

정책대상조직에 의한 복지정책의 유지 분석: 비정규직보호정책을 중심으로

양승일*

유홍림**

본 연구의 목적은 민주노총·한국노총 등 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지과정 등을 조망해 보고, 이러한 분석이 갖는 시사점을 도출하려는 데 있다. 분석결과, 정책결정과정에서 복지사각지대에 노출되어 있는 비정규직근로자 등 문제시되는 현실과 괴리된 비정규직근로자 사용기간규정 등의 정책대안이 이루어졌고, 이에 대해 민주노총 등의 불응이 발생하게 된다. 그럼에도 불구하고 본 정책대안은 정책집행과정으로 이어지게 된다. 이러한 대안은 정책집행과정에 있어서 민주노총 등에 의한 순응으로 인해 변동되지 않고 지속되게 된다. 한편, 본 연구를 통해 몇몇 시사점이 발견되는데, 과거보다 상대적으로 중요성을 갖는 정책대상조직, 정책집행과정에 있어서 높은 수준의 상호작용, 그리고 과정 간 동일한 정책대안일지라도 상황에 따라 입장이 변화되는 정책대상조직의 주장 등이 그것이다.

주제어: 비정규직보호정책, 정책유지, 정책대상조직, 정책집행과정

I. 서론

대개 권위주의적 시기에서는 정부부처 등의 정책결정조직을 중심으로 정부청 등의 정책집행조직 등 정책주체조직에 의해 정책흐름이 이루어져 왔으나, 과도주

* 주저자, 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 서울특별시 의회사무처 보건복지전문위원으로 재직중이다. 관심분야는 복지정책, 정책변동 등이다(ysivd@scoul.go.kr).

** 교신저자, University of Texas at Austin에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 단국대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 행정행태, 행정혁신, 조직 및 행정관리 등이다(yhl1223@hanafos.com).

의적 시기를 거쳐, 현대 다원주의적 시기에서는 정부뿐만 아니라 이익집단 등의 정책대상조직에 의한 정책흐름도 무시할 수 없는 영향력을 가진 것이 주지의 사실이다. 그만큼 현대의 정책흐름이 제 이해당사들로 인해 복잡한 상태에 이른 것이다. 이러한 변화는 급박한 상황 속에서 단기적 비효율성을 자아낼 수도 있지만, 양 정책조직 간 절충을 통해 정책대안을 현실과 접목할 수 있도록 객관화하는데 기여할 수 있다는 점에서, 미래지향적 행태라고도 할 수 있는 것이다.

본 연구에서는 이러한 정책대상조직에 의한 정책흐름을 비정규직보호정책을 통해 조명하고자 한다. 비정규직보호정책은 기간제 등 비정규직근로자를 정규직 근로자 수준으로 근접시키기 위한 목표를 가지고 있는 정책으로서, 그 방법상의 견해차로 인해 주체 및 대상조직간 치열한 게임의 장이 진행된 사례이다. 이러한 상황에서 비정규직근로자를 대변하고 있는 민주노총과 한국노총의 주장이 어느 정도 반영되어 정책흐름이 이어져가고 있는가 하는 문제는 중요한 변수가 될 것이다.

이에 착안해서 본 연구에서는 다음과 같은 목적을 제시하고자 한다.

첫째, 민주노총·한국노총 등에 의한 비정규직보호정책의 유지과정을 조명해 보고, 이러한 정책유지가 특히, 정책결정과정 또는 정책집행과정 등 어느 정책과정에서 발생하고 있는지를 고찰하고자 한다. 즉, 정책대상조직이 정책집행과정에서 정책주체조직에 의한 또 다른 비정규직보호정책의 변동을 포기시키고, 정책유지를 도출시키는 과정을 검증하는 것으로서, 본 연구에서의 정책유지는 정책대상조직의 높아진 영향력을 의미하는 핵심적 산출이 되는 것이다.

둘째, 이러한 분석을 통해 갖는 제 시사점을 도출해 보고, 이를 통해 차후 비정규직정책 등 유사정책을 추진하는데 있어 효율성을 지향하는데 일정부분 가이드 역할을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 정책유지의 개념

정책유지(policy maintenance)에 대한 개념정의는 거의 부재한 실정이며, 학자들의 접근입장 차이로 합의되거나 일치된 견해가 낮은 상황이다.

먼저, Hogwood & Peters(1983)는 기본성격, 조직, 법률, 그리고 예산 등을 활용하여 정책변동을 정책혁신, 정책승계, 정책유지, 그리고 정책종결로 유형화했는데, 그 중 정책유지에 대해 의도하지 않는 적응적 성격으로서 대개 기존 조직의 개편이 부재하며 기존 법률 및 예산을 유지하는 정책흐름으로 정의하였고, Aldrich(1999)는 정책변화에 대한 진화론적 접근을 변화, 선택, 유지, 그리고 투쟁의 네 단계로 구분하였는데, 이 중 유지에 대해 선택적 변화가 보존되고 복제되며 재생산되는 것으로서, 주로 조정된 정책의 확대나 안정화가 추진되는 단계로 정의하였다.

이러한 기존 개념들을 근거로 본 연구에서는 정책유지에 대해, 정책결정과정에서 산출된 정책대안이 정책집행과정으로 전달되었을 때, 변화 없이 정책대안이 지속적으로 유지되는 행태로 정의하고자 한다.

2. 정책오차의 개념

정책오차(policy error)에 대한 개념정의는 김영평(1998) 등이 조명해오고 있는데, 김영평은 불확실성으로 인해 정책대안은 바라는 결과와 예상하지 못한 결과가 함께 나타나기가 보통이라는 점에서, 정책오차란 정책대안의 집행결과가 예상한 기대에 크게 미치지 못한 바람직하지 않은 결과가 나타나는 것으로 규정하였다. 즉, 김영평의 정책오차는 정책결정과정과 정책집행과정 사이에 진행되는 과정 간 불일치를 의미하는 것이다.

하지만, 본 연구에서 다루어지는 정책오차는 이를 근거로 일정부분 수정하여 각 과정별로 나타나는 현실상황과 정책사이의 불일치를 의미하는 것으로 정의하고자 한다. 다시 말해서, 정책결정과정의 정책오차는 현실상황과 정책대안간의 불일치이며, 정책집행과정의 경우도 현실상황과 정책실행활동 간의 불일치를 의미하는 것으로, 여기서 현실은 바람직한 정책대안이 요구되는 문제시되는 현황을 말하는 것이다.

3. 정책대상조직의 순응 및 불응 개념

정책대안을 직접적으로 입안하고 시행하는 공식적 조직인 정책결정조직과 정책집행조직을 정책주체조직(policy subject organization)이라고 한다면, 정책대상조직(policy target organization)은 정책주체조직으로부터 정책을 직접 수혜 받는 수혜조직과 정책으로 인하여 희생을 감수해야 하는 희생조직 등으로 분류할 수 있다. 이들은 제 요인에 따라 정책대안을 순응 또는 불응하게 되는데, 정책주체조직이 정한 대안 및 제반지시사항에 대하여 일치된 행동을 보이는 것이 순응(compliance)인 반면, 불일치된 행동을 나타내는 것이 불응(non-compliance)이라고 할 수 있는 것이다.

본 연구와 관련하여 순응 및 불응의 요인을 정책대안 차원의 요인과 정책주체조직 차원의 요인으로 대별하여 기존 학자들의 견해를 살펴보면, Nakamura & Smallwood(1980)는 정책대안 차원의 요인으로 정책대안의 소망성, 명료성, 일관성, 정책주체조직 차원의 요인으로는 조직의 정당성, 신뢰성, 구성원의 자질 등을 제시했고, Coombs(1980)는 전자에 대해 정책목표 자체, 후자에 대해서는 조직의 권위 등으로 제시했으며, Anderson(1984)은 전자에 대해 정책의 모호성, 명확성의 결여, 정책기준의 불일치, 후자에 대해서는 조직의 권위 등으로 나타났다. 한편 정정길 외(2007)는 전자에 대해 정책의 소망성, 명료성, 일관성, 후자에 대해서는 조직의 신뢰성, 정통성 등으로 나타났다.

전술한 의견들을 근거로 본 연구에서 다루어질 정책대상조직의 순응 및 불응요인을 공통적으로 도출해 보면, 정책대안 차원의 요인으로는 정책의 소망성, 명료성, 일관성이고, 정책주체조직 차원의 요인으로는 조직의 정당성, 신뢰성, 권위성 등으로 나타낼 수 있을 것이다.

먼저, 정책의 소망성은 정책대상조직에게 바람직할 것인가의 여부이고, 정책의 명료성은 정책대안의 내용이 모호하거나 상반되는 집행기준이 제시되는지의 여부에 대한 것으로서 의사전달의 부족에 따른 불응 등이 이에 해당된다고 할 수 있다. 그리고 정책의 일관성은 정책대안이 집행과정으로 이어질 경우 일관되게 시행되는지의 여부에 관한 사항을 의미한다.

아울러, 정책주체조직 차원의 요인으로 조직의 정당성은 정책주체조직이 법적

규정에 근거한 공식적으로 공신력이 있는 조직인지 여부를 의미하고, 조직의 신뢰성은 특별한 사유 없이 정책을 자주 변화시켜 혼란을 자아낼 수 있는지의 여부에 관한 사항이다. 그리고 조직의 권위성은 리더십의 여부에 관한 사항을 의미하는 것이다.

