「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 293-319
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.12

정부변동에 따른 정책변동의 사례분석:
고용노동부의 일자리창출 정책을 중심으로

이 시 원*
정 준 금**

국문요약

본 연구는 대부분의 국가에서 중요한 정책의제가 되고 있는 일자리 창출정책을 사례로 삼아 정권의 변동에 따른 정책의 변동이 어떠한 양상을 보이고 있는가를 규명하는데 목적이 있다. 보다 구체적으로는 노무현 정부와 이명박 정부가 집권하였던 2003년부터 2012년의 10년간을 대상으로 일자리 창출의 핵심부서인 고용노동부의 일자리 창출정책의 변동을 분석하였다. 이념이 상이한 정권의 교체로 기존 정책이 중단되거나 대폭 변화했을 것이라는 일반적 인식과는 달리 노무현 정부에서 이명박 정부로 바뀐 후에도 기존의 일자리 창출 정책이 중단되거나 대폭 수정되는 변화는 나타나지 않은 것으로 확인되었다. 그 이유는 첫째, 어느 정부를 막론하고 일자리 창출을 국정의 최우선 과제로 둘 수 밖에 없는 현실적인 상황에 기인한 것으로 보인다. 둘째, 일자리 창출정책이 중요하긴 하나 정권의 특징을 표상하는 '브랜드 정책'이 아니었기 때문에 이전 정부의 정책을 수용하거나 확대하는데 별다른 저항이 없었다는 점이다. 셋째, 일자리 창출정책은 배분정책적인 성격을 띤 것이 많았기 때문에 이를 반대하는 집단의 활동이 별로 존재하지 않았기 때문에 정권의 변동에 따른 정책의 변화가 그리 크지 않았던 것으로 판단된다.

주제어: 정부변동, 정책변동, 노무현정부, 이명박정부, 일자리창출정책

Ⅰ. 서론

정책은 국가공동체 구성원들이 당면한 각종 사회문제를 해결하기 위한 정부의 의도적인 노력으로 공동체 구성원들의 생활에 불가분의 영향을 미친다. 오늘날 대부분 국가에서의 정책은 질적으로나 양적으로 국민생활의 모든 부문에 영향을 미칠 정도로 확대되고 다양화되고 있음을 알 수 있다. 이것은 현대국가의 활동이나 기능의 양적 팽창에 기인한 것으로 현대국가는 국토방위, 치안 등의 전통적인 국가기능 이외에도 경제문제, 사회문제, 환경문제 등 거의 모든 중요한 문제의 해결을 위한 인적·물적 자원의 획득과 배분이 정책을 통해 이루어지고 있음을 의미한다.

그러나 한국가의 정책이 제도화되어 공동체 구성원들의 생활에 실질적인 영향을 미치기 까지는

* 제1저자
** 교신저자

상당한 시간이 소요된다. 세계에서 보기 드물게 빠른 기간에 정착되어 성공적인 정책으로 평가받고 있는 우리나라의 건강보험정책도 모든 국민들이 적용을 받는 제도로 정착되기 까지 10년 이상이 소요되었음을 알 수 있다. 다시 말해 문제를 정확하게 파악해서 바람직하게 결정한 정책일지라도 그 집행에 관련된 활동이 지연되거나 중단되는 경우, 소기의 성과를 이룰 수 없음을 의미한다. 정책추진과정 즉, 정책결정의 내용과 집행과정의 안정성과 연속성은 소기의 정책성과를 달성하는데 매우 중요한 요인으로 작용한다. 그러나 많은 경우, 시간의 흐름에 따른 문제성격의 변화나 정권교체 등 정치적 환경의 변화로 기존의 정책이 지속성을 갖지 못하고 변동하는 경우가 많다.

특히 이제까지의 경험으로 볼 때, 주기적인 선거를 통해 이루어지는 정권교체 따른 정책변동으로 인해 중요한 정책들이 애초에 기대한 정책효과를 제대로 달성하지 못하는 경우가 적지 않았다. 5년마다 주기적인 선거로 대통령이 선출되어 새로운 정부가 들어서는 우리나라의 경우, 대통령이 여당 출신이든 야당 출신이든 대체로 이전 정부에서 추진해 오던 정책에 대한 체계적인 검토를 소홀히 한 채, 새로 집권한 대통령 자신이 공약으로 제시한 정책을 중시하여 정책의 연속성과 안정성을 해치는 경우가 적지 않았던 것이다. 이전 정부가 추진해 오던 정책을 뒤바꾸거나 지연 내지 폐기하는 일이 되풀이 되면 문제는 악화되고 정부의 신뢰는 추락하고, 정책성과를 내는 것은 더욱 어려워진다. 이 때문에 잦은 정책변동을 가져오게 되는 원인과 그 결과에 대해서 유의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

본 연구에서는 대부분의 국가에서 중요한 정책문제로 다루고 있는 일자리 창출을 정책사례로 삼아 정권의 변동에 따른 정책의 변동이 어떠한 양상으로 전개되고 있는가를 체계적으로 규명하고자 한다. 우리나라의 경우, IMF사태 이전에는 일자리 문제가 그다지 심각한 정책문제로 제기되지 않았다. 그러나 IMF사태를 초래한 경제위기로 대규모 인력 인력구조 조정이 이루어져 대량의 실업사태가 발생하였다. 이것은 그동안 고도성장과 압축성장을 달성한 우리나라 경제가 경험하지 못한 초유의 사태였다. 그리하여 IMF위기 상황에서 출범한 김대중 정부는 새롭게 등장한 실업의 문제에 대처하기 위해 일자리 창출이라는 새로운 의제에 정책적 관심을 기우리지 않을 수 없었다. 그 이후 집권한 노무현 정부와, 정당을 달리한 정권교체가 이루어진 이명박 정부에서도 일자리 창출 정책은 정부의 핵심적인 정책으로 자리를 잡았다.

