

# 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구

## : 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책\*

The Policy Formation Process of a Local Government Explained  
through the Multiple Streams Framework

: Seoul City's Measure for the Protection of Public Sector Non-Regular Workers

정민경\*\* · 이병량\*\*\*

Jung, Min-Kyung · Lee, Byung-Ryang

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책 형성 과정의 분석
- IV. 결론

2012년 서울시는 자체적으로 '서울시 공공부문 비정규직 대책'을 마련하여 한 해 동안 5,500명 규모의 공공부문 비정규직의 고용을 개선하며 중앙정부보다 비정규직 보호에 한 발 앞선 안을 내놓았다는 평가를 받았다. 서울시가 이와 같은 정책결정을 할 수 있던 원인을 규명하기 위하여 본 논문은 Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 분석을 시도했다. 분석의 결과 우선 정책문제의 흐름에서 비정규직 문제가 꾸준히 정책문제로 인식되어왔지만, 지방정부로서 자체적 대책을 만들기 어려운 제도와 예산 제약이 존재했다는 사실을 발견하였다. 그러나 정치의 흐름을 보자면 국가적 수준에서 비정규직 근로자 보호대책에 우호적인 분위기가 조성되어 있었다. 또한 서울시 수준에서는 박원순 서울시장이 당선되며 서울시의 소극적이었던 비정규직 정책 지향이 반전되었다. 이와 같은 흐름의 전환은 비정규

\* 본 연구는 2014학년도 경기대학교 대학원 연구원장학생 장학금 지원에 의하여 수행되었음.

\*\* 경기대학교 일반대학원 행정학과 석사과정(주저자)

\*\*\* 경기대학교 행정학과 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 4. 10, 심사기간(1, 2차): 2014. 4. 10 ~ 6. 9, 게재확정일: 2014. 6. 9

직 문제를 서울시 의제로 가져갈 수 있도록 한 계기가 되었다. 그리고 정책대안의 흐름에서 그동안 정부차원에서 제기되었던 구체화된 정책대안과 정책공동체에서 제기되어 왔던 추가적인 대안이 존재해왔다는 사실도 확인하였다. 결국 이들 구체화된 대안이 비정규직 의제와 결합되면서 정책의 창이 열리게 되었던 것이다. 이러한 분석의 결과는 선행연구에서 확인할 수 있었던 공식적 지위를 가진 정책기업가의 중요한 역할을 재확인하면서, 한편으로는 구체화되고 잘 준비된 대안이 새로운 정책으로 진화하는 모습을 보여주기도 하였다. 또한 본 논문은 다중흐름모형의 적용가능성을 지방정부의 정책 과정 차원으로 확장하려는 시도로서도 의미를 지니고 있다.

□ 주제어: 다중흐름모형, 비정규직, 정책기업가

This paper explores Seoul city's policy formation process concerning job security of public sector non-regular workers, praised for its better impact on workers than those in the past, applying Kindon's Multiple streams framework. First, in the problem stream, despite of the continued questions on non-regular workers' low wages and benefits, and extreme insecurity, the local government had a legitimate excuse - budget and institutional restraint - not to improve the employment conditions of non-regular workers. Second, in the politics stream, the newly elected mayor Park Won Soon, putting forward his "policy entrepreneur" persona, pushed for local solutions on this problem, which turned the city administration's previously passive and unfavorable attitude towards non-regular workers over. The coupling of these two streams made the non-regular worker problem Seoul city's agenda. Lastly, in the policy stream, there were agreed-on policy instruments from the national policy level concerning the non-regular workers, to be utilized in reshaping the policy discussion for an advanced local policy. Also policy ideas presented by researchers who had advocated non-regular worker protection in this stream could offer concrete alternatives for the improvement of workers' conditions. With this advance development in specific policy ideas on his side, "Park Won Soon" acted as "a policy entrepreneur with the official status" to strongly forge the coupling of three streams. The findings showed the importance of a policy entrepreneur with an official position and of the long matured policy ideas. Also, multiple streams framework, mostly used for the national-level policy formation in Korea, proved to be applicable on the local-level policy research as well.

□ Keywords: multiple streams framework, non-regular worker, policy entrepreneur

## I. 서론

비정규직 문제에 대한 사회적 논의가 촉발된 것은 경제 위기로 인한 비정규 근로자 증가 추세가 지속되면서 임시·일용직이 전체 임금근로자에서 절반 이상의 비중을 차지하게 되었다는 통계청 발표가 알려지면서부터였다(안주엽 외, 2003). 정부는 이렇게 사회적 의제가 된 비정규직 문제를 해결하기 위한 '비정규직 종합 대책'의 하나로서 2004년부터 '공공부문의 비정규직 고용 대책'을 수립해 오고 있다. 이렇게 공공부문의 비정규직 고용대책이 비정규직 문제 해결의 주요 대책으로 포함되는 이유는 민간부문의 비정규직 문제를 해결하기 위해 공공부문이 먼저 상시적인 업무에 정규직을 사용하는 모범적 고용관행을 보이는 것이 필요하기 때문일 것이다<sup>1)</sup>.

그동안 비정규직 보호법의 제정 등을 비롯한 정부의 비정규직 관련 대책이 여러 각도에서 제안되고 시행되어왔지만, 비정규직 문제가 해결되고 있다고 하기는 어렵다. 이는 2006년에 이어 2011년 5년 만에 '공공부문 비정규직 종합 대책' 수립을 위해 시행된 공공부문 실태조사에서 2006년 이후 공공부문에서조차 비정규직의 규모가 줄어들지 않았다는 사실이 드러난 것에서도 단적으로 확인되고 있다<sup>2)</sup>. 비정규직을 줄여야 한다는 당위성에 근거한 정부의 대책에도 불구하고 공공부문에서조차 비정규직을 줄이는 것은 쉽지 않은 과제였던 것이다.

이러한 상황에서 서울시는 2011년 11월 자체적인 공공부문 비정규직 고용개선 계획을 발표하였다. 그리고 2012년에는 '중앙정부 대책보다 선도적'이라는 평가를 받는 공공부문 비정규직 1·2차 대책을 시행하여 총 7,598명 규모(2012년까지 약 5,500여명 완료. 이후 단계적 추진중)의 정규직 전환 및 근로자 처우개선을 이루어내기도 하였다<sup>3)</sup>.

공공부문 비정규직 대책이 2012년 당시 서울시에서 수립될 수 있었던 이유는 무엇일까? 이러한 의문을 가지고 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 사용하여 서울시에서 공공부문

1) "방하남 고용노동부 장관은 '상시적이고 지속적인 업무에 정규직을 채용하는 고용관행을 공공부문부터 정착시켜, 민간부문으로 확산될 수 있도록 하겠다'며 '공공부문의 기관장들이 의지를 갖고 비정규직 고용개선을 적극 추진해달라'고 당부했다. (아주경제, 2013.4.8. <공공부문 비정규직 근로자, 2015년까지 정규직 전환>.)

2) 공공부문의 비정규직은 2006년 31만1,166명으로 전체의 20.1% 정도를 차지했고, 2011년에는 34만636명으로 5년 사이에 규모는 2만8,970명이 늘어나고 비율은 20.2%로 비슷하였다(한국일보, 2011.11.29. <당정, 공공부문 비정규직 정규직 전환대책 발표>).

3) 이러한 평가는 서울시 비정규직 대책이 「공공부문의 정규직 전환 개혁 사례 연구」(국회 복지노동포럼, 2012), 「공공부문 비정규 대책의 평가와 대안에 관한 연구」(국회환경노동위원회, 2012) 등에서 좋은 사례연구 주제로 선정되는 것으로 확인하였다.

비정규직 대책이 형성되는 과정을 분석해보려고 한다. 다중흐름모형은 새로운 정책의 형성 과정을 개념적으로 설명하고, 어떻게 기회의 창이 열리며 누가 이 과정에서 주도적인 역할을 했는지를 확인할 수 있는 유용한 분석의 틀을 제공할 것이다. 본 연구의 분석대상은 '2012년 서울시 비정규직 종합대책'이고, 분석시기는 국내의 비정규직 문제가 정부차원에서 논의되기 시작한 2003년 초반부터 서울시의 정책의 창이 열리며 종합대책이 형성된 2012년 12월까지이다. 분석자료는 서울시의 정책추진 자료, 관련 발표글, 토론회 발표문, 연구기관의 자료 집, 언론의 보도내용, 서울시의회 회의록 등을 참고하였다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)

사회에는 언제나 해결되기를 기다리는 문제들이 쌓여 있다. 그 중 어떤 주제는 정부의 실제 의제가 되고 정책으로 실현되기 위한 절차를 밟게 되며, 그렇지 못한 주제는 선택되지 않고 남겨지게 된다. 무엇이 이 선택에 영향을 미치게 되는가? John W. Kingdon의 관심사이자 다중흐름모형의 분석대상은 바로 이러한 정책과정의 의제설정(agenda setting)과 대안구체화(alternative specification) 과정이다(Kingdon, 2011).

정책의 의제설정은 사회에 존재하는 다양한 문제 가운데 정부 정책에 의해 해결되어야 할 문제 즉 공식의제로 채택되는 과정을 의미한다(박치성·명성준, 2009). 이러한 의제설정과 채택과정에는 Cobb과 Elder의 3단계의 정책의제 형성모형을 비롯하여 의제설정 과정에 영향을 미치는 옹호연합, 정책 네트워크, 공동체 네트워크 등 주요 참여자에 대한 여러 연구가 이루어져 온 바 있다(박치성·명성준, 2009; 황성수, 2011). Kingdon은 많은 정책의제에 관한 연구들이 '의제설정'과 '대안 구체화'라는 두 과정을 함께 지칭하지만, 주로 전문가에 의하여 다루어지는 대안 구체화 과정은 의제설정 단계와 확연히 구분되어있을 것이며 또한 두 과정은 순서적이지 않다고 인식하여 이 둘의 구분이 분석적으로 의미있다고 강조했다(Kingdon, 2011).

Kingdon의 다중흐름모형의 출발점은 의사결정모형인 Cohen, March, Olsen의 '쓰레기통 모형'이다. 쓰레기통 모형은 고전적 의사결정모형인 합리모형이나 점증모형과 다르게, 의사결정 상황의 특징을 '조직화된 아나키(organized anarchies)' 즉 '구성원의 불분명한 선호도, 결과를 확신할 수 없는 기술, 유동적인 참여자'로 보고, 이런 제한된 합리성 속에서 조

직이 주어진 시간 내에 결정을 내려야만 하는 상황에 처해있다고 가정한다(Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007). 이런 가정 하에 쓰레기통 모형은 결정과정의 문제, 해결방안, 참여자, 선택기회라는 독립적인 4가지 흐름의 어느 순간의 혼합에 의하여 의사결정이 된다고 보고 있는 것이다(Kingdon, 2011). Kingdon은 관찰을 통하여 정책의 결정상황의 순서적 설명이 현실을 잘 설명하지 못하고 있다고 생각했고, 따라서 합리성(rationality)이 아닌 애매모호성(ambiguity)을 기본속성으로 가정한 쓰레기통 모형에서 독립적 흐름들의 결합이라는 논리를 차용하여, 연방정부의 정부의제 설정을 설명할 수 있는 정책문제, 정책대안, 정치의 흐름이라는 3가지의 독립적인 흐름들이 어느 지점에서 만나 결합(coupling)하게 될 때, 정책이 만들어질 가능성이 높아지는 정책의 창(policy window)이 열리게 된다는 새로운 정책과정모형을 주창한다(Kingdon, 2011).