4. 정책대상조직에 의한 정책유지의 의의

전술한 이론적 배경을 근거로 정책대상조직에 의한 정책유지 관련 이론을 조작화할 수 있는데, 이를 조명해 보면 다음과 같다.

1) 정책대상조직에 의한 정책유지의 개념

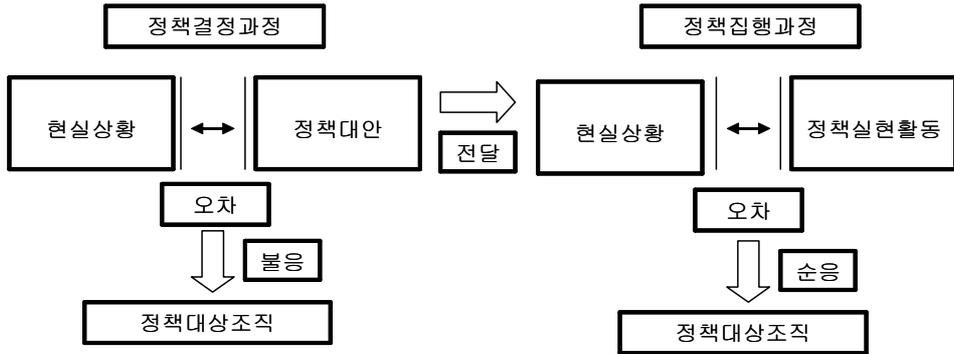
정책대상조직에 의한 정책유지(policy maintenance by the policy target organizations)는 정책주체조직(정책결정조직·정책집행조직)과 정책대상조직 간의 관계를 근거로 조명한 것이다. 즉, 기존 정책에 대해 정책주체조직이 변동을 추진하는 것에 대해 정책대상조직의 반응 및 대응 등에 의해서 그대로 정책유지를 도출하는 것이다.

2) 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형

(1) 설계불응오차형

설계불응오차형은 정책결정과정의 결정가에 의해 현실이 반영되지 못한 부적절한 정책대안체계를 이루고 있고, 이를 정책대상조직이 불응하지만 정책대안을 자의든 타의든 정책집행과정의 집행가에게 전달하여 현실이 미반영된 부적절한 집행이 이루어지는 상황에서, 정책대상조직이 순응으로 전환함에 따라 정책유지가 발생하는 유형을 의미한다(<그림 1> 참조).

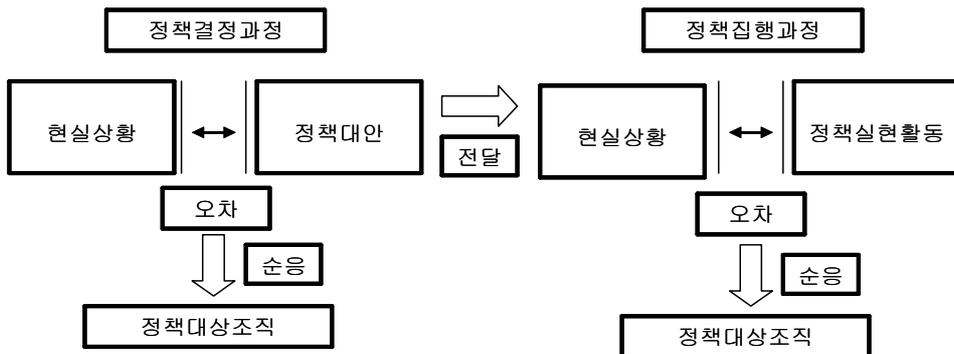
<그림 1> 설계불응오차형의 구조틀



(2) 설계순응오차형

설계순응오차형은 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정 역시 문제시되는 현실을 반영하지 못한 부적절한 정책체계를 이루고 있으나, 이를 정책대상조직이 순응하여 정책유지가 발생하는 유형을 의미한다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 설계순응오차형의 구조틀

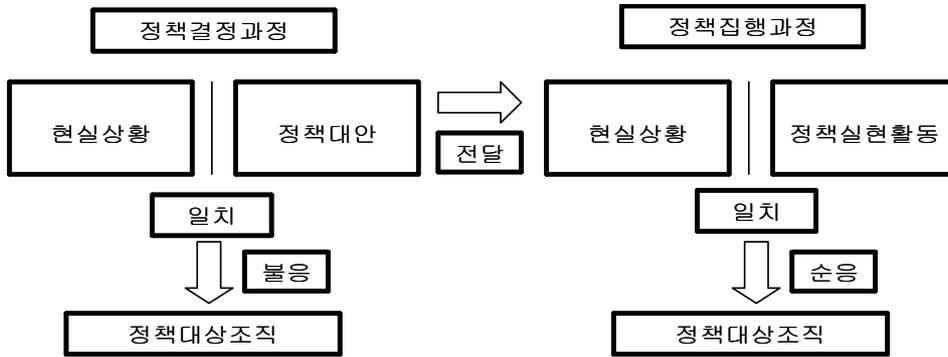


(3) 설계불응일치형

설계불응일치형은 정책결정과정의 결정가에 의해 문제시되는 현실을 반영한 적절한 정책대안체계를 이루고 있는 상황에서 이를 정책대상조직이 불응하지만,

정책대안을 자의든 타의든 정책집행과정의 집행가에 전달하여 현실이 반영된 적절한 집행이 이루어지는 상황에서, 정책대상조직이 이를 순응으로 전환함에 따라 정책유지가 발생하는 유형을 의미한다(<그림 3> 참조).

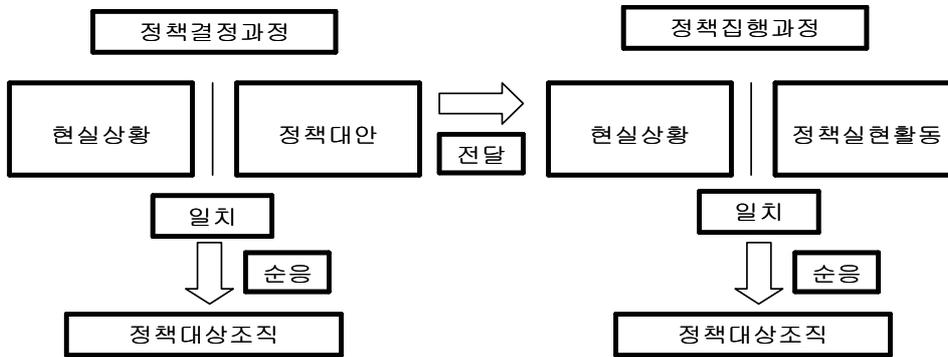
<그림 3> 설계불응일치형의 구조틀



(4) 설계순응일치형

설계순응일치형은 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정 역시 문제시되는 현실을 반영한 적절한 정책체계를 이루고 있으며, 이를 정책대상조직이 순응하여 정책유지가 발생하는 유형을 의미한다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 설계순응일치형의 구조틀



지금까지 조명한 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형은 정책집행과정에서 정책대상조직의 순응이라는 자극제가 변수로 작용하여 상대적으로 새로운 정책대안이 산출되지 않는 행태를 보이고 있는 것으로, 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형²⁾

구 분	정책결정과정		정책집행과정		정책유지의 가능성
	적절유무 판단과정	대상 조직의 순응도	적절유무 판단과정	대상 조직의 순응도	
설계불응오차형	부적절	불응	부적절	순응	높은 수준의 정책유지
설계순응오차형	부적절	순응	부적절	순응	높은 수준의 정책유지
설계불응일치형	적절	불응	적절	순응	높은 수준의 정책유지
설계순응일치형	적절	순응	적절	순응	높은 수준의 정책유지

5. 연구의 분석틀

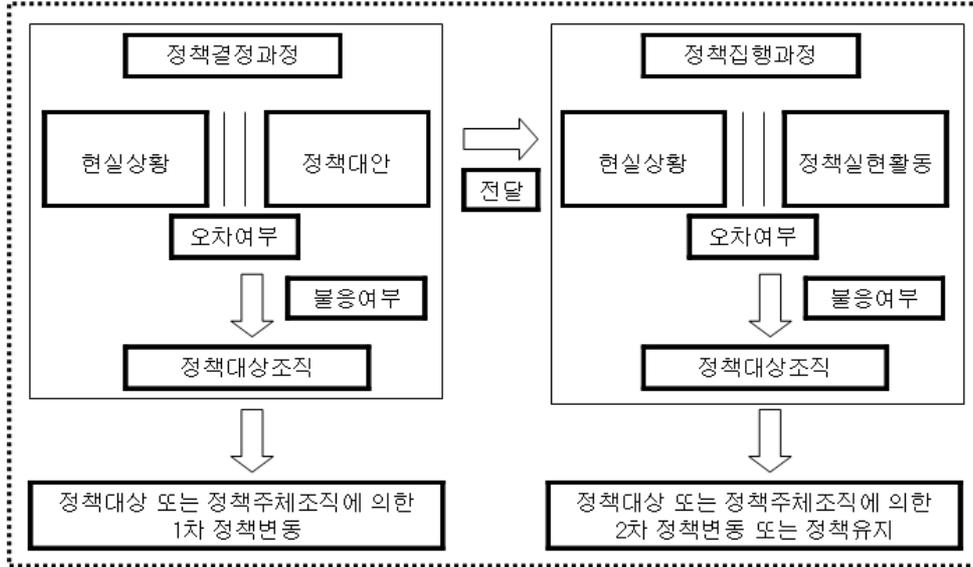
전술한 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형을 근거로 본 연구의 사례분석에 적합하도록 분석틀을 구성해 보면 <그림 5>와 같다. 즉, 정책결정과정에 있어서 현실상황과 정책대안사이의 오차 유무를 조망해 보고, 이러한 정책대안을 정책대상조직이 불응하였는지 여부도 살펴본다. 이러한 상황에서 정책주체조직 또는 정책대상조직에 의해 1차 정책변동이 발생하게 되고, 이러한 정책변동의 대안을 자의든 타의든 정책집행조직에 전달하여 문제시되는 또는 적절한 집행이 이루어지는 상황에서, 정책대상조직이 불응 또는 순응을 함에 따라 정책주체조직 또는 정책대상조직에 의한 2차 정책변동 또는 정책유지가 발생하게 되는 것이다.

