

노동정책연구
2020. 제20권 제3호 pp.107~132
한국노동연구원
<https://doi.org/10.22914/jlp.2020.20.3.005>

연구논문

「비정규직 보호법」의 경로변화 연구: 역사적 제도주의와 이익집단 위상변동의 결합모형을 중심으로

최미혜*
박용성**

본 연구는 「비정규직 보호법」의 경로변천 과정을 역사적 제도주의와 이익집단 위상변동의 결합모형을 통해 분석하였다. 먼저, 역사적 신제도주의적 관점에 기반을 둔 경로의존 및 경로진화모형을 통해 사례를 살펴보고자 하였다. 아울러 제도의 지속 및 변화라는 양상에 영향을 미치는 추동 기제로서 제도 외부적 요인(제도적 및 이슈적 맥락)과 제도 내부적 요인(행위자의 움직임)을 살펴보기 위하여 이익집단 위상변동모형을 일부 활용하였다. 연구 결과, 「비정규직 보호법」은 IMF라는 결정적 시기와 김대중 정부 출범이라는 우연성에 의해 경로가 시작되었고, 기존의 법안, 외부적 및 내부적 요인에 영향을 받으며 점진적인 총화(대규모, 소규모)의 형태로서 경로진화가 진행되었다. 즉, 본 연구에서 구축한 결합모형이 사례분석에 적합한 분석틀인 것으로 나타났다. 분석결과를 토대로, 향후 「비정규직 보호법」의 정책변화 방향을 예측해보고, 이와 함께 논의될 필요성이 있는 이슈에 대해 분석하였다.

핵심용어 : 「비정규직 보호법」, 역사적 제도주의, 경로진화, 이익집단 위상변동모형

논문접수일: 2020년 5월 4일, 심사의뢰일: 2020년 5월 12일, 심사완료일: 2020년 6월 2일

* (제1 저자) 충남도립대학교 자치행정학과 강사(choimeehye@naver.com)

** (교신저자) 단국대학교 행정학과 교수(dragonstar@daum.net)

I. 서론

「경제활동인구조사」 부가조사 결과에 따르면 우리나라의 비정규직 근로자는 2019년 8월 기준 정규직 1,200만 명(58.4%), 비정규직 856만 명(41.6%)으로 나타났다(김유선, 2019). 비정규직의 비율은 2001년(737만 명, 55.7%)부터 2010년(859만 명, 50.4%)까지 임금노동자의 절반을 넘는 수치를 보였으나 지속적으로 감소하여 2019년에는 856만 명인 41.6%로 나타났다. 반면, 정규직의 비율은 2001년(585만 명, 44.3%)부터 2009년(767만 명, 47.7%)까지 40%대였으나 2010년(886만 명, 50.6%)에 50%대에 진입하여 2019년(1,200만 명, 58.4%)까지 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 임금근로자 내 40%가량은 비정규직으로 나타나 여전히 해결되지 못한 사회적 문제로 남아 있다. 문재인 정부는 참여와 신뢰를 통한 공공성 회복을 목표로 사회적 가치 달성을 주요한 정부혁신전략으로 채택하였다. 아울러, 공공성 및 사회적 가치 중심으로 공공기관 경영평가 제도를 전면 개편(2017. 12월)하고 사회적 가치 평가 비중을 확대하였다(기획재정부, 2019. 6. 20). 이에 따라 각 공공기관은 비정규직의 정규직 전환을 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다. 특히, 한국토지주택공사(LH)는 2017년 기간제 근로자 1,261명을, 2018년에는 파견·용역 근로자 1,715명을 정규직으로 전환하면서 일자리창출 우수기관으로 선정되기도 하였다(국민일보, 2019. 5. 15).

김대중 정부 이후 인력활용의 유연성 제고 및 경비 절감을 강조한 정책들이 도입되면서 비정규직 근로자의 규모가 크게 증가함을 보였다. IMF 외환위기 이후 급속하게 증가한 비정규직 근로자의 고용안정과 권익 보호를 위해 1998년 2월 20일 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정되었고, 2007년 6월 29일 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 개정 및 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정되어 현재까지 시행되었다. 파견 근로자와 기간제 및 단시간 근로자의 근로 보호 목적을 가지고 제정·시행된 법임에도 불구하고 「비정규직 보호법」이 시행된 후 비정규직 근로자들은 열악한 근무환경, 정규

직과의 차별, 2년 근무기간 제한 등으로 인한 어려움이 가중되었다. 이 때문에 비정규직의 양산 현상과 아울러 「비정규직법」의 보호 대상에서 제외된 근로자가 늘어나는 역전 현상을 초래하였다. 특히, 비정규직의 고용불안정성과 임금 격차 문제는 주요한 문제로 대두되었다. 「기간제법」에 의거, 2년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 기간제 근로가 가능함에 따라 계약 만료 후 실업자가 되는 상황이 지속적으로 반복될 수 있다는 점이 제기되었다. 고용노동부(2013)가 비정규직 근로자의 노동이동 경로를 분석한 「근로자패널조사」에 따르면, 기간제 근로자(2년 제한적용자) 121만 명 가운데 정규직 전환·이직률은 18만 명(15.1%)에 불과했고, 일자리 이동자는 절반이 넘는 67만 명(55.6%)으로 나타났다. 또한 비정규직의 월 평균임금은 정규직(331만 원)의 절반가량인 171만 원(2019. 8월 기준)이며, 법정 최저임금 미달자는 지속적으로 증가 추세로서 임금 불평등이 심각한 상황이다. 이로 인해 취준생과 공시족의 증가, 일을 해도 빈곤한 워킹푸어(Working Poor) 증가 등의 사회문제까지 초래되고 있다. 고용 및 노동정책은 소득과 직결되기 때문에 개인의 삶의 질뿐만 아니라 사회적 양극화, 국가경제 등 광범위한 차원에까지 영향을 미칠 수 있는 중요한 사안이다. 특히, 임금노동시장 내 40%가량을 차지하는 비정규직에 대한 논의는 반드시 이루어져야 할 과제임에 틀림없다.

비정규직 문제에 대한 정책적 함의를 도출하기 위해서는, 먼저 비정규직 정책의 근간이 되고 있는 「비정규직법」에 대한 파악 및 분석이 필요하다. 본 연구는 「비정규직 보호법」의 변천 과정에 대해 역사적 제도주의의 거시적 관점을 활용하여 경로의존과 경로진화를 살펴보고, 아울러 Mucciaroni의 이익집단 위상변동모형을 활용하여 중범위적 관점에서 제도 외부요인(제도적 및 이슈적 맥락)을, 미시적 관점에서 제도 내부요인(이익집단)까지 살펴보았다. 이를 위해 역사적 제도주의와 이익집단 위상변동모형을 결합한 연구분석틀을 구축하고, 「비정규직 보호법」 사례분석을 시도하였다.

본 연구는 비정규직 고용에 관한 근간이 되는 「비정규직 보호법」의 형성과정에 대한 성찰의 기회를 제공하고 바람직한 경로변화의 방향에 대한 논의의 장을 열고자 시도하였다는 점에서 의의를 가진다.

