 사건에 이은 정책창의 열림과 정책창도자의 활동, 새로운 정책형성의 시작으로 함축되는 MS는 특정문제에 대한 정책결정이란 특정 상황(context)하에서의 일시적이고 잠정적 선택에 불과하며, 다른 맥락에서는 새로운 문제의 잉태라는 정책형성의 역동성과 복잡성을 극명하게 설명하는데 유용하다.

III. 분석 틀: ACF 와 MS의 통합

1. 통합모형 의의: 정(靜) 중 동(動)의 정책결정

전술한 바와 같이 정책옹호조직들 사이에 서로 다른 신념과 가치를 중심으로 두는 ACF와 주의몰입사건과 정책의 창에 방점을 찍는 MS와의 통합적 정책변동의 설명은 정(靜) 중 동(動)의 시각이라 할 수 있다. ACF 분석의 핵심은 과학적이고 체계적인 정보획득을 동원해 지속적으로 특정문제 영역에 옹호연합 자신들의 신념과 가치를 장기간에 걸쳐 지속적으로 정책으로 실현해 가는 과정, 즉 정책옹호연합은 특정 상황 하에서 정책 형성, 집행, 평가의 각 단계마다 선호하는 신념과 정책대안을 특정 맥락에 적응시키며 부단히 수정·진화 시킨다⁸⁾. 이러한

8) 장기간에 걸친 정보축적을 통한 신념과 정책대안의 점진적 수정·진화의 과정을 “각성기능”(enlightenment function)이라고 할 수 있다(Weiss, 1977: 531-545). 미국 환경단체의 1970년대 까지는 지배적 정책수단은 제재와 통제였으나 그 이후 이런 정책수단으로 환경개선을 이루는데 많은 비용이 수반된다는 사실을 많은 정보 획득으로 인식해 감에 따라 환경단

수정·진화는 특정옹호(대결)조직 간 자기들이 지지하는 대안을 공식적 정부정책으로 구현하기 위한 학습과정(learning process)으로 정(靜)적인 측면의 정책변동 노력의 일환으로 해석할 수 있다. 반면 MS는 주의몰입사건과 정책의 창을 활용해 신념과 가치를 달리하는 각 정책옹호연합들의 때를 기다리며 수정·진화를 거듭해 온 대안을 자신들의 신념이 반영된 정책으로 밀어부쳐 현실화시킬 수 있는 추진체를 가동할 수 있는 기회, 즉 본격적이고 구체적인 정책 게임의 장에 입장하여 상대정책옹호집단의 정책대안과 경쟁을 벌여 게임의 결과를 기대하는 동(動)적인 측면의 정책변동으로 설명할 수 있다. ACF와 MS의 통합적 분석, 정 중동의 시각에서 보면 정책변동은 특정문제 영역에서 장기간의 정책적 안정기를 보내다가 특정 상황을 계기로 전면적 변동기를 거쳐 다시 안정기에 접어드는 안정기와 역동기의 순환적 특징을 보인다. 정책변동의 이 같은 순환적 단면은 ‘단절적 균형’(punctuated equilibrium)으로 설명가능하다(Baumgartner & Jones, 2002).

따라서 ACF에서의 정책옹호조직의 정책환경 변화에 따른 정책학습을 통해 정책 핵심가치와 주요정책수단의 수정·진화하는 점진적 변화(incremental change)를 그리고 MS에서의 주의몰입사건을 이용해 기존정책의 이미지를 탈바꿈시켜 문제본질을 다른 각도에서 바라볼 수 있는 계기 제공, 획기적 변화(major change), 정책변동의 출발점을 포착 설명·분석할 수 있다.

2. 정책결정: 열린 정책창에서 참여자들 간 전략적 행위의 잠정적 균형

ACF는 서로 다른 정책가치를 지향하는 옹호조직 사이 참여자들간 갈등 경쟁을 통한 상호작용에 강조점을 두는 한편 MS는 주의몰입사건에 초점을 맞추는 가운데 정책변동 촉발기제에 방점을 찍는다. 이러한 두 모형의 특징을 통합해 볼 때 정책변동이란 변동의 기회를 제공하는 정책창(policy window)이 열린 상황에서 정책이념을 달리하는 정책참여자들간 전략적 행위, 즉 옹호집단간 상호작용의 일시적 결과, 잠정적 균형상태로 볼 수 있다. 통합모형을 통한 정책변동을 이같이 정의한다면 정책창, 정책활동가, 참여자들의 전략이 매우 의미있는 변수인데, 이를 설명하면 다음과 같다. 정책 창은 새로운 정책형성의 기회이자 옹호조직 간

체는 주요 정책수단을 경제적 유인책으로 전환하기에 이른다(Liroff, 1986).

정책경쟁이 이루어지는 시간적 물리적 공간인 장(場)으로 개념화 된다. 창이 열린다는 것은 정책변동 계기가 포착됨을 의미하며, 그 추동력은 다중흐름이 하나로 모여질 때 발생되는데, 특히 정치흐름(political stream)에 따라 큰 영향을 받는다. 창열림이란 공공의제가 정책의제로 전환됨을 의미하고, 의제성격 전환 여부는 정책활동가의 역할에 따라 결정된다. 자신들의 정책신념을 관철시키기 위한 참여자들은 공식적 또는 비공식적으로든 개별적이 아닌 정책공동체(policy community)로서의 전략적인 행태를 보인다는 것이다.