김대중 정부에서 본격적으로 전개된 일자리 창출 정책이 그 이후 정부인 노무현 정부와 이명박 정부의 일자리 창출정책과 동일한 의미로 사용되지는 않았다. 김대중 정부에서는 일자리 창출정책이 '실업대책'의 하위범주로 사용되었다. 그러나 이후 정부에서는 일자리 정책이 실업대책을 포함하는 보다 적극적이고 폭넓은 형식으로 그 범위와 내용이 대폭 보강되었다.(금재호, 2014) 본 연구에서는 노무현 정부와 이명박 정부의 고용노동부(노동부) 일자리 창출정책을 비교하여 정책변동이 어떤 양상으로 또 어떤 요인에 의해 일어났는지를 규명하는데 목적이 있다. 이러한 연구결과는 김대중 정부이래의 역대정부에서 중요한 정책문제로 다루어 왔고 추후 등장할 정부에서도 중요한 정책문제로 다루지 않을 수 없는 정책문제인 일자리 창출 정책이 실제 정권의 변동에 따라 어느 정도로, 어떻게 변화해 왔는지를 실증적으로 규명함으로써 정책변동의 실태를 파악하는데 기여할 수 있을 것이다. 아울러 보다 현실적으로는 정권의 변동으로 새로이 출범하는 정부가 이전

정부의 정책을 보다 체계적으로 점검하여 해당 분야 정책의 효과를 높이기 위한 전략을 수립하는데 실천적인 논거를 제공해 줄 수 있을 것이다. 일자리 창출을 위한 대부분의 정책들은 정부의 정교한 계획 하에 상당한 기간 동안 지속적인 노력과 인적 및 물적 자원이 투입되어야 소기의 정책효과를 거둘 수 있는 것이다. 따라서 본 연구는 정부가 일자리 창출이라는 절대 절명의 사명을 효과적으로 수행하게 하기 위하여 이러한 문제점들을 심층적으로 진단하고 그 해법을 찾는데 많은 시사점을 주게 될 것으로 기대한다.

본 연구에서는 노무현 정부와 이명박 정부가 집권하였던 2003년부터 2012년의 10년간을 대상으로 고용노동부의 일자리 창출정책 변화를 분석하려고 한다. 노무현 정부는 김대중 정부에 이어 진보정권으로 상징되는 시기였으며, 이명박 정부는 보수정권(스스로는 실용정권으로 규정)의 성격을 지닌 시기였다. 지난 10년간을 시간적 범위로 하고 있지만 이 기간 동안에 진보적 성격의 정권에서 보수적 성격의 정권으로 교체됨에 따라 적지 않은 정책의 변화가 있었을 것으로 짐작할 수 있다. 본 연구의 수행을 위하여 노무현 정부와 이명박 정부의 일자리 창출 정책과 관련한 자료, 예컨대 대통령선거 공약집, 인수위원회 백서, 고용노동부, 보건복지부, 교육부 등 부처들의 정부별 백서 등을 활용하였다. 그리고 주요업무보고 등 접근 가능한 관련 부처의 내부자료와 국회관련 상임위원회에서 발간한 자료 등을 활용하였다. 또한 고용노동부에서 일자리 창출과 관련하여 업무를 담당하고 있는 현직자와 과거 업무를 담당했던 공무원, 그리고 일자리 창출정책 관련 전문가들을 대상으로 한 심층 인터뷰를 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정책변동의 의의와 유형

1) 정책변동의 의의

정책은 정책활동의 산물이고, 정책활동은 일련의 과정을 통해 이루어진다. 정책과정은 시간적인 흐름에 따라 그 단계를 논리적으로 구분하면 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가로 나누어진다. 정책변동을 정책과정론적인 관점에서 순차적으로 파악하는 경우, 정책평가의 결과가 환류되어 변동이 일어나는 것으로 이해될 수 있기 때문에 정책과정상의 맨 마지막 단계로 규정할 수 있다. 그러나 환류는 정책평가 단계를 통해서 이루어지는 것만은 아니다. 정책과정의 각 단계에서 얻어지는 정보를 통해 전 단계의 활동에 다시 환류되어 변화가 일어난다. 정책결정단계에서 얻게 된 새로운 정보가 정책의제설정단계에 환류되고, 정책집행단계에서 얻게 된 정보는 정책의제설정, 정책결정에 환류되어 차후의 각 활동에 영향을 미치는 것이다.(정정길 외, 2010)

환류활동은 정책활동과정에서 얻게 되는 새로운 지식이나 정보를 활용하는 것으로 보다 바람직한 정책의 결정이나 집행에 주요한 요소로 작용한다. 따라서 체계적이고 원활한 환류활동 내지

학습활동을 통한 정책의 변화는 바람직한 것이다. 체계적인 정책평가를 통해 정책효과가 없는 것으로 확인되면 이것을 정책결정과정에 환류시켜 해당 정책을 종결시키거나 새로운 대안을 찾아 수정된 정책을 내놓을 필요가 있다. 그러나 실제의 정책과정에서는 정책과정상의 환류활동 내지 학습활동이 제대로 이루어지지 못하여 환경에 변화에 대응한 정책의 변동이 제대로 일어나지 못하는 경우도 많다. 정책의 집행이 일어나는 일선현장에서 정책효과가 없는 것으로 평가된 사업은 종결되어야 함에도 불구하고 그대로 존속하는 경우가 적지 않은 것이다.

정책의 변동은 정책의 주요 내용인 정책목표와 정책수단 그리고 정책대상집단의 변동뿐만 아니라 정책집행방법의 변화까지도 포함한다. 다시 말해 정책변동은 정책결정에서 일어나는 정책의 수정이나 종결만이 아니라 집행단계에서 일어나는 것도 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. 그러나 정책변동 현상에 관심을 가진 연구자들의 주된 관심은 정책내용의 변동이다.

정책변동이 항상 바람직하게 이루어지고 또 바람직한 결과를 가져오는 것만은 아니다. 오히려 잦은 정책변동은 사회전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 정부가 새로운 정책을 결정하여 집행하면, 국민들은 이를 전제로 생활계획이나 기업의 활동계획을 수립하게 되고, 이를 바탕으로 사회체제 내부에 구조조정이 일어나서 새로운 정책에 대한 새로운 구조가 뿌리를 내리게 된다. 그런데 정책이 갑자기 바뀌어 버리면 국민의 생활에 예측가능성이 줄어들고 불안하게 되어 정부에 대한 신뢰도 하락하게 된다. 그리고 이전의 정책에 대한 구조적 조정의 노력은 아무런 성과도 없이 사라져 버리는 것이다. 이러한 부작용이 광범위하게 나타나면 국가발전은 고사하고 후퇴의 길을 밟게 되고 만다. 우리나라와 같이 정부기능이 사회전반을 압도하고 있는 경우에는 그 위험성은 더욱 크다.