II. 이론적 배경

1. 역사적 제도주의

신제도주의는 인간 행위를 설명하는 데 있어서 사회적 맥락과 완전히 유리되어 존재하는 원자화된 개인으로부터 사회현상을 설명하려는 행태주의 등 기존의 지배적인 사회과학 이론에 대한 비판에서 출발한다(하연섭, 2011: 6). 역사적 제도주의는 선호를 제도적 구조의 내재적 산물로서 이해하는 특징 때문에(krasner, 1988: 70), 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해 주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 둔다(하연섭, 2011: 45). Howlett과 Rayner(2006: 1)는 정책 배경 내에 식별되는 패턴뿐만 아니라 그 뒤에 함축되어 있는 역사적 이론에 대한 주의 깊은 탐색이 필요함을 언급하였다. 이러한 맥락으로서의 제도는 구성원들이 다양한 문제를 해석하고 실행 가능한 대안을 선택하는 데 미치는 영향(윤희중, 2011: 192)에 의해, 행위자가 선호와 의사결정에 제약을 받지만 아울러 행위자의 일정한 역할을 중시한다는 점에서 제도가 인간의 행위를 결정한다는 구제도주의와 차이가 있다(김윤권, 2005: 172). 즉, 역사적 제도주의의 관점은 개인이 원자화된 개인 행위와 다르게 사회적 맥락에 영향을 받는 피동적인 객체가 될 수 있는 반면, 영향을 주는 능동적인 주체가 될 수도 있다. 김태일과 김선희(2006: 43)는 제도를 규칙 혹은 상호작용의 기본틀로서, 김윤권(2005: 303)은 행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적·비공식적 관계로서, 하연섭(2011: 44)은 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약 요인으로 보았다.

Krasner(1984) 등은 역사적 관점에서 제도변화의 초기 설명방식으로 단절된 균형모형을 제시하였다(이재술·이민창, 2014: 3~4). 단절적 균형은 외생적 충격에 따른 단절로 인해 발생하는 제도적 정체에 대한 설명을 취하고 있다. 이러한 단절적 균형에서는 결정적 분기점과 경로의존의 핵심적 개념을 살펴볼 수

있다. 먼저, 결정적 분기점은 거시적이고 국내적 구조에 해당하는 제도 외적요소가 위기, 사건, 충격을 맞이하여 급격히 제도의 핵심 구성요소들에 변화의 계기를 자극하는 시기를 의미한다(김윤권, 2005: 307). 그 다음으로, 경로의존이란 고정된(locked-in) 특성을 강조하는 개념으로, 이전의 특정 시점에서 이루어졌던 선택이 경로화 되어 그 이후에 이루어질 수 있는 선택에 지속적인 영향을 미친다. 즉, 이전 선택은 나중에 취할 수 있는 경로에 영향을 미칠 수 있다는 것에 주목한다(Ongaro, 2013: 359). 역사적 맥락에 의해 제도가 일단 형성되면, 그 다음 시점으로 이전하더라도 변화된 환경에 맞추어지기보다는 기존 정책과 제도 자체의 경로에 따라 움직이게 된다는 것이다(김선명, 2000: 188). 즉, 단절적 균형모형은 제도와 제도 간 탁월한 격차와 제도 정체를 설명하는 데 유용하지만, 제도 붕괴 없이 이루어지는 점진적 제도변화를 설명하는 데는 적합하지 못하다는 한계점을 내포한다. 새롭거나 혁신적인 정책뿐만 아니라, 점진적으로 이루어지는 경우의 정책 개선이 존재하기 때문이다(Hogwood & Peters, 1983; Polsby, 1984; Bennett & Howlett, 1992: 275에서 재인용). 즉, 단절적 균형모형은 외부적 충격에 의한 단절로 발생하는 제도적 정체 기간과 그 이후 간의 탁월한 간극을 명쾌하고 함축적으로 묘사하지만, 점진적 변화 방식을 설명하는 분석적 틀은 부재했다(Streeck & Thelen, 2005: 3).

이에 따라, 내부요인(특히 행위자)에 의해 진화되는 완만한 변형에 초점을 맞춘 분석 방법이 대두하였다. 경로진화는 기존의 경로가 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변하기 시작해서 점진적 변화들이 일어나고, 결국에는 누적되어 새로운 경로가 형성되는 것(하태수, 2010: 6)을 의미하는데, 경로의존과는 달리 새로운 경로의 시작 시점에서 우발적 외부 충격을 필요로 하지 않는다(김은미, 2012: 53). 즉, 상당한 역사적 파열 또는 틈을 통한 갑작스럽고 불연속적인 변화가 아니라 점진적인 변화의 누적을 통한 변화가 종종 이루어지는데(Djelic & Quack 2003: 309~310; Streeck & Thele, 2005: 18~19에서 재인용), 바로 이것을 경로진화의 특징으로서 이해할 수 있다.

Streeck과 Thelen(2005: 31)은 점진적임에도 불구하고 제도의 변화를 가져오는 경로진화의 다섯 가지 유형으로 대체, 충화/가점, 표류, 전환, 소진/탈진을 제시하였다. 첫째, 대체(displacement)의 메커니즘은 결합/부족으로서, 지배적인

제도에 종속되어 있는 부가적인 특징들이 서서히 증가하는 것을 의미한다. 기존 제도적 설정 내부에 새로운 논리가 생겨나면서, 내재된 제도적 자원의 재발견/활성화가 이루어지는 것이다. 둘째, 층화/가점(layering)의 메커니즘은 격차의 증가로서, 기존 제도의 상태/구조의 점진적인 변화를 위해 새로운 요소들이 부착되어지는 것을 의미한다. 새로운 제도의 성장보다 낡은 것들의 가장자리 위에 생성되어지는 것이다. 즉, 낡은 것과 낡은 것의 점진적인 변화 사이에서의 타협이나 절충이라고 볼 수 있다. 셋째, 표류(drift)의 메커니즘은 고의적 방치로서, 제도적 실행의 불이행에도 불구하고 제도유지에 대해 무시하는 것을 의미한다. 진화된 외부적 조건 내에서 규칙이 적응/변화되지 않고 남아 있는 것이다. 넷째, 전환(conversion)의 메커니즘은 방향 수정과 재해석으로서, 선견지명의 부족으로 인한 제도적 설계의 한계를 의미한다. 아래로부터 규칙이 재해석됨에 따라 변화된 조건과 함께 변화가 재배치될 공간을 여는 것이다. 이를 통해 기존의 제도에 새로운 목적이 부여되는 현상이 이루어지는 것이다. 다섯째, 소진/탈진(exhaustion)의 메커니즘은 고갈로서, 시간에 따른 제도의 점진적인 고장을 의미한다. 제도 소진으로 인해 정상적인 작동에 훼손이 가해져 성장의 한계에 이르는 것이다. 결국 기존 제도들이 점진적으로 해체되는 현상에 처하는 것이다.

역사적 제도주의를 활용한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 기본적으로 역사적 신제도주의와 관련한 이론적·학문적 차원의 연구에는 하태수(2001), 김윤권(2005), 김선명(2007), 구현우(2009), 김태은(2015) 등이 있다. 역사적 제도주의는 다양한 제도 및 정책 과정을 설명하는 방법으로서 활용되어 관광(심원섭, 2009), 금융(김선명, 2000; 박훈탁, 2014), 게임(신현두, 2015; 장성갑·이자영, 2012), 예술(금성희·남재걸, 2017), 법(원혜육, 2009; 채성준, 2017), 산업기술(이창무, 2015; 주성돈, 2011), 의료(홍세영·김철주·오수경, 2018), 부동산(김은미, 2012; 조덕훈, 2019), 복지(이용표, 2005; 임가영·홍순만, 2018; 이진숙, 2019; 양종민, 2019), 정부조직(염재호·홍성만·왕재선, 2004; 채성준·박용성, 2014; 김상용·조승현, 2016) 등 다양한 분야의 제도 및 정책 연구를 살펴볼 수 있다.