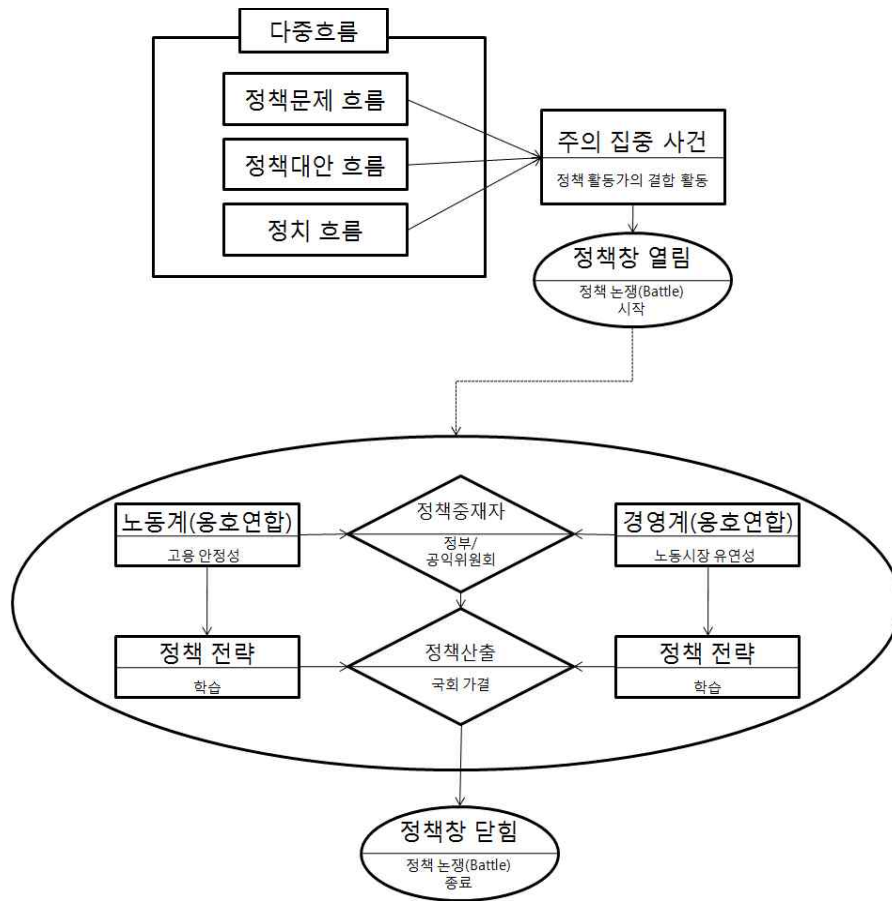
3. 연구분석 틀: MS ACF의 통합 모형

비정규직 관련 정책변동을 둘러싼 이해당사자들, 특히 노동계와 경영계 사이 경쟁, 대립, 갈등관계 모습의 정책형성과정을 분석하기 위해 MS 모형의 각 흐름들과, 주의 집중 사건(focusing events),정책의 창에 주목한다. 여기에 덧붙여 AFC 모형에서 추출된 상반적인 정책가치를 지향하는 옹호(대립)조직간 경쟁, 즉 고용안정성(employment security)에 정책적 가치를 두는 노동계와, 노동시장 유연성(labor market flexibility)을 핵심가치로 상정하는 경영계 그들이 각각 옹호하는 가치를 정책에 담아내기 위해 구사하는 전략, 정책중재자, 정책산출과정 등 역동적 상호관계에 초점을 둔다. 두 모형의 통합적 시각에서 연구틀을 아래와 같이 나타낼 수 있다.

MS 모형에서 논의하는 바와 같이 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름은 각기 개별적으로 유동하다가 주의집중사건(focusing events)의 발생을 계기로 정책활동가의 활약에 힘입어 세 흐름이 합쳐지면서 정책형성의 장인 정책창이 열리고, 새로운 정책형성을 위한 경쟁(battle)이 시작되는 것이다. 정책경쟁이 시작됨과 동시에 경쟁조직인 노동계와 경영계는 자신들의 정책핵심 가치를 유지·확장하기 위한 전략으로 다양한 학습 활동(포럼개최, 대국민 홍보 등)을 전개해 나가는 가운데 경쟁적 상호작용을 벌인다. 정책중재자 역할은 양 집단이 상호납득할 만한 중재안과 이를 바탕으로 합의안을 도출해 내는 것인데, 노동 고용관련 정부기관(고용노동부)또는 중립적기관(공익위원)이 이에 해당될 수 있다. 합의안이 도출되면 원만히 국회가결로 연결되어 정책 산출로 이어지지만 그러하지 못할 경

우 합의없이 갈등을 내재한 채 입법화된 새로운 정책산출, 비정규직 노동정책이 발효되기도 한다. 정책대립집단간 합의 여부와 관계없이 물리적일지라도 국회가 결로 새로운 정책이 입법화 되면 정책창은 닫힘과 동시에 정책대결은 일단 종료 된 것으로 본다.

〈그림 1〉 MS·AFC 통합연구틀



IV. 비정규직 노동정책 발전과정과 MS·ACF를 통해서 본 정책참여자 활동

1. 비정규직 노동정책 발전과정

1) 비정규직 노동정책의 의의

1997년 외환위기 이후 노사관계 지형은 전대미문의 큰 변화를 경험하고 있다. 변화 중심에는 비정규직 노동자 차별과 남용금지를 목적으로 하는 입법안을 둘러싸고 발생한 노사갈등이 자리하고 있다. 비정규직 갈등은 2001년 노사정위원회(경제사회발전노사정위원회)내 ‘비정규직 대책특위’가 구성되고 노·사·정 주요 정책 참여자들 간 본격적 논의가 시작되면서 표면화 되었다. 당사자들 사이 지리한 줄다리 끝에 2007년 ‘시간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률’과 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률’ 및 ‘노동위원회법’이 개정, 입법화 됨으로써 비정규직 노동 정책변동을 가져왔다. 현재도 여전히 비정규직 문제는 노동현장 뿐 아니라 사회적인 이슈로 확장됨에 따라 비정규직에 대한 합당한 대우를 위한 제도적 정비의 중요성은 날로 강조되는 상황이다.

이러한 제도정비의 중요성에 비쳐볼 때, 비정규직 관련 정책은 다음과 같은 의의를 지닌다. 우선 관련 법률에서 ‘불합리한 차별’ 금지를 명시하고 있기 때문에 원론적이기는 하나, 노동계 시각으로는 비정규직 정책으로 경제소득 양극화 문제해소를 기대할 수 있게 되었다. 한편 경영계는 차별금지를 추가적인 임금비용 발생요인으로 간주하고 있다. 이러한 확연한 입장차이로 정규직과 비정규직 간 임금차이는 한국 노사관계를 관통하는 중핵적 뇌관으로 자리하고 있는 것이다. 비정규직 임금 수준은 정규직의 약 62%에 머물고 있다는 사실은 ‘동일임금 동일노동’의 가치를 무색하게 만들며, 비정규직 노동현장의 단면을 대변한다. 둘째, 비정규직 정책이 특히 기간제 근로자 사용에 기준을 제시하고 있어서 고용관계 안정성과 예측성 제고를 기대하며 출범하였다. 하지만 기간제 고용사용 기한을 2년으로 제한하는 가운데, 정규직 전환이 원활하지 못할 경우, 고용안정성(employment security)을 오히려 해칠 수 있다는 점을 부각하면서 노동계는 반발하는 실정이다. 경영계도 비정규직의 정규직 전환 요구는 노동비용상승으로 이어지

고 노동시장유연화(labor market flexibility)에 전혀 기여할 수 없다며 반대 입장을 분명히 하고 있다. 비정규직 사용제한과 정규직으로의 전환문제는 노사관계의 주요쟁점사항으로 사회적 대화(social dialogue)가 요청되는 대목이다.