그에 따르면, 정책의 창은 계속 열려 있는 것이 아니기 때문에 기회를 놓치면 그 정책의 창은 닫히게 된다. 따라서 그 찰나의 순간에 원하는 선호 대안을 밀어붙이거나, 그들의 관심 문제로 사람들의 시선을 돌리게끔 하는 특정 정책의 지지자들이나 ‘정책기업가(policy entrepreneur)’는 다중흐름모형에서 중요한 역할을 하게 된다(Kingdon, 2011). 정책 기업가는 “3가지 흐름을 결합하여 정책의 창이 열리기를 시도하는 행위자”를 말한다(Zahariadis, 2007). 정책과정에서 정책기업가가 하는 일은 일반적으로 1) 새로운 생각을 지지하며 대안을 개발하고 2) 문제를 정의하고 새롭게 프레이밍하고 3) 정책대안을 구체화하고 4) 다양한 정책 참여자들간의 아이디어를 중개하고 5) 여론을 동원하며 6) 결정의제를 만드는 것을 돕는 것이다(Roberts & King, 1991).

다중흐름모형은 3가지 독립적인 흐름을 정책과정에서 발견할 수 있다고 주장하는데, 먼저 정책문제의 흐름은 정책 결정자들과 시민들이 ‘무언가 해야만 한다’고 인지하는 여러 가지 상황으로 이루어진 것으로 요약할 수 있다. 예를 들면 정부예산의 기근, 환경 재해, 인플레이션, 의료비의 증가 등이다. 정책 결정자들은 이러한 상황을 다양한 지표(indicators), 사건(focusing events), 환류(feedback), 중첩되는 업무(problem load) 등을 통하여 인식하게 된다(Zahariadis, 2007).

정치의 흐름은 국가의 분위기(national mood), 이익집단의 활동(pressure group campaigns), 행정부 혹은 입법부 교체(administrative or legislative turnover) 등을 의미한다(Zahariadis, 2007). 여기서 행정부 및 입법부의 교체는 선거를 통한 교체를 포함하여 대통령이 임명한 장·차관 등 정책결정자의 위치에 있는 고위관리의 교체를 포함하고 있다(Kingdon, 2011).

정책대안의 흐름은 정책 네트워크 안에서 받아들여지기 위해 경쟁하는 ‘아이디어의 수프(soup of ideas)’를 말한다. 아이디어들은 정책 공동체 내의 전문가들에 의하여 개발되는데,

이 공동체 네트워크는 관료들, 의회의 직원들, 학자들, 싱크탱크의 연구자들 중 하나의 정책 영역에 대해 공통된 관심을 가진 사람들로 이루어져 있고, 이들은 다양한 포럼, 혹은 공청회, 연구물, 대화 등을 통해 아이디어를 펼친다. 아무리 많은 아이디어가 있더라도, 오직 몇 개의 대안만이 진지하게 고려될 수 있는데, 선택의 기준은 '기술적 가능성(technical feasibility)'과 '가치 수용성(value acceptability)'이다. 즉 집행이 어려울 것 같은 제안이나, 정책 결정자들의 가치에 순응하지 않는 제안은 이 단계에서 고려되기 어렵다는 것이다 (Zahariadis, 2007).

정책과정의 참여자 또한 다중흐름모형의 중요한 역할을 한다. 정책과정에는 가시적인 참여자와 비가시적인 참여자가 관련되어 있는데, 가시적인 참여자란 대통령, 고위임명직, 주요 의회의원, 미디어, 정당 등을 말하며, 비가시적인 참여자는 학자 및 연구자와 같은 전문가, 경력직 공무원, 의회의 참모, 최고위직 아래 임명된 공무원 등을 포함한다. 비가시적인 참가자들은 주로 정책대안의 흐름에서, 가시적 참가자들은 정책문제의 흐름이나 정치의 흐름에서 많은 영향을 미친다.

종합적으로, 다중흐름모형은 정책의제의 설정단계와 대안구체화단계를 구분하고, 적절한 순간에 흐름의 결합을 주도할 정책기업가의 중요성과 정치의 흐름을 강조하며 쓰레기통 모형과 확연히 구분되는 모형이라고 볼 수 있다(최성락·박민정 2012).

## 2. 선행연구의 검토

Kingdon은 1970년대의 미국 연방정부의 보건, 교통정책영역의 정책 사례연구와 고위의 정책과정 참여자들에 대한 설문을 통하여 본인의 분석틀을 구체화하였다(Kingdon, 2011). 다중흐름모형은 정책의제에 영향을 미치는 요인은 정부 내·외의 정책 공동체 어느 곳이나 있으며, 정치문제, 정책대안, 정치 흐름의 정책과정에서 이들이 결합하면서 정책의제가 선택된다는 점을 규명하고자 한다(Kingdon, 2011). 이 같은 다중흐름모형은 이론의 초점이 정부의 의제설정과 대안구체화인 만큼 선행된 주로 정책이나 제도의 형성과 변경 과정을 설명하는 데 활용되고 있다.

국내의 정책 사례 연구에서도 Kingdon의 모형이 적용되고 있는데, 먼저 유은주(2008)는 노인장기요양보험의 정책결정 단계를 추진경과에 따라 시간적으로 나누어 의제의 형성, 대안의 구체화, 정책결정(국회통과)으로 구분했다. 그리고 각 단계에서 정책과정의 세 가지 흐름이 어떻게 움직였는지, 그 과정에서 참여자는 어떤 역할을 했는지를 Kingdon의 분석틀을 활용하여 분석하고 있다. 김지원(2009)의 연구는 복지논의가 활발했던 국민의 정부와 참여 정부 두 시기에 통합사회보험이 정책의 창을 통과하지 못하고 정책의제 수준에 머문 원인을

수정된 다중흐름모형으로 분석하였다. 이 논문은 세 흐름의 결합이 정책의 창을 열었다고 보는 것의 역순으로 '정책이 통과되지 못한 원인'이 세 흐름이 결합되지 못한 것에서 기인했다고 보았다. 그는 정치체제맥락(정치적 흐름)과 이슈맥락(정책의 흐름, 정책문제의 흐름)을 구분하고 이 중 이슈맥락에서는 문제 와 대안에 대하여 우호적이면서 구체화된 논의가 지속 되었음에도 불구하고 정치체제맥락의 부정적 흐름으로 인하여 정책의 창이 열리지 못했다고 분석했다.

다중흐름모형에서 과정의 흐름만큼 중요한 요소는 자신의 선호정책으로 세 흐름을 만나게 하기 위해 자원과 노력을 쏟아 넣고 분투하는 정책기업가이다(Kingdon, 2011)<sup>4)</sup>. 이러한 정책기업가에 대한 연구도 정책과정연구의 하나의 축을 이루고 있다. Roberts와 King(1991)은 그동안 정책결정과정에서 중요한 기여를 해왔던 정책기업가의 정의나 합의가 결여되었던 것을 지적하며, 정책기업가의 개념적 근거를 공공정책에 혁신을 도입해주는 과정인 '정책기업가 정신(Policy Entrepreneurship)'에서 찾았다. 따라서 '정책기업가'는 혁신적 아이디어를 가졌을 뿐 아니라 이를 구체적으로 설계(design)하고 공식적으로 선언하는 행위자라고 보고, 이러한 정책기업가의 업무를 창조적·지적 활동, 전략을 나누는 활동, 동원과 집행 활동, 행정과 평가 활동 등으로 분류했다 (Roberts & King, 1991). Mintrom(1997)은 정책기업가의 존재와 그들의 활동이 정책혁신의 확산을 이끌 것이라고 가정하고, 미국 교육개혁제도인 '학교선택권'의 도입을 사례로 사건사분석을 통하여 정책기업가의 존재와 활동이 정책확산을 설명할 수 있다는 실증결과를 얻었다. Crow(2010)는 미국 콜로라도주 지역들의 여가용 물 사용권(Recreational water rights policy)이라는 혁신적인 정책의 도입에 정책기업가, 그중에서도 전문성을 지닌 정책기업가가 영향을 미쳤는지, 또한 정책기업가가 될 수 있는 전문가/일반시민/정책엘리트에 영향력의 차이가 있었는지 확인했다. 연구 결과, 물 사용권 정책에서 정책기업가로서 활약한 전문가(Water attorney)들은, 그들의 전문적 지식을 통해 지역정책 변화에 영향력을 미칠 수 있던 것으로 확인되었다.

국내에서도 정책기업가가 누구였는가에 초점을 맞춘 연구들이 수행되고 있다. 이진만·전영상(2009)은 한국콘텐츠진흥원 기관 설립과정을 다중흐름모형 분석틀로 설명하면서 각각의 흐름에서 참여자들은 어떠한 역할을 했는지를 확인하고, 최종적으로 이 같은 흐름을 모아 지게 만든 정책기업가가 누구였는가를 규명하는지에 초점을 맞추었다. 비슷한 맥락에서 김지수 외(2012)는 아동성범죄자의 위치추적 전자장치 부착 제도가 형성되는 과정에 대한 시기별 분석과 담론분석을 통하여 세 가지 흐름 속에서 역할을 한 정책기업가를 찾아내고자 하였

4) 원전의 Policy Entrepreneurs는 국내논문에서 정책기업가, 정책혁신가, 정책선도자 등 다양하게 표현되고 있지만, 본 연구에서는 '정책기업가'로 통일하여 지칭한다.

다. 이 연구는 분석을 통해 제도의 도입기와 강화기에 각각 다른 주체가 역할을 했고 정책기업가는 제도 도입기와 강화기에 여러 주체들로 나타났다고 하였다. 진상현·박진희(2012)는 후쿠시마 원전사태라는 문제사건 이후 탈원전이라는 정책변동을 일으킨 독일과 특별한 정책의 변화를 보이지 않은 한국의 사례를 비교연구 하면서, 독일의 경우는 풍부한 정책대안의 흐름과 메르켈 총리라는 정책선도자의 역할이 컸던 반면 우리나라의 경우는 그 같은 인물과 정책 대안이 부재했고, 그 결과 관련된 정치적인 논의도 이루어지지 않았다는 점을 지적하였다.

최성락·박민정(2012)은 국내의 다중흐름모형을 적용한 여러 연구들을 재분석하면서 기존의 많은 연구가 모형의 전제조건인 비합리적이고 불확실한 정책 상황을 가정하지 않은 채 정책과정을 합리모형과 같이 인과적으로 분석하는 오류를 범하고 있다는 것을 지적하였고, 본 연구도 이와 같은 이론적 문제 제기를 받아들여 다중흐름모형의 조건과 적실성을 염두에 두고 분석을 시도하였다.