우리는 정권이 바뀔 때마다 정책이 바뀌거나 심지어는 장관이 새로 취임하게 되면 해당 부처의 정책이 바뀌는 경우를 흔히 경험하여 왔다. 이러한 잦은 정책변동이 오히려 사회의 혼란을 초래하거나 국가발전에 역행하는 결과를 초래하기도 하는 것이다. 어렵게 결정한 정책을 뒤바꾸고 귀중한 사업을 폐기하는 일이 되풀이 되면 문제는 악화되고 정부의 신뢰는 추락하고, 무엇하나 제대로 추진되는 일이 없어진다. 이 때문에 잦은 정책변동을 가져오게 되는 원인과 그 결과에 대해서도 유의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

2) 정책변동의 유형

정책의 변동은 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 여러 가지 형태로 나타날 수 있는 정책변동을 구분하는 기준으로 변동에의 의도성, 실제 변동이 야기된 정도, 법률적 변화가 필요한 정도, 예산분배나 규모가 달라진 정도, 정책의 근본적 취지의 변화 등이 제시되고 있다 (Hogwood & Peters, 1983). 여기서는 정책변동이 일어난 범위와 정도 그리고 정책변동의 내용에 따라 정책변동이 어떤 유형으로 식별될 수 있는지 살펴보기로 한다.

첫째, 정책변동은 그 범위와 정도에 따라 점증적 변동과 비점증적 변동으로 나눌 수 있다(Baumgartner and Jones, 2012). 먼저 점증적 변동은 현상유지 즉, 기존의 정책을 중심으로 일정한 범위 내에서 예측 가

능한 변화가 일어나는 것을 말한다. 다시 말해 점증적 변동은 균형을 유지하려는 속성 때문에 발생하는 것으로 항상성을 유지하려는 부정적 환류(변화를 억제하려는 환류)나 자기교정기제를 통해서 일어나는 것이다. 이러한 점증적 변동은 미국과 같은 다원주의적 정치체제를 가진 국가에서 흔히 볼 수 있다.

비점증적 변동은 기존의 정책에 의해 유지되어 왔던 균형이 파괴되어 급격한 변화가 일어나는 경우를 말한다. 이것은 긍정적 환류(변화를 촉진하려는 환류)기제가 작동하기 때문에 그 변화의 정도와 방향을 예측하기 어려울 만큼 변동의 정도와 속도가 광범위하고 급격하게 일어난다. 일반적으로 정책과정은 안정적 정향을 보이지만 특정 시점에서 균형이 깨어져 새로운 정책이 나타나는 단절적 균형(punctuated equilibrium)의 양상을 보인다. 기존의 정책에 대한 지배적 프레임이 인식의 전환으로 다른 프레임으로 변화하면서 정책문제에 대한 정의와 정책목표 그리고 정책수단에 근본적인 변화가 발생할 수 있는 것이다.

둘째, 정책변동은 정책내용이 구체적으로 어떠한 양상으로 변동하였는지에 따라서 분류가 가능하다. 정책변동의 내용에 따른 정책변동의 유형은 보통 정책쇄신, 정책승계, 정책유지, 정책종결 등 네 가지로 분류하고 있다(Hogwood & Peters, 1983). 정책혁신은 정부가 지금까지 배제되어 왔던 문제에 개입해서 새로운 정책을 결정하는 것을 의미한다. 정책혁신은 특정 사회문제가 처음으로 정책문제화되고 이것을 해결하기 위해 정부가 개입하는 것으로, 관련 정책이니 활동이 없고 이를 담당하는 조직이나 예산도 없는 '무(無)'에서 새로운 정책을 만드는 것이다. 정책유지는 현재의 정책이 가진 기본 특성을 그대로 지속시키는 것을 의미한다. 정책을 구성하는 사업내용이나 예산액, 집행절차의 변경이 있더라도 정책의 기본 특성이 유지된다면 정책유지로 볼 수 있다. 정책승계는 현존하는 정책의 기본적인 성격을 바꾸는 것으로 정책의 근본적인 수정을 하는 경우, 기존의 정책을 없애고 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 포함한다. 정책승계는 기존 정책의 목표는 변경하지 않고 그 수단의 핵심이 되는 내용의 일부, 또는 전부를 바꾸는 것이다. 다시 말해 정책의 실질적 내용면에서 정책수단의 핵심이 되는 사업, 이를 담당하는 조직, 이를 뒷받침하는 예산 등의 일부가 크게 변동되는 경우를 말한다. 정책종결은 현존하는 정책을 완전히 소멸시키는 것으로 정책수단이 되는 사업과 지원 예산을 중단하고 이들을 대체할 다른 수단을 결정하지 않는 경우이다.

2. 정책변동을 좌우하는 요인

정책변동을 야기하는 요인은 여러 가지를 들 수 있으나 가장 근본적인 원인은 정책환경의 변화이며, 정치체제의 특징, 정책관련집단 등의 변화도 동시에 고려할 필요가 있다.

첫째, 정책환경의 변화는 정치체제의 전환과정에 대한 투입의 변화를 가져온다. 투입은 대개의 경우 특정한 정책문제의 해결을 주장하는 요구(demand)와 정치체제에 대한 지지(support)로 나눌 수 있다. 정치체제는 환경에서 제기되는 각종 사회문제를 정책문제로 전환하여 적절한 해결책의 논의를 통한 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하는 것으로 간주된다. 이 때 환경에서 제기되는 사회문제를 정부의 해결대상으로 삼아온 정책문제의 성격이나 규모가 변하게 되면 즉, 문제가 변하게 되면 문제해결을 위한 정책내용(정책목표와 수단)도 변하게 된다. 정책문제의 변화는 그

성격에 따라 몇 가지 유형이 있는데, 이에 따라 정책변동의 내용도 달라진다. 즉, 문제가 소멸되는 경우에는 정책종결로 귀결되며, 문제의 성격이 변하여 기존의 정책적 대응으로는 원만한 해결이 불가능한 경우에는 정책승계가 이뤄질 가능성이 크다. 다음으로 정책환경에서 일어나는 자원의 변화는 주로 경제적 상정의 변화를 의미하며, 정부의 재정적 동원가능성을 좌우하여 정책변동에 영향을 미친다.

둘째, 전환과정을 지배하고 있는 정치체제의 특성에 따라 정책변동의 양상이나 정도가 달라질 수 있다. 정치체제의 특성은 정치체제의 이념, 구조, 담당자 등으로 식별될 수 있는데 이들 정치체제의 각 특성들이 변함에 따라 정책의 변동이 일어날 가능성이 높은 것이다. 특히 정치체제의 특징 가운데 본 연구의 주제와 관련하여 주목해야 할 부분은 정권의 변동 즉 담당자의 변동에 따른 정책변동이다.