역사적 제도주의를 활용하여 고용 및 노동정책의 변동을 분석한 선행연구에

는 임금정책(유형근, 2014), 여성고용정책(황유정, 2014), 근로연계복지정책(김명희, 2008), 노동정책(이종선, 2018) 등이 있다. 이 가운데 역사적 제도주의 관점에서 문재인 정부의 노동정책에 대해 분석한 이종선(2018)의 연구는 본 연구와 가장 유사하다. 그러나 본 연구는 이종선(2018)의 연구보다 시간적 연구범위를 확장하되, 연구대상을 「비정규직 보호법」으로 한정하여 구체적인 사례분석을 시도하였다는 점에서 기존의 선행연구와 차별성을 가진다.

2. 이익집단 위상변동모형

기본적으로 Mucciaroni의 이익집단 위상변동모형은 정책변동, 제도맥락과 이슈맥락에 의한 이익집단 위상의 변동으로 구성된다. 이익집단 위상변동모형의 거시적인 구조틀을 살펴보면, 제도맥락과 이슈맥락(독립변수)이 정책변동(매개변수)에 영향을 미치고, 정책변동은 마지막으로 이익집단 위상의 변동(종속변수)에 영향을 미치는 것으로 살펴볼 수 있다.

Mucciaroni는 제도맥락을 광의로 해석하여 입법부와 행정부의 구성원들이 특정한 정책이나 산업에 대해서 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭하는 것으로 정의하였고, 이슈맥락은 정책의 유지 또는 변동에 미치는 요인(이념, 경험, 환경적인 것)을 망라하였다(양승일, 2014: 70). 먼저, 제도적 맥락(*institutional context*)은 입법부와 행정부의 구성원들이 특정한 정책이나 산업에 대해 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭하는데, Mucciaroni는 주무부처의 자율성, 의회 상임위원회의 위상과 정치적 리더십에 대해 많은 관심을 갖고 있다(Mucciaroni, 1995: 18~23; 배용수, 2019: 63에서 재인용). 그 다음으로, 이슈적 맥락(*issue context*)은 특정 정책의 유지 또는 변동에 영향을 미치는 정치체제 외부의 상황적 요소로서, 이념, 여론, 돌출적 정책 제안 등이 있다(배용수, 2019: 63). 양승일(2012)은 제도적 맥락을 국회의결, 법원판결 등 제도적 참여자가 이익집단에게 영향을 주는 것, 이슈맥락을 아직 공식화되지 않은 공공사이의 쟁점이 이익집단에게 영향을 미치는 것으로 설명한다(온라인행정학전자사전). 만일 제도맥락과 이슈맥락이 서로 다른 방향으로 영향력이 발휘될 경우, 이슈맥락보다 제도맥락에 영향을 받게 된다는 것이 연구자들의 입장이다. 제도 및

〈표 1〉 제도적·이슈맥락에 따른 이익집단 위상변동

		제도적 맥락	
		유리	불리
이슈 맥락	유리	위상상승(fortunes rose)	위상저하(fortunes contained)
	불리	위상유지(fortunes maintained)	위상쇠퇴(fortunes declined)

자료: 양승일(2014: 71).

이슈맥락에 따른 이익집단 위상의 변동 유형은 첫째, 제도맥락과 이슈맥락이 모두 유리한 경우 위상상승, 둘째, 제도맥락과 이슈맥락이 모두 불리할 때는 위상쇠퇴(하락), 셋째, 제도맥락은 유리하고 이슈맥락이 불리할 경우 위상유지, 넷째, 제도맥락은 불리하고 이슈맥락이 유지할 경우 위상저하(하락)로 구분할 수 있다.

Mucciaroni의 이익집단 위상변동모형을 활용한 주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, Mucciaroni의 모형을 단일 분석틀로 활용하여 진행한 연구에는, 이상덕(2011)의 호주제 폐지 정책 사례연구, 김성우와 최인규(2014)의 약사법 개정안 사례연구, 김현주와 정제영(2018)의 외국어고 사례연구가 있다. 그 다음으로 다른 모형과 결합하여 진행한 연구에는, 이익집단의 위상변동 및 Hogwood와 Peters의 정책변동유형을 적용하여 소프트웨어 산업 정책을 분석한 강혜연과 엄태호(2016)의 연구, 이익집단의 위상변동 및 정책딜레마모형을 적용하여 강사법을 분석한 배용수(2019)의 연구, 다중흐름 및 전문가 집단의 위상변동모형을 적용하여 참여정부의 전시작전통제권 결정을 분석한 박상중과 고찬(2014)의 연구, 다중흐름 및 이익집단의 위상변동모형을 적용하여 스크린 쿼터 정책을 분석한 양승일(2014)의 연구, 정책지지(옹호)연합모형과 이익집단의 위상변동모형을 적용하여 건설업 업역구분의 정책을 분석한 홍윤호(2020)의 연구 등이 있다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

앞서 언급한 바와 같이, 본 연구에서는 역사적 제도주의 이론과 이익집단 위

IV. 사례분석

1. 제도 도입배경과 경로시작

「비정규직 보호법」은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 「기간제법」), 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 「파견법」), 「노동위원회법」 등 비정규직보호 관련 법률을 통칭한다. 「비정규직 보호법」은 일반적으로 「비정규직법」으로도 불리는데, 조용만(2012: 1)은 「기간제법」과 「파견법」을 「비정규직법」으로 규정하고 있다. 즉, 「비정규직법」과 「비정규직 보호법」이란 용어의 개념적 의미가 상호 일맥상통한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 「비정규직법」과 「비정규직 보호법」의 용어를 통일하여 모두 「비정규직 보호법」으로 통칭하고자 한다. 일반적으로 「비정규직 보호법」은 2007년 7월 1일부터 시행·제정된 법률을 의미하는 경우가 많으나 본 연구에서는 「비정규직 보호법」의 기간을 보다 확장하여 「파견법」이 제정된 시점을 경로시작 기점으로 설정하고 정책을 분석하였다.

가. IMF외환위기

1997년 11월 22일 김영삼 정부는 금융·외환시장의 어려움을 극복하기 위해 국제통화기금(IMF)에 200억 달러 규모의 구제금융 지원을 요청하였다(한겨레, 1997. 11. 22). IMF합의 이행조치 중 노동시장정책 발전분야에 근로자 파견제 제도화가 포함되었고, 이에 따른 노동시장정책의 변화는 예견된 것이었다. 즉, 1998년 7월 1일부터 시행된 법의 표면적인 목적은 파견근로자의 권익보호였지만, 실질적인 목적은 사용자의 인력확보 용이와 고용 유연성의 향상을 통한 IMF 구제금융의 이행조건에 부응하기 위함이었다.

국내총생산 및 경제성장률은 IMF 외환위기로 인한 경제적 상황을 실증적으로 보여준다. 국내총생산 및 경제성장률은 IMF 외환위기로 인한 경제적 상황

을 실증적으로 보여준다. 상승 추세를 보이던 국내총생산(1995년 436,989십억 원, 1996년 490,851십억 원, 1997년 542,002십억 원)은 1998년(537,215십억 원)에 주춤했고, 경제성장률은 1995년부터 1997년까지 각 9.6%, 7.9%, 6.2%를 유지하다가, 1998년에는 -5.1%를 기록하였다(e-나라지표 홈페이지). 1998년부터 시작된 경기의 장기침체, 경영악화로 인한 기업의 연쇄도산 및 대량실업 사태하에서 경제성장 위축, 국제수지 악화, 외채증가, 금융부실, 주가폭락, 물가상승, 실업자 양상 등 사회문제들을 유발시켰다(이천현, 2002: 59).