2) 추진개관

비정규직 노동정책의⁹⁾ 촉매제는 1997년 외환위기 이후 2000년 들어 실업률은 안정국면으로 반전되는 가운데 많은 일자리가 비정규직으로 대체되는 비정규직 비등이다. 이로 인한 사회문제 잉태, 고용불안시대의 상시화다. 노동시장 유연성은 제고되었으나 고용형태는 다양화되면서 고용안정성은 불안해졌다. 따라서 노동계(양대 노총, 한국노총, 민주노총)를 중심으로 비정규직 대책마련 요구가 강하게 제기되었다. 이에 따라 2001년 5월 노사정위원회에서 비정규직 관련법안에 대한 본격논의가 시작되었다.



출처 : http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=2477)에 근거 재작성

노사정위원회 ‘비정규직대책특위’가 꾸려졌는데, 노동계대표, 경영계대표, 정부대표 각 4인씩, 공익위원 6인으로 구성되었다. 비정규직대책특위는 기간제·과

9) 특히 1997년 경제위기 이후 노사관계 모습을 사회적 시장순응적 노동정책으로 설명한다. IMF 경제위기 직전 법제화에 실패했던, 총액임금제, 변형시간근로제 등과 같은 노동시장 유연화조치들을 경제위기 국면을 활용해서 입법화하려는 움직임도 힘을 받으면서 비정규직의 비등은 1998년 정리해고제 법제화에 기인한다(한중희·하재룡, 2005: 19-40.)

전·단시간 고용근로자 보호방안 2)비정규직 근로자 권익보호 방안, 3) 사회보험 확대 적용 방안 등을 중심으로 논의가 이루어졌다. 이 같은 대표적인 어젠다에 관해 노사합의안 도출에 실패함에 따라 정부는 국무회의 심의를 거쳐 2004년 11월 비정규직 보호를 위한 정부입법이 제출되었다. 민주노총과 민주노동당의 반발이 거세지는 가운데 이해당사자간 갈등이 첨예화되었다. 정책이해당사자간 대결과 여야 정치권 대치국면이 노골화 되면서 국회본회의 처리지연으로 법사위 법안심의를 졸속으로 처리된 채, 2006년 11월 국회의장 직권상정으로 비정규직 법안이 통과되게 이른다. 통과된 법안은 근로자 100인이상 기업에 적용되며, 2년간 비정규직으로 근무할 경우 정규직전환을 핵심내용으로 한다.

2009년 4월 고용노동부가 비정규직 노동자의 전환기간을 2년에서 4년으로 연장하는 비정규직법 개정안을 국회에 제출했지만 국회환경노동위원장이 상정불가 입장을 분명히 함에 따라 정부개정안 국회통과는 좌절되고 만다. 개정안이 무산된 직후 100만 해고대란 우려가 제기되었으나, 이는 현실로 나타나지는 않았다. 2010년 4월 현재 근속연수 2년이 도래한 비정규직 가운데 84%가 사실상 정규직으로 신분이 전환되었다 (SBS뉴스 2010. 7. 14). 현행 2006년 비정규직법을 근간으로 하는 비정규직 정책은 비정규직을 양산하는 결과를 낳고 있다고 노동계는 비판한다. 경영계 또한 노동시장 유연화는 함몰된 채 비정규직 보호에만 초점을 둔다고 반발하고 있다. 2006년 법안 통과로 정책창이 닫힌것으로 볼 수 있으므로 비정규직 노동정책 변동은 일단락되어진 상태이지만 두 옹호(대결) 조직의 반발과 투쟁적인 대응양상을 고려할 때 정책집행 과정에서의 갈등과 진통은 쉽게 가라앉기 어려운 실정이다. 노동계와 경영계의 내재적인 갈등은 또 다른 정책대결(policy battle)을 짐작해 볼 수 있다. 핵심은 또 다시 정책의 창이 언제, 어떻게 무엇을 계기로 열리느냐 이다. 촉발기제를 포착하여 정책변동으로 점화시킬 수 있는가의 여부에 달린 문제이다.

3) 사회적 합의를 통한 노동개혁정책의 최근 연구동향

앞선 논의에서 언급된 바와 같이 비정규직 노동현안 논의의 출발을 노사정위 내 비정규직 대책 특별위원회와 그 구성이 노사정 대표로 본다면, 비정규직 노동정책의 방점은 정책참여자간 합의를 도출하기 위한 사회적 협력(social

partnership)또는 사회적 대화(social dialogue) 둘 수 있겠다.

김영종(2008, 77-114)은 김대중, 노무현 정부에서의 중요한 노동정책결정으로 주 40시간 시간근무제와 비정규직 보호법을 들고 있다. 그는 이 두가지 정책은 사회적 합의를 통해 정책결정이라고 지적하면서, 두 정책 모두 정책목표 달성은 실패라고 주장한다. 합의형성 실패요인으로는 노사간의 신뢰 및 정부조정력 부재 등을 꼽는다. 이 같은 실패요인 극복을 위해 노사정위원회 운영방식의 합리화, 조정전문가의 양성, 그리고 신뢰문화조성의 필요성을 제시한다.

또 정병석(2010, 155-185)은 선진국과 유사한 형태의 노동시장이행 이론에¹⁰⁾ 주목하면서 한국의 노동시장정책을 평가하며 발전방향을 모색한다. 그에 따르면 한국의 앞으로의 노동정책 방향은 사회통합을 지향하며 노동자들에게 적극적인 소득지원책을 확장에 둔다. 노동정책을 사회통합에 맞추면서 한국실정에 적합한 유연안정성¹¹⁾(flexicurity)추구를 그는 주문하고 있다. 단시간-전일제 근로, 상용직-임시직, 임금근로-자영업간의 이동 촉진을 정부가 지원함으로써 고용의 유연성과 안정성을 동시에 제고하면서 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화에 능동적으로 대응할 것을 강조한다.