한편, 본 연구에서 정책대상조직은 비정규직을 대변하고 있는 민주노총과 한국노총 등으로 정의하고, 정책주체조직은 노동부, 열린우리당·한나라당·민주노동당·민주당·자유선진당의 정당 등으로 규정하고자 한다.³⁾

2) 다만, 본 유형은 정책집행조직의 불응·순응 등 여타 변수를 전혀 고려하지 않았다는 점에서 차후 이러한 부분을 고려한 종합적인 접근도 필요할 것으로 본다.

3) 본 구성체계는 비정규직보호정책을 둘러싸고 벌어지는 정책대상조직과 정책주체조직의 핵심적 참여자로 이루어지며, 이는 전문가 인터뷰를 통한 일치된 결과를 통해 도출되었다. 전문

<그림 5> 분석틀의 구성4)



6. 정책유지 관련 선행연구

정책유지 관련 선행연구는 국내외적으로 거의 부재한 상황이며, 비교적 체계가 논리적으로 정리된 국내연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 권순복(1999)은 웹 프락시에서 콘텐츠타입에 기반을 둔 캐쉬 일관성 유지 정책을 통해, 웹에서 사용되는 자원들은 그 콘텐츠 타입에 따라 각기 다른 특성을 띠고 있는데, 특히 이미지타입들은 다른 타입들과는 달리 전체 요청수의 대다수를 차지하면서도 거의 변경되지 않는다는 독특한 특징을 갖고 있는 것으로 가정하면서, 이렇게 각기 다른 특성을 가지고 있는 자원들에 대해서 동일하게 일관성

가 인터뷰는 전현직 환경노동위원회 소속 보좌관 및 입법조사관 각각 5인 총 10명을 대상으로 2010년 4월 16일부터 18일까지 전화 및 직접방문을 통해 실시하였고, 여타 사항은 본인들의 희망으로 미공개로 하고자 한다. 그리고 본 인터뷰 대상은 <표 8>과 동일한 전문가이다.

4) 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형 개념정의에서 정책결정과정의 정책대안은 최종적인 정책산출물을 의미하지만, 본 분석틀에서의 정책대안은 최종적인 정책산출물을 포함하여 그 산출물로 가는 결정과정을 말한다. 즉, 그 과정 속에서 정책대상조직이 불응 또는 순응을 하게 되고, 이를 근거로 정책대상 또는 정책주체조직에 의한 정책변동이 발생하게 되는 것이다.

유지정책을 사용하는 것은 비효율적인 면을 많이 내포하게 된다고 밝히고 있다. 따라서 콘텐츠 타입의 각 특성을 잘 고려하여 각 타입마다 다른 일관성 유지정책을 적용하는 것이 효율적이라는 결론을 도출하였다.

또한 김선혁·정재동·정태현(2007)은 건국 초기부터 헌법적 질서와 제도적 모방, 급속한 국가발전의 요구 등 역사적 특수성하에서 우리나라의 예산정책이 어떻게 변화해 왔는지를 고찰하였는데, 변화, 선택, 유지, 투쟁 등 정책발전의 단계를 네 가지로 분류하는 진화론적 접근을 통하여 제1공화국에서 제3공화국 시기까지의 예산정책의 변화과정을 분석하였다. 분석결과, 1948년부터 1956년까지를 예산정책의 변화기, 1953년부터 1961년까지를 선택 및 유지기, 그리고 1961년부터 1970년대 말까지를 투쟁기로 명명하였다. 특히, 1953년부터 1961년까지를 선택 및 유지기로 명명하여 예산정책의 정착에 초점을 맞췄다.

이밖에, 윤중건(2004)은 사교육비의 폐해를 근절하기 위해 학교선택권을 학생에게 주는 현 체제의 평준화정책을 유지해야 된다는 제언을 했으며, 권태정(2009)은 세계화시대를 맞아 특히, 도시범죄가 많은 미국을 예로 들면서 도시설계와 낮은 수준의 범죄 유지정책의 상관관계를 새로운 각도로 조명하였다.

전술한 선행연구들은 정책유지 관련 연구에 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있지만, 본 연구는 정책유지의 핵심요인을 정책대상조직으로 초점을 맞추고 있으며, 범위를 정책결정과정과 정책집행과정으로 명확히 나누고 있다는 점에서, 기존 연구와 상당부분 차별성을 갖는 것이다.

Ⅲ. 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지 분석

1. 비정규직보호정책의 의의

1) 비정규직보호정책의 추진경과

<표 2> 비정규직보호정책의 추진경과

일 시	내 용
2004.09.09	노무현정부, 기간제의 사용기간 등을 담은 비정규직법안 발표
2005.04.08-05.02	국회-노사정위, 1-11차 비정규직법안 실무협상
2005.11.10-11.30	노사, 비정규직법안 대표자회의 및 실무교섭
2006.02.27	비정규직법안 국회 환경노동위원회 통과
2006.11.30	비정규직법안 국회 본회의 통과
2006.12.21	노무현정부, 비정규직법 공포(2년 초과 후 비정규직의 정규직화 등)
2007.07.01	비정규직법 시행
2008.12.23	노동부, 업무보고에서 대량해고를 방지하기 위한 비정규직의 기간연장 등 비정규직법 개정 시사
2009.03.13	노동부, 비정규직법안 입법예고 (비정규직 사용기간을 현행 2년에서 4년으로 연장 등)
2009.06.08	한나라당-노동부, 비정규직 사용기간 2년 제한조항의 적용시기를 유예하기로 잠정결정(민주노총·한국노총 등 노동계 강력 반발)
2009.06.29	여야-노동계 연석회의 결렬(여야 유예안 고수-노동계 유예안 수용불가)
2009.07.01	비정규직법의 개정이 무산된 채, 2년 초과 비정규직의 정규직화 시작

[출처] (조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지)를 근거로 구성.

비정규직보호정책은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노동위원회법」, 그리고 「파견근로자 등에 관한 법률」을 제·개정하여 복지사각지대에 노출되어 있는 비정규직근로자(기간제·단시간·파견근로자)를 정규직근로자 수준으로 전환하려는 정책으로서, 본 연구에서는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 등에 초점을 맞춰 기간제근로자의 사용기간을 둘러싼 게임의 장을 중심으로 분석을 진행하고자 한다.

본격적인 분석에 앞서 본 연구에서 다룰 비정규직보호정책의 추진경과를 간략히 살펴보면 <표 2>와 같다.

2) 비정규직 관련 선행연구

비정규직 관련 선행연구들을 비교적 체계적으로 분석된 국내연구 중심으로 살펴보면, 먼저 박재규(2004)는 비정규직 여성노동자의 인적자본과 노동시장의 지위, 그리고 고용환경과 생활만족의 변화를 정규직 남녀노동자 및 정규직 전환 남녀노동자와의 비교를 통해 상대적 취약성을 검토하였으며, 이를 근거로 비정규직

여성근로자의 고용환경 및 생활만족 향상을 위한 대안을 모색하였고, 배화숙(2005)은 급증하고 있는 비정규직노동자에 대한 기업복지의 제공현황을 정규직노동자와 비교함으로써 비정규직의 상대적 취약성을 검토하고 이를 통해 기업복지에서 비정규직노동자의 소외와 차별을 완화시키기 위한 대안을 제시하였다.

그리고 강효진(2006)은 2001년 7월 이후 건강보험에서 시행된 임시·일용직 근로자의 직장건강보험 편입이 비정규직근로자의 직장가입행동에 실질적으로 얼마나 기여했는지를 계량적으로 평가하였고, 배화숙·이인숙(2008)은 비정규직을 전일제와 시간제, 직접고용과 간접고용, 사용직과 임시직, 그리고 계약유무라는 네 가지 기준을 통해 유형화하였으며, 이를 유형별로 일자리 만족도의 차이를 유발하는 영향요인을 비교함으로써 비정규직이 정규직에 반하는 하나의 범주로만 설명될 수 없는 다양한 특성을 포괄하고 있음을 검증하였다. 또한 최인이(2009)는 백화점 간접고용 노동자의 사례를 활용하여 유통 서비스업 여성비정규직 노동의 성격과 차별 양상에 대해서 분석하였다.