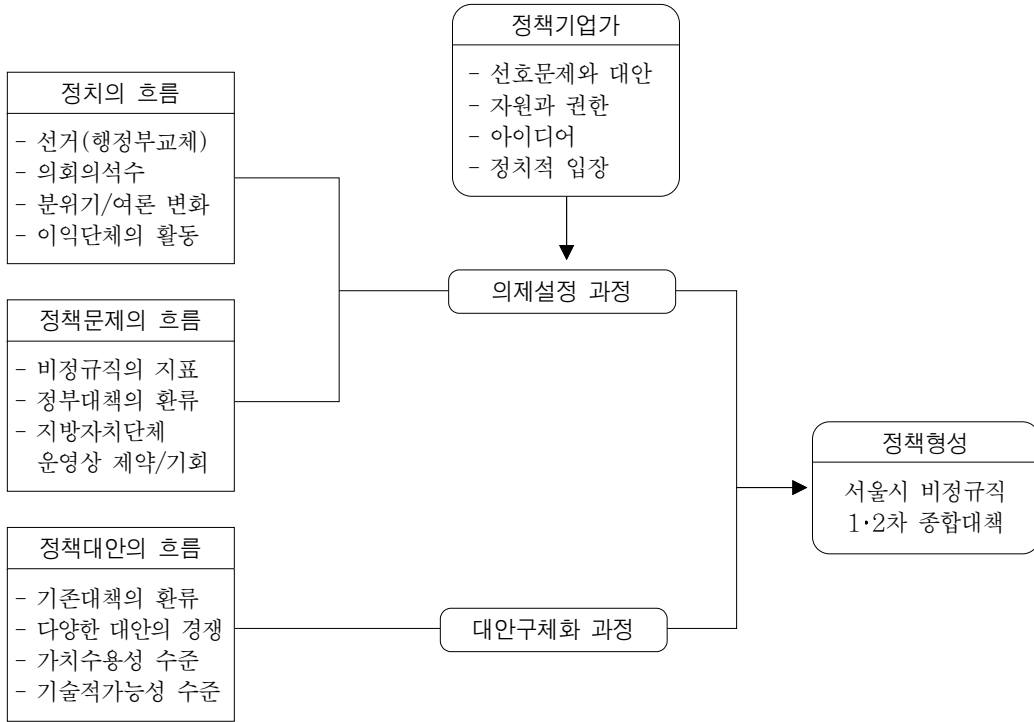
한편 다중흐름모형은 Kingdon이 모형을 개발할 때 미국 연방단위의 정책공동체를 분석했던 것처럼 국내연구에서도 주로 국가적인 정책을 그 연구 대상으로 삼고 있는 경향이 발견된다. 이런 가운데도 지방정부의 정책을 연구대상으로 한 국내의 연구로는 김명환(2010)의 논문이 있다. 그는 원주 시청사 이전 사례를 다중흐름모형으로 분석하면서 지방정부 수준의 모형 적용 가능성을 탐색하였다. 이 연구를 통해 그는 지방자치의 발전으로 지방정부에서도 다의적인 의사결정이나 여러 정책대안의 흐름이 존재하게 되었고, 따라서 다중흐름모형의 요소들을 대부분 확인할 수 있었다는 점을 밝히고 있다.

### 3. 연구의 분석모형

본 연구는 다중흐름모형을 적용하여, '2012년 서울시 비정규직 종합대책' 형성과정을 분석하고자 한다. 선행연구들이 대체로 국가적 차원의 정책과정을 분석하였던 것과 달리, 본 연구의 대상은 서울시라는 지방자치단체의 정책과정이다. 국가적 차원의 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 흐름에 영향을 받으면서 어떻게 서울시가 자체적으로 작은 범위의 정책의 창을 열어 정책안을 통과시켰는지, 하위정부가 당면하게 되는 제약과 기회 속에서 어떤 상호작용이 정책형성 추진에 영향을 미치는지 확인하고 그 과정에서 중요한 역할을 한 정책기업가를 발견하게 될 것이다. 분석모형은 아래와 같다.



<그림 1> 연구의 분석모형



### III. 서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책 형성 과정의 분석

#### 1. 정책문제의 흐름 (Problem Stream)

다중흐름모형에서 정책문제는 정책의제로 선정되기 이전부터 문제로 존재하고 있다. 그동안 무시되었던 이런 정책문제는 지표의 변화, 위기 상황, 사건의 발생, 환류 등의 이유로 새로이 그리고 갑자기 정책의제로 주목을 받게 된다(최성락·박민정, 2012).

비정규직 문제는 지난 10여년간 전혀 새로운 상황이 아니었지만 2011년 서울시에서 다시 정책의제가 되었다는 점에서 이와 같은 특성을 지니고 있었다<sup>5)</sup>. 비정규직 문제가 1999년에

5) 비정규직은 '정규직이 아닌 노동자'를 의미한다. 통계청에서는 비정규직을 한시적(기간제)근로자, 시간제근로자, 비전형근로자 등으로 구분한다. 기간제근로자는 '고용 지속성'을 기준으로 '일용직, 임시직, 계약직' 등을 말하고, 시간제근로자는 '근로시간'을 기준으로 '파트타임 근로자'를 의미하며, 비전

통계청 추산에서 임시·일용직의 비중이 전체 임금근로자 중 50%가 넘게 된 뒤 주목받기 시작한 것처럼, 이 문제를 파악하는 가장 대표적인 지표는 규모에 관한 통계이다. 비정규직 개념의 해석 차이로 인해 정부와 노동계의 규모에 대한 주장이 대립하고 있기는 하지만, 보수적으로 비정규직의 규모를 파악하는 고용노동부의 자료를 참고해도 비정규직은 2001년부터 2010년에 이르기까지 전체 임금 근로자의 약 3분의 1 정도의 비슷한 규모로 추산되어오고 있다(6)7).

<표 1> 비정규직 고용동향

(단위: 천명, %)

	2001	2004	2007	2010	2013
임금근로자	13,540 (100)	14,584 (100)	15,882 (100)	17,048 (100)	18,240 (100)
정규직	9,905 (73.2)	9,190 (63)	10,180 (64.1)	11,362 (66.6)	12,295 (67.4)
비정규직	3,635 (26.8)	5,394 (37)	5,703 (35.9)	5,685 (33.3)	5,946 (32.6)

출처: 통계청 e-나라지표의 2001-2013 비정규직 고용동향을 수정(3년 단위로 표기)

비정규직 문제에 있어서 규모보다 더 중요한 실질적인 지표는 비정규직의 부정적 특성들로 볼 수 있는데, '낮은 임금, 저조한 부가급부 그리고 미비한 고용안정성' 등을 포함한다(안

형근로자는 '근로제공방식'을 기준으로 분류하며 최근 가장 큰 문제가 되고 있는 '간접고용(파견, 용역, 도급, 사내 하청)'과 '특수고용(프리랜서, 개인 사업자)근로자'가 여기에 속한다.

- 6) 통계청에 따르면 2011년도 8월 당시 비정규직 근로자 규모는 599만5000명이지만, 노동계에서는 그 규모를 900만명에 육박할 것으로 보고 있어 추산에 큰 차이를 보이고 있다. (뉴시스, 2011.11.6. <정부통계 '600만명' 믿을수 있나...노동계 830만명 추산>).
- 7) 정부와 노동계의 비정규직 고용형태와 종사상 지위의 해석이 다르다. 정부(고용노동부)는 2002년 노사정위원회 기준을 따르고 있고, 이에 의하면 비정규직은 아래 표의 A+B이다. 반면, 노동계는 한국노동사회연구소 해석을 주로 따르며 고용형태에 의한 분류의 비정규직 기준에는 들어맞지 않지만 정규직이라고 하기 어려운 취약근로계층을 포함한다. 아래 표의 A+B+C 부분이다.

<표> 고용형태와 종사상의 지위에 따른 정규직/비정규직의 구분

		고용형태			정규직
		비정규직			
		기간제	시간제	비전형	
종사상의 지위	상용직	A			D
	임시직	B			C
	일용직				

출처: 김유선, 2013.3. 『비정규직 규모와 실태』에서 인용.

주엽 외, 2003). 사용자측이 말하는 비정규직 활용의 장점인 고용유연성 증대에도 불구하고, 취약한 근로여건의 비정규직 근로자는 사회적인 약자로 여겨진다. 또한 이들의 규모의 확대는 양극화 심화의 원인이 될 수 있다<sup>8)</sup>. 더구나 대졸자의 비정규직 비율이 점점 늘어나면서 2013년 8월에는 전체 비정규직의 약 31.7%인 190만명이 대졸자로, 학력과 상관없이 비정규직이라는 고용형태가 전반적인 것이 되었다는 사실도 문제로 드러나고 있다<sup>9)</sup>. 현실에서 이러한 문제는 주로 현장에서 단체 정리해고를 당한 비정규직 근로자의 투쟁 보도를 통하여 비정규근로자의 고용불안을 보여주는 '상징적 사건'으로서 쟁점화 되기도 한다<sup>10)</sup>.

또한, 기존 정부대책의 실패는 비정규직 상황을 10년 이상 사회의 정책쟁점으로 머물게 하고 있었다. 2000년 초반부터 논의되기 시작한 비정규직 문제는 노무현정부 때부터 실제 대책이 수립 시행되고 있다. 노무현정부는 사회 전체 비정규직 문제에 대한 대책을 찾는 과정에서 먼저 비정규직 보호 입법을 위해 노력하면서 문제해결을 위한 비정규직 종합 대책을 마련하였지만, 이러한 법적규제와 대책의 존재가 좋은 결과를 이끌었다고 보기 어려운 상황이 이어졌다. 예를 들면, 비정규직 입법의 결과 비정규직이 정규직 전환되는 사례가 있긴 하나, 그보다는 정규직과의 '분리직군 또는 직무급' 실시와 연계되어 또 다른 차별의 고착화를 보이고, 또한 정규직 전환에 포함되지 못하는 경우 외주화되어 더 나쁜 자리로 떨어질 위험을 가지게 되었다는 평가 등이 존재한다(장지연 외, 2008). 게다가 정부가 선도적 역할을 하기로 약속했던 공공부문에서도 정규직 전환보다는 외주화, 1년 미만 단기 비정규직 반복 고용 행태를 보여왔음이 밝혀지면서 대책의 효과성이 비판받았다.

실제로 공공부문 비정규직의 규모의 추이에 관한 보고에 따르면 '공공부문 비정규직 종합 대책'이 2006년부터 시행되어 왔음에도 불구하고 이후 비정규직의 절대적 숫자는 오히려 확대되었고, 비율도 비슷한 수준을 유지하고 있음이 확인되었다. 공공부문에서 비정규직이 일시적으로 정규직으로 전환될지언정, 다시 사업수요가 생기면 새로운 비정규직을 활용하고 있었다는 사실을 추측할 수 있으며, 고용형태에서는 직접고용 비정규직보다 파견·용역회사에 소속된 외주(간접고용) 비정규직의 비율이 늘었다는 점도 확인되고 있다.

8) 프레시안. 2013.5.23. <정규직-비정규직 임금 격차, 2004년의 거의 2배>와 중앙일보. 2013.5.1. <비정규직 실태는 ... 전체 근로자 33% 591만 명 급여는 절반, 고용은 불안>를 참고하라.

9) 한국경제. 2013.10.24. <비정규직 10명중 3명은 대졸...190만명 '사상최대'>.

10) 2000년 한국통신, 2004년 현대중공업, 2006년 KTX 여승무원, 2007년 이랜드 뉴코아, 2008년 현대차, 2011년 흥대 청소노동자 투쟁 등이 이어지고 있다.