고용안정성과 유연성이 공존 병진하기 위한 사회적합의의 기제는 사회적 대화, 또는 협력의 개념으로 설명할 수 있다. 우리나라와 유사하게 개방경제체제를 특징으로 하는 아일랜드의 사회 합의 연구부서는 한국에게 많은 시사점을 제공할 수 있다. 아일랜드의 1980년대부터 현재까지 가동되고 있는 사회적 합의(social pacts)의 추동력은 노동시장 유연화로 훼손된 노동복지를 정부지원으로 보전받을 수 있도록 하는 사회경제체제 구축에 있다. 사회적 보호(social protections)로 노사정의 신뢰가 공고히 될 수 있다는 사실을 경험적으로 증명하고 있는 것이다 (Roche, 2007: 395-425; Teague & Donaghey, 2009: 55-78).

10) 이행노동시장(transitional labor market)은 개인 생애별로 노동시장 진입, 취업, 전직, 은퇴 등 노동시장에서의 지위에 기초하여 그 이행과정에서 직면하게 되는 위험요소들을 국가가 예방 관리해 줌으로써 구성원이 더 나은 곳으로 원활하게 진입할 수 있도록 지원하는 노동시장체제를 말한다. 대표적인 노동시장이행은 교육·훈련⇄고용, 정규직⇄비정규직, 실업⇄고용, 가사활동⇄고용, 은퇴⇄고용 등이 있다. 이러한 이행이 원활히 진행되려면 “사회통합형 생애단계별 국가고용전략”이 요구된다. 이에 대한 더 자세한 이론적 논의는 Schmid(1998)을 참조.

11) 유연안정성의 개념적 정의는 Auer & Cazes (2003), 김기우(2010), 정원호(2005)을 참조.

김영중 연구에서 시사하는 바와 같이 사회적 합의의 실패요인을 체계적으로 분석해 내는 것은 사회적 합의에 기초 한 한국 비정규직 노동정책 결정에 중요한 맥락적 이해를 제공하기 때문에 매우 중요한 일이다. Han, Kim, and Jang (2010)의 연구는 한국에서 노사정간 사회적 합의에 이르지 못하는 원인을 1970년대 부터 본격적으로 지속되온 정부의 발전전략에서 기인한 것으로 보며, 발전국가(developmental state) 경제 성장 모델의 유산이라고 지적한다. ‘선 성장, 후 분배’의 정부정책결정 원칙의 지속적인 학습효과 영향으로 분배와 복지의 정책가치와 연계될 수 있는 노동계의 고용안정성 가치는 경영계의 성장을 위한 유연성 가치보다 하위에 놓이게 된다는 것이다. 이러한 기저속에서 사회적 경제적 맥락에서 비추어 볼 때 노동계에 맞추어진 사회적 보호(social protections)의 미비함이 사회적으로 합의할 수 있는 범위를 축소시키고 있다는 주장이다. 따라서 한국노사관계는 갈등적 대립적 노사관계에서 협력적 관계로 전환되기 어려운 환경과 구조에 직면하고 있는 것이다¹²⁾.

2. MS ACF을 활용한 비정규직 노동정책 결정과정에서의 노·사·정 활동

앞선 분석틀 논의에서 밝힌 바와 같이 두 모형에서 추출한 핵심구성 변수를 적용해 비정규직 노동정책의 결정, 2006년 법률제정 과정을 중심으로 주요정책 이해관계자의 역동적 상호작용에 주목한다. 2009년 정부발의안 유산에서 보듯 또 다른 정책형성, 정책변동의 가능성을 가늠해 볼 수 있다. 차별금지 원칙 명문화, 비정규직 근로자 사용남용방지, 그리고 파견근로 허용 운영방식을 놓고 벌이는 노사정 활동에 분석 초점이 맞추어진다.

1) 다중흐름: 정책문제, 대안, 정치흐름 부유

① 정책문제흐름

비정규직문제의 부상은 1997년 경제위기를 타개하는 과정에서 불거진 비정규

12) 한국에서 대립적노사관계에 대한 자세한 이론적 논의는 Shin(2010, 211-229)를 참조. 세계화(globalization)영향을 한국노사관계의 중핵적 요소로 보고 있다. 세계화로 인해 노동 분절화(fragmentation)는 가속화되었다고 주장한다.

직의 폭발적 증가에서 기인한다.¹³⁾ 인구 및 산업구조 변화와 맞물리면서 비정규직 급증은 비용절감을 노리는 기업의 지속적인 노동수요 때문이었다. 이 과정에서 비정규직에 대한 남용, 임금, 근로조건, 복지 분야에서 차별대우가 만연해지면서, 비정규노동자들이 고용불안에 그대로 노출되었다. 비정규직의 증가와 더불어 고용불안 가중화 속임에도 불구하고, 사회안전망 확충을 통해 비정규직 문제를 해결해야 한다는 사회적 공감대가 노동계, 경영계, 정부를 비롯한 사회전반으로 공감대를 얻을 수 있었다. 이러한 사회적 대화 필요성을 인식하는 흐름이 노사정위에서 비정규직 대책 특별위원회 가동(2001. 7. 설치)으로 이어졌다.

비정규직 증가가 비용절감에 있다는 것을 정규직과 비정규직 사이 임금차이가 잘 보여 준다. 1~4인 근로자를 고용한 사업장의 경우 비정규직 임금이 정규직 임금에 48% 수준에 그치며, 300인 이상 대규모 사업장의 경우, 비정규직 임금이 정규직 그것의 60% 수준인 것으로 조사되고 있다. 복지수준을 가름하는 사회보험율을 보면 전체 비정규 근로자의 33%만이 건강보험 혜택을 받고 있으며, 30%만이 고용보험에 가입된 것으로 나타나서 정규직과 비교해 매우 불리한 노동조건에서 일하고 있는 것으로 판명되었다(박진·채종현, 2006: 35).

불리하고, 차별적 근로조건과 더불어 비정규직 문제흐름의 또 다른 골간은 1997년 외환위기 극복 그 자체에만 정부와 경제주체들이 몰입한 나머지, 비정규직에 대한 현황 및 문제해결에 대한 입장정리가 명확하지 못했다는 사실이다. 1997~2000년 사이 비등하는 비정규직 노동시장 환경속임에도 불구하고 정부는 비정규직에 대한 공식적인 정부통계조차도 제시하지 못하는 실정이었다. 비정규직에 대한 기본적인 자료미비는 비정규직의 규모와 형태에 관한 기초 협상자료의 부재로 이어져 학계를 포함한 노사정 정책주체들간 협의과정을 어렵게 만드는 결과를 초래하였다.