이렇게 볼 때, 비정규직 관련 기존 선행연구들은 본 연구에서 다루고 있는 사용기간을 둘러싼 게임의 장과는 내용적으로 차이가 있고, 정책대상조직에 의한 정책유지를 단 한 번도 시도하지 않았다는 점에서, 본 연구는 기존 연구와 상당부분 차별성을 갖는다고 할 수 있는 것이다.

2. 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지 분석

1) 정책결정과정의 분석

정책결정과정의 분석기간은 2004년 9월 9일에 노무현정부가 비정규직의 사용기간 등을 담은 비정규직법안을 발표한 시점부터 본 법이 국회를 통과하여 공포된 시점인 2006년 12월 21일까지로 한정하며, 정책대상조직은 민주노총과 한국노총, 정책주체조직은 노동부, 열린우리당, 한나라당, 그리고 민주노동당으로 규정하고자 한다.

(1) 정책오차 분석

본 시기에 즈음해서 비정규직근로자에 대한 현실상황을 노동부<<http://www.>

molab.go.kr>를 통해 살펴보면, 2001년 8월 현재 비정규직근로자는 임금근로자 대비 364만명·26.8%였고, 2002년 8월 현재 384만명·27.4%, 2003년 8월 현재 461만명·32.6%, 그리고 2004년 8월 현재 539만명·37.0%를 나타내어 기간제근로자를 중심으로 그 비중이 지속적으로 높아져 가는 상황이다.

이에 대해 노동부를 중심으로 하는 노무현정부는 비정규직근로자를 보호한다는 취지아래, 비정규직 사용기간을 총 3년으로 제한하고 3년 초과 시 정규직근로자로 간주하며, 비정규직에 대한 불합리한 차별처우를 금지하는 등의 내용을 담은 비정규직법안을 2004년 9월 9일에 공식적으로 발표하게 된다. 이에 따라 본 법안은 2004년 11월 8일 국회에 제출되어 찬성측과 반대측간에 치열한 게임의 장이 이어지게 된다. 결국, 치열한 상호작용 속에 사용사유제한제도⁵⁾ 없이 2년을 사용하되 이후 정규직으로 전환하는 (2+0 안) 등이 2006년 12월 21일에 산출되게 된다.

전술한 현실상황에 이러한 정책대안이 제대로 반영되고 있는지를 정책오차차원에서 살펴보면, 다음과 같은 근거로 인해 일정부분 오차가 발생하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 본 규정에서 일정기간까지는 아무런 제한 없이 자유롭게 비정규직근로자를 사용할 수 있어, 오히려 비정규직근로계약의 장기화와 비정규직 확산을 촉진시킬 수 있다는 점에서, 비정규직 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 것이다.

둘째, 비정규직근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하고, 이를 초과 시 정규직근로자로 간주하는 내용은 기간 경과 후 해고 또는 정규직근로자 전환이라는 이분법적 결정을 가져올 수 있다는 점인데, 경제유연성을 고려한다면 해고 쪽에 무게 중심이 실릴 수밖에 없다는 것이다.

비정규직 문제와 (2+0 안) 사이에 정책오차 유무를 좀 더 객관화시키기 위해, 본 정책대안에 대해 가장 피부에 닿는 입장인 비정규직과 정규직을 대상으로, “비정규직근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하고, 이를 초과 시 정규직근로자로 간주하는 대안이 복지사각지대에 노출되어 있는 비정규직에 제대로 접근하고 있는가?”라는 설문조사를 한 결과, 비정규직과 정규직 모두 경제유연성 차원에서 2년 후 해고가 우세할 것이라는 회의적인 반응을 보였으며, 실제로 평균값이 1.93으

5) 비정규직근로자에 대한 사용사유제한제도는 출산, 질병 등으로 인한 결원의 경우에만 기간제 등 비정규직을 사용하고, 이외의 사항에 대해서는 정규직을 고용해야 한다는 것이다.

로 도출되었다는 점에서, 상당부분 오차가 있는 것으로 분석된다. 한편, 비정규직이 정규직보다 문제시되는 현실을 반영하는 일치지향이 다소 많았는데, 이는 답변분석결과 정규직 전환에 대한 기대감을 어느 정도 가진 것으로 분석된다(<표 3> 참조).

<표 3> 현실상황과 정책대안 사이의 정책오차에 대한 설문조사⁶⁾

구 분	← 오차지향(현실미반영)			일치지향(현실반영) →		
	1	2	3 (보통값)	4	5	
비정규직	48명	22명	11명	10명	9명	n=100, 2.10
정규직	55명	28명	7명	6명	4명	n=100, 1.76
합계	103명	50명	18명	16명	13명	n=200, 1.93

어쨌든, 정책결정과정에서 현실상황과 정책대안 사이에는 일정부분 현실이 미반영 된 오차가 존재하는 것으로 나타났으며, 이는 정책대상조직의 불응 또는 순응으로 이어지게 된다.

(2) 정책대상조직의 불응유무 분석

비정규직근로자의 사용기간을 2년으로 하고, 차별시정제도를 도입하며, 불법과건 시 사업주에 대한 벌칙을 강화하는 내용 등을 담고 있는 정책대안의 결정과정에 대해 민주노총과 한국노총 등 정책대상조직은 다음과 같은 반응을 보이는데, 이를 종합적으로 정리하면 다음과 같다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews>.

6) 본 설문조사는 2007년 1월 10일부터 2월 10일까지 진행되었으며, 300인 이상 A기업 비정규직 50명·정규직 50명, 300인 미만 B기업 비정규직 50명·정규직 50명 등 총 200명의 표본으로 이루어졌다. 아울러, 300인 이상 A기업의 남녀표본은 남자 50명·여자 50명이고, 연령대는 직원비율에 따라 20대 21명·30대 33명·40대 35명·50대 11명이며, 300인 미만 B기업은 남자 50명·여자 50명이고, 연령대는 비율에 따라 20대 15명·30대 41명·40대 38명·50대 6명이었다. 그리고 기업명 공개여부에 대해서는 반대하는 표본이 더 많아 비공개로 하고자 한다. 한편, 설문조사 분석표에 보통값은 3이고 3을 초과하는 수치는 일치지향, 3을 미만하는 수치는 오차지향으로 규정하고자 한다. 아울러, 본 설문조사의 의의는 현실상황과 정책대안 사이의 정책오차를 분석하는 과정이 질적 분석으로는 한계가 있다는 점에서, 본 설문조사는 오차여부의 객관화를 제고하는데 큰 역할을 담당하고 있는 것이다. 이러한 사항은 이후 정책집행과정에서도 동일하게 적용된다.

co.kr>).

먼저, 민주노총의 경우, “비정규직근로자의 사용기간을 2년으로 규정하고 있는데, 그 기한이 도래되었을 때 정규직전환보다는 해고로 이어질 가능성이 높다는 점에서, 최소한 사용사유제한제도를 도입해야 하고, 따라서 본 정책대안에 대해서는 강력히 반대하는 입장이다”라는 주장을 나타냈다.

반면, 한국노총의 경우 “사용사유제한제도를 도입하지 않는 것은 아쉽지만, 차별시정제도와 불법 파견 시 사업주에 대한 벌칙 강화 등을 도입한 것은 환영할 만한 일로서 전반적으로 수용하는 입장이다”라는 의견을 표명했다.

결국 민주노총은 불응 입장을 보였고, 한국노총은 순응 입장을 나타냈는데, 전자의 경우 비정규직근로자가 오히려 복지사각지대에 더 노출될 것이라는 점에서 불응을 나타낸 반면, 후자의 경우는 차별시정제도 등으로 인해 일정부분 비정규직 근로자를 보호해 줄 수 있다는 점에서 순응을 보인 것이다. 따라서 불응 및 순응의 요인은 양자 모두 정책대상조직에게 바람직할 것인가의 여부에 따라 이루어졌다는 점에서, ‘정책의 소망성’이라고 할 수 있는 것이다.