나. 신자유주의 지향 김대중 정부 출범

1997년 김대중 대통령의 당선은 발전국가로부터 신자유시장경제로의 전환에 있어서 중요한 계기가 된 사건이다(하연섭, 2006: 13). IMF 사태는 세계화와 신자유주의라는 정책기조를 도입하는 계기가 되었고, 특히 경제위기에 처해 있는 상황에서 매력적인 국가전략으로 간주되었다. 1997년의 외환위기 이후 세계화와 개방화는 더욱 증대되어 이제 한국 경제는 세계금융자본의 축적구조 속에 깊숙이 편입된다(김시백, 2012: 38). 미국과 영국이 주도한 세계화의 물결에 따라 황금구속복을 몸에 맞춰 입으려는 정부의 신자유주의 정책은 비정규직 근로자 증가의 결정적인 요인으로 작동하였다(서혁준·전영평, 2006: 290). 이러한 정책기조의 형성이 가능했던 것은 바로 1998년 김대중 정부(국민의 정부)의 등장이라는 사건에 기인한다. 김대중 정부의 신자유주의적 구조개혁은 김영삼 정부 때까지의 고성장과 저실업 정책기조에 기반하였던 한국의 노동시장 구조를 근본적으로 변화시켰다(이종선, 2001: 4).

1995년도부터 1997년도까지의 실업률은 각 2.1%, 2%, 2.6%를 유지하였으나 1998년 7%로 급증했다. 1998년 취업자는 전년도 대비 127% 감소하였고 실업률은 1997년 2.6%에서 1998년 7%로 급격히 증가하는 등 외환위기에 봉착한 우리나라는 국가부도 위기에 직면하였다(김시백, 2012: 34).

다. 노사정 간 협력적 상호작용

정부는 1993년부터 몇 차례 파견 관련 법안을 마련하였지만, 노동계를 중심

으로 하는 반대론에 부딪혀 입법화에는 성공하지 못하였다(강성태, 1998: 1~2). 그러나 1997년 IMF 경제위기가 발생함에 따라 노동계는 파견 관련 법안 제정에 협력할 수밖에 없는 상황에 직면한다. 대선 기간 중에 민주노총 진영(노동계)은 대선 후보들에게 먼저 고용안정 협약을 맺자는 사회적 대화를 제안하였고, 이를 계기로 1998년 2월 6일 경제위기 극복을 위한 사회협약인 노사정 대타협이 이루어진다(최영기·김대환·윤기철, 2010: 39). 이에 대해 최장집(2008: 181)은 사회협약 당시의 타협체제는 상당히 불안정하여 관치 경제에서 협치 구조로 가기에는 미흡한 구조였다.

사회협약 가운데에는 1998년 2월 임시국회에 「파견근로자 보호 등에 관한 법률(안)」을 제출하는 내용이 포함되었다. 즉 파견기간을 일 년 이내(당사자 합의 시, 일 년 더 연장 가능)로 하는 조항이 포함되었다.¹⁾ 이는 표면적으로 파견 근로자 보호를 목적으로 하지만, 실질적으로는 사용업체들이 파견 근로자를 해고할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 협약결과에 대해 한국노총은 내부적 반발을 무마하였으나 민주노총은 1997년 총파업의 성과를 무효화시켰다는 비판 속에서 지도부가 전원 사퇴한다(이덕로·강계삼, 2008: 31). 결과적으로 노사정 간의 합의에 의해 사회협약이 이루어졌고, 사회협약에 근거하여 「파견법」 제정을 추진하였다. 다만, 노사정 간의 사회협약은 국가 경제적 위기라는 특수한 상황을 극복하기 위한 것으로써, 자율적이고 역동적인 상호작용 가운데에서 이루어지지 못했다고 볼 수 있다.

2. 비정규직 보호법의 변천

가. 1998년 2월 20일~2003년(도입기): 경로시작(A)

상술하였듯이 「비정규직 보호법」은 IMF라는 외부적 충격과 아울러 신자유주의를 지향하는 김대중 정부의 등장, 사회협약이라는 우연성에 영향을 받아 「파견법」이 제정(1998. 2. 20) 및 시행(1998. 7. 1)되면서 제도의 새로운 경로

1) 1992년 2월 20일에 제정된 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조제3항에는 2년 이상 고용한 파견근로자에 대해 사용 사업주가 직접 고용한 것으로 간주한다는 내용이 명시되어 있다.

가 시작되었다. 「비정규직 보호법」의 변천 과정은 <표 2>와 같다. 실질적인 「파견법」 제정의 일차적 의미가 종래 금지되었던 근로자 파견의 합법화라는 점에서 볼 때 법률이 시행될 경우 비정규직 근로자의 증가를 초래할 수 있음에도 불구하고 입법(경로시작)이 성공할 수 있었던 요인으로는 IMF라는 외부충격, 그리고 IMF 경제위기 극복을 위한 노사정의 협력적 상호작용, 세계화와 신자유주의를 지향하며 등장한 김대중 정부의 출범을 들 수 있다.

제도 도입의 배경을 구체적으로 살펴보면, 첫째, IMF라는 외부적 충격과 이로 인한 국내총생산 및 경제성장률 하락이라는 상황적 요인이 존재했다. IMF에 구제금융을 요청하면서 기업과 금융부문에서의 구조조정이 불가피해졌고, 김대중 정부는 신자유주의 지향적인 제도적 맥락을 채택하게 되었다. 강한 제도적 맥락의 흐름(외부요인) 속에서 노사정은 사회협약(내부요인)을 통해 「파견법」을 도입하였다. 「파견법」 도입의 제도적 맥락은 사용자에게 유리하고 노동자에게는 불리하게 작용한 것으로 보인다. 결과적으로 제도가 도입되고 경로가 시작됨에 따라 사용자 집단의 위상은 상승한 반면, 비정규직 노동자 집단의 위상은 쇠락하였다.

<표 2> 1998년 2월 20일~2003년(도입기) : 경로시작(A)

시기	내용	결과
1997.	IMF 위기	외부충격
1998. 2. 6	90개 항의 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’	내부적 우연성
1998. 2. 25	김대중 대통령 취임(신자유주의 지향)	외부적 우연성
1998. 2. 20	2월 20일 「비정규직 보호법(파견법)」 제정	경로시작(A)
1998. 7. 1	7월 01일 「비정규직 보호법(파견법)」 시행	

나. 2004~2005년(유보기) : 경로진화 실패

2004년 9월 9일 정부는 「비정규직 보호법안」(「파견법」 개정, 「기간제법」 제정)을 확정하고 11월 8일에 국회에 제출하였다.2) 2004년 11월 29일, 2005년 2

2) 「파견법」 주요 내용: 현행 근로자파견 대상업무는 26개 업무로 한정되어 노동시장의 인력 수요에 부응하지 못하고 불법파견의 원인으로 작용하는 문제가 있어 이를 개선(의안번호 170752, 정부제안, 2004. 11. 8. 제안), 「기간제법」 주요 내용: 기간제 근로계약을 반복 갱신하여 기간제근로자를 장기간 사용하는 데 대한 법적 제한이 없어 정규직 근로자에 대한

월 24일 두 차례 모두 국회에서 「비정규직 보호법」 처리가 유보되었고, 2004년 4월 8일부터 5월 2일까지 국회주도로 이루어진 노사정 간 11차례의 협상은 모두 무산된다. 「비정규직 보호법안」을 둘러싼 핵심 쟁점은 비정규직이 정규직화 되는 시점을 결정하는 사용기간의 명시 여부였는데, 사용기간을 법에 명시할 경우 고용자가 이를 남용할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