〈표 2〉 공공부문 비정규직 규모 추이

(단위 : 명, %)

시기	총인원	정규직	비정규직	직접고용 (기간제 등)	간접고용 (파견·용역)
2006	1,553,704	1,242,038 (80)	311,666 (20)	246,844 (15.9)	64,822 (4.2)
2007	1,575,353	1,292,114 (81.8)	287,825 (18.2)	188,354 (11.9)	99,471 (6.3)
2011	1,690,856	1,350,220 (79.9)	340,636 (20.1)	240,993 (14.3)	99,643 (5.9)
2012	1,754,144	1,393,889 (79.5)	360,255 (20.5)	249,614 (14.2)	110,641 (6.3)

출처: 고영욱. 2013.4.17. “공공부문 비정규직 변화 추이 발표문”, 『새 정부, 공공기관 비정규직 문제해결을 위한 토론회』

그러나 서울시를 포함한 지방자치단체는 공공부문 비정규직 대책을 의제화하기 어려운 제약들을 가지고 있었다. 총액인건비제도가 그 대표적인 예이다. 지방자치단체에 2007년부터 도입된 ‘총액인건비제도’는 인건비 총액 안에서 조직 정원 관리와 인건비 배분을 기관 특성에 맞게 운영하도록 각 기관에 조직과 보수 예산의 자율권을 부여하고 기관별 특성을 살려 성과 중심으로 조직을 운영토록 한다는 취지의 제도이다. 행정안전부는 매년 지자체와 중앙부처에 총액인건비제를 시달하고 그 범위를 초과할 경우 다음 연도 총액인건비제를 감액하고 지방교부세를 줄이는 페널티를 부여하고 있다<sup>11)</sup>.

그런데 정부의 공공부문 비정규직 대책에서 정규직으로 간주되는 무기계약직은 ‘기간을 정하지 않은 근로계약’을 의미하며 일반직, 소방직, 기타직과 더불어 총액인건비제 적용대상이 다<sup>12)</sup>. 현실적으로 자치단체에서 비정규직을 정규직(무기계약직)화 했을 때, 총액인건비가 과다로 산정될 가능성이 높아지게 된다. 따라서 지자체로서는 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하기보다는 간접고용(외주화)하거나, 해고하고 다시 비정규직을 뽑거나, 인건비 과다를 막기 위해 임금을 제한하는 유인이 나타나게 된다. 이런 상황에 대하여 고용노동부는 2012년 1월 ‘관련부처 합동 공공부문 비정규직 대책’에서 ‘자치단체의 경우 한시적으로 무기계약직 전환 근로자의 인건비를 총액인건비 관리기준을 초과하여 인건비예산운영이 가능하다’고 밝혔지만, 소요되는 예산은 여전히 지자체에서 부담하게 하였다<sup>13)</sup>. 재정이 열악한 지자체로

11) 세계일보. 2011.7.1. 〈지자체 공공부문 비정규직화 심각〉.

12) 『2006 공공기관 비정규직 종합대책』에서 “반복적 근로계약기간 갱신한 기간제 근로자의 상시적·지속적 업무에 대해 원칙적으로 ‘기간의 정함이 없는 근로자(이하 무기계약 근로자)’가 담당토록 함.”으로 규정된 뒤, 공공부문 정규직을 말할 때는 주로 무기계약직을 의미하게 되었다.

13) “자치단체의 경우 금번 대책에 따라 무기계약직으로 전환되는 근로자의 인건비는 총액인건비 조직관리기준을 초과하여 인건비 예산 편성·운영 가능” (고용노동부관계부처합동. 2012.1.16. 『상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준』 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침.)

서는 예산마련의 문제를 고려하지 않을 수 없게 되고, 상황에 따라 국비매칭사업과 같이 국고보조금으로 운영되는 사업에서만 비정규직을 정규직 전환하거나, 반대로 국고보조금이 언제나 끊길지 모른다는 이유로 국비매칭사업의 정규직 전환을 기피하거나, 총액인건비제 운영에 여유가 없을 때에는 비정규직 처우개선이 어려워지는 것이다<sup>14)</sup>.

분석대상인 서울시의 문제 흐름을 살펴보면, 중앙정부에서 '2006년 공공부문 비정규직 종합대책'을 발표하고 '비정규직 보호법'을 제정하면서 지방자치단체에서도 공공부문의 상시·지속적인 업무에 종사하는 기간제근로자를 무기계약직으로 전환하라고 요구하였지만, 서울시에서는 본청을 비롯하여 자치구, 출연기관 등에서 소극적인 전환 행태를 보였다<sup>15)</sup>. 그러던 중 예산이라는 같은 어려움을 공유하는 일부 기초자치단체에서 상시·지속적 업무에 적극적으로 무기계약직 전환을 하거나 처우개선 방안을 모색하는 모습과 대조되며, 2011년 서울시 의회에는 비정규직 관련 서울시 대책의 촉구안이 가결되기도 하였다<sup>16)</sup>. 서울시가 다른 광역자치단체보다 재정자립도가 높고 예산의 운용이 어려운 상황이 아님에도 불구하고 이러한 대응을 했던 이유는, 단체장의 행정기조와도 관련이 있었을 것으로 보인다. 오세훈 전 서울시장은 2007년 '퇴직에 따른 결원을 덜 채우고, 민간위탁을 확대하는 방향으로' 2009년까지 서울시 본청 정원의 13%인 1300여 명을 줄이겠다고 발표한 바 있다<sup>17)</sup>. 총액인건비제 제약과 공무원 감축을 강조하는 집행부 하에서 비정규직을 정규직화하거나 외주화를 줄이는 것은 자연스럽지 않은 선택이었을 것이다.

종합해보면, 문제 흐름에서는 오랫동안 사회의제로 머물러 있던 비정규직 문제의 지표, 상징적 사건으로 인한 꾸준한 쟁점화와 이를 해결하기 위한 정부대책의 실패라는 정책의 환류로 인하여 2011년에 비정규직 문제가 서울시에서 다시 정책의제로 떠오를만한 상황에 놓여 있었다. 한편, 지방자치단체의 입장에서는 정부의 공공부문 비정규직 방침을 따르거나 자체적으로 대책을 수립하기 어려운 예산과 제도라는 제약요건이 존재했다. 특히 서울시의 경우 단체장이 공공기관의 잉여인력을 감축하는 개혁을 밀어붙이는 상황에서 비정규직을 무기계약직으로 전환하기보다 계속해서 비정규직을 사용하게 만드는 유인도 존재하고 있었고, 실제로 무기계약직의 전환이 잘 전개되지 않고 있었다.

14) 황준욱(2013)에 의하면 경기도 공공부문 기관에서 비정규직을 고용하는 동기는 예산과 정원통제, 앞으로 계속될지 모르는 사업에 대한 불확실성이다.

15) 서울시의회 재정경제위원회회의록(2011.6.28.)의 최항도 당시 서울시 기획조정실장에 따르면, 2006년 이후 약 5년 동안 본청 무기계약직 전환은 총 13명(2007년 7명, 2008년 6명) 이루어졌다. 그는 남은 직접고용비정규직 1,133명에 대해서도 정규직 전환은 어렵다고 밝혔다.

16) '서울특별시 비정규직 근로자의 정규직 전환과 차별해소 및 처우개선' 촉구결의안(2011.7.8. 가결).

17) SBS뉴스. 2007.6.27. <오세훈 서울시장 "3년 내 정원 13% 감축">.

## 2. 정치흐름 (Politics Stream)

서울시 공공부문 비정규직 대책의 정치적 흐름도 국가적 차원과 서울시 차원의 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 먼저 국가적인 차원에서 정치적 흐름의 시작은 김대중정부 시기에서 찾아볼 수 있는데, 1997년 경제위기로 인한 대량실업의 충격이 노동시장의 유연화라는 변화를 이끌었고, 공공부문에도 ‘공공부문 선진화’ 등을 통해 같은 변화가 나타난다(김현정, 2003; 양재진, 2003). 양재진(2003)에 의하면, 김대중정부는 경제위기를 극복하기 위하여 정리해고제와 파견근로제도를 도입했고 이를 통한 경제활동 활성화와 민간부문의 고용증대를 기대했다. 그러나 결과적으로 노동시장의 유연화가 ‘정리해고’보다 ‘단기계약’에서 집중적으로 이루어지면서, 2000년 임시·일용직이 전체의 52.9%에 이르렀고 이 문제가 노사정위원회에서 본격적인 논의 대상이 된다. 노무현정부는 김대중정부 때 이루어진 노사정위원회의 비정규직 관련 논의를 이어받아 실제 정부의제로 올려놓게 된다.

노무현 대통령은 ‘사회통합적인 노사관계의 구축’이라는 노동정책의 기초를 바탕으로, 당선되기 전부터 비정규직에 대한 차별 완화를 정책 목표로 하고 비정규노동자의 보호를 약속하였다(노중기, 2006). 그러나 노무현정부는 비정규직 문제에 해결의지를 보이면서도 ‘노동 유연성은 불가피’하며, 다만 ‘지나치게 유연한 비정규직 사용현황을 시정할 것’이라는, 기본적으로 애매한 입장을 견지하였다<sup>18)</sup>. 노중기(2006)에 의하면 노무현정부 집행초반에는 노동자에게 불리한 현행 법적제도를 개선하려는 노력을 보였으나, 이후 노조에 강경하게 대응하는 태도를 비치고 동시에 노동정책의 주도권이 노사정위원회에서 노동부로 옮겨오면서 노동계 측의 정책형성 접근이 어려워지게 되었다고 한다. 전체적으로 노무현정부는 갈등 속에서 근로자 보호를 위한 비정규직 보호법을 통과시키고, 첫 번째 종합 비정규직 대책을 수립하는 등 노동 유연화와 근로자 보호의 방향성을 동시에 보였다<sup>19)</sup>.

반면 이명박정부는 노동정책의 기본과제로 노사관계가 ‘경제 살리기’와 ‘일자리 창출’의 원동력이 되도록 하겠다는 내용을 중심으로, 구체적으로는 ‘법치주의 확립’과 ‘노동시장의 유연성 제고’ 및 ‘규제개혁’을 강조하였다. 임기 초반에 노동계에서는 이명박정부 시대에 근로자보호 측면에 있어 여러 부정적인 변화를 예견하였지만, 막상 집권이 진행되자 노동정책, 그 중에서도 비정규직 정책에서는 변화가 아니라 오히려 연속성이 발견되었다고 한다(노중기, 2009; 김인재, 2012; 조효래, 2013). 노중기(2009)는 그 이유를 김대중정부에 시작한 노동시장의 신자유주의 기초가 노무현정부, 이명박정부에서도 약간의 차이는 있을지언정 유사

18) 서울신문. 2002.12.21. <노무현시대/노동정책 “근로자 56% 비정규직… 시정 필요”>.

19) 일부(주로 노동단체 측)는 2006년 비정규직 보호법안이 ‘비정규직의 존재’와 ‘노동시장 유연화’를 인정하는 것 자체부터가 문제이며, 실질적인 근로자 보호에 부족함이 많다고 보고 있다.

하게 이어졌기 때문으로 보았다.

구체적으로 이명박정부는 2008년 노동시장 유연화의 제고를 위하여 비정규직 법안 제정 당시 사용자 측 의견이었던 비정규직의 사용기한 연장(2년→4년)의 내용을 담은 '기간제법 개정안'과 '과건법 개정안'을 국회에 제출하기도 하였는데, 시민단체와 한국노총을 비롯한 노동단체의 강력한 저항에 의하여 처리과정에서 무산된다<sup>20</sup>). 노중기(2009)와 김인재(2012)는 이명박정부가 정권 초기에 노동시장 유연화 정책을 펴기 어려웠던 이유로 2008년의 촛불 집회와 미국발 경제위기 등으로 정부 능력이 떨어진 점을 들고 있다. 이후 2010년에는 지방선거에서 야권연대가 크게 승리하면서, 민주당을 중심으로 지역자치단체 단체장들이 지역구부터 비정규직의 고용개선대책에 선도적으로 나서자는 분위기가 형성되었다<sup>21</sup>). 2011년 이명박정부가 '공생발전'과 '사회통합'을 위하여 이 정부 들어 첫 번째 비정규직 대책인 '비정규직 종합대책'(2011.9.9.)과 한나라당과의 당정협의를 끝에 '공공부문 비정규직 고용개선대책'(2011.11.28.)를 발표하자, 재계는 반대입장을 발표하며 노동시장경직화를 비판하였다<sup>22</sup>). 이와 같이 이명박정부에서는 노무현정부보다 비정규직의 근로자 보호에 특별히 우호적이지 않았으나, 2010년 지방선거를 거치고 2012년의 대통령선거를 앞둔 시기에 정계에서는 여야를 막론하고 비정규직 보호를 비롯한 복지담론이 우세를 띄게 되고 재계를 제외하고는 노동시장 유연화 정책보다는 비정규직의 보호정책에 우호적인 입장을 가지고 있었다.