② 정책대안흐름

2000년 한국노총, 민주노총, 등 노동계를 중심으로 비정규직 보호입법 청원이 제출되면서 비정규직 문제를 풀기위한 정책대안 모색노력이 시작되었다. 정책대

13) 이 시기 1997~2000년 사이 공식적 통계가 존재하지 않는 관계로 비정규노동자 증가규모를 정확히 파악하기란 쉽지 않지만 일반적으로 6~7% 증가한 것으로 보고 있다 (박진·채종현, 2006: 34).

안모색은 ‘비정규직대책특위’로 구체화되었다. 노사정 각 대표 4인과 공익위원 6인으로 구성된 비정규직특위는 차별금지, 기간제 근로자, 사용제한, 파견근로 운영에 관한 사항으로 논의 가닥을 잡으므로써 사회적 대화의 기틀을 세워나갔다. 노·사 의견충돌시 이를 적절히 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 못해서 사회적 대화의 기본방향만을 잡았을 뿐, 세부논의 과정은 어려움의 연속이었다. 이러한 합의안을 도출하는 효과적인 제도적 장치가 작동하지 않아서 ‘비정규직대책특위’는 2년여간 수차례의 회의를 개최하고, 노동현장 방문 등 진지한 노력을 경주했으나 노·사간 입장차가 워낙 커 그 간극을 좁히는데 실패, 합의안 산출은 무산되었다. 주요의제에 대한 공익위원안, 노동계, 및 경영계의 입장을 아래 표1과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 주요쟁점별 노·사 및 공익위원안의 입장비교

	공익위원안	노동계	경영계	공익위원안에대한 노·사 입장
차별금지 원칙	-차별금지원칙 명 문화	-동일노동 동일임 금 원칙명문화	-동일노동 동일인 금 원칙명문화 반대	노·사모두 반대
기간제 노동자 사용제한	-일정기간사용 후 무기계약으로 간 주	-계약기간 1년 원칙, 1회 갱신 허용, 초과시 무 기계약으로 간주	-계약기간 3년 무기계약간주 반 대	사측 반대
파견근로 ¹⁴⁾ 운영	-노사 별도기구를 통해 허용업무를 정례적으로 결정 -파견기간 2년	-파견기간 1년 반복갱신 2년 포지티브 시스템	-파견기간 만료시 노사 자율협의로 결정 네가티브 시스템	노·사모두 반대

출처: 박진·채종현(2006:39)을 근거로 재구성.

‘비정규직대책특위’에서 주요의제에 대한 노·사합의안 도출 실패는 위 표에서 알 수 있듯이 공익위원안의 ‘애매한 태도’에서 기인한 바 크다고 할 수 있다.

14) 파견근로 유형은 크게 2가지로 포지티브(positive) 파견근로와 네가티브(negative)대별 할 수 있다. 포지티브시스템이란 파견근로 대상업무를 법으로 정하고, 법정업무 이외의 업무는 불법파견으로 간주되는 것을 말한다. 반대로 네가티브 시스템이란 파견대상 업무로 허용될 수 없는 업무리스트를 결정, 리스트 밖 모든 업무는 파견이 허용되는 방식이다. 1998년 제정된 파견법에 따라 26개업무에 한하여 파견근로가 허용되고 있으므로 현행 운영방식은 포지티브 시스템이다.

차별금지원칙 사안은 노사 상반된 입장을 견지하며 동일노동, 동일임금 원칙의 수용여부, 즉 찬·반의 문제였다. 공익위원안이 차별금지원칙 명문화에서 보다 진전된 논의로 발전시키려면, 동일노동 동일임금 원칙이 지켜지지 못할 경우 ‘어떻게 차별을 시정해 구제할 것인가’하는 문제에 논의의 무게를 실은 것이 필요한 대목이었다. 기간제 노동자 사용제한에 대해서도 구체성이 결여 되어 협상 진전을 이끌어 내기 어려웠다. 비정규직의 무기계약직으로의 전환을 무기로 노동계의 찬성을 얻어냈지만, 사용기간과 사용횟수 제한을 구체적으로 제시한 다음 그 간극들을 줄여나가면서 합의안을 도출하는 협상전략이 요구되는 상황이었다. 파견제에 관해 노동계는 파견제폐지를 강력 주장하는 반면, 경영계는 네거티브제를 선호, 파견업무의 확장에 지지를 표명, 두 집단간 기본입장이 크게 엇갈리는 것으로 나타났다. 고용안정성과 노동시장유연화라는 본질적 가치충돌 속에 별도 기구를 통해 파견허용 업무를 정한다는 것은 두 집단에게 수용되기 불가능한 노동위원회의 안이었다. 노·사 양집단 중재를 기대하기란 쉽지 않은 모습이었다.

③ 정치흐름

‘비정규직대책특위’활동은 노사합의안 채택무산으로 아무 소득없이 마감되었지만, 비정규직문제인 사회문제가 정책의제로 전환될 수 있었던 원동력은 한국 정치발전과 무관치 않다. 민주정부 체제의 공고화에 힘입 바 크다. 특히 김대중 정부의 경제성장과 민주정치 발전의 병진 전략은 노사관계 지형변동에 적지 않은 영향을 미쳤다. 민주적 정치환경은 노동계의 정책결정과정의 참여요구를 확장 시키기에 충분했다(Buchanan & Nicholls, 2003). 비정규직 법이 지나친 노동자 보호로 흐른다는 경영계의 노골적인 반대입장에도 불구하고 경영계와 노동계가 협상테이블에 마주한다는 것은 정부가 노동계를 정책주체로 인정했음을 의미한다. 김대중정부 출범과 함께 노사정위 가동시작과 1998년 노사정위, 사회적 합의기구에서의 정리해고 법제화로 이어지는 절차적민주주의 원리에 입각한 이러한 노동정책 수립과정은 노동계의 제고된 정치적 위상을 보여주는 실례이다.