셋째, 정책관련집단의 변화이다. 정책변동이 일어나는 정책과정은 정책에 관련된 공식, 비공식 집단들 간의 동태적인 관계 속에서 전개된다. 정책이 결정되고 변동되는 과정에서 정책에 관련되는 여러 세력들 간의 이해관계가 재조정되고 새로운 질서가 생기며, 이러한 정책관련 집단(policy-stakeholder)의 변화는 정책변동의 중요한 요인으로 작용한다.

넷째, 정권교체를 들 수 있다. 정권교체는 한 국가의 정치권력구조상 최정점에 해당하는 지위를 지배하는 정치세력의 변화를 말한다(황성돈 외. 2011). 우리나라의 경우, 5년마다 주기적으로 이루어지는 대통령선거를 통한 대통령의 교체가 이에 해당한다. 의회에서 과반수 다수를 차지한 정당이나 특정 정당을 기반으로 한 대통령이 일정 기간 정책 독점권을 행사하여 추진되던 정책이, 다수당이 바뀌거나 대통령이 새로 선출되어 기존의 정책독점권이 효력을 잃어 급격한 정책변동이 나타날 수 있다. 즉, 정책독점체제의 변화로 급격한 정책변동이 일어나는 것이다(정정길 외, 2010).

3. 정책변동에 관한 선행연구의 검토

그동안 우리나라 연구자들에 의해 진행되어온 정책변동에 관한 선행연구들을 분류해보면 크게 역대정부별 정책의 일관성 및 안정성을 비교분석한 연구, 정책변동의 이론적 모형을 적용하여 분석한 연구, 정책변동의 유형 및 특징에 관한 연구 등으로 구분해 볼 수 있다. 아래에서는 이들 선행연구에서 나타난 각 정책변동 연구의 구체적 특징을 살펴보기로 한다.

첫째, 역대정부별 정책의 일관성 및 안정성을 비교분석한 연구들은 주로 역사적으로 접근하여 정책의 변동과정과 일관성여부를 분석하고 있다. 즉 정권이 변동됨에 따라서 개별정책들이 어떻게 변동되었는지를 통시적 관점에서 파악하고 있다. 이 범주의 연구들 중에는 대북정책에 관한 연구(김문성·조춘성, 2010; 조승연, 2007), 중소기업지원정책에 관한 연구(박상원, 2012)등 단일사례연구(single case study)와 정부변동에 따른 영국의 5개 분야의 정책변동 연구(정용남, 2013)와 정치권력구조를 달리하는 5개국(한국, 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴)의 사례를 역사제도주의적인 관점에서 분석한 연구(황성돈 외, 2011)등 다중사례분석연구(multiple case study)등이 존재한다.

김문성·조춘성(2010)의 연구는 로즈너의 연계정치이론(Linkage Politics theory)[1]을 활용하여 노무현, 이명박 정부의 대북정책을 비교분석하였는데, 한국의 대북정책은 미국의 영향력을 중심으로 한 당시의 국제적 환경 변화와 최고정책결정자의 지향성에 따라 정책이 결정되고 시행되어 왔으며 북한의 정치적, 사회적 상황에 따른 대외정책이 한국의 대북정책에 영향을 미치고 있음을 규명하였다. 조승연(2007)은 역대정부(김영삼, 김대중, 노무현)의 대북정책 변동과 일관성을 검토하여 정책변동 요인을 분석하였으며, 대북정책변동 및 일관성 유지에 가장 중요한 요인은 대통령의 대북정책 의지였고, 그 다음은 미국의 대북정책, 그리고 대북정책의 내용과 지침으로 평가되었다. 박상원(2012)의 연구는 역대 정권별(김대중, 노무현, 이명박 정부) 중소기업지원정책의 변화과정을 분석하였는데, 중소기업정책은 김대중 정부로부터 이명박 정부까지 정책 환경의 변화(IMF, 글로벌 경쟁의 가속화, 한미 FTA, 글로벌 국제금융위기)에 따라서 큰 영향을 받았음을 확인하였다. 정용남(2013)의 연구는 영국을 사례로 선정하여 2차 대전이후부터 최근까지 보수당과 노동당간의 정권교체에 따른 정책변동내용을 분석하였는데, 이념지향에 따라 차이가 예상되는 정책들의 경우에도 정당 간 정부변동만으로는 대규모 정책변동이 나타나지 않음을 발견하였다.[2] 정권교체가 큰 정책변화를 야기하지 않는다는 사실은 5개국의 사례를 역사제도주의적인 관점에서 비교분석한 황성돈 외(2011)의 연구에서도 발견된다. 그들의 연구에 따르면, 한국을 제외한 세계 주요 4개국들은 정권교체가 근본적인 정책변화로 이어지지 않고 기존 집권세력과의 타협으로 부분 수정에 그치는 경우가 보다 일반적인 사실임이 공통적으로 나타난다고 주장한다.[3]

둘째, 정책변동의 이론적 분석모형을 적용한 연구들은 주로 Sabatier(1995)의 정책옹호연합모형(ACF, Advocacy Coalition Framework)과 Kingdon(1984)의 정책흐름모형(PSF, Policy Stream Framework)에 근거하여 정책변동과정을 설명하거나 두 모형의 장·단점을 수정·보완하여 재구조화한 결합모형을 통하여 정책변동과정을 설명하고 있다. 정책옹호연합모형(ACF)을 활용한 연구들을 살펴보면, 의약분업 정책변화에 대한 연구(전진석, 2003), 경유승용차 판매허용의 정책변동연구(장지호, 2004), 신두리사구 정책연구(김동만, 2004), 개발제한구역정책의 변동과정연구(양승일, 2005), 보건의료정책 형성과정연구(김순양, 2006), 출자총액제한제도 연구(백승기, 2008), 지방상

1) 로즈너(Rosenau)는 1960년대 후반에 국제정치의 행위자가 다양해지고, 국제관계가 복잡해지면서 국제정치와 국내정치를 별도로 분석하는 것이 큰 의미가 없어지게 되자 국내정치의 외부영향과 국제정치의 내부영향을 설명한 연계정치이론이라는 개념을 제시하였다. 그는 국제정치의 국내화와 국내정치의 국제화 현상을 연계의 개념으로 보는 것이 아니라 국내정치와 국제정치의 상호침투 속에서 어느 한 국가의 내정의 변화가 국제체제 구조의 변화를 초래하거나 또는 그 반대의 경우에 국한하여 연계라는 개념을 사용한다. 또한 대외정책의 변동과정에서 국제정치 영역과 국내정치 영역이 상호영향을 줌과 동시에 각각 정책변동 과정에 영향을 준다는 점에서 매우 유용한 이론적 틀로 평가받고 있다(김문성·조춘성, 2010:132).