(3) 정책조직에 의한 정책변동

전술한바와 같이, 정책결정과정의 정책대안은 문제시되는 현실상황을 제대로 반영하지 못하는 오차를 나타내고 있으며, 이러한 정책대안에 대해 정책대상조직은 불응 및 순응으로 상반된 반응을 보였다. 이러한 상황에서 정책대상조직 또는 정책주체조직 중 어느 정책조직에 의해서 정책변동이 발생한 것인지에 대해, 정책주체조직에 대한 정책대상조직의 주요 대응전략을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 2004년 11월 8일 노동부는 비정규직 양산을 방지하기 위해 비정규직 사용기간을 3년으로 규정하고 이후 정규직으로 전환시키는 비정규직법안을 국회에 제출했으나, 정책대상조직은 이에 대해 높은 수준으로 반발하게 된다. 즉, 민주노총은 민주노동당과의 연대를 통해 3년 후 정규직 전환보다는 그 이전에 해고의 위험성이 많아 오히려 비정규직을 양산시키는 본 법안을 국회 환경노동위원회에 상정 시 통과업을 하겠다는 결의를 했으며, 한국노총은 비정규직 폐지를 위한 총력투쟁을 공표하기에 이른다. 이렇게 반발이 심해지자 2005년 5월 2일 열린우리당은

11차 실무협상(국회-노사정위, 비정규직법안 실무협상)에서 일단 사용기간규정을 제외한 채 차별시정제도 등 합의된 부분만 상정하는 협상안을 내놓게 된다. 하지만 이에 대해 양대노총은 비정규직 보호를 위해 부분타결은 불가하며, 사용기간을 사용사유제한제도가 없는 1년과 있는 1년 등 2년으로 하고 이후 정규직 전환을 요구하는 (1+1 안)을 대안으로 내놓게 된다. 이에 대해 노동부와 열린우리당은 경제유연성 등의 차원에서 사용사유제한제도는 시기상조라는 입장을 표명했으며, 이후 노사실무교섭이 결렬됨에 따라 2005년 11월 30일 당정비공개협의회에서 사용사유제한제도를 반영하지 않고 법안을 정기국회에서 강행처리하기로 합의하기에 이른다. 이에 대해 한국노총은 비정규직법안에 차별시정제도 등 대상자들에게 유익한 내용도 있는 만큼 연내처리를 위해 (1+1 안)과 더불어 사용사유제한제도 없이 2년을 사용하되 이후 정규직으로 전환하는 (2+0 안)을 복수안으로 제시하게 된다. 이러한 움직임에 대해 민주노총은 한국노총의 복수안 제시는 공조과거를 기정사실화한 것으로, 사용사유제한제도가 없는 비정규직법안이 국회를 통과하는 것은 절대불가하다는 입장을 다시 한번 강조했다.

이에 대해 더 이상 시간을 지체할 수 없다는 판단아래 2006년 2월 27일 열린우리당과 한나라당은 민주노동당의 물리적 저지 속에 사용사유제한제도가 없이 비정규직 사용기간을 3년에서 2년으로 수정하여 환경노동위원회에서 가결시키기에 이른다. 이러한 상임위 가결에 대해 민주노총은 사용사유제한제도가 없이 가결된 비정규직법안은 무효이며, 국회 본회의 통과를 강력히 저지할 것이라는 입장을 밝힌다. 반면, 한국노총은 우리가 제시한 복수안 중 (2+0 안)이 상당부분 반영되었다는 점에서 일단 수용의 입장을 밝히게 된다. 결국, 9개월여 지난 2006년 11월 30일 민주노동당의 격렬한 반대 속에 상임위에서 가결된 내용이 본회의에서 그대로 통과되기에 이른다. 통과된 법안은 2006년 12월 21일에 공포되었고, 이후 준비과정을 거쳐 2007년 7월 1일에 시행되기에 이른다(<표 4> 참조).

<표 4> 정책주체조직에 대한 정책대상조직의 주요 대응전략(정책결정과정)

일시	추진경로	정책주체조직의 추진				정책대상조직의 대응					
		정책주체조직				민노총		한국노총			
		노동부	열린우리당	한나라당	민노당	일시	대응경로	일시	대응경로	한국노총	
2004. 11.08	법률 제출	비정규직 사용기간을 3년으로 규정	-	-	-	04.11.12	연석 회의	04.11.15	기자 회견	법률안 상정 반대, 비정규직 폐지를 위한 총력투쟁 공표	
2005. 05.02	11차 실무 협상	-	일단 사용기간 규정을 제외한 채 차별시정 제도 등 합의된 부분만 상정	-	-	05.05.02	11차 실무 협상	05.05.02	11차 실무 협상	부분타결은 불가. 사용사유 제한 없는 1년과 있는 1년 등 2년으로 하고 이후 정규직으로 전환 요구 (1+1 안)	
2005. 11.30	당정 비공 개협 의회	노사실무 교섭이 결렬됨에 따라 사용사유 제한이 없는 등의 비정규직 법안을 정기국회에서 강행 처리 합의	노사실무 교섭이 결렬됨에 따라 사용사유 제한이 없는 등의 비정규직 법안을 정기국회에서 강행 처리 합의	-	-	05.12.01	총파업	05.11.30	기자 회견	(1+1 안) 과 더불어 사용사유 제한 없이 2년을 사용하되 이후 정규직으로 전환 (2+0 안) 하는 복수안 제시	
2006. 02.27	상임 위 전체 회의	-	사용사유 제한이 없이 비정규직 사용기간을 3년에서 2년으로 수정합의	사용사유 제한이 없이 비정규직 사용기간을 3년에서 2년으로 수정합의	물리적 저지	06.02.28	총파업	06.02.28	대의원대 회	전체적으로 부족한 면이 있지만 복수안 중 (2+0 안)이 상당부분 반영되었다는 점에서 일단 수용	

[출처] (조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지)를 근거로 구성.

전술한 분석을 통해, 비정규직 사용기간을 2년으로 규정하는 내용을 골격으로 하는 최종산출물이 정책대상조직 또는 정책주체조직 중 어느 조직에 의해 산출되었는가를 분석해 볼 때, 낮은 수준으로 정책주체조직에 의해 정책변동이 발생했다고 할 수 있다. 즉, 민주노총과 한국노총이 요구하는 사용사유제한제도는 경제

유연성 등의 차원에서 전혀 반영이 되지 않았으며, 다만, 한국노총이 제시한 복수안 중 (2+0 안)이 반영되어 원안 3년을 2년으로 수정시켰다는 점 등이 그것을 말해 주고 있다. 실제로, 본 비정규직법안을 직접 담당했던 교섭단체 환노위 보좌진 2명을 대상으로 인터뷰⁷⁾를 실시한 결과 공통적인 의견이 나타났다. 즉, “양대노총의 분열로 인해 정책대상조직의 불응 영향력이 상당부분 낮아졌으며, 이로 인해 이들의 주장을 간과한 채 열린우리당과 한나라당만으로 정책변동이 이루어진 면이 농후했다. 다만, 비정규직근로자의 사용기간을 3년에서 2년으로 줄인 것은 한국노총이 복수안으로 제시한 내용을 일정부분을 반영한 결과로 본다. 결과적으로 양대노총에서 주장한 사용사유제한제도를 무시한 채 거의 정부원안의 행태로 결정된 것은 노무현정부가 현실적으로 본 안이 비정규직을 해소하는데 최적의 대안이라고 생각했던 것으로 판단된다”는 견해를 밝혔다.

결과적으로, 정책결정과정의 비정규직법 제정 관련 정책대상조직들의 입장을 정리해 보면, 민주노총이 지속적으로 반대를 추구한 반면, 한국노총은 반대에서 찬성입장으로 선회했다는 점에서, 정책대상조직의 대응전략은 분산적으로 이어질 수밖에 없었던 것이다(<표 5> 참조).

<표 5> 1차 정책변동 추진에 대한 각 정책조직의 입장

구 분	정책조직		
	정책대상조직	정책주체조직	
입 장	찬성	-	노동부, 열린우리당, 한나라당
	반대	민주노총	민주노동당
	중립	-	-
	변화	한국노총(반대→찬성)	-

2) 정책집행과정의 분석

정책집행과정의 분석기간은 공포된 시점인 2006년 12월 21일부터 현재까지로

7) 본 인터뷰는 2007년 7월 11일부터 12일까지 진행되었고, 열린우리당과 한나라당 보좌진 1명씩 2명을 대상으로 이루어졌으며, 내용은 학술형식으로 재정리한 것이다. 한편, 여타 사항은 본인들의 희망으로 미공개로 하고자 한다.

한정하며, 정책대상조직은 민주노총과 한국노총, 정책주체조직은 한나라당, 민주당, 노동부, 그리고 자유선진당으로 규정하고자 한다.

(1) 정책오차 분석

본 시기에 즈음해서 비정규직근로자에 대한 현실상황을 노동부<<http://www.molab.go.kr>>를 통해 살펴보면, 2006년 8월 현재 비정규직근로자는 임금근로자 대비 546만명·35.4%를 나타냈고, 2007년 8월 현재 570만명·35.9%를 보여 기간제근로자를 중심으로 그 비중이 연도별로 계속 높아져 가는 상황이다.

이러한 상황에서 비정규직 사용기간을 2년으로 하되 그 기간 후 정규직으로 전환하는 내용 등을 담은 비정규직법이 2006년 12월 21일에 공포되었고, 이후 준비과정을 거쳐 2007년 7월 1일에 시행되기에 이른다. 결국 2년 규정에 따라 2009년 7월 1일부터 비정규직근로자는 정규직 전환과 해고라는 이분법적 상황에 직면하게 된 것이다.

전술한 현실상황에 이러한 정책실행활동이 제대로 반영되고 있는지를 정책오차차원에서 살펴보면, 정책결정과정과 마찬가지로 일정부분 오차가 발생하고 있는 것으로 판단된다.

즉, 정규직 전환보다는 해고가 높은 수준으로 나타나고 있다는 것이다. 실제로, 노동부<<http://www.molab.go.kr>>가 2009년 7월 1일부터 13일까지 비정규직근로자가 있는 5인 이상 전체 51만 8,000개 사업장 가운데 8,931개 사업장에 대해 조사한 결과, 해고자는 4,325명, 72.5%였으며, 정규직 전환 근로자는 1,644명, 27.5%를 나타냈다는 점에서, 하루 평균 333명꼴로 해고되는 것으로 나타났다.