서울시 차원의 정치적 흐름에서 중요한 사건은 두 번의 선거였다. 먼저, 2010년 6월 지방선거의 결과로 8대 서울시의회는 민주당이 전체의석의 70% 이상을 차지한 야당다수의 상황으로서 오세훈 전 서울시장의 주요 개발정책들을 견제하기 시작했고, 이는 이후 비정규직 정책을 비롯한 복지정책 추진에 힘이 되었다. 두 번째는 2011년 10월에 있었던 서울시장 재보궐 선거에서 박원순 후보가 서울시장으로 당선된 것이다. 박원순 야권단일후보는 비정규직 문제에 소극적이었던 이전의 서울시장들과는 다르게 비정규직 문제에 대해서 상당한 관심을 가지고 있었고, 주요 노동공약 중 하나로 '서울시 공공부문 비정규직 정규직화'를 제시하기도 했다<sup>23</sup>).

박원순 서울시장 당선되기 전까지 서울시의 시정방향은 개발과 성장을 강조한 것이었다.

20) 노동부는 2007년 비정규직 보호법에 의해 2년이 도래하는 시점에 100만명의 해고당하는 비정규직이 있을 것에 대한 우려를 근거로 비정규직 사용기간을 늘리는 개정안을 제출하였으나, 실제 조사 결과 어떻게든 고용이 계속되고 있었다. 노동부는 지나치게 과장된 예측을 하여 고용불안 심리만 자극했다고 야당 국회의원과 시민단체, 노동단체의 강도 높은 비난을 받았다. (동아일보, 2009.9.5. <양치기 노동부? "100만 해고설 근거 뭐냐" 비난 집중>).

21) 한겨레신문. 2011.06.14. <야권 "지자체부터 정규직 전환"...103곳으로 확대 방침>

22) 매일경제. 2011.11.28. <비정규직, 무기계약직 전환...재계 강력 반발>.

23) 매일경제. 2011.10.27. <박원순의 서울 살펴보니...>.

오세훈 33-34대 서울시장(2006.7.-2011.10.)이 ‘디자인서울’, ‘한강르네상스’를 주요 정책으로 제시한 것이나, 그 이전인 32대 이명박 전 서울시장(2002.7-2006.6.)이 ‘뉴타운 개발’, ‘대중교통체계 개편’, ‘청계천 복원’을 핵심 사업으로 추진한 것은 모두 이러한 시정방향의 결과물이었다. 오세훈 전 서울시장은 2010년 비정규직 문제와 관련해서 “현실적으로 비정규직을 고용하여 새로운 사업을 시작할 수밖에 없다”고 설명할 뿐, 적극적 상황 개선의지를 보이지 않았다<sup>24)</sup>.

이런 흐름 속에서 박원순 서울시장의 당선 직전인 2011년 여름까지도 서울시는 공공부문 비정규직 문제 해결에 소극적일 수밖에 없었다. 때문에 서울시의회에서는 서울시가 그동안 비정규직 문제에 개선의지를 보이지 않아왔다는 것을 질책하며 ‘서울특별시 비정규직 근로자의 정규직 전환과 차별해소 및 처우개선 촉구 결의안(2011.7.8.)’을 의회에 상정하기도 하였다. 그리고 2011년 10월 당선된 박원순 서울시장은 선출된 정치인이 강력하게 공약을 실천할 수 있는 임기 초반에 우선순위 복지공약인 서울시립대 반값 등록금, 초등학교 무상급식에 이어 공공부문 비정규직의 정규직화를 언론에 공식 발표하였다. 이것은 정치의 흐름이 문제의 흐름을 이끌며 결합하여 “비정규직 정책의제”를 만든 것으로 볼 수 있다.

종합하여 보면, 국가적 차원에서 경제위기를 계기로 노동시장이 변화되면서 비정규직 보호문제가 문제로 떠오르기 시작하였고, 대통령의 개인적 입장은 다소 달랐지만, 전체적으로 모든 정부들이 노동시장 유연화의 방침을 유지하면서도 그 과정에서 비정규직의 보호라는 방향성을 간과할 수 없는 국가적 분위기가 형성되었다고 볼 수 있다. 서울시에서는 두 차례의 선거를 통해 여소야대 의회가 구성되었고, 개발시정 지향이 ‘아닌’ 야권단일후보 단체장이 당선되는 일이 있었다. 특히 노동문제에 관심을 가진 서울시장의 당선은 서울시의 비정규직 관련 의제선정에 결정적인 기여를 하였다고 볼 수 있다.

### 3. 정책대안 흐름 (Policy Stream)

정책대안의 흐름에서 중요한 것은 정책대안이 진화적 선택과정을 거친다는 점이다. 진화적 선택과정에서는 반드시 가장 좋고 우수하고, 문제 해결에 도움이 되고, 사람들에게 동의할 얻는 대안이 살아남는 것은 아니다. 오히려 주목받지 못하던 정책대안이 장기간에 걸친 생존, 진화 과정을 거쳐서 주요한 정책 대안으로 인정받게 될 수도 있는 것이다(최성락·박민정, 2012).

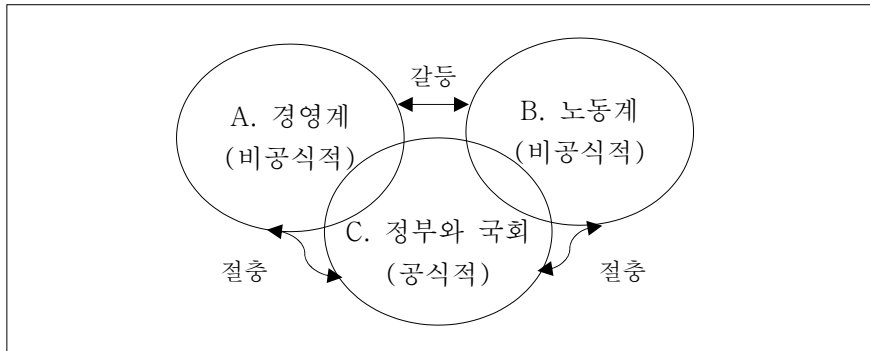
24) 오마이뉴스. 2010.7.23. <오세훈 “새 사업 쉽게 시작할 일 아니구나, 반성한다”>.



### 1) 정책 공동체 내의 갈등: 교착과 절충

서울시 비정규직 정책대안의 흐름은 먼저 사회 전체적인 비정규직 논의의 시작과 진전에 서부터 살펴보아야 할 것이다. 비정규직 논의가 시작된 뒤 이 문제에 관해서는 <그림-2>와 같은 구도로 정책공동체가 형성되었다. 그 구도는 기본적으로는 경영계(사용자 연합)의 한국경영자총협회·전국경제인연합회·대한상공회의소와 노동계의 민주노총·한국노총·전국불안정노동철폐연대 등이 각각 연합을 이루어 대치하는 가운데 정부(청와대, 정부부처)와 정당이 각 연합과 부분적으로 연계하면서 정부와 국회에서 절충을 시도하는 식으로 형성되어 있었다.

<그림 2> 사회전체 비정규직 정책공동체와 공공부문 비정규직 정책공동체의 범위



비정규직의 실태와 해결 방법을 두고 사용자 연합인 경영계와 근로자를 대변하는 노동계의 주장은 실태파악과 해결방안에서부터 그 차이가 극명하였다. 한국경영자총협회(2004)는 경영계는 비정규 근로가 활성화되는 것은 시장의 원리이며 전 세계적인 추세이고, 비정규근로의 처우개선은 정규직의 과잉보호를 줄여나가는 것과 연동해서 검토할 수 있다고 주장하였다. 반면 노동계는 비정규 근로자의 부정적 특성을 강조하며 비정규직에 대한 차별을 없애고 정규직으로 전환해야 한다고 주장했다. 이런 상황에서 비정규직 문제 해결 논의의 흐름이 경영계가 주장한 '고용유연성의 증대'보다, 노동계가 주장한 '비정규직의 보호방안'을 먼저 강구하는 쪽으로 진행되자 비정규직 보호에 관한 방법에 대해서 경영계는 현재 정규직이 지나치게 보호되고 있음이 문제이며 차별시정은 현존하는 노동법 상의 감독강화만으로도 충분하다고 주장하고 나섰다. 이에 대해서 노동계는 다시금 정부가 고용안정과 차별시정에 적극 개입해야 함을 강조하였다(한국경영자총협회, 2000).

이러한 논의는 노사정 협의체인 '노사정위원회' 내 '비정규대책특별위원회'에서 2001년부터 이루어져왔는데, 2년여 간의 논의에도 불구하고 경영계와 노동계의 합의가 이뤄지지 않았

고, 노무현정부는 2003년 7월 25일 그 동안의 노사정위원회 논의결과를 바탕으로 비정규직 보호대책의 절충안을 만드는 작업을 시작하게 된다(노동부, 2006). 소위 '노사정위원회 공익위원안'을 기초로 한 '비정규직 보호 입법과 대책'의 기본방향은 '비정규 근로의 남용방지와 차별적 처우의 시정'으로 요약할 수 있다(안주엽 외, 2003). 하지만 이 법안은 노사 양쪽에서 비판을 받게 되는데 노동계에서는 보호법안이 기본적으로 비정규 고용을 중요한 현실의 고용형태로 인정하고 있음을 비판하고, 경영계는 노동시장 유연화라는 글로벌 스탠더드를 거슬러 가고 있음을 비판하였다<sup>25)</sup>. 2004년 9월 노동부가 발표한 '정부입법예고안'의 내용은 노사정위원회 공익위원안에 비정규직의 사용기간 연장(2년→4년) 등의 경영계의 입장을 좀 더 반영하였고 이에 노동부는 극렬한 반대의사를, 경영계는 환영 의사를 표현한다<sup>26)</sup>. 비정규직 보호법안은 우여곡절 끝에 2006년 11월 30일 불합리한 차별처우 금지 명문화(정부안), 기간제 사용기간 2년 제한(노동계 수정안), 기간 경과 시 무기계약 간주(노동계 수정안), 파견대상 업종 현행유지(노동계 수정안), 파견근로기간 초과 시 고용간주가 아닌 고용의무(정부안) 와 같은 절충안으로 직권 상정된 후 의결되었다. 법안의 내용에 대해 노동계와 경영계 양쪽에서 모두 정부 일방적인 결정이라며 비판하였지만, 노동부(2006)는 이와 같은 입법수정이 '합리적·현실적인 것임을 강조하였다. 그리고 이러한 정부의 절충적 입법을 바탕으로 비정규직 종합대책과 공공부문 비정규직 종합대책 등이 수립되었다.