2) 한편, 5년 단임제는 정책의 역동성을 가져오는 측면도 있지만 정책적인 합의가 없는 상황에서 정권변동은 전임 정부의 잘 된 정책을 승계 및 유지하기보다는 차별화를 위해 무리하게 정책변동을 조장할 수 있다고 지적하고 있다(정용남, 2013:134).

3) 즉 정권이 교체되어 정책변동일 발생하는 경우는 정책종결과 대체보다 Hogwood and Peters(1982)의 지적처럼 기존 집권세력과의 타협결과 기존 정책이 부분적으로 수정되는 정책승계가 보다 일반적임을 확인한 바 있다. 이러한 이유로는 사회 내 이해구조의 대등적 양분성과 정치지도자들의 역사적 학습 때문으로 해석하고 있다(황성돈 외, 2011:346).

수도 민영화정책 변동과정연구(박용성·정해동, 2010), 장애인노동권과 고용정책변동연구(박용성·김대규, 2010), 유사휘발유규제정책연구(박용성·이재무, 2010), 방사성폐기물관리사업의 정책변동연구(민경세·김주찬, 2010), 기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제정책변동연구(정세희·정진경, 2012), 지적재조사사업 정책연구(이영재·신지윤, 2014), 공동주택 리모델링정책연구(최지영·양승일, 2014), 한국병역제도 정책변동연구(성상덕, 2014), 밀양송전선로 건설갈등연구(이승모, 2015). 후쿠시마 원전사고와 원자력정책변화연구(권태형·전영준, 2015)등이 있으며 정책분야별로 매우 다양하게 이루어지고 있다.[4)]

다음으로 정책흐름모형(PSF)을 활용한 연구들은 3가지 흐름의 주요역할에 따라서 다음과 같이 구분해 볼 수 있다(지은정, 2016). 정치흐름의 중요성을 보인 연구(4대 사회보험통합의 정책표류, 김지원, 2009; 기초노령연금정책의 정책결정, 이지호, 2012; 노인장기요양보험 정책과정, 이광재, 2011; 노인장기요양보험법의 정책결정과정, 이진숙·조은영, 2012; 기초연금법 입법과정 분석, 전성욱, 2014a), 정책선도자의 중요성을 보여준 연구(국회선진화법 개정과정, 허만형·정주원, 2012; 영유아 무상보육정책결정과정, 김주경·현재은, 2014; 치매특별등급제도의 정책변동, 정우철·우창빈, 2015; 개인정보보호법 입법과정, 성욱준, 2013), 정치적 흐름과 정책선도자의 결합을 보인 연구(아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정, 김지수 외, 2012; 기초지방선거에서의 정당공천제 폐지실패사례, 전성욱, 2014b), 정치적 흐름과 정책대안의 결합을 보인 연구(서울시 공공부문 비정규직 대책 정책결정, 정민경·이병량, 2014), 그리고 문제의 흐름이 주요역할을 보인 연구(대검찰청 중앙수사부 폐지, 권석천·장현주, 2015; 사회복지사업법 개정, 박윤영, 2013)등이 그것이다.

정책옹호연합모형과 정책흐름모형이 다양한 정책분야에서 정책변동과정을 설명하는데 유용한 모형이지만 각국의 독특한 현실과 복잡한 정책 환경의 변화에 따라 두 모형을 결합하여 재구조화한 새로운 모형을 통해 설명력을 높이려는 시도가 이루어지고 있다. 두 모형을 결합하여 수행된 연구들로는 생명윤리법을 중심으로 한 과학기술규제정책의 변동연구(김인자·박형준, 2011), SSM의 유통산업 규제정책형성과정연구(최인규, 2011), 재난사건 이후의 정책변동연구(이동규 외, 2013), 무상복지정책의 변동연구(이동진·이대희, 2014), 영유아교육 복지관리체계 일원화 정책변동연구(이재무·박용성, 2014), 세종시 정책변동과정연구(최성구·박용성, 2014), 로스쿨정책과 노동개혁정책변동연구(이재무, 2016), 테러방지법 제정의 정책변동연구(채성준, 2016)등이 있다.[5)]

---

4) 정책과정 및 정책변동과 관련하여 정책옹호연합모형(ACF), 정책흐름모형(PSF), 정책네트워크모형(PN)을 사용한 연구논문(2000년 이후, 총69편)들을 분석한 결과에 따르면, ACF모형을 활용한 논문이 29편으로 가장 많았고, PN을 활용한 논문은 27편, PSF를 활용한 논문은 13편으로 분석되었다. 옹호연합모형을 활용한 연구 분야로는 사회(27.6%), 보건복지(17.2%)가 높은 비율로 나타났으며, 정책흐름모형을 활용한 연구 분야로는 사회(23.3%), 보건복지(23.3%)로 나타났다. 정책네트워크 분석을 활용한 연구 분야는 사회(25.9%), 경제 및 세제(14.9%)를 차지하였다(황성수 외, 2015).

5) ACF모형과 PSF모형의 결합 외에도 ACF와 기회자집단(Swing group)을 결합한 연구(서혁준·전영평, 2006, 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동), ACF와 정책네트워크모형(Policy network model)을 결합한 연구(변종립, 2010, 기후변화대응정책 형성과정), ACF와 정채분쟁모형(Policy conflict framework)을 결합한 연구(손화정, 2011, 참여정부의 국가보안법 개정실패사례분석; 채성준 외, 2014, 검·경 수사권

셋째, 정책변동의 유형 및 특성에 관한 연구는 해당정책사례를 시기별로 구분하여 정책유형별 특징을 구분하고 시사점을 제시하고 있다. 이에 해당하는 연구로는 대표적으로 신행정수도건설정책의 변동유형연구(양승일, 2011), 서울시의 환경정책변동유형연구(임성은, 2013), 중소기업공공구매정책과 석유산업정책변동 특성연구(이재무, 2015)등을 들 수 있다. 양승일(2011)은 정책변동유형을 시기별로 분석한 결과 신행수도건설정책 이전기는 반복형 정책혁신으로, 수정기는 부분종결형 정책승계로, 1차 및 2차 유지기는 순응형 정책유지로 구분됨을 확인하였다. 임성은(2013)은 박원순 시장의 취임전후의 환경정책변동유형을 비교분석한 결과, 정책혁신 사례는 나타나지 않고 대부분 축소형태의 정책승계로 나타나 이례적 현상이라고 평가하였다. 이재무(2014)는 중소기업공공구매정책과 석유산업정책을 대상으로 외부환경과 초점사건이 갖는 내재적 속성과 정책변동과의 연관성을 분석하였다. 각각의 정책은 모두 2차례에 걸친 정책변동이 발생하였는데 외부환경의 속성이 초점사건의 속성보다 더 정책유형의 규정에 영향을 미쳤고, 이에 따라 정책운용에서 외부환경에 대한 분석과 파악이 보다 효과적인 정책조정과 집행을 가능하게 한다고 제시하였다.