비정규직 문제와 (2+0) 집행 사이에 정책오차 유무를 좀 더 객관화시키기 위해, 정책결정과정과 마찬가지로 설문조사를 한 결과, 비정규직과 정규직 모두 비정규직 2년 사용기간이 비정규직 문제에 제대로 대응하지 못하고 있다는 반응을 보였다. 실제로 평균값이 1.90으로 도출되었다는 점에서, 상당부분 오차가 있는 것으로 분석된다. 한편, 정책집행과정에 있어서 비정규직의 반응이 정책결정과정의 2.10보다 낮은 1.89를 나타냈는데, 이는 답변분석결과 정책결정과정에서는 정규직 전환에 대한 기대감을 어느 정도 가졌으나, 실제로 정책집행과정에서 정규직 전환

보다 해고가 우세한 부분이 나타나자 현실미반영으로 좀 더 기울어진 것으로 분석된다(<표 6> 참조).

<표 6> 현실상황과 정책실현활동 사이의 정책오차에 대한 설문조사⁸⁾

구 분	← 오차지향(현실미반영)			일치지향(현실반영) →		
	1	2	3 (보통값)	4	5	
비정규직	44명	31명	19명	4명	2명	n=100, 1.89
정규직	38명	41명	14명	6명	1명	n=100, 1.91
합계	82명	72명	33명	10명	3명	n=200, 1.90

어쨌든, 정책집행과정에 있어서 현실상황과 정책실현활동 사이에는 일정부분 현실이 미반영 된 오차가 존재하는 것으로 나타났으며, 이는 정책대상조직의 불응 또는 순응으로 이어지게 된다.

(2) 정책대상조직의 불응유무 분석

비정규직 사용기간을 2년으로 하는 내용 등을 담은 비정규직법이 2007년 7월 1일에 시행되어 2009년 7월 1일부터 비정규직근로자는 정규직 전환의 갈림길에 놓이게 되는데, 이러한 정책실현활동에 대해 민주노총과 한국노총 등 정책대상조직은 같은 반응을 보이게 된다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

이들 조직은 공통적으로 “정부여당의 의지를 담은 본 비정규직법으로 인해 2년 동안 비정규직근로자는 양과 질적으로 높은 수준의 고통을 당해온 것이 사실이다. 하지만 2년이 흐른 현재 비정규직을 정규직으로 전환시켜 고용안정화의 기회를 맞게 된 것은 그나마 다행스러운 일이다. 물론 경제유연성 등의 변수가 있기는 하지만 정규직 전환 지원금을 조속히 집행하여 이를 방어하는데 최선의 노력을 다해야 것이다”라는 의견을 나타냈다.

결국, 민주노총과 한국노총은 순응입장을 나타냈는데, 고통의 2년이 지난 시점에서 비정규직근로자가 정규직으로 전환될 수 있는 희망이 있고, 그 효과가 미비하더라도 정규직 전환 지원금을 신속히 집행하여 복지사각지대에 노출되어 있는

8) 본 설문조사는 2009년 10월 1일부터 10월 31일까지 진행되었다.

비정규직에게 새로운 삶이 다가올 것이라는 확신이 있었다는 점에서, 순응을 보인 것이다. 따라서 순응의 요인은 양자 모두 정책대상조직에게 대체적으로 바람직할 것이라는 틀에서 이루어졌다는 점에서, 정책결정과정과 같은 ‘정책의 소망성’이라고 할 수 있는 것이다.

(3) 정책조직에 의한 정책변동 또는 정책유지

전술한바와 같이, 정책집행과정의 정책실현활동은 문제시되는 현실상황을 제대로 반영하지 못하는 오차를 나타내고 있지만, 이러한 실현활동에 대해 정책대상조직은 순응된 반응을 보였다. 이러한 상황에서 정책대상조직 또는 정책주체조직 중 어느 정책조직에 의해서 정책변동 또는 정책유지가 발생한 것인지에 대해, 정책주체조직에 대한 정책대상조직의 주요 대응전략을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 2008년 12월 23일 노동부는 대통령 업무보고에서 비정규직 2년 사용기간 후에는 대규모 해고사태가 발생할 수밖에 없다는 논리를 내세워 기간연장 등의 개정의지를 표명했으며, 이에 따라 2009년 3월 13일 비정규직 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하는 입법예고를 하게 된다. 이에 대해 양대노총은 기간을 4년으로 늘리는 것은 비정규직을 지속적으로 양산시키겠다는 것이고, 정규직 전환 지원금을 통해 원래 약속대로 법을 시행할 것이며, 여야 합의로 제정된 법을 단 한 번도 제대로 집행하지 않는 것은 국민을 우롱하는 처사라는 등의 주장을 하면서 강력한 투쟁을 벌일 것을 천명하게 된다. 아울러, 야당인 민주당 역시 입법예고 직후 기자간담회에서 4년으로 연장하는 것은 정규직을 고착화시키겠다는 것이라며 반발하게 된다. 이러한 상황에서 4월 22일 민주당 추미애 환경노동위원회 위원장은 사용기간 2년 후 비정규직법을 단 한 번도 사용하지 않는 것은 문제이며, 특히 양대노총의 의견 등 이들의 의견을 반영하지 않는 낮은 수준의 사회적 합의 하에서는 상정이 불가하다는 입장을 기자간담회에서 밝히게 된다.

이렇게 되자 노동부와 한나라당은 2009년 6월 8일 당정협의회에서 연장이 아닌 유예로 비정규직법을 개정하기로 합의했으나, 양대노총은 연장도 유예도 비정규직을 고착화시키는 것은 마찬가지로 보면서 이명박정권에 대한 불신임투표 등 강력 대응을 표명하기에 이른다. 그럼에도 불구하고, 한나라당은 2009년 6월 24일 3년

<표 7> 정책주체조직에 대한 정책대상조직의 주요 대응전략(정책집행과정)

정책주체조직의 추진						정책대상조직의 대응					
일시	추진 경로	정책주체조직				정책대상조직의 대응					
		노동부	한나라당	민주당	선진당	일시	대응 경로	민주노총	일시	대응 경로	한국노총
2008.1 2.23	업무 보고	기간연장 등 개정지지 표명	-	-	-	08.1 2.30	촛불 문화 제	비정규직 양산하는 개정 움직임 반대	08. 12.2 4	성명	기간연장을강행 하면 정부여당 과의 정책연대 파기
2009.0 3.13	압법 예고	비정규직 사용기간을 2년에서 4년으로 연장	-	-	-	09. 03. 16	기자 회견	4월 임시회 입법저지투쟁을 벌일 것	09. 03. 16	대표 자회 의	전 조직적 역량을 모아 비정규직법 개정안을 반드시 저지할 것
2009.0 6.08	당정 협의회	연장이 아닌 유예키로 잠정합의	연장이 아닌 유예키로 잠정합의	-	-	09. 06.0 9.	기자 회견.	연장도 유예도 절대불가, 비정규직법 개정시 이명박 정권 불신임 투표 진행	09.0 6.08	성명	경제위기와 허구적 고용대란을 빌미로 유예하려는 처사를 묵과하지 않을 것
2009. 06.24	법률 발의	-	3년 유예 법률개정안 발의	-	-	09.0 6.24	4차 5인 연석 회의	유예안 발의는 연석회의를 무력화 시키는 것으로 철저히요구	09.0 6.24	성명	논의도중 개정안을 발의하는 것은 이해할 수 없는 행위
2009. 06.26	6차 5인 연석 회의	-	3년 유예에서 2년 유예로 수정제시	당초 연장 및 유예불가입장 에서, 정규직 전환 지원규모의 확대를 전제로 한 6개월 유예 제시	1년 6개월 유예 중재안 제시	09.0 6.26	회의 퇴장	시행유예를 전제로 한 논의는 진행불가,연석 회의장 에서 퇴장	09.0 6.26 09.0 6.26 부터	회의 퇴장, 노숙 투쟁	회의장에서 퇴장, 시행유예를 전제로 한 논의는 무의미. 철야노숙 투쟁 (한국노총 비정규직 연대회의)
2009. 06.29	9차 5인 연석 회의	-	300인 이상 사업장은 현행대로 7월부터 적용, 300인 미만 사업장은 2년 유예 수정제시	300인 미만 6개월 유예 수정제시	300인 미만 1년 6개월 유예	09.0 6. 29.	9차 5인 연석 회의, 09.0 6.30	시행유예 절대 수용 불가 정규직 전환을 위한 법 시행 촉구, 유예안 상정시 총파업	09.0 6.29	9차 5인 연석 회의	시행유예 절대 수용 불가 정규직 전환을 위한 법 시행 촉구

[출처] (조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지)를 근거로 구성.

유예 비정규직법 개정안을 발의하기에 이르는데, 발의시점이 5인 연석회의⁹⁾를 진행하고 있는 기간이었다는 점에서, 양대노총의 불만은 최고조에 이르게 된다. 즉, 논의도중 개정안을 발의하는 것은 이해할 수 없는 행위로서 철회를 강력히 요구하게 된다. 이러한 상황에서 2009년 6월 26일 한나라당은 6차 5인 연석회의를 통해 3년 유예입장에서 2년 유예로 수정안을 제시하게 되지만, 이에 대해서도 양대노총은 시행유예를 전제로 한 논의는 진행이 불가하며, 연석 회의장에서 퇴장하게 된다. 아울러, 한국노총은 철야노숙투쟁에 들어가게 된다.