확장된 노동계의 물적·정치적 동원력(mobilization power)에 힘입어 한국노총(2000년 7월), 민주노총(2000년 10월)의 비정규직 보호 입법청원이 가능했다. 노동계 요구에 적극적인 대응책의 일환으로 ‘비정규직대책특위’ 결성을 풀이할 수 있

는 대목이다. 한편 개별 기업 수준에서의 향상된 노조영향력에 비해 비정규직 관련 노사합의안의 채택 실패는 정부정책 결정과정에서의 여전히 미미한 영향력의 방증이라고 볼 수도 있다(Lee, 2009). 하지만 합의안 생성 유산만으로도 1970년대~80년대 권위주의 정치체제 아래에서의 노동은 통제와 탄압대상에서 민주주의 정치체제 하에서 정책 협상 주체로 달라진 입지를 충분히 나타내는 것이다. 권위주의 체제에서 한국 노동문제가 무의사결정론(non-decision making) 설명에 자주 언급되었던 사례와는 큰 대조를 보인다. 노동계의 신장된 정치적 위상과 꾸준한 민주정치체제의 발전 흐름은 정부 정책대결(policy battle)에서 비정규직 문제를 정부 현안중의 현안으로 만들었다.

2) 정책 창: 대립조직 간 정책대결 돌입

연구분석 틀 논의 과정에서 정책 창이 열린다는 것은 정책문제가 정책대결 장(場)으로의 진입이라고 설명한 바와 같이, 비정규직 현안의 재점화 즉, 2003년 7월~2003년 11월 사이에 벌어졌던 정부의 비정규직법 입법화 작업은 정책 창열림으로 풀이할 수 있다. 입법화 시도의 원동력으로 노무현 정부의 출범을 들 수 있다. 노무현 정부가 촉매제로서 역할을 하며 비정규직법을 둘러싸고 정책대결이 노동계와 경영계 다시 시작됨을 의미한다. 특히 출범 초 노무현 정부(탄생)은 진보정치 세력으로 노동계로부터 많은 지지와 기대를 고려해 볼 때, 비정규직 노동현안 해결을 갈망하는 정책활동가(policy entrepreneurs)¹⁵⁾ 입장에서 보면, 주의집중사건(focusing events)으로 작동하기에 충분하였다. 좌절 되었던 공익위원회안을 근간으로 정부안이 제시됨으로써 노동계와 경영계의 정책대결은 본격적으로 재개되었다.

비정규노동 증가 인한 고용불안 해소와 동시에 지속적인 경제성장을 위한 노동시장 유연화라는 정책목표를 달성하기 위해 공청회, 시민단체 간담회 개최 등 의견수렴과 입법예고 절차를 거쳐 2004년 11월 국회에 정부는 정부입법안을 제출 하였다. 정부입법안 제출로 노무현정부의 노동 보호적인 정책을 선호할 것이라는 정치흐름속에 정책창은 열렸고, 진보적 노동운동가와 정치권 인사 등 정책

15) Kindon(1984)의 견해를 빌리자면, “정책활동가란 자신들이 핵심가치를 반영하는 미래의 정책을 만들고 이를발전시키기 위해 자신의 자원을 아낌없이 투자하기를 원하는 사람들”이라고 정의할 수 있다. 비정규직 보호와 관련해선 특히 진보적 노동계인사, 국회의원와 정부관료를 정책활동가로 간주할 수 있다.

활동가의 활동이 이를 촉진시켰다. 정부에 대한 이러한 인식과는 다르게, 정부입법안이 발표되자 노·사모두 이에 반발하였다. 법안저지를 위해 노동계는 총파업을 예고하며 강경대응 방침을 천명하였다. 경영계도 미찬가지로 입법반대의사를 분명히 밝히면서, 정부입법화 시도에 맞섰다. 노·사 모두가 반대하자, 이례적으로 입법기관인 환경노동위원회 주관으로 공청회(2004년 12월 7일)까지 개최하기에 이른다(박진·채종현, 2006:40).

정부안의 핵심기조는 노동시장 유연성을 훼손하지 않는다는 전제하에서 비정규직 노동자에 대한 불합리한 대우 금지를 통해 사업장에서 근로조건 형평성을 제고하는 한편 비정규직 남용을 방지하는데 있다. 주요 정책 의제를 살펴보면, 우선 차별금지와 관련해서 정부안은 차별금지 원칙에는 원칙적으로 찬성하면서도 동일노동 동일임금 명문화에는 반대, 그대신 노동위원회에 차별구제위원회를

〈표 2〉 주요 쟁점별 노·사·정 입장 비교

	노동계	정부안	경영계	정책대결결과 (입법)
차별금지 원칙	-고용형태 이유명시, -동일노동 동일임금 명문화	-동일노동 동일임금 명문화 반대 -불합리한 차별금지 원칙규정 -차별구제위원회 설치	-동일노동 동일임금 명문화 반대	차별금지 명문화
기간제 노동자 사용제한	-객관적 합리적 사유없는 임시직 사용제한 -사용기간 1년으로 제한	-사유제한 반대 -3년까지 기간제 사용 -3년 초과시 해고 제한	-사유제한 반대 -사용기간 3년	-사용 기간 2년 -무기계약으로의 전환시 기간제 우선고용
파견근로 운영	-파견법 폐지 -불법파견시 직접고용 -파견기간 2년	-네가티브방식으로 전환 -파견업종 확대 제조업 직접생산 공정제외 -파견기간 3년 -불법파견시 사용업주 행정감독 강화	-네가티브방식으로 전환 제조업 직접생산 공정 포함	-32개업무로 확대 -포지티브 시스템 유지 -직접생산공정업 무제외

출처: 김정우(2005: 50)에서 일부 수정·재구성(입법제외).

설치하는 내용을 담고 있다. 사유제한 반대, 3년까지 기간제허용, 3년 초과시 해고제한으로 기간제에 대한 정부입장을 밝혔다. 파견제는 네거티브 방식으로의 전환과, 파견업종 확대를 주장하며, 금지업무를 제외한 모든업무에 대해 3년간 파견근로를 허용하는 것으로 정부안은 꾸러졌다. 파견업종의 확대와 파견기간 연장은 노동시장 유연성을 확보 하겠다는 정부의 의지로 읽혀지는 반면 기간제 근로자들에게는 차별금지 및 시정조치를 제도화하여, 비정규직 고용남용 가능성을 줄이겠다는 의도로 풀이된다(김정우, 2005: 59-60).