한편, 전술한 정책변동에 관한 연구들 이외에도 한국사회의 다원화 양상에 따라 나타나는 정책담론(policy discourse)을 중심으로 정책변동현상을 설명하려는 시도도 발견된다. 이재무(2014)는 정책형성과 변동에서 정치적 담론과정을 통해 이루어지는 경우가 많음을 발견하고 정책담론모형을 선택하여 보육료지원정책의 변동과정을 분석하였다. 또한 은재호(2007)는 기존의 점증주의적 시각에서 벗어나 문제 정의적 접근(definitional approach)을 차용하여 의미론적 차원의 연구를 시도하였다.

4. 일자리창출 정책의 개념과 유형

본 연구에서는 앞에서 살펴본 이론적 논의와 선행연구를 토대로 노무현 정부에서 이명박 정부에 이르기 까지 일자리 창출 정책의 변화양상을 분석하려고 하는데, 이를 위해서 일자리 창출정책에 대한 개념적 정의와 유형을 살펴볼 필요가 있다. 일자리 창출정책은 종래에는 실업대책, 고용정책 등으로 불리어 온 것으로 최근에 들어 일자리 정책이라는 용어가 보편화되고 있다. 일반적으로 일자리 창출정책은 일정한 상황에 있는 국민들 즉, 정책대상집단에 대해 생계를 이어갈 수 있는 수단으로서 직업을 마련해 주거나 개선해 주는 것을 정책목표로 각종 정책수단을 결정해서 실행하는 정부의 활동으로 정의될 수 있을 것이다.

일자리 창출정책은 여러 가지 측면에서 유형화될 수 있다. 가장 일반적으로는 정책수단과 정책대상집단에 따라 구분하여 유형화하는 것이다. 먼저 정책수단에 따른 구분은 일자리 창출을 위해 어떤 정책방법을 활용하는가 하는 것인데, 이에는 직접적인 일자리 만들기 정책과 간접적인 일자리 지원정책으로 구분할 수 있다(이규용, 2005). 직접적인 일자리 창출정책은 공공영역이나 비영

조정의 정책변동), PSF모형과 이익집단 위상변동모형(Interest group standing change framework)를 결합한 연구(양승일, 2014, 스크린쿼터 정책변동)등 다양한 모형을 결합하여 해당정책분야의 정책변동현상을 보다 구체적이고 객관적으로 분석하려는 시도가 이루어지고 있다.

리분야에서 일자리를 만들어 직접 제공하는 것으로 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업과 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적 성격의 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업 등이 포함된다. 한편 간접적 일자리 지원정책은 보조금이나 훈련 등과 같이 민간부문에서 사업주가 특정대상 집단을 위한 일자리를 만들어내도록 인센티브를 제공하거나 직업능력개발을 통한 취업능력을 제고함으로써 일자리 창출을 지원하는 것을 말한다. 우리나라의 경우 정책수단에 따른 일자리 창출정책을 ①직접적 일자리 창출, ②직업능력개발훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원으로 유형화하고 있는데, ①을 제외한 ②~⑤까지는 간접적 일자리 지원정책으로 볼 수 있다.

다음으로 일자리 창출정책은 정책대상집단에 따라 유형화 될 수 있는데, 이는 대부분의 일자리 창출정책이 특정대상 집단을 염두에 두고 이루어지기 때문이다. 이러한 정책집단에는 청소년, 여성, 장애인, 고령자, 저학력자, 여성가장과 가사나 육아로 인해 경력이 단절되었던 여성들이 포함된다. 특히 최근 청년실업문제가 사회적 현안으로 제기되면서 이에 대한 관심이 커지고 있는 것도 정책집단에 따른 일자리 창출정책의 유형에 속한다고 볼 수 있다.

위의 두 가지 유형화방식 가운데 어떤 방식을 사용할 것인가 하는 것은 일자리 창출정책을 분석하고 평가하여 이를 활용하려는 목적이 무엇인가에 달려 있다고 볼 수 있다. 정책수단에 따른 일자리 창출지원정책의 구분은 정책수단이 유사한 만큼 공통적인 기준의 평가지표를 만들 수 있다는 장점이 있으며, 또한 유사한 사업군별 정책효과에 대한 상호비교가 가능하다는 장점이 있다. 반면에 정책대상 집단별로 일자리 창출사업을 분류하는 방법은 정책대상 집단을 명확히 알 수 있으며,정책대상자들의 일자리 창출을 제고하는 데 있어 어떠한 정책수단이 효과적으로 작동하고 있는지를 보여주는 장점이 있다. 그러나 두 유형화방식이 상호 배타적인 것은 아니다. 따라서 현실적으로는 두 유형화방식을 조합해서 활용하는 경우가 많다. 예를 들어,대부분의 일자리 창출정책의 내용들이 노동시장에서 취약계층인 특정집단을 목표로 하고 있음을 감안할 때 일차적으로 정책대상 집단별로 분류를 한 후, 각 대상 집단별로 정책지원사업이 어떻게 이루어지고 있는가를 재분류하여 정책집단별 유효한 정책 지원수단을 파악할 수 있을 것이다. 이와는 대조적으로, 정책지원수단별로 일차적으로 분류한 후, 이를 다시 정책대상 집단별로 재분류하면 특정의 정책수단이 어떤 정책집단에 유효한 성과를 만들어내는지를 평가할 수 있다는 장점이 있는 것이다.