경로변화모형에 따른 분석결과, 이 시기에 이루어진 「비정규직 보호법」의 경로진화는 실패로 나타났다. 법안이 무산된 제도 외부적 요인으로는 구제금융 195억 달러 전액 상환 완료 및 IMF 관리체제 종료(2001. 8. 23), 대규모 비정규직의 양상에 따른 공론화로 구분하여 분석할 수 있다. IMF 외환위기 직후에는 경제위기 이데올로기가 작동하면서 비정규 노동 확대에 대한 도덕적 비난을 면할 수 있었지만, 이후 대규모 비정규직의 양상과 근로조건의 악화 등이 공론화되면서 비정규직 확대라는 정책대안은 여론의 지지를 얻지 못했다(프레이션, 2005. 5. 4). 경로진화 실패에 영향을 미친 내부요인으로 먼저 변화된 정치경제적 환경에서 협력적 상호작용을 이끌어 내지 못한 관련 이해당사자 집단(노·사·정·인권위 등)들 간 침예한 갈등구조를 들 수 있다. 2005년 4월 초 환경노동위원회 주도로 열린 노사정 협상은 노동계에 불리하게 진행되었는데, 4월 14일 국가인권위원회가 노동계 요구와 유사한 내용으로 의견을 밝히면서(조상기, 2006: 46) 집단 간 갈등은 다시 고조되었다.

제도의 경로진화 실패 과정을 노사정 간 쟁점사항과 함께 살펴보면 다음과 같다. 기간제와 관련하여 정부는 3년까지 사용(초과 시 해고제한), 노동계는 사용기간 1년 제한, 경영계는 사용기간 3년 초과 시 해고제한 규정 삭제를 주장하였다. 파견제와 관련하여 정부는 3년까지 사용 후 직접고용 및 네거티브 방식(파견업종 일부 제외하고 전면 허용), 노동계는 2년 초과 시 고용의제 유지, 포지티브 방식(파견 허용업종 명시하고 나머지 금지), 경영계는 네거티브 방식을 주장하였다. 2004년과 2005년의 유보기 시기는 「파견법」이 도입된 IMF 외환위기 시기에 비해 제도적 맥락의 흐름이 약해질 수밖에 없었다. 반면, 대규모 비정규직과 근로조건 악화 등의 문제점들이 공론화되었고, 이러한 이슈적 맥락

해고제한 제도를 회피하기 위해서 기간제근로자를 사용하는 경우가 많은 바 이를 개선(의안번호 170753, 정부제안, 2004. 11. 8. 제안).

〈표 3〉 2004~2005년(유보기) : 경로진화 실패

시기	내용	결과
2004. 9. 9	정부, 「비정규직 보호법안」 발표	경로진화 실패 (AB)
2004. 11. 8	정부, 「비정규직 보호법안」 국회 제출	
2004. 11. 29	국회, 「비정규직 보호법」 처리 유보	
2005. 2. 24	국회, 「비정규직 보호법」 처리 유보	
2005. 3. 17	민주노총, 「비정규직 보호법」 노사정 교섭 방침 결정	
2005. 3. 21	민주노총·노사정대표자회의 재개 합의	
2005. 4. 5	노사정대표자회의의 8월만에 재개	
2005. 4. 6	국회 환노위, 노사정대표자 간담회 개최	
2005. 4. 8~5. 2	국회-노사정, 1~11차 「비정규직 보호법」 실무협상	
2005. 5. 3	국회, 「비정규직 보호법」 처리 유보	
2005. 6. 10~19	국회-노사정, 「비정규직 보호법」 추가 논의	
2005. 6. 28	국회, 「비정규직 보호법」 처리 유보	

은 노동자 집단에게 유리하고 사용자 집단에게는 불리하게 작용하면서 결과적으로 경로진화에 부정적인 영향을 주었다.

다. 2006~2008년(전진기) : 경로진화 성공, 총화(AB)

2006년 2월 27일 「비정규직 보호법안」이 국회 환노위를 통과하고, 2006년 11월 30일 「비정규직 법안」이 국회 본회의에서 직권상정되어 전격적으로 통과된다. 정부가 법안을 제출한 지 2년을 넘기고 국회의 입법이 성사되었다(노동부, 2006: 1). 「파견법」은 제정 이후 법안이 개정(2006. 12. 21) 되면서 최초의 경로진화가 이루어졌다. 「파견법」의 개정과 함께 새롭게 제정된 「기간제법」은 2007년 1월 1일부터 시행되었고, 이를 통해 파견 근로자뿐만 아니라 기간제 근로자까지 범위를 확장시키면서 「비정규직 보호법」의 틀을 구성하였다. 이 시기에서는 「기간제법」 사용자가 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 기간제 근로자를 사용할 수 있도록 하는 내용이 주요 쟁점으로 다루어졌다.

당시 「비정규직 보호법안」은 고용의 유연화를 제도화할 뿐 아니라 비정규직 노동자의 무분별한 사용방지 및 권익 보호라는 모순적 입법목적을 내포하고 있기에 노동계는 파업으로, 경영계는 고용회피를 압박수단으로 각각 유리한 법안을 통과하기 위해 입법경쟁을 하였다(최훈중, 2010: 18). 결국, 경영계는 「비정

규직 보호법」 통과 지지성명을 내면서 찬성 집단으로, 노동계는 반대 집단으로 대립하였고, 정치권에서는 찬성 집단(한나라당, 열린우리당)과 반대 집단(민주노동당) 간 갈등을 겪었다. 11월 30일 비정규직 법안 처리를 반대하는 민주노동당 당직자들은 본회의장 입구를 점거하며 저항했지만, 법률 수정안이 재석의원 찬성 169명, 기권 30명으로 가결되었다(오마이뉴스, 2006. 11. 30).

분석결과, 2006년부터 2008년 사이에는 「비정규직 보호법」의 경로진화의 성공(총화)으로 나타났다. 이는 1998년 「과건근로자 보호 등에 관한 법률」 제정(A)으로 시작된 경로 위에 「과건근로자 보호 등에 관한 법률」의 개정 및 「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 법률」의 제정이 이루어졌다. 경로진화는 새로운 「비정규직 보호법」의 목적이 부여(전환)되거나, 억눌려져 있던 요소의 두드러짐이 증가(대체)되는 것이 아니라, 기존의 제도(A)를 부분적으로 수정하거나 새로운 요소들이 부가되어 점진적인 제도 변화가 나타나는 총화(AB)의 형태로 분석되었다. 법안의 경로진화 성공에 영향을 미친 요인으로는 관련 집단들 간 협력적 상호작용으로 볼 수 있다. 즉, 협력적 상호작용은 자율적인 의사에 의한 협력이 아닌 힘의 열세를 인정하고 반대집단에 협력한 형태로 분석된다. 언제 어떠한 형태로 변화될지 예측하기 어려운 집단 간의 역동적 상호관계를 통해 「비정규직 보호법」의 경로진화가 가능했다.