<표 3> 비정규직에 대한 인식과 비정규직 보호방향의 비교

	노동계	경영계	정부 수정안
비정규직에 대한 인식과 정책방향	불안정한 노동시장에 따른 사회효용성 상실	세계적 흐름, 노동비용감소로 고용창출·조정용이	고용안정/유연화 조화 비정규직의 남용방지와 차별처우 시정
차별처우 금지·시정	동일노동 동일임금 명문화	동일노동 동일임금 규정 반대	차별처우 금지 명문화
고용안정성 (직접고용 근로자)	비정규직정규직화 원칙 합리적사유제한·사용기간 제한(1년)	기간제 사유제한 반대·사용기간 제한(3년)	기간제 사용기간 제한 초과 시 무기계약 간주
고용안정성 (간접고용 근로자)	파견법 폐지 불법파견시 직접고용 도급/파견 기준강화 사용자 범위 확대	파견업종 확대	파견 대상업종 현행유지 파견근로기간 초과 시 무기계약 의무

출처: 노동부(2006). 『비정규직 법률안 취지 및 내용』에서 수정

25) 한겨레신문. 2003.7.26. <비정규직 차별철폐·퇴직연금... 노사정위 공익위원안 정부 이송>.

26) 이에 대해 노동계는 고용불안정성을 높인다고 반대 의사를, 경영계는 고용의 유연성을 강화할 것이라며 환영 의사를 표현했다 (YTN. 2004.9.9. <파견근로, 업종 확대 기간 연장>).

## 2) ‘공공부문 비정규직’ 논의의 시작: 보호 방향을 구체화시키는 정책실험들

사회 전체적으로 비정규직 보호 대책에 관한 논의가 한창이던 2003년, 공공부문의 비정규 근로라는 주제도 부상하기 시작하였다. 경제위기를 겪으면서 정부가 ‘작은 정부’에 치중하게 되고, 그 귀결로 공공부문 선진화 방침이 적용되자 공공부문에서도 비정규직의 관행적인 사용은 늘어나게 되었고 이에 대한 개선필요성도 나타나게 되었던 것이다(안주엽 외, 2003; 김현정, 2003). 사회 전체적인 비정규직 보호입법과 대책마련이 현실적인 실태조사의 한계나 사용자와 근로자 간의 조율 곤란을 겪었던 것과는 다르게 ‘공공부문 비정규직’ 대책 논의는 사용자가 정부라는 사정으로 상대적으로 용이하게 정책 대안을 마련할 수 있었다. 경영계의 개입이 제한적인 상황에서 정부는 정책 대안을 빨리 실험해보고 노동계 의견을 반영하여 정책 환류를 이룰 수 있었던 것이다.

그 결과 첫 번째 ‘공공부문 비정규직 대책’이 2004년 5월 18일 국무회의에서 수립되었다. 이 대책은 2003년 3월 19일 노동부가 대통령 업무보고에서 “공공부문의 선도가 없이는 비정규직 문제에 대한 민간기업 규제가 사실상 어렵다”며 공공부문 비정규직 실태파악과 대책을 마련하겠다고 한지 1년여 만에 결실을 본 것이었다(노동부, 2007). 이 대책의 주요 내용은 비정규직 규모가 큰 일부 직종 약 3만 명(전체 23만 4천명)의 비정규직 근로자들의 처우를 개선하고 공무원화, 상용직화로 고용을 안정시켜주는 것으로 요약할 수 있다<sup>27)</sup>. 이에 대해 민주노총은 성명서를 통해 최초 10만 명에 달했던 정책대상이 3만 명이 된 점을 지적하고, ‘상시업무의 정규직 원칙’을 세우는 한편 ‘간접고용 대책’을 추가하고, ‘차별감시 기구’를 설립할 것을 주장하였다.

이에 대해 정부는 2년 뒤 첫 번째 공공부문 비정규직 대책의 한계를 인정하고, 두 번째로 ‘2006년 공공기관 비정규직 종합대책’을 마련하였다(노동부, 2007). 종합대책은 기간제근로자 사용원칙 마련(상시 지속적 업무는 무기계약직이 담당), 기간제 근로자를 무기계약 근로자로 단계적 전환(비정규직의 정규직화), 저임금 근로자 임금수준 인상, 외주화 대상업무 선정원칙, 외주화 타당성 여부 일제 점검으로 구성되어 있었다. 이 가운데 상시·지속적인 업무에 대한 무기계약근로자 담당의 원칙은 노동계의 고용안정 요구가 수용된 것을 볼 수 있었다. 다만 노동계는 노동조건 개선이 없는 무기계약화의 확산(처우개선이 부재한 고용안정)과 기관의 업무를 핵심/주변업무로 분류하면서 외주화가 가속화될 것을 여전히 우려하였다.

27) 공무원이 할 업무를 수행하는 직종은 “공무원화”, 상시적 업무에 종사하는 근로자는 “상용직화”, 상용화하기 어려운 직종의 경우 처우개선, 파견근로자는 공무원/상용직화/처우개선이 어려운 만큼 제도 개선을 통해 보호해준다는 내용이다(연합뉴스, 2004.5.19. <공공부문 비정규직 대책 세부내용>).

특히 예산의 충분한 확보가 없는 가운데 공기업이나 학교의 경우는 이를 자체적으로 조달하게 함으로써, 단순노무를 광범위하게 외주화하거나 무기계약직의 처우를 개선하지 않도록 하는 유인으로도 작용할 수 있음을 비판하였다(김성희, 2006). 이에 대책 실무 추진단장이었던 김윤배 당시 고용부 산업안전보건국장은 국정브리핑(2007)에서 비정규직 종합대책의 추진위원회가 정규직으로의 전환, 외주화 타당성 점검에 비하여 현존하는 차별 관행을 시정하는 정책수단에 많은 신경을 쓰지 못했음을 인정하고 앞으로 이를 보완시켜 나가야 할 것이라는 의견을 밝히기도 하였다.

이명박정부로 정권이 바뀐 뒤 고용노동부는 2011년 11월, 5년 만에 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’을 발표하였다. 그러나 이 대책은 내용적으로 2006년 대책과의 큰 차이는 없고 오히려 상시·지속업무의 기준이 강화되고 근로자 개인별 평가를 거쳐 무기계약직으로 채용하게 되는 변화가 있었던 것으로 평가되었다. 노동계는 이로 인해 비정규직의 정규직전환은 더 어려워졌고 차별처우 개선의 대책은 여전히 미흡하다는 점을 지적하였다.

이와 같이 정책대안의 흐름을 요약하여 2004년, 2006년, 2011년 3차례의 ‘공공부문 비정규직 대책’에서 드러난 두드러지는 정책 방향과 한계를 정리하면 아래의 <표-4>와 같다.

<표 4> 2004년, 2006년, 2011년 공공부문 비정규직 대책의 정책 방향과 한계

	정책 방향	한계
(1)고용안정	상시업무의 무기계약화	임금/근로조건 개선 없는 무기계약화
(2)고용유연화	주변업무의 합리적 외주화	외주화원칙으로 인한 간접고용 대책의 부재
(3)차별개선 /근로조건개선	복지포인트·비정규직 경력인정 등 근로조건 개선	비정규직 차별의 관행과 간접고용 비정규직의 근로조건 보호에 대한 관리감독의 부재
(4)관리체계	고용노동부가 직무분석·평가기준 시달, 각 기관은 추진실적 제출, 분석, 점검	구체적 이행(해당 직무와 근로자를 정규직화할지 여부, 어느 시기에 전환할지 여부)을 각 기관에 맡기고 후속조치 미비

자료출처: 윤애립(2009); 한인상(2011)

### 3) 서울시 공공부문 비정규직 대책의 수립

‘2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책’은 1차(2012.5)와 2차(2012.12)로 나누어 정부의 공공부문 비정규직 대책보다 근로자를 보호하는 방향으로 진행되었다.

직접고용 비정규직을 무기계약직으로 전환하고, 전환자 및 제외자의 처우개선을 골자로 한 서울시 1차 대책은 정부의 ‘2006년 공공부문 비정규직 종합대책’의 노동자 고용안정과 처우개선의 연장선상에 있다는 평가를 받았다(환경노동위원회, 2012). 이는 서울시가 그동안

정부차원에서 시행해온 공공부문 비정규직 대책에서 도출된 주요 정책 방향과 수단을 따랐기 때문이라고 할 수 있는데, 그 결과 서울시는 계획발표(2011.11)부터 반년 만에 실태조사를 비롯하여 빠른 대책을 수립할 수 있었다. 이 대책에는 또한 본청을 비롯한 투자출연기관까지를 비정규직 대책대상에 포함시키는 한편 상시·지속적 업무의 전환기준을 완화하고, 서울시 산하 무기계약직의 임금 기준을 동일하게 하여 ‘공무직’이라는 이름을 부여하며, 호봉제를 적용하는 등 더욱 적극적인 처우개선 조치가 포함되어 있었다.

2차 대책은 서울시 간접고용 비정규직을 대상으로 하는 것이었다. 이는 기존의 정부대책이 간접고용 비정규직에 대한 처우개선이나 고용안정을 거의 다루지 않았다는 점에서 주목의 대상이 되었다. 서울시는 이를 위해 실태조사와 대책마련을 위한 학술용역을 ‘한국노동사회연구소’에 8개월간 맡겼다. 노동계의 대표적 싱크탱크인 이 연구소는 그 결과를 반영하여 2차 대책에서 본청을 포함한 모든 산하기관의 간접고용 비정규직의 실태를 파악하여 이들을 정책대상으로 포함시키면서 기존 정부대책안의 고용안정과 처우개선 방향을 따라가도록 하였다. 대부분이 청소·시설관리 노동자인 이들 간접고용 비정규직을 자회사로 ‘우회 직접 고용하는’ 유연한 정책수단을 사용하여 고용안정과 처우개선을 해 준 것이다. 또한 임금체계도 노동계가 한계로 지적한 처우개선 없는 무기계약직 부분을 참고하여, 서울시 산하 간접고용 비정규직의 전체적인 직무분석을 하고 전체적으로 ‘동일가치 직무 동일임금’ 원칙을 따르는 숙련급 형태의 직무급을 도입하였다<sup>28)</sup>. 종합하면 서울시의 1·2차 공공부문 비정규직 고용개선 대책은 정부합동 고용개선 대책의 ‘고용안정’이라는 큰 틀 안에서 노동계의 주장인 ‘간접고용을 포함한 실태조사’와 ‘동일가치직무에 동일임금과 처우개선’을 적용시킨 결과물이라고 할 수 있다.

#### 4) 정책형성의 조건들

정책대안의 흐름에는 수많은 아이디어가 있지만, 아이디어가 정책결정자들에게 하나의 대안으로 고려되기 위해서는 그 아이디어가 기술적으로 실현 가능해야 하며, 정책결정자들의 가치에 수용될 수 있어야 한다(Kingdon, 2011). 사회 전체의 비정규직 종합대책과 보호법안이 만들어진 2003년에서 2007년은 비정규직의 차별금지를 약속했던 노무현정부가 집권하고, 노동계의 지지를 받았던 민주노동당이 10석을 차지하던 17대 국회의 시기였다. 이 시기에는 고용을 더 유연화하여 비정규직 문제를 풀자던 경영계의 주장보다는 비정규직의 열악한 처우를 개선해주자는 입장이 정책결정자들의 가치에 부합하였다고 볼 수 있다. 그럼에도

28) 이러한 서울시의 대책에 대해 김종진(2013)은 이와 같은 간접고용 비정규직에 대한 대책을 내놓은 공공부문은 그동안 없었다는 평가를 내리기도 하였다.

불구하고 보호법안이 절충안으로 선택된 것은 현실적인 실현가능성 측면에서 노동계 의견을 수정할 필요가 있었기 때문일 것이다.