한편 일자리 창출정책을 소극적 정책과 적극적 정책으로 구분하기도 한다. 소극적 일자리 창출정책은 사회가 제공할 수 있는 일자리의 부족상황을 불가피 하게 받아들이고 이에 대응하여 실업자의 생계지원을 위해 실업보조금이나 실업수당 등을 지급하는 사업을 들 수 있다. 반면에 적극적 일자리 창출정책은 고용수준에 영향을 미치는 정책이 가능하다고 보고 취업알선, 상담 등의 고용안정서비스, 직업훈련, 근로자와 사업주에게 직·간접적인 인센티브를 제공하는 등의 수단을 활용하는 것을 말한다. 1990년대 이후 선진국의 일자리 창출정책은 과거 소극적인 정책에서 적극적인 정책을 강화하는 것으로 이행하였다. 프랑스 경우, 구인구직연결 서비스를 강화하기 위해 직업 및 기능분류사전을 만들었고, 구인구직 정보의 전국통합전산망을 구축하였으며, 실업자 재취업 훈련만이 아니라 학생이나 기존취업자의 실업확률을 줄일 수 있는 예방적 직업훈련을 실시하였다. 스

웨덴은 완전고용을 목표로 적극적 노동시장 정책을 강화한 상징적 국가라 할 수 있다. 직업훈련, 고용안정서비스를 모든 구직자들에게 제공하였고 특히 계절적, 경기적 실업을 당한 재취업 취약계층에게 '임시 일자리'를 제공하였다. 우리나라도 예외는 아니어서, IMF외환위기 이후 급증한 실업문제에 대한 대응과 경제의 고용창출력의 저하에 따른 고용취약계층 확대에 따라 보다 적극적인 일자리 창출정책에 중점을 두고 있다. 1997년 IMF 경제위기에 대응하기 위한 과정에서 김대중 정부는 대규모 실업대책으로 직업훈련, 고용안정사업, 고용보조금지원, 공공근로사업 등 적극적 일자리 창출정책을 강화하였다.

Ⅲ. 정부별 고용노동부 일자리 창출 정책의 개요 및 특성

1. 노무현 정부

참여정부 출범 첫 해인 2003년, 성장은 3%에 그쳤고, 일자리는 3만 개가 줄어들었다. 선진국에서는 이미 보편화된 저성장시대의 도래 조짐이 보이고, 일자리의 위기와 노동시장 양극화는 더욱 심화되기 시작하였다. 이러한 상황에서 집권한 노무현 정부는 기존에 구축된 고용정책의 틀을 재정비하여 구조적인 고용·실업의 문제에 대응해야 하는 과제를 안게 되었다.

노무현정부가 산업구조 및 노동시장의 변화에 대응하고 기존의 고용정책이 가지는 한계를 극복하기 위해 부여받은 정책적 과제들은 ① 저성장·저고용 기조에 대응하기 위한 적극적인 일자리창출 정책, ② 노동시장 양극화에 대응하기 위한 차별시정과 취약계층보호 정책, ③ 노동시장의 구조 개선을 지원하기 위한 고용지원서비스나 직업능력개발 등 적극적 노동시장정책으로 정리할 수 있다. 이러한 과제를 해소하기 위해 노무현정부가 시도한 다양한 정책의 개략적인 내용은 다음과 같다.(국정홍보처, 2007b)

첫째, 노동시장의 유연성과 안정성의 기반인 완벽한 직업안전망 구축을 위해 고용서비스 선진화를 추진하였다. 「국가고용지원서비스혁신방안」(2005. 4)을 수립해 수요자 중심의 맞춤형 고용지원서비스체계를 구축하였다. 장기실업자, 여성, 청년, 고령자 등 취업취약계층에는 고용지원센터 직원들이 직접 찾아가 그들에 맞는 서비스를 제공하였다. 또한 지속 가능한 고용서비스 선진화를 위해 전문 인력을 확대하고 고용정보망과 고용정보통합분석 시스템도 발전시켰다.

둘째, 고용보험법의 확대적용 등 사회안전망의 내실화를 통해 복지의 사각지대를 해소하였다. 2004년 1월 일용근로자에 대해서도 고용보험을 적용하기 시작하면서 고용보험의 전면 적용을 달성하였고, 적용대상임에도 고용보험에 가입하지 못하는 취약계층을 보호하기 위해 고용지원 및 직업능력개발 서비스를 확대하기도 하였다. 참여정부는 사회적 일자리 전략을 통한 사회서비스 부문을 확충하는 데 정책적 노력을 기울였다. 이를 위해 2006년 「사회적기업육성법」을 제정해 사회적 일자리 창출을 위한 법적 토대를 마련하였다.

셋째, 노동시장 유연화로 급증하는 비정규직 문제를 해소하기 위해 비정규보호법을 마련하였

다. 비정규보호법은 비정규직 사용을 제한적으로 허용하되, 불합리한 차별을 해소하고 기업의 무분별한 남용을 방지함으로써 건전한 노동시장 발전을 도모하였다. 또한 비정규직 문제에 근원적으로 대응하기 위해 '비정규직 고용개선 종합계획'을 마련하였다.

이와 같이 노무현 정부는 1990년대 말 외환위기, 2003년 카드대란 등을 거치면서 경제성장과 고용이 일치하지 않는 현상에 주목하여 정부 최초로 고용정책과 경제정책의 통합을 시도했다는 데 의미가 있다. 또한 이를 통해 성장 ↔ 고용 ↔ 복지'의 선순환구조를 구축하기 위해 노력한 것으로 나타났다. 다만 노무현 정부는 이러한 선순환 구조의 구축에서 분배개선을 통한 선순환 구조 달성을 강조한 점이 뒤에 보는 이명박 정부와 다른 점이라고 할 수 있다.

2. 이명박 정부

이명박 정부는 2008년의 글로벌 금융위기로 인해 발생한 대량 실업 및 고용불안이라는 위험에 대처하는 과정에서 체계적인 고용전략의 필요성을 인지하게 되었으며,(금재호, 2014) '일자리 창출'을 국정의 최우선 과제의 하나로 설정하게 되었다.(이명박정부 국정백서, 2013)

첫째, 정부는 2009년 3월 최대한 단시일 내에 고용위기를 극복하기 위하여 추경예산을 편성하여 일자리 창출·유지 등을 위한 대책을 실시하였다. 정부재정지출을 통하여 취업취약계층 대상의 단기 일자리를 창출하여 생계를 지원하는 한편 고용촉진장려금 지급 및 전직지원을 통한 취업촉진, 고용유지지원금 상향 조정 등을 통하여 고용을 안정시킬 수 있도록 지원하였다. 또한 일자리 나누기 등을 통한 일자리 유지를 위하여 노·사·민·정 각 경제주체는 경제위기 극복을 위한 대합의(2009.2.23)를 이루어냈다.