정부안이 국회환경노동위원회에 상정되자 노동계와 경영계는 각 주요쟁점별로 자신들의 핵심정책 가치를 구현할 수 있는 요구안을 제시하였다. 요구안을 관철시키기 위한 방법으로 노동전문가, 학계인사 초청토론회나 다양한 정책세미나 개최를 통해 자신들의 정책가치에 정당성을 부여해 나갔다.

노동계는 ‘비정규법안 어떻게 대응할 것인가?’라는 주제로 다양한 정책토론회나 공청회 시간을 가지게 된다. 노동계는 정부안은 비정규 노동을 보호하는 것이 아니라 오히려 확산시키는 개악이라고 주장하였다(한국노총, 2005). 기간제 사용기간을 1년에서 3년으로 연장한 것과, 파견허용업종을 포지티브에서 네거티브 시스템으로 전환하고 사용기간도 2년에서 3년으로 연장추진하는 경영계 입장 대변이라는 것이 노동계의 입장이다. 차별금지 부분에 있어서도 단순히 불합리한 차별금지는 동일노동 동일임금 원칙을 명문화하지 않았기 때문에 자의적 해석이 가능하다는, 그 실효성에 노동계는 의문을 제기하였다. 이러한 노동계 입장에 명분을 더한 것이 ‘국가인권위원회’의견(2005년 4월 14일 발표) 개진이었다. 비정규직 노동자 인권문제에 대해 국가인권위는 동일노동 동일임금 원칙명문화, 기간제 근로사용 사유제한, 파견대상업무 포지티브 유지 입장을 밝혔다. 정부기본 입장과는 간극이 엇보이는 권고결정이다(박진·채종현, 2006: 40-41).

한편 한국경영자총연합회를 통해 경영계는 차별금지조항 명문화에 대해 헌법은 고용형태에 따른 근로조건 격차금지까지 의도하고 있지 않기 때문에 헌법을 근거로 차별금지원칙은 부당하다고 맞섰다. 또 기업인력 운영에 장애가 우려된다고 하며 계약기간 상한은 1년에서 3년으로 확대해야한다는 의견을 피력하였다. 일정기간 초과고용시 획일적 정규직 전환의무를 입법적으로 강제부과하는 것은 사적자치 원칙에 위배된다는 원칙을 들어 반대입장을 분명히 하였다. 경영계는 파견제

에 관하여 네거티브시스템으로의 전환은 기업의 탄력적 인력관리와 고용시장 유연화에 부합한다는 이유를 들어 환영하였지만, 불법파견시 행정감독강화 사안에 대해선 불법파견의 명확한 기준설정이 우선이라는 입장을 고수하였다(경영자총연합회, 2004).

정책대결 조직, 노동계와 경영계의 확연한 의견차이와 더불어 국가인권위원회의 정부안과 궤를 달리하는 권고에다 민주노동당이 회의장까지 점거함에 따라, 국회환경노동위원회 위원장은 정부안 국회처리 유보를 결정하였다(2005년 6월 28일). 정부와 정치권에서 갑론을박 공방이 전개되는 동안 노동계와 경영계는 각각 고용안정·동일처우, 이에 반하는 노동시장 유연성 확보라는 자기들 핵심가치를 지켜내기 위해 정책활동가, 전문가 등을 동원 정책학습 활동뿐만 아니라 반대투쟁 전략을 강화해 나갔다. 특히 양대 노총은 노동부장관 퇴진 및 서명운동에까지 돌입하기에 이른다(2005년 6월 30일).

민주노동당의 지속적인 반대와 민주노총 총파업결의 등 노동계와 경영계 사이 정책대결이 첨예화 되어가는 가운데 환경노동위원회는 전체회의를 개최(2006년 2월 27일) 핵심쟁점에 대한 합의를 심의·의결로 비정규노동을 규율하는 정책 산출물로 내놓으면서 노·사·정 비정규노동을 둘러싼 정책대결(policy battle)은 일단락을 맺게 되었다. 정책의 창이 잠정적으로 닫히는 순간이다.

V. 논의: 정책적 함의

집회, 토론회, 정책세미나를 개최하는 등, 다양한 전략을 동원해 노동계가 정부안 입법저지 노력을 계속 보이는 와중에, 차별금지명문화, 기간제기간 2년, 무기계약시 기 기간제 노동자 우선 고용, 파견제 포지티브 유지 등을 골간으로 해 2006년 11월 법사위 법안심의를 거치지 않은 채 국회의장 직권상정으로 최종 입법, 비정규직 노동정책을 규율하게 되었다. 동일노동 동일임금, 기간제 사용기간 1년 원칙, 1년연장(사유제한) 등을 주장한 노동계안과는 차이가 있지만 일정부분 반영된 것으로 평가할 수 있다. 파견제는 포지티브 시스템은 유지하는 가운데 파견허용업무를 확장함으로써, 노동계와 경영계 주장의 절충점을 찾으려는 흔적으

로 풀이 할 수 있다.

민주노동당과 민주노총은 기간제 사유제한을 포함해 비정규직 법안의 전면적 재논의를 강력히 주장하고, 경영계도 지나치게 노동자보호 측면 강해 경제활동의 위축을 불러올 수 있다는 점을 들어 비정규 법안에 우려를 표시하였다. 이러한 정책대상 집단의 반대나 불만족 정책 결정의 대응으로 볼 때, 비정규노동 정책 변화 분석에 있어, 정책결정과 정책변동에 던지는 합의에 주목해 볼 필요가 있다.