또한, 이렇게 정부 차원의 공공부문 비정규직 대책이 존재하고 있었다는 사실은 서울시가 정책대안의 흐름에서 선택할 수 있는 원안이자 하나의 대안을 제공해주는 것이었다. 서울시가 여기에 노동계 의견을 좀 더 반영한 대책을 선택했던 것은 노동계의 의견과 친화적인 가치를 지닌 공식적 지위를 가진 정책기업가(박원순 서울시장)가 존재하였고, 관련된 전문지식과 경험을 지닌 연구 집단이 이를 기술적으로 가능하도록 하는 대안을 제시하였기 때문이었다.

Kingdon(2011)은 특정 대안이 다른 대안들보다 더 우세한 위치에 있다라도 실제로 고려되기까지는 현실적으로 ‘예산의 제약(budget constraint)’과 ‘대중의 묵인(public acquiescence)’이라는 제약을 통과해야 한다고 보았다. 이런 의미에서 그동안의 정부 대책과 서울시 1·2차 대책은 이러한 측면의 제약을 무사히 넘겼기에 정책대안의 흐름에서 살아남았다고 볼 수 있다. 실제로 서울시는 대책마련에 총 77억9천만원(1차 예산 62억3천여만원, 2차 예산 15억5천여만원)의 예산을 투입하였는데, 이는 서울시의 또 다른 대표적 복지정책인 친환경무상급식의 2013년 예산이 1,330억원인 것에 비교하면 큰 액수가 아니었다<sup>29)</sup>. 또한 이러한 대책은 단순노무원, 시설·공원녹지관리원, 도로보수원, 청소·시설관리 근로자 등 상시적인 업무를 하고 있음에도 고용이 불안정하거나 간접고용으로 열악한 처우를 받으며 일하던 이들을 정책대상으로 하고 있어, 대표공약인 초등학생 무상급식이나 서울시립대 등록금 인하와 같은 분배지향의 박원순 시장의 정책기조를 지지한 시민들이 큰 저항 없이 수용할 수 있었다.

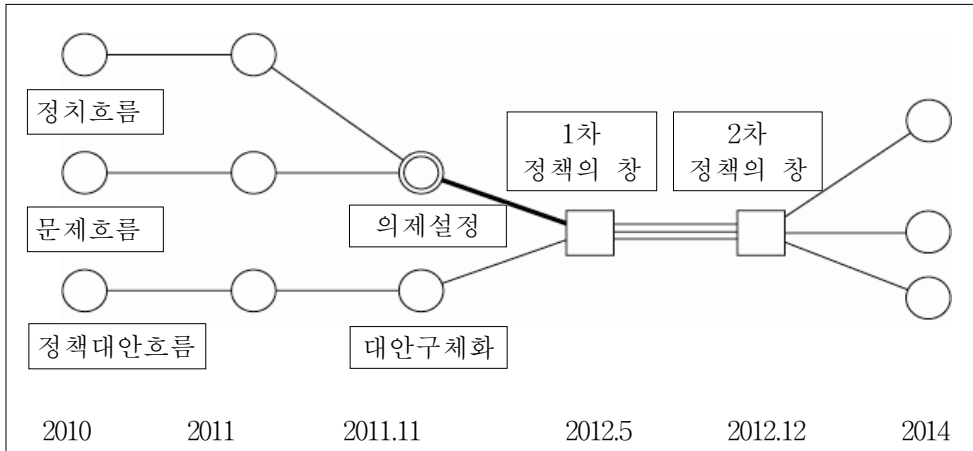
이처럼 서울시 대책의 정책대안의 흐름에서는 현실적으로 실현 가능하며 어느 정도 합의된 방향과 수단이 존재했고, 공공부문비정규직이라는 한정된 정책대상을 다룸으로써 경영계의 개입이 제한된 상황에서 용이하게 근로자를 보호하는 내용을 포함시킬 수 있었다. 또한 이러한 대책은 예산 제약이나 대중의 반대에 부딪히지 않을 정도의 규모와 방식을 가졌다.

#### 4. 정책의 창(Policy Window)과 정책기업가(Policy Entrepreneur)

서울시 공공부문 비정규직 대책에서 정책의 창이 열린 순간은 의제가 결정되고 대안이 구체화되기까지의 과정으로, ‘서울시 공공부문 비정규직 대책’ 계획이 발표된 2011년 11월부터 2차 대책이 발표된 2012년 12월을 정책형성기간으로 본다.

29) 특히 2차 정책의 경우 외주업체의 소요경비보다 직접고용 소요경비가 53억 정도 덜 드는 효과를 보여 단기적 예산절감 효과도 있었던 것으로 평가되었다(김종진, 2013).

<그림 3> 2012 서울시 공공부문 비정규직 대책 정책과정과 정책의 창



정책기업가는 정책의 창을 열기 위해 관심 문제를 부각시키고, 여러 제약을 해결할 정책대안을 실험하고, 정치적 변동을 이용하는 핵심적인 인물이다(Kingdon, 2011). 최성락·박민정(2012)은 다중흐름모형이 강조한 정책기업가의 중요성은 활동 자체가 아니라 정부가 정책의제설정과 정책결정을 수행하는 관료제적 시스템을 갖추고 있지만, 시스템과 구별되는 정책기업가 역할을 수행하는 개인에 의해 정책의제가 영향 받는다는 점이라고 하였다. 이러한 관점에서 박원순 서울시장은 ‘서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책’에서 서울시 비정규직이라는 취약 근로자의 처우개선을 제도화하려는 아이디어를 가진 정책기업가의 모습을 보여주었다.

2011년 12월 한국경영자총협회는 성명을 통해 서울시가 추진을 약속한 ‘노동음부즈맨’이 경영활동을 저해하는 월권행위이며 ‘서울지하철 비정규직 해고자 복직 조치’, ‘서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책’등에 대하여 노동계 편향적이라는 의견을 강하게 제기하였다. 서울시는 해명자료를 내어 새로운 제도는 고용노동부와의 협조와 논의 끝에 합법적 테두리 안에서 이루어지고 있으며, 서울시 정책은 양극화 시대의 영세사업자와 비정규직 노동자 보호와 같은 복지강화를 위한 것임을 강조하며 정책추진의 의지를 확실히 하였다<sup>30)</sup>. 사용자연합의 이러한 견제에도 불구하고 박원순 서울시장은 뒤이어 서울시의 발주사업 입찰 심사 시 기업의 비정규직 비율을 기준으로 삼겠다는 뜻을 밝히기도 하였다<sup>31)</sup>.

박원순 서울시장의 당선 이전까지 서울시의 공공부문 비정규직 문제에 대한 관심이나 의

30) 파이낸셜뉴스. 2011.12.5. <서울시 “市 노동정책, 균형시각서 문제 해법 강구” 경총 반박>

31) 한국경제. 2011.12.8. <“서울시 발주사업 입찰 심사때 정규직 전환비율 기준 삼겠다”>

지는 높지 않았다. Schneider와 Teske(1992)가 말한 것처럼, 정책기업가가 본질적으로 정치의 흐름과 방향을 바꾼다는 측면에서 볼 때, 박원순 서울시장의 당선 이후의 모습은 정치적 방향을 바꾸고 정치의 흐름을 정책문제의 흐름과 만나게 하고, 정책대안의 흐름과 결합하게 한 정책기업가의 모습이라고 해석할 수 있을 것으로 보인다.

이 과정에서 박원순 서울시장은 정치적 변동사건의 주인공이자 선출직 공무원으로서의 지위를 십분 활용하는 정책 기업가로서 서울시 공공부문 비정규직 문제해결의 필요성, 예상되는 성과, 그 과정에서 나타날 수 있는 어려움 등에 대해서 적극적으로 언론·시민에게 알려나가면서 대책의 필요성에 대한 공감대를 형성하였다<sup>32)</sup>. Kingdon(2011)에 따르면 성공적인 정책기업가의 자질은 1) 다른 사람들이 귀를 기울이게 만들 수 있어야 하고, 2) 넓은 정치적 연결망이나 능숙한 협상기술이 있어야 하며, 3) 사람들을 만나고, 토론하고, 법안을 만드는 시간과 자원을 투자하는 인내력이 있어야 한다. 박원순 서울시장의 역할은 정치흐름에서 정책기업가로서 선출직공무원이 얼마나 중요한 역할을 할 수 있는지를 보여주는 또 다른 사례라고 할 수 있을 것이다. 한인상(2011)이 지적한 것처럼 대책이 효과를 보기 위해서 정부차원의 방침보다 단체장의 강력한 정책 추진 의지가 더욱 필요함을 보여주기도 한다.

#### IV. 결론

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 정책 형성 과정을 분석하였다. 분석의 결과, 서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책 형성 사례에서 정책의 창을 연 과정은 다음과 같이 나타났다.

우선 정책문제 흐름에서 사회 전체적으로 10년 이상 비정규직 규모의 늘어나고, 부정적 특성이 나타나고 있다는 것이 지표와 상징적 사건들을 통해 확인되었다. 게다가 공공부문 비정규직에 대해서는 정부부처 차원의 대책이나 방침에도 불구하고 문제를 해결하지 못했다는 정책 환류도 있었다. 반면에 지방정부가 자체적인 대책을 형성하기에 총액인건비 제도와 예산 문제가 제약으로 작용하고 있었다. 정치의 흐름에서는 국가적 차원에서 노무현정부와 이명박정부를 거치면서 노동유연화라는 상황 속에서 근로자 보호대책의 필요하다는 것에 대하여 대부분 정책과정 참여자들이 공감대를 형성하게 되었다. 서울시 차원에서는 2010년을 기

32) 공공부문 비정규직의 정규직 전환이 “노동의 상식을 회복하는 일”이며, “비정규직 문제를 해결하지 않고는 사회통합과 미래발전은 없다”는 그의 주장은 이와 같은 맥락에서 이루어진 것이라고 할 수 있다(서울신문. 2012.3.23. <서울시 비정규직 1054명 정규직 전환>.)



점으로 비정규직 보호에 우호적인 민주당 소속의 정치인들이 의회의 다수석을 차지하였지만, 서울시는 이후에도 공공부문의 비정규직 고용개선에는 소극적인 정책 지향을 지니고 있었다. 이러한 상황에서 2011년 10월 박원순 서울시장의 당선은 정치의 흐름을 전환시키는 계기가 되었다. 박원순 서울시장은 비정규직 문제해결의 필요성을 적극적으로 제기하고, 실제로 이를 위한 정책 대안을 형성하고자 노력하는 정책기업가로서 2011년 11월에 정치흐름과 문제흐름을 결합시켜 서울시에서 공공부문 비정규직 문제에 관한 의제 설정(agenda setting)이 이루어진다. 이렇게 흐르기 시작한 정치와 문제의 흐름은 구체화된 대안(alternative)을 마련해낸 정책대안의 흐름과 결합하였고, 드디어는 정책의 창이 열리게 된다. 이후 '서울시 공공부문 비정규직 고용개선'이라는 의제는 정치적 흐름과 문제의 흐름, 그리고 정책대안의 흐름이 결합되어 있는 상황에서 1차와 2차에 걸쳐 비정규직 대책수립이라는 결과로 이어지게 되었다. 이와 같이 두 번에 걸쳐 서울시 정책의 창이 열릴 수 있었던 것은 정책대안이 예산의 제약과 시민의 반대에 부딪히지 않고 무사히 살아남았기 때문이다.