이 시기에 「비정규직 보호법」의 경로진화가 가능하도록 영향을 미친 요인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부가 법안 통과에 강한 의지를 가지고 추진한 점과 국회의 다수 정당인 한나라당과 당시 여당인 열린우리당이 법안 통과를 지지하였기 때문에 법안 통과에 따른 경로진화가 이루어진 것으로 분석된다.³⁾ 그 다음으로, 한국노총이 민주노총과의 공조를 파기하고 한나라당과 공조를 하면서 법안 반대 집단인 노동계의 세력 기반이 약화되었다는 점이다. 한국노총은 비정규직의 보호를 위해 일부 쟁점을 양보하더라도 법안을 조기처리하는 입장으로 선회한 것이 노동계의 반발 의지를 일시적으로 약화한 계기가 되었다. 즉, 강력한 정치적 흐름(제도적 맥락)과 제도 내 행위자(사용자, 노동자)들이 이해관계에 따라 결합되면서 제도의 경로진화가 이루어졌다. 제도적 맥락은 사용

3) 이러한 상황에서 민주노동당의 단병호 위원은 힘의 열세를 인정하며 쟁점조항이었던 동일 가치 노동·동일임금, 사유제한을 양보하며 수정안을 제출하였다(최훈중, 2010: 18).

〈표 4〉 2006~2008년(전진기) : 경로진화 성공, 총화(AB)

시기	내용	결과
2005. 11. 10~30	노사 「비정규직 보호법」 대표자회의 및 실무교섭	경로진화 성공 (총화) AB
2006. 2. 27	「비정규직 보호법안」 국회 환노위 통과	
2006. 11. 30	「비정규직 보호법안」 국회 본회의 통과	
2007. 7. 1	「비정규직 보호법」 시행(「과건법」 개정, 「기간제법」 제정)	

자 집단에게 유리하고, 노동자 집단에게는 불리하게 작용한 것으로 보여 진다. 결과적으로, 제도의 경로진화가 성공하게 되면서 사용자 집단의 위상은 상승되고, 비정규직 노동자 집단의 위상은 쇠락한 것으로 분석된다.

라. 2009~2012년(유보기) : 경로진화 실패

당시 이영희 노동부 장관은 2009년 7월 100만 명의 대량해고 사태를 대비하기 위해 「비정규직 보호법」 개정이 시급하다고 주장하였다. 당시 노동부는 기간제 근로자의 고용기간을 2년에서 4년으로 연장하고 과건허용 업무 확대를 주된 내용으로 하는 「비정규직 보호법」 개정안을 마련하고 의원입법형식으로 추진하도록 결정하면서 개정 작업을 당시 여당인 한나라당에 일임하였다. 하지만 한나라당이 한국노총과의 법안 쟁점에 대한 절충점을 찾지 못해 교착상태에 빠짐에 따라 당시 노동부는 2009년 3월 9일 「비정규직 근로자」의 고용기간 연장과 정규직 전환 인센티브 지원 내용, 차별시정을 골자로 한 개정안을 정부입법으로 재추진하였다. 그러나 2009년 6월 국회 환노위에서 「비정규직 보호법」 협상이 무산되면서 새로운 경로진화에 실패하였다. 환노위 위원장인 추미애 의원은 비정규직 사용기간을 연장(2년 → 4년)하는 정부의 방안에 대해 비정규직과 실업 증가를 야기할 것이라며 부정적 입장을 취하였다(추미애 홈페이지).

결과적으로, 2009년부터 2012년 사이에 진행된 「비정규직 보호법」의 경로진화는 실패로 볼 수 있다. 경로진화 실패에 영향을 미친 요인은 다음과 같다. 먼저 외부요인(제도적 맥락)으로는 국회 환노위의 위원장이 법안을 찬성하는 당시 여당이 아닌, 민주당의 추미애 의원이었다는 점과 한나라당을 제외한 대부분 야당의 심한 반대로 구분할 수 있다. 현승현과 김선엽(2012: 210)은 야당의

〈표 5〉 2009~2012년(유보기) : 경로진화 실패

시기	내용	결과
2007. 7. 2	「비정규직 보호법」 시행에 따른 반발 심화	경로진화 실패
2009. 3. 9	이영희 노동부 장관 「비정규직 보호법」 개정의 필요성 언급 및 「비정규직 보호법」 개정을 정부입법으로 추진	
2009. 6	환경노동위원회 : 「비정규직 보호법」 협상 무산	

반대가 심한 상황이었기 때문에 법안 개정이 간과되었다고 언급하였다. 그 다음으로 내부요인(행위자)으로는 노동계의 심한 반발을 살펴볼 수 있는데, 이는 2007년에 통과된 「기간제법」으로 인해 야기된 문제들이 공론화되면서 형성된 이슈적 맥락과 맞물려 그 영향력이 증대되었다.

마. 2013년(전진기) : 경로진화 성공, 소규모의 총화(ABa)

2007년 7월 1일부터 시행된 「비정규직 보호법」은 2013년 2월 26일 국회에서 통과되고, 2013년 3월 22일 개정되면서 두 번째 경로진화가 이루어진다. 「기간제법」 개정안과 「파견법」 개정안은 비정규직에 대한 차별금지의 범위를 입법으로 구체화시켰다는 데 그 의의가 크다. 경로진화된 「비정규직 보호법」은 기존 “차별적 처우라 함은 임금 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것을 말한다”라는 조항을 “임금, 상여금, 성과금, 그 밖에 복리후생에 관한 사항 등”으로 구체화·세분화하여 법률에 명시하였다.

분석결과, 이 시기에 「비정규직 보호법」의 경로진화가 이루어졌으며 그 형태는 첫 번째의 경로진화 때처럼 동일하게 총화 형태로 나타났다. 경로진화 성공에 영향을 미친 요인으로는 2013년 새롭게 출범한 박근혜 정부(제도 외부요인 : 정치적변화)의 등장을 살펴볼 수 있다. 당초 법제사법위원회에 계류되면서 2013년 2월 임시국회 처리가 불투명했지만 박근혜 대통령이 2013년 1월 28일 고용복지분과 국정과제 토론회에서 비정규직 차별금지, 고용불안 해소, 사회안전망 보호 등에 관한 개선책 마련을 지시하면서 개정안 처리가 급물살을 탔다. 이 시기 경로진화의 특징은 「비정규직 보호법」 개정안에 대하여 반대하는 목소리를 내세운 관련 집단이 없었다는 것이 즉, 제도 내 역동적인 네트워크적 상호작용

〈표 6〉 2013년(전진기) : 경로진화 성공, 소규모의 층화(ABa)

시기	내용	결과
2013. 2. 26	「비정규직 관련법안」(「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 일부개정법률안」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」) 통과, 국회(2013. 3. 22. 개정)	경로진화 성공 (층화)ABa

용이 미미하였는데, 이는 첫 번째 경로진화(기존에 존재했던 「파견법」에 새로운 「기간제법」을 추가하는 층화 형태)와 다르게 「파견법」과 「기간제법」에 차별 금지에 대한 규범을 구체화·세분화하는 소규모의 층화 형태였기 때문으로 보인다. 개정 전의 차별적 처우 금지 조항은 개정 후 상여금(정기, 명절), 성과금, 기타 복리후생 등에 관한 사항으로 구체화되었다. 즉, 정권의 변화라는 제도적 맥락에서의 강한 영향력과 비정규직 근로자를 보호해야 한다는 이슈적 맥락, 그리고 사용자 및 노동자의 찬성 속에서 경로진화가 이루어졌다. 결과적으로 제도의 경로진화가 성공하였지만, 그 층화의 수준이 소규모이기 때문에 사용자의 위상은 다소 저하되거나 유지되고 비정규직 노동자의 위상은 다소 상승하거나 유지된 것으로 분석된다.