요약하면, 비정규노동정책은 논의한 바와 같이 크게 두시기로 대별 할 수 있다. 1997년 경제 위기 이후 급증하는 비정규직 노동자 문제 해소를 위한 2000년과 2001년 사이 ‘비정규직대책특위’에서의 비정규 관련 법 논의과정과, 2003년과 2006년 사이 정부가 정책대결집단의 반대를 무릅쓰고 2006년 제정된 비정규직법이 그것이다. 비정규노동 정책은 비정규직대책특위 활동에도 불구하고 정책집단 사이 합의안 도출실패 이에 따른 정책집행 대상집단의 강력저항에 막혀 ‘집행될 수 없는 상태’ (non-implementation)가 되었지만, 정책대결 조직의 반대에도 무릅쓰고 정부가 또 다시 정책결정을 시도하여 입법화에 성공해 집행 가능하게 된 것으로 풀이할 수 있다. 부집행사항은 특정정책의 실패로 판단할 수 있지만, 새로운 정책결정의 기회이자, 과정인 셈이다.¹⁶⁾

2차에 걸친 정책형성과 집행과정을 볼 때, 비정규노동정책은 정책대상조직, 노동계와 경영계 자기들의 정책가치를 신장하기 위한 경쟁과 대결 이에 따른 정책결정자 대응의 연속으로 설명된다. 정책형성, 집행, 평가로 이어지는 정책단계 모형(policy stages model) 상정하는 바와 같이 형성과 집행을 단선적, 분절적으로 보는 것이 아니라 정책참여자들간 끊임없는 상호작용의 산물로 보는 것이다(양승일·한중희, 2011). 전문가들 사이에서 비정규노동법에 대한 평가가 엇갈리면서, 2006년 이후 현재까지 비정규노동 관련법은 노·사 모두의 반발에 직면해 있다. 경영계는 고용유연성의 정책가치에 입각해 비정규노동 문제를 경제여건에 따른 시장순응적 문제로 판단하고 있는 반면, 노동계는 고용안정성에 정책가치를 두고 법률적 보호·규제의 대상으로 간주한다. 행복한 국민시대를 선언한 박근혜 정부, 고용율 70%을 달성하기 위한 노력의 일환으로 비정규노동정책, 정책변동의

16) 정책집단의 합의실패에 따른 저항으로 인한 부집행, 정책실패이다. Googin(1986)은 정책 집행을 성공과 실패 이분법으로 보지 않고 부집행, 탁상집행, 적응적 집행, 조정된 집행으로 세분한다.

창을 열리게 할 수 있을까? 어떠한 전략으로 비정규노동법 개정을 추진할 수 있을까? 반듯한 법개정으로 노동자 사용자 모두 행복한 시대를 기대해 본다.

참고문헌

- 고용노동부. (2007). 「차별시정안내서」. (서울: 고용노동부).
- 김기우. (2010). 유연안전성 확보를 위한 조정기능에 관한 노동법적 고찰. 「법학연구」. 21(2): 275-312.
- 김민조·박소영. (2012). 자율형 사립고 정책과정에서 옹호연합의 형성과 작동. 「교육행정연구」. 30(1): 337-361.
- 김성희. (2005). 비정규노동과 관련된 쟁점. 한국노총 토론회자료 (2005. 5. 3).
- 김영중. (2008). 노동정책결정과정에 있어서 사회적 합의성의 실패요인분석. 「현대사회와 행정」. 18(3): 77-114.
- 김정우. (2005). 비정규직 입법(안)을 둘러싼 노·사·정 쟁점. 「노동리뷰」. 1(1): 56-63.
- 김철희. (2007). 비정규직법의 구명, 사용자들은 어떻게 활용하는가. 「노동사회」. 9: 12-22.
- 박용성·최성구·한승철. (2012). 다중흐름모형을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석: 세종시 정책사례를 중심으로. 한국정책학회 학술대회발표논문집,
- 성재민. (2011). 근로형태 부가조사를 통해 본 비정규직 노동시장의 추이(II). 「노동리뷰」. 12: 52-70.
- 장지호. (2004). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구. 「한국행정학보」. 38(4): 175-196.
- 전영평·서성아. (2008). 일본군위안부 소수자 정책변동과정 분석: 소수자관점과 옹호연합모형(ACF)의 적용. 「한국행정논집」. 27(2): 767-796.
- 정병석. (2010). 한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론활용. 「노동정책연구」. 10(2): 155-185.
- 정원호. (2005). 유럽의 유연안전성 정책에 대한 기초 이해. 「사회경제평론」. 24: 177-210.

- 박진·채중현. (2006). 갈등조정, 「그 소통의 미학」. (서울: 굿인포메이션).
- 양승일·한중희. (2011). MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상. 「한국행정연구」. 20(3). 35-62.
- 이승모. (2012). 호주제 폐지의 정책변동분석. 옹호연합모형(ACF)의 적용과 보완을 중심으로. 「정부와 정책」. 5(1): 83-109.
- 통계청. (2012). 「근로형태별 및 비임금 근로부가조사」. (서울: 통계청).
- 한국경영자총연합회. (2004). 「비정규직 고용의 현안과 과제」. (서울: 경총).
- 한중희·하재룡. (2005). 이중적 성찰성과 전략적 선택성의 관점에서 본 국가능력과 정책변화: 노동정책사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 39(1): 19-32.
- Auer, P. & Cazes, S. (2003). *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*. Geneva: ILO.
- Baumgartner, F & Bryan, J. (2002). *Policy Dynamics*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Birkland, T. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M.E. Sharpe.
- Buchanan, P & Nicholls Kate. (2003). Labor Politics and Democratic Transition in South Korea. *Government and Opposition* 38(2): 203-237.
- Goggin, M. (1986). The Too Few Cases, The Many Variables Problem in Implementation Research. *Western Political Quarterly* 39.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics* 25(April): 275-296.
- Han, C., Jang, J. & Kim, S. (2010). Social Dialogue and Industrial Relations in South Korea: Has the Tripartite Commission been Successful?. *Asia Pacific Viewpoint* 51(3): 288-303.
- Jordon, A. & J. J. Richardson. (1983). Policy Communities: British and European Style. *Policy Studies Journal* 11(June): 603-615.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Moe, T. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economic, and Organization* 6: 213-253.
- Lee, Y. (2009). Divergent Outcomes of Labor Reform Politics in Democratized Korea and

- Taiwan. *Studies in Comperative International Development* 44(1): 47-70.
- Peffley, M. & Jon Hurwitz. (1985). A Hierarchical Model of Attitude Constraint. *American Journal of Political Science* 29 (November): 871-890.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assement. In P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Shin, K. Y. (2010). Globalization and the Working Class in South Korea: Contestation, Fragmentation, and Renewal. *Journal of Contemporary Asia* 40(2): 211-229.
- Teague, P. & Donaghery, J. (2010). Why has Irish Social Partnership Surved?. *British Journal of Indutrial Relations* 47(1): 55-78.
- Roche, W. (2007). Social Partnership in Ireland and New Social Pacts. *Industrisl Relations* 46(3): 395-425.
- Weiss, C. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis* 3 (Fall): 531-545.
- Zahariadis, N. (1995). Comparing Lenses in Comparative Public Policies. *Policy Studies Journal* 23(2): 378-382.