<표 5> 결론: 서울시 공공부문 비정규직 대책 흐름의 구성요인

구분	구성요인	서울시 공공부문 비정규직 대책과의 관계
정책문제의 흐름	비정규직 규모 인식(+)	(국가적수준) 비정규직 문제해결의 필요성 인식
	정부대책의 실패 인식(+)	(국가적수준) 기존 대책이 큰 효과가 없었고, 다른 노력이 필요해짐
	총액인건비제, 예산문제(-)	(서울시수준) 자치단체의 제도적, 예산적 제약
	공공부문 비정규직 사용유인(-)	(서울시수준) 공공부문 잉여인력 감축을 강조하는 시정 방향
정치적 흐름	국가적 분위기(+)	(국가적수준) 노무현정부-이명박정부를 지나며 비정규직 문제에 우호적인 분위기 형성
	서울시의회 민주당 의석수(+)	(서울시수준) 공공부문 비정규직 정책 지지
	박원순 서울시장의 당선(+)	(서울시수준) 공공부문 비정규직 보호대책 추진
정책대안의 흐름	사용자연합과 갈등수위 낮음(+)	정부가 사용자여서 큰 갈등 없이 대책수립
	정책환류로 대책 원안 존재(+)	실제 정책환류를 참고하여 개선 가능
	가치 수용성(+)	서울시장과 의회의 가치에 부합
	기술적 가능성(+)	기존대책의 연장선에서 유연한 정책개선
	예산의 제약 통과(+)	서울시 복지예산 내에서 감당이 가능
	시민들의 묵인(+)	시민들의 저항이 없어서 대책마련이 용이

\* 정책흐름들의 구성요인에서 (+), (-)는 각 요인이 정책추진에 긍정적 역할 혹은 부정적 역할을 했는지를 고려하여 표기한 것이다.

본 연구는 대체로 국가적인 수준의 정책 형성 과정에 대한 분석의 틀로서 사용되었던 다중 흐름모형을 지방 정부 수준인 서울시의 정책 형성 사례에 적용하고, 국가적 차원의 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 흐름에 영향을 받으면서 어떻게 지방정부가 자체적으로 작은 범위의 정책의 창을 열어 정책안을 통과시켰는지, 어떤 상호작용이 정책형성 추진에 가장 영향을 미치는지를 확인하였다. 그 과정에서 중요한 역할을 한 정책기업가에도 주목하였다. 이러한 시도는 기존의 모형의 적용 가능성을 확대시키는데 일정한 역할을 할 수 있을 것이라 기대된다. 또한 본 연구는, 정책의 형성 과정에서 각 흐름들을 결합시키는 정책기업가의 역할에만 초점을 맞추고 있지는 않다. 탄탄하게 준비되어 온 정책대안 흐름에서의 논의나 과거 현실에서의 적용을 통한 환류가 없었다면, 서울시가 정책의 창을 열기 어려웠을 것이다. 최성락·박민정(2012)은 정책대안의 흐름에서 어떤 대안이 살아남는 장면을 진화적이라고 표현했다. 좁은 정책공동체에서 극렬한 아이디어의 대치나 새로운 아이디어보다는 그동안 현실에서 실험되던 정책대안이 상황에 더 적합하게 진화한 모습을 볼 수 있었다. 정부안은 이제 비정규직 문제해결에 있어서 '상시·지속업무의 정규직화'와 '차별의 개선'이라는 큰 방향을 받아들이고 있고, 서울시에서 다시 정책적 실험을 거쳐서 '간접고용 비정규직'의 방향으로도 나아가게 된 것으로 보인다. 이미 드러난 한계인 예산이나 후속조치의 점검 등은 대안을 더욱 성숙시킬 수 있는 계기를 마련하기도 했다. 이 사례는 그런 의미에서 성숙한 정책공동체와 잘 준비된 대안의 중요성을 다시 한 번 확인시켜주고 있다.

## 【참고문헌】

- 고영욱. (2013.4.17). 공공부문 비정규직 변화 추이 발표문, 『새 정부, 공공기관 비정규직 문제 해결을 위한 토론회 자료집』. 이상규 국회의원 주관 국회토론회 자료.
- 고용노동부. (2012.01.16.). 『상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침』. 고용노동부.
- 국회 복지노동포럼. (2012). 『공공부문의 정규직 전환 개혁 사례 연구 : 서울시 개혁사례와 광역단체 비정규실태』. 국회 복지노동포럼.
- 국회환경노동위원회. (2012.12) 『공공부문 비정규 대책의 평가와 대안에 관한 연구』. 국회환경노동위원회.
- 김명환. (2010). 지방정부의 정책변동 분석-원주시청사 이전사업의 사례. 『한국지방자치학회보』, 22(3), 155-173.
- 김성희. (2006). 공공부문의 비정규직 문제 해결 방향. 『비정규노동』, 53(8): 16-36.
- 김종진. (2013). 박원순 시장의 서울시 비정규직 대책이 남긴 것. 『노동사회』, 168: 34-47.
- 김유신. (2013). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2013.3) 결과. 『노동사회』, 171: 50-93.
- 김윤배. (2007.6.26). 공공부문 비정규직 대책이 탄생하기까지. 국정홍보처 인터넷자료.
- 김인재. (2012). 한국 사회의 법과 인권, 민주주의: 이명박정부 5 년에 대한 평가; 이명박정부 노동정책의 평가와 과제. 『민주법학』, 50(단일호): 151-182.
- 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석 : Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(1): 251-283.
- 김지원. (2009). 4 대 사회보험 통합 정책형성과정 분석. 『한국정책학회보』, 18(2): 157-189.
- 김현정. (2003). 지방자치단체의 비정규직 증가원인과 문제점. 『비정규 노동』, 2003(9): 69-79.
- 노동부. (2006). 『비정규직 법률안 취지 및 내용』. 노동부.
- 노동부. (2007). 『공공기관 비정규직 종합대책 추진백서』. 노동부.
- 노중기. (2006). 노동정책 평가와 비정규직 노동: 노무현정부의 노동정책: 평가와 전망. 『산업노동연구』, 12(2): 1-29.
- 노중기. (2009). 이명박정부 출범 1 년의 노동정책. 『경제와사회』, 131-156.
- 박치성·명성준. (2009). 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구-2008 년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 18(3): 41-70.
- 서울시. (2012). 『2012-13 비정규직의 정규직화 추진 정책자료집』. 서울시 홈페이지.

- 서울시 전자회의록. (2011.6.28.). 서울시 재정경제위원회 회의록. 전자회의록 홈페이지.
- 안주엽, 김동배, 이시균. (2003). 「비정규근로실태와 정책과제 III」. 한국노동연구원.
- 양재진. (2003). 노동시장유연화와 한국복지국가의 선택. 『한국정치학회보』, 37(3): 403-428.
- 유은주. (2008). 노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구-Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여. 『한국정책과학학회 학술대회 발표논문집』, 165-185.
- 윤애림. (2009). 새로운 차별적 고용형태로서 무기계약직의 실태와 쟁점. 『산업노동연구』, 15(2): 23-60.
- 이진만·전영상. (2009). Kingdon 의 정책의 창 (Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. 『정책분석평가학회보』, 19(4): 283-305.
- 장지연, 양수경, 이택면, 은수미. (2008). 「고용유연화와 비정규고용」. 한국노동연구원.
- 조효래. (2013). 이명박정부의 노동정책. 『동향과전망』, 224-263.
- 진상현·박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구-정책흐름모형을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(3): 265-289.
- 최성락·박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 『한국정책연구』, 12(1): 119-137.
- 통계청. (2013). 「2013년 3월 근로형태별 부가조사」. 통계청 홈페이지.
- 한국경영자총협회. (2000). 「비정규직 보호에 관한 경영계 입장」. 한국경영자총협회.
- 한국경영자총협회. (2004). 「비정규직 관련 입법의 문제점 및 경영계 입장」. 한국경영자총협회.
- 한국비정규노동센터. (2012). 「공공부문 비정규대체의 평가와 대안에 관한 연구」. 국회환경노동위원회.
- 한인상. (2011.12.7). 「이슈와 논점: 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 주요 내용과 과제」. 국회입법조사처.
- 황성수. (2011). 전자거버넌스와 정책의제 설정-전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색연구. 『한국정책학회보』, 20(2): 1-21.
- 황준욱. (2013). 경기도 공공부문 비정규직 실태와 시사점. 『노동리뷰』, 98: 43-57.
- Crow, D. A. (2010). Policy entrepreneurs, issue experts, and water rights policy change in Colorado. *Review of Policy Research*, 27(3): 299-315.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*, 41(3): 738-770.
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care (2nd Edition)*. Boston: Longman, c2011.
- Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration*

*Research and Theory*, 1(2): 147-175.

Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *The American Political Science Review*, 86(3): 737 - 747

Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P.A. Sabatier. (ed.). *Theories of the Policy Process*: 65-92. Boulder, CO: Westview.

서울신문. 2002.12.21. <노무현대/노동정책 “근로자 56% 비정규직… 시정 필요” >.

한겨레신문. 2003.7.26. <비정규직 차별철폐·퇴직연금… 노사정위 공익위원안 정부 이송.>

연합뉴스. 2004.5.19. <공공부문 비정규직 대책 세부내용.>

YTN. 2004.9.9. <과건근로, 업종 확대 기간 연장.>

SBS뉴스. 2007.6.27. <오세훈 서울시장 “3년 내 정원 13% 감축”.>

동아일보, 2009.9.5. <양치기 노동부? “100만 해고설 근거 뭐냐” 비난 집중.>

오마이뉴스. 2010.7.23. <오세훈 “새 사업 쉽게 시작할 일 아니구나, 반성한다”.>

한겨레신문. 2011.06.14. <야권 “지자체부터 정규직 전환”…103곳으로 확대 방침.>

세계일보. 2011.7.1. <지자체 공공부문 비정규직화 심각.>

매일경제. 2011.10.27. <박원순의 서울 살펴보니…>.

뉴스1. 2011.11.6. <정부통계 ‘600만명’ 믿을수 있나…노동계 830만명 추산.>

매일경제. 2011.11.28. <비정규직, 무기계약직 전환…재계 강력 반발.>

한국일보. 2011.11.29. <당정, 공공부문 비정규직 정규직 전환대책 발표.>

파이낸셜뉴스. 2011.12.5. <서울시 “市 노동정책, 균형시각서 문제 해법 강구” 반박.>

한국경제. 2011.12.8. <“서울시 발주사업 입찰 심사때 정규직 전환비율 기준 삼겠다”.>

서울신문. 2012.3.23. <서울시 비정규직 1054명 정규직 전환.>

아주경제. 2013.4.8. <공공부문 비정규직 근로자, 2015년까지 정규직 전환.>

중앙일보. 2013.5.1. <비정규직 실태는 … 전체 근로자 33% 591만 명 급여는 절반, 고용은 불안.>

프레시안. 2013.5.23. <정규직-비정규직 임금 격차, 2004년의 거의 2배.>

한국경제. 2013.10.24. <비정규직 10명중 3명은 대졸…190만명 ‘사상최대’.>

e나라지표 <http://www.index.go.kr>

**정 민 경** : 현재 경기대학교 일반대학원 행정학과에 재학중이다. 연구 관심분야는 정책과정, 지방자치, 전자정부 등이다(minkyung.jei@gmail.com).

**이 병 량** : 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 영화검열제도 형성의 정치과정-영화사전심의 위헌결정(헌법재판소, 1996. 10) 이후의 논쟁을 중심으로, 2002), 현재 경기대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심 분야는 행정이론, 문화정책 등이고, 최근 논문으로 “관료의 나르시시즘 연구(2014)”가 있다(libertas@kyonggi.ac.kr).