바. 2014년~현재까지(표류기) : 경로진화 실패, 표류

박근혜 정부는 노동개혁을 목적으로 하는 선진화 5법(「근로기준법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」)의 일부개정을 적극적으로 추진하였다. 노동개혁 5법 가운데 「기간제법」과 「파견법」을 제외한 3법에 대해서는 정부 및 야당(새정치민주연합)의 의견이 일치했으나 「비정규직 보호법」에 대해서는 노동계와의 합의도 이루어지지 못했다. 「비정규직 보호법」의 개정에 대한 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 「기간제근로자 보호법」 개정 내용에는 35세 이상 본인이 원하면 2년 근무 뒤 2년 더 근무가능, 3개월 이상 근무시 퇴직금 지급(현행 1년), 정규직 미전환 시 이직수당 지급, 쪼개기 계약방지, 생명안 전업무에 고용금지, 그 다음으로 「파견근로자 보호법」 개정 내용에는 55세 이상 고령자와 전문직에 파견허용 업종제한 폐지 등이 포함되었다.

〈표 7〉 2014년~현재까지(표류기) : 경로진화 실패, 표류

시기	내용	결과
2015. 9. 15	9.15 노사정(한국노총) 합의	경로진화 실패, 표류 중
2015. 9. 16	여당(새누리당)은 5개 법률안 발의	
2015. 9. 17	한국노총은 합의 위반 성명서 발표	
2015. 9. 17	환경노동위원회에 일제히 회부	
2015. 11. 16	환경노동위원회에 상정	
2015. 12. 2	2015년 국회통과 무산	
2016. 1. 19	한국노총은 공식적으로 노사정 합의 전면 폐기	
2016. 5. 19	19대 국회통과 무산	

갈등의 핵심 쟁점은 기간제의 기간연장(2년→4년)과 파견직의 범위 확대인데, 야당과 노동계는 비정규직을 증가시킬 것이라는 이유로 강한 반대를 표하였다. 노광표(2016: 11)는 9·15 노사정 합의가 민주노총이 참여하지 않았을 뿐 아니라 합의 당사자인 한국노총도 정부여당의 노동 5법에 대해 전면 반대 입장을 내놓음으로써, 노사정 합의는 사실상 그 효력을 상실하였다고 하였다. 2015년 9월 15일 노사정 합의에서는 「비정규직 보호법」에 대한 부분은 유보되었다. 그럼에도 불구하고 16일 여당에서 4개 법률안을 발의하였고, 17일 한국노총은 합의 위반 성명서를 발표하면서 심한 반발을 제기하였다. 결국 노동개혁은 19대 국회(2016. 5. 19)를 통과하지 못하고 그대로 표류 중에 있다.

분석결과, 정치적 흐름이라는 제도적 맥락(외부요인) 속에서 살펴보면 정부와 여당은 찬성을, 야당은 반대의 입장을 견지하였다. 그리고 제도 내부의 행위자인 노동계(한국노총)는 정부와 부분적인 합의를 이루었으나, 결국 합의의 폐기를 주장하며 결과적으로 제도 변화에 강한 반대 입장을 취하였다. 이러한 외부 및 내부요인이 제도의 변화에 부정적인 영향을 미치면서, 결과적으로 「기간제법」과 「파견법」은 층화 형태의 경로진화에 성공하지 못하였다.

V. 결 론

본 연구에서는 역사적 신제도주의 이론과 이익집단 위상변동모형을 일부 접

목한 분석들을 통해 「비정규직 보호법」의 경로시작 및 경로진화 과정을 살펴 보았다. 분석결과, 「비정규직 보호법」은 경제적 외부충격, 그리고 외부적·내부적 우연성 속에서 경로가 시작되었고, 시작 시점에 형성된 큰 물줄기에 의해 경로의존성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 「비정규직 보호법」은 제도 외부요인(제도적 맥락, 이슈적 맥락) 및 제도 내부요인(제도 내 행위자인 사용자, 노동자)들에 의해 경로진화의 실패 혹은 성공이 가능했는데, 이 가운데 제도적 맥락 요인이 가장 강력한 영향력을 가진 것으로 분석되었다. 「비정규직 보호법」은 점진적이지만 불연속적인 층화적 형태의 변화 과정을 보이다가 현재는 방치 중에 있는 표류적 유형으로 분석되었다.

현 정부의 정부 및 여당의 경우 비정규직의 정규직화라는 제도적 맥락을 선택하고 있고, 그리고 비정규직이 사회적 문제로 충분히 공론화되면서 이슈적 맥락 또한 비정규직 노동자에게 유리한 조건들이 형성되어 있다. 이러한 흐름 속에서 사용자는 위상쇠퇴집단으로, 노동자는 위상상승집단이 될 수 있는 제도적 변화가 있을 것으로 예측된다. 현 정권하에서 이루어질 가능성이 있는 「비정규직 보호법」의 변화 예측 시나리오는 다음과 같다. 첫째, 「과건법」과 「기간제법」이 당초 의도했던 목적을 달성하지 못하고 있음에도 아무런 조치 없이 방치가 지속될 수 있다. 이러한 표류가 장시간 지속될 경우 그 에너지가 고갈되어 버리는 소진의 유형으로 변화될 수 있을 것이다. 둘째, 「비정규직 보호법」에 비정규직의 차별금지 등의 사항을 구체화하는 소규모의 층화적 경로진화가 이루어질 수 있다. 또는 기간의 범위(2년)나 과건의 범위 등에 대한 변화가 포함되는 대규모의 층화적 경로진화의 가능성이 있다. 셋째, 노동자 보호를 위한 제도적 요소들이 점차 활성화됨에 따라 노동 유연성의 제도적 요소들을 대체하는 결과를 초래할 수 있다. 「과건법」과 「기간제법」에서 억눌려 있던 요소들이 점점 돌출되면서 새로운 제도로 대체되는 가능성도 있을 수 있다. 넷째, 제도적 설계의 한계를 인정하고, 변화된 조건들에 따라 방향 수정과 재해석을 시도하는 전환의 가능성도 살펴볼 수 있다.

현재 정부는 공공기관을 중심으로 하는 정규직화를 추진하고 있지만, 민간기업까지 비정규직의 문제를 해결하기 위해서는 결국 「비정규직 보호법」의 개정이 불가피할 것이다. 향후 「비정규직 보호법」의 경로진화 과정에는 다음의 조

치들이 수반되어야 한다. 첫째, 가접, 대체, 전환의 점진적 정책변동을 가능하게 하기 위해서는 제도적 맥락과 이슈적 맥락을 꾸준히 유지해 가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 「비정규직 보호법」에 대한 지속적인 문제제기가 필요할 것이다. 둘째, 앞서 언급한 제도적 맥락과 이슈적 맥락도 중요하지만 제도 내 행위자들(특히 비정규직 노동자 등)의 참여를 적극적으로 장려해야 한다. 하향식이 아닌 상향식 방식에 의한 경로진화가 이루어질 때 실질적인 「비정규직 보호법」으로 작용할 수 있을 것이다. 셋째, 기존의 관치중심적 시각에서 벗어나 정부와 사회행위자들 간의 협치적 형태로의 이행이 필요하다.