한편 본 6차 5인 연석회의에서는 민주당이 당초 연장 및 유예불가입장에서, 대량해고설에 따른 완충효과를 위해 정규직 전환지원규모의 확대를 전제로 한 6개월 유예안을 제시하게 되어 입장변화를 가져왔으며, 자유선진당은 중재안으로서 1년 6개월의 중재안을 제시하게 된다. 이러한 상황에서 28일 추미애 위원장은 양대노총의 주장은 상당부분 설득력이 있으며, 이에 따라 노동계가 유예안을 받아들이지 않는다면 법안을 상정할 수 없다는 입장을 다시 한번 기자간담회에서 밝히게 된다.

이에 따라 29일 한나라당은 300인 이상 사업장에 대해서는 현행대로 7월부터 적용하고, 300인 미만 사업장에 대해서만 2년 유예하기로 수정안을 다시 제시하게 된다. 또한 민주당은 300인 미만 사업장에 대해 6개월 유예, 자유선진당은 1년 6개월의 유예를 제시하게 된다. 하지만 양대노총은 시행유예는 절대 수용할 수 없으며, 정규직 전환을 위한 법 시행을 다시 한번 촉구했으며, 유예안 상정시 총파업을 하겠다는 강경노선을 추구하게 된다(<표 7> 참조).

결국, 5인 연석회의는 결렬되었으며, 협의시한인 7월 1일(비정규직의 정규직 전환 시점)까지 절충이 되지 못하여 비정규직법안은 환노위에 상정조차 못하고 기존 법이 유지되기에 이른다.

이렇게 정책유지가 된 요인을 전문가 인터뷰를 통해 살펴보면, 민주노총 및 한국노총 등 정책대상조직의 대응이 90%로 제일 높았으며, 다음으로는 추미애위원장의 의지, 정책주체조직의 절충실패, 그리고 기타로 나타났다. 결국, 비정규직 사

9) 5인 연석회의는 민주노총, 한국노총, 한나라당, 민주당, 자유선진당이 참여한 협의기구로서 정규직 전환의 시점인 2009년 7월 1일을 협의시한으로 두고 있었으며, 실제로는 2009년 6월 18일부터 29일까지 9차례에 걸쳐 열렸다.

용기간을 2년으로 제한하고 정규직으로 전환시키려는 비정규직법이 그대로 유지될 수 있었던 이유에는 정책대상조직의 대응이 핵심적 영향요인으로 작용했던 것이다. 즉, 연장과 유예로 개정시키려는 것은 비정규직을 고착화시킬 수밖에 없다는 것, 경제유연성 등을 고려할 때 정규직 전환지원금을 확대해야 한다는 것, 그리고 본 법을 단 한 번도 제대로 집행하지 못하고 개정하려는 것은 정책주체조직의 신뢰성에 문제가 있다는 것 등을 강력하고 지속적으로 주장했던 정책대상조직의 대응이 효과적이었다는 것이 전문가인터뷰와 본 저자의 공통된 견해인 것이다.

아울러, 정책결정과정 대비 정책집행과정에 대한 정책대상조직의 전략파위를 비교한 결과, 상대적 관점에서 양적 및 질적으로 80% 우위를 보여 정책주체조직에 대한 정책대상조직의 대응은 정책집행과정이 높은 수준이라는 것을 알 수 있었다(<표 8> 참조).

<표 8> 정책유지의 요인과 정책대상조직의 전략파위에 관한 전문가 인터뷰¹⁰⁾

구 분	정책유지의 요인				정책결정과정 대비 정책집행과정의 정책대상조직 전략파위 비교	
	정책대상조직의 대응	정책주체조직의 절충실패	추미애 위원장의 의지	기타	빈도(양)	강도(질)
환노위 보좌관 A	√	-	√	-	○	≍
환노위 보좌관 B	√	√	-	-	○	○
환노위 보좌관 C	√	-	√	-	○	○
환노위 보좌관 D	√	-	√	-	○	○
환노위 보좌관 E	√	√	-	-	○	○
환노위 입법조사관 A	√	-	√	-	○	○
환노위 입법조사관 B	-	√	-	√	×	○
환노위 입법조사관 C	√	-	√	-	○	≍
환노위 입법조사관 D	√	√	-	-	○	○
환노위 입법조사관 E	√	-	√	-	≍	○
비 중	90%	40%	60%	10%	80%	80%

[주] 본 표에서 정책유지의 요인에 대한 인터뷰는 복수응답(2개)으로 이루어 졌음. 아울러, √ 해당, - 미해당, 그리고 ○ 우위, ≍ 유사, × 열세를 의미함.

10) 본 전문가 인터뷰는 전현직 환경노동위원회 소속 보좌관 및 입법조사관 각각 5인 총 10명을 대상으로 2009년 12월 1일부터 29일까지 전화 및 직접방문을 통해 실시하였고, 여타 사항은 본인들의 희망으로 미공개로 하고자 한다.

결과적으로, 정책집행과정의 비정규직법 개정 관련 정책대상조직들의 입장을 정리해 보면, 정책결정과정에서는 양대노총이 분산적으로 대응을 한 반면, 본 과정에서는 같은 목소리로 개정에 대한 반대입장을 추구했다는 점에서, 정책대상조직의 전략은 유기적으로 이어졌다고 할 수 있는 것이다(<표 9> 참조).

<표 9> 2차 정책변동 추진에 대한 각 정책조직의 입장

구 분		정책조직	
		정책대상조직	정책주체조직
입장	찬성	-	한나라당, 자유선진당, 노동부
	반대	민주노총, 한국노총	-
	중립	-	-
	변화	-	민주당(반대→찬성)

3. 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지 분석결과

민주노총·한국노총 등 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지를 분석한 결과, 다음과 같은 결론이 도출되었다. 전술한바와 같이 비정규직법은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노동위원회법」, 그리고, 「파견근로자 등에 관한 법률」 등을 포괄하는 개념으로 볼 수 있는데, 이 중 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 근거한 사용기간에 있어서 이전에는 그 규정이 부재하였으나 비정규직근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하고, 2년 초과시 정규직근로자로 간주하는 내용이 제정되었으며, 이러한 규정은 정책대상조직에 의해 계속 유지되게 된다(<표 10> 참조).

결국 전술한 사례를 중심으로 분석한 결과, 정책오차 여부는 정책결정과정과 정책집행과정에서 모두 오차를 나타냈으며, 정책대상조직에 의한 정책순응·불응 여부는 전자가 대상조직의 분열로 인해 낮은 수준의 불응, 후자는 순응으로 나타났다. 낮은 수준의 불응 및 순응의 요인으로서 모두 정책의 소망성으로 나타났으며, 이를 위한 정책대상조직의 전략으로는 정책결정과정에서 대상조직의 분열로 인한 낮은 수준의 정책유지전략, 정책집행과정에서는 높은 수준의 정책유지전략이 나타났다. 전략의 행태는 전자가 대상조직의 분열로 인해 분산적 행태, 후자는 유기적 행태를 나타냈고, 정책대상조직에 대한 대리인은 전자의 경우 민주노

<표 10> 비정규직보호정책의 내용추이

구 분	부재·현행	제정·개정 (정책변동)	개정·재개정 (정책유지)
비정규직 근로자 사용기간	부재	비정규직근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하고, 2년 초과시 정규직근로자(무기근로계약)로 간주 → 처벌조항은 부재	제정내용과 동일
차별 시정 제도	부재	비정규직(기간제·단시간·파견근로자)에 대한 불합리한 차별처우를 금지하고, 노동위원회에 차별시정절차를 마련 → 시정명령 불이행시 1억원 이하 과태료	제정내용과 동일
파견 근로자의 보호	불법 파견시 사업주에 대한 벌칙 존재 → 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금	불법 파견시 사업주에 대한 벌칙 강화 → 3년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금	개정내용과 동일

동당, 후자의 경우는 민주당으로 나타났다. 민주당의 경우 처음에는 정책대상조직의 의견을 대변했으나, 차후 대상조직에 반하는 의견변화를 일으켰다는 점에서 대리인으로서의 한계를 지적할 수 있다. 하지만 민주당 추미애위원장이 지속적으로 대상조직의 입장을 대변함에 따라 전체적으로는 대리인으로서의 역할을 어느 정도 수행했다고 볼 수 있는 것이다. 결과적으로, 정책결정과정은 고용안정부재 정책에서 고용안정지양정책으로 변동되게 되고, 정책대상조직과 괴리된 정책변동(낮은 수준)을 나타냈으며, 정책집행과정은 고용안정지양정책으로 유지되고, 정책대상조직과 일치된 정책유지를 나타낸 것이다(<표 11> 참조).