현 정부는 정규직화로서 비정규직의 문제들을 해결하는 정책기조를 유지할 것으로 생각된다. 이러한 방식은 공공 및 민간부문에서의 정규직화는 재정지출을 심화시켜 국가재정의 악화나 민간고용의 축소라는 문제를 야기할 수 있다. 때문에 파생되는 문제들을 함께 보완할 수 있도록 패키지적인 정책 마련이 필요할 것이다. 장기적인 관점에서 볼 때 정규직과 비정규직 간의 동일노동, 동일임금이 실현되는 방향으로의 정책 추진이 필요할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 강성태(2005). 「비정규직법안의 내용과 과제」. 『한국노동법학회』 21 : 1~29.
- 강혜연·엄태호(2016). 「소프트웨어산업 정책변동에 관한 연구: 이익집단위상 변동모형 및 정책변동유형이론 적용을 중심으로」. 『국가정책연구』 30 (4) : 139~166.
- 고용노동부(2013. 12. 13). 「고용형태별 근로자패널 1-9차 조사결과 발표」.
- 기획재정부(2019. 6. 20). 「(보도자료) 2018년도 공공기관 경영실적 평가 결과 발표」.
- 김선명(2000). 「한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구: 역사적 제도주의 접근법을 중심으로」. 『한국정책학회보』 9 (3) : 187~215.
- 김성우·최인규(2014). 「약사법개정안을 둘러싼 정책갈등과 정책변동: 이익집단위상 변동모형을 중심으로」. 『대한정치학회보』 22 (3) : 73~87.

- 김시백(2012). 「외환위기 시기의 비정규직정책 영향요인 연구」. 『지역과 세계』 36 (2) : 27~49.
- 김유선(2019). 「비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2019. 8) 결과」. 『KLSI 이슈페이퍼』 118(2019-17) : 1~34.
- 김윤권(2005). 「제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로」. 『한국정책학회보』 14 (1) : 299~327.
- 김은미(2012). 「한국 주택정책 변화 분석」. 고려대학교 박사학위 논문.
- 김태일·김선희(2006). 「의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구」. 『한국정책과학학회보』 10 (4) : 41~64.
- 김현주·정제영(2018). 「Mucciaroni 모형을 활용한 외국어고의 위상 변동 연구」. 『교육정치학연구』 25 (1) : 75~101.
- 노광표(2016). 「박근혜정부 노동개혁 무엇이 문제인가」. 『한국노동사회연구소 이슈페이퍼』 72: 1~29.
- 노동부 근로기준국(2006). 「(보도자료)비정규직 법안 국회 통과」.
- 박상중·고찬(2014). 「전시작전통제권 전환에 관한 정책흐름 및 전문가집단 위상변동모형 사례 분석」. 『디지털융복합연구』 12 (7) : 1738~1916.
- 배용수(2019). 「시간강사처우 개선정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동과 정책달레마 결합모형의 ‘강사법’ 적용 사례」. 『국가정책연구』 33 (2) : 59~88.
- 서혁준·전영평(2006). 「정책응호연합모형(ACF)과 기회자집단의 적용」. 『한국행정학보』 40 (4) : 277~302.
- 양승일(2012). 「Mucciaroni의 이익집단위상 변동모형」. 온라인행정학전자사전. http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=779.
- _____ (2014). 『정책변동론』. 박영사.
- 윤희중(2011). 「경로의존성에 입각한 경찰관료제 진화과정 분석: 경찰청(1991~2010)을 중심으로」. 『한국공안행정학회』 20 (1) : 187~217.
- 이덕로·강계삼(2008). 「한국 사회협약의 전개과정과 향후 과제에 관한 연구」. 『과학과 문화』 5 (1) : 23~38.
- 이상덕(2011). 「호주제폐지 정책변동에 관한 연구: Mucciaroni의 모형을 중심으로」. 『국가정책연구』 25 (1) : 75~95.
- 이종선(2001). 「한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화 연구」. 고

- 려대학교 석사학위 논문.
- _____(2018). 「다시 열린 개혁의 창, 문재인 정부의 노동정책 평가」. 『노동문제연구소노동연구노동연구』, 35: 143~185.
- 이재술·이민창(2014). 「경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석」. 『한국행정논집』 26 (2): 265~294.
- 이천현(2002). 『경제범죄의 새로운 양상과 대응방안』. 한국형사정책연구원.
- 장성갑·이자영(2012). 「게임등급심의제의 제도적 맥락 연구 - 미국, 일본, 한국을 중심으로」. 『한국컴퓨터게임학회논문지』 25 (2): 137~146.
- 조상기(2006). 「비정규법안 입법 이후: 비정규직법안의 파란만장의 인생곡선」. 『노동사회』 106: 42~50.
- 조용만(2012). 「비정규직 차별금지의 쟁점과 과제」. 『한국노동법학회』 42: 1~33.
- 최영기·김대환·윤기설(2010). 『노동운동 상생인가 공멸인가』. 위즈덤하우스.
- 최장집(2008). 『우리는 무엇을 할 것인가』. 프레시안북.
- 최훈중(2010). 「17대 국회 비정규직 관련법 제·개정 과정에 대한 고찰」. 서강대학교 석사학위논문.
- 하연섭(2006). 「정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로」. 『행정논총』 44 (4): 1~27.
- _____(2011). 『제도분석: 이론과 쟁점(2판)』. 다산출판사.
- 하태수(2001). 「제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로」. 『행정논총』 39 (3): 113~137.
- _____(2010). 「경로 변화의 양태」. 『한국행정학보』 2010 (0): 1~16.
- 현승현·김선엽(2012). 「정책딜레마 상황에서 정부의 대응전략 비교분석: 비정규직 보호법 사례를 중심으로」. 『한국비교정부학보』 16 (1): 195~220.
- 홍윤오(2020). 「건설업 업역구분 정책변동 연구: 정책지연합모형과 이익집단위상변동모형의 통합적 관점에서」. 성균관대학교 박사학위논문.

Ongaro, E.(2013). “The administrative reform trajectory of the European Commission in comparative perspective: Historical new institutionalism in compound systems.” *Public Policy and Administration* 28 (4): 346~363.

Streeck, W. and K. Thelen(2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in*

Advanced Political Economies. New York : Oxford University Press.

Krasner, S. D(1988). “Sovereignty an institutional perspective.” *Comparative Political Studies* 21 (1) : 66~94.

Howlett, M. and J. Rayner(2006). “Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences : A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time.” *Policy Sciences* 39 (1) : 1~18.

Bennett, C. J. and M. Howlett(1992). “The lessons of learning : Reconciling theories of policy learning and policy change.” *Policy sciences* 25 (3) : 275~294.

국민일보(2019. 5. 15). 「2년간 2,976명 정규직화 LH 올해 일자리 18만개 창출 효과」.

오마이뉴스(2006. 11. 30). 「9석의 저항은 힘이 없었다」.

프레시안(2005. 5. 4). 「노동계 대만족, 노동부 권위실추 우려」.

한겨레(1997. 11. 22). 「IMF에 200억 달러 공식요청」.

e-나라지표 홈페이지. 「국내총생산 및 경제성장률 (GDP)」.

https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoStsIdxSearch.do?idx_cd=2736.

Study on the Policy Path Change of the Non-regular
Employment Protection Act in Korea : Focused on the
Combined Model of Historical Institutionalism and Interest
Group Standing Change Framework

Choi Meehye · Park Yongsung

This study aims at analyzing the policy change of the Non-regular employment protection act in Korea by using the combined model of historical institutionalism and interest group standing change framework. The case was analyzed through a path-dependent and path-evolution model based on the historical new institutional perspective. In addition, the external factors (institutional and issue context) and internal factors(movement of actors) were analyzed through the interest group standing change framework. This paper argues that Non-regular employment protection system was introduced on the condition of contingency and critical junctures, but path evolution perspective was developed by the influence of external and internal factors. The policy change process was a gradual policy changing process that new contents were partly added to an existing system.

Keywords : non-regular employment protection act, historical institutionalism, path evolution, interest group standing change framework