<표 11> 정책대상조직에 의한 비정규직보호정책의 유지 분석결과

구 분	비정규직보호정책의 과정	
	정책결정과정	정책집행과정
정책오차 여부	오차	오차
정책순응· 불응 여부	불응(낮은 수준)	순응
요인	정책대안 차원의 요인 : 정책의 소망성	정책대안 차원의 요인 : 정책의 소망성
전략	정책유지전략(낮은 수준)	정책유지전략(높은 수준)
전략행태	분산적 행태	유기적 행태
대리인	민주노동당(특히 민주노총 대변)	민주당
정책유지 결과	고용안정부재정책 → 고용안정지양정책	고용안정지양정책 → 고용안정지양정책
특징	정책대상조직과 괴리된 정책변동(낮은 수준) [정책주체조직에 의한 정책변동(낮은 수준)]	정책대상조직과 일치된 정책유지 [정책대상조직에 의한 정책유지]

IV. 결론(시사점)

전술한바와 같이, 비정규직보호정책에 대해 정책대상조직에 의한 정책유지를 분석한 결과, 정책결정과정은 대상조직의 주장을 일부 받아들인 낮은 수준의 정책주체조직에 의한 정책변동을 나타냈고, 정책집행과정은 정책대상조직에 의한 정책유지를 보였다. 이러한 분석과정에 있어서 일정부분 시사점이 도출되었는데, 이를 조명해 보면 다음과 같다.

첫째, 이전보다 중요성이 커진 정책대상조직의 존재라고 할 수 있다.

전반적으로 사회가 다양화되면서 정책에 있어 변화의 빈도가 급속하게 높아져 가고 있고, 정부가 정책문제에 대한 인식변화가 있거나, 꾸준하게 집행되어 온 정책이 환경변화에 따라 정책의 우선순위가 바뀌고 있다. 특히 환경적 요구에 따른 정책변화 등이 급속히 증가하고 있는데, 과거 권위주의적 시대에서는 정책변화 등을 요구하는 이익집단 등 정책대상조직이 미미하였으나 다원주의적 시대를 맞은 현재에 있어서는 이들에 의한 정책흐름이 급속하게 증가하고 있는 것이다. 즉, 과거에는 정책대상조직이 정책주체조직의 결정과 지시에 따라 순응하는 수동적인 존재였으나, 현재에 있어서는 자신들의 주장을 관철시키기 위해 주체조직에 의한 정책흐름에 상당부분 영향력을 미치고 있는 것이다. 다시 말해서, 민주노총과 한국노총 등 정책대상조직이 정부여당 등 정책주체조직에 의한 비정규법안에 대해 상당부분 영향을 미쳐 그 흐름을 바꾸어 놓은 것이다.

둘째, 이전보다 중요성이 커진 정책집행과정이다.

기존의 고전적 집행관에 입각한 연구들은 집행과정을 결정과정의 의도와 통제에 따라 움직이는 수동적인 존재로만 파악하면서 집행과정의 정책에 대한 해석과 전략의 문제를 그다지 중요하게 다루지 않았다. 또한 정책집행과정에 있어서 정책대상조직에 따라 동일한 정책이 상이한 효과를 나타낼 수 있다는 가능성에 대해서도 중요하게 언급하고 있지 않았다. 하지만 프레스만과 윌답스키(Pressman & Wildavsky)는 결정된 정책이 집행되는 과정을 ‘진흙탕을 뚫고 나가는 것(mudding through)’이라고 하여 험난한 과정으로 표현하면서 집행과정의 역동성과 중요성을 강조하였다(채경석, 2000). 즉, 정책결정과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리하게 형성되는 과정이었지만 당장 시행되지는 않았던 반면, 정책집행과정에 있

어서는 정책대상조직에게 민감한 비정규직보호정책이 실제로 집행되는 과정이라는 점에서, 정책결정과정보다는 전략빈도와 강도가 높아져 정책유지를 가져온 것이다. 즉, 비정규직보호정책의 집행과정은 고전적 집행관에서 가정했던 행태와는 달리 역동적인 과정이었다는 점에서, 과거보다 상호작용이 높은 수준이었다는 것이다.

셋째, 같은 정책대안일지라도 상황에 따라 주장이 변할 수 있는 정책대상조직의 입장변화이다.

비정규직근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하는 규정에 대해 정책결정과정에서는 비정규직을 양산한다는 근거로 인해 대체로 반대입장을 표명했으나, 정책 집행과정에 있어서 그 시행이 임박해지자 정규직 전환으로 충력을 기울이면서, 찬성으로 입장변화를 추진했던 것이다. 즉, 조직의 정책에 대한 충성도는 환경의 변화에 따라 바뀔 수 있다는 것을 다시 한번 보여주는 사례라고 할 수 있는 것이다.

아울러, 본 연구는 정책대상조직에 의한 정책유지의 유형을 근거로 분석틀을 구성했는데, 그 연결과정이 비교적 정교하지 못했다는 점에서, 차후 보다 섬세한 접근이 필요하다고 판단된다. 또한 정책오차의 판단기준이 부재하여 질적 분석과 양적 분석으로 접근했음에도 불구하고 너무 설문조사에만 치중한 면이 있다는 점에서, 이 부분 역시 차후 정확한 측정기준을 개발해야 할 것으로 생각된다.

■ 참고문헌

- 강효진. 2006. “비정규직근로자에 대한 국민건강보험 확대적용정책의 평가: 1999년-2003년 한국노동패널(KLIPS) 자료를 중심으로”. 《사회복지정책》 24.
- 김순양. 2006. “보건의료 정책형성과정의 동태성 : 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험 통합일원화 논쟁의 해석”. 《한국정책학회보》 15(3).
- 김선혁·정재동·정태현. 2007. “우리나라 제1~3공화국의 예산정책 변화과정 분석: 정책진화론을 중심으로”, 《한국정책과학학회보》 11(2).
- 권태정. 2009. “세계화시대의 도시범죄관련 미국 도시설계와 질서유지정책”. 《국토연구》 60.

- 김경우·양승일·강복화. 2008. 《사회복지정책론》. 창지사.
- 김영평. 1998. 《불확실성과 정책의 정당성》. 고려대학교 출판부.
- 남상민. 2005. “정책과정에서의 NGO : 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금사업에서의 NGO 역할”. 《한국정책학회보》 14(1).
- 권순복. 1999. 《웹 프락시에서 콘텐츠타입에 기반을 둔 캐쉬 일관성 유지정책》. 서울대학교 석사학위논문.
- 박재규. 2004. “비정규직 여성근로자의 고용환경 및 생활만족 변화 연구”. 《사회복지정책》 18.
- 배화숙. 2005. “정규직과 비정규직노동자의 기업복지 차이 연구 : 한국노동패널(KLIPS) 6차 자료를 중심으로”. 《사회복지정책》 21.
- 배화숙·이인숙. 2008. “비정규직 유형별 일자리 만족도 결정요인 분석”. 《사회복지정책》 34.
- 오을임 외. 1990. “정책대상집단의 정책순응에 관한 연구 : 영산강농조 조합원의 수세(농지개량조합비) 거부를 중심으로”. 《사회과학연구》 13.
- 윤종건. 2004. “사교육비 폐해 근절을 위한 제언 : 평준화정책 유지하되 학교 선택권은 학생에게”. 《신동아》 47(1).
- 양승일. 2006. “ACPS 모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석 : 그린벨트정책의 개발허용기를 중심으로”. 《한국정책과학학회보》 10(2).
- 양승일·한종희. 2008. “정책대상조직에 의한 교육복지정책의 변동 분석 : 노무현정부의 사학정책을 중심으로”. 《한국조직학회보》 5(1).
- 임은아. 2009. 《문화예술지원정책 변동 연구 : 한국문화예술위원회 설립 및 운영을 중심으로》. 서울대학교 석사학위논문.
- 진상은. 2008. 《법학전문대학원 설치·운영법 제정과정에 관한 연구》. 서울대학교 석사학위논문.
- 주동근. 2009. “약관 규제의 불응요인에 관한 실증분석”. 《한국정책학회보》 18(2).
- 정정길 외. 2007. 《정책학원론》. 대명출판사.
- 채경석. 2000. 《정책집행의 논리와 현실》. 대영문화사.
- 최인이. 2009. “유통 서비스업 여성비정규직 노동의 성격과 차별 양상에 대한 연구 : 백화점 간접고용 노동자의 사례를 중심으로”. 《한국사회학》 43(1).

- Anderson, J. E. 1984. *Public Policy-Making*, 3rd ed. New York : Holt Rinehart & Winston.
- Coombs, F. S. 1980. "The Bases of Noncompliance with a Policy". *Policy Studies Journal* 8(6).
- Hall, P. A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25(3).
- Hofferbert, R. 1974. *The Study of Public Policy*. Indianapolis : Bobbs-Merrill.
- Hogwood, B. & Peters, B. G. 1983. *policy Dynamics*. New York : St. Mar-tin's Press.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co.
- Mucciaroni, G. 1995. *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*. Washington D. C. : Brookings Institution.
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York : st. Martin's Press.
- Sabatier, P. A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy change and the Role of Policy-oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 6.
- Young, O. R. 1994. *Compliance and Public Authority : A Theory with International Applications*. Baltimore, Maryland : Johns Hopkins University Press.

노동부<<http://www.molab.go.kr>>

연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>

조선일보<<http://www.chosun.com>>

한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>>