둘째, 취업지원 서비스도 강화하였다. 실업자에 대한 직업훈련을 확대하는 한편 기본적인 생계를 유지할 수 있도록 실직가장·체불근로자 등을 위한 생활안정자금과 생계비 대부 등 생계지원 대책도 병행 실시하였다. 실직자 중 즉시 취업이 가능하고 취업의사도 있는 사람에 대하여 중소기업의 빈 일자리를 발굴·연계하여 취업을 지원하고, 빈 일자리로 취업하는 취약계층에 대하여 임금의 일부를 1년간 한시적으로 지원하는 취업장려수당 제도도 시행하였다. 고용위기 상황에서 취약계층의 생계를 지원하기 위하여 실업급여 수혜를 확대하고 개별연장급여 제도 요건을 개선하는 등 실업급여의 사회안전망으로서의 역할도 강화하였다

셋째, 2010년 들어 경제성장이 회복세를 보이자 이명박 정부는 악화된 고용상황을 회복하고 고용악화로 어려움을 겪는 취약계층을 지원하는 정책을 중점적으로 추진하였다. 먼저 대통령 주재로 국가고용전략 회의를 운영하고, 관계부처와 합동으로 '2010 고용회복프로젝트'를 마련하여 추진하였다. 즉 청년의 경우 '청년 내 일 만들기' 제1차 프로젝트(2010.10.14)를 마련하여 청년취업아카데미, 취업사관학교 등을 통한 일자리 창출 노력을 기울였으며, 빈곤층 등에 대해서는 '취업성공패키지 사업'을 통한 맞춤형 취업지원서비스도 강화하였다.

넷째, 일자리 총괄부처로서 기존의 노동부를 고용노동부로 새롭게 출범(2010.7.5.)시켰으며, 고용 친화적 국정운영을 위하여 '국가고용전략'을 수립하였다. 또한 정부의 재정지원 일자리사업의

효과성을 높이기 위하여 유사·중복 사업을 통·폐합하여 2010년 7월 기준으로 총 202개의 사업을 134개로 조정하였으며, 직접 일자리 창출사업 등은 정부 지원이 꼭 필요한 취업 취약계층에 집중하도록 하였다.

다섯째, 또한 취업에 어려움을 겪는 청년과 고령자에 특화된 고용대책을 마련하여 추진하였다. 먼저 '청년 내일 만들기' 1차 프로젝트에 이어 2011년에는 '청년 내 일 만들기' 2차 프로젝트를 마련하였으며, 지방대생 등 상대적으로 취업이 어려운 이들에게 취업기회를 확대하기 위하여 노력하였다. 특히 고졸 구직자들을 대상으로 학력에 상관없이 자신의 실력과 능력에 적합한 일자리에서 일할 수 있는 기회를 확대하기 위하여 학교·노동시장·사회 각 분야별 정책과제를 발굴하여 시행하였다. 또한 저소득·빈곤층의 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위하여 저소득층을 대상으로 하는 취업성공패키지를 지속적으로 확대하고, 저소득층 자녀를 대상으로 '내 일 점프' 프로젝트, 고졸이하 위기 청소년을 대상으로 한 취업사관학교 운영 등의 대책을 추진하였다.

이상과 같이 이명박 정부는 출범 초기에는 일자리문제에 직접적인 관심을 기울이기 보다는 경제성장을 통한 일자리 창출에 주력하였다. 하지만 2008년 말 글로벌 금융위기를 겪으면서 역시 고용정책과 경제정책의 통합적 접근을 시도하게 되었으며, '성장 ↔ 고용 ↔ 복지' 선순환구조의 구축을 중요한 정책목표로 설정하게 되었다. 다만 이명박 정부는 상대적으로 분배개선 보다는 성장잠재력 확충을 통한 선순환구조의 구축을 추구하고 있다는 점에서 차이가 있다.

노무현 정부와 이명박 정부의 고용노동부 주요 일자리 창출 정책의 내용을 비교하면 〈표 1〉,과 같다. 다음 장에서는 〈표 1〉의 정책 중 고용영향평가제도와 사회적 기업을 통한 일자리 창출, 고용지원 서비스 정책 등을 중심으로 정책변동사례를 분석하고자 한다.

〈표 1〉 노무현 정부와 이명박 정부의 고용노동부 주요 일자리 정책 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	변화
고용 서비스	1) 고용서비스 선진화 2) 공공과 민간의 협력을 통한 고용 지원서비스 제공: 3) 인프라 확충 - 고용정책기본법 개정 - 고용지원센터 실무 행정인력 확충 - 고용정보망 및 고용정보 통합분석 시스템 구축	1) 고용센터의 취업 관련 기능 강화 2) 프로그램 개발 및 확대 3) 인프라 확충 4) 자치단체·학교·민간고용 서비스기관 역량강화 지원 5) 고용센터·유관기관 연계 강화. 6) 워크넷 기능 강화를 통한 온라인 고용서비스 활성화 7) 취업지원 시스템 전면 개편: 취약계층 지원 강화	확대 수정
사회적 기업	- 사회서비스의 확충과 사회적일자리 창출 연계를 국정과제로 채택 - 총 11개 부처에서 39개 사업으로 확대 -「사회적 기업 육성법」 제정	* 사회적 기업을 통한 일자리 창출 - 사회적 기업은 민간 주도, 정부는 지원 - 사회적기업 투명성, 책임성 강화	유지 개념수정
취약 계층 일자리 창출	- 사회적 기업을 통한 일자리 창출사업에 포함	- 저소득층, 근로빈곤층에 대한 새로운 취업지원 정책을 국정과제에 포함, 복지정책과 적극적인 노동시장 정책의 연계라는'근로연계 복지정책'추진. - 민간위탁 사업으로 추진	신규 및 수정

청년 실업 대책	1) 해외취업 촉진대책 2) 고졸 이하 청년층 고용촉진 대책 3) 학교 취업지원 활동 지원 등	1) 중소기업 청년인턴제 2) 글로벌 청년취업(GE4U) 3) 창조캠퍼스 지원사업 4) 청년 YES 프로그램	확대
고용 안정 정책	1) 고용유지 지원 2) 취약계층 고용촉진 지원 3) 고용촉진시설 지원 4) 고용창출 지원제도	1) 고용조정지원제도의 운영 2) 취약계층 고용촉진 지원 3) 고용창출 지원제도	다소 축소 민간위탁
고용 영향 평가	- 도입 검토 - 도입을 위한 기초연구 수행	- 고용정책기본법에 법적 근거 마련 - 고용영향평가 시행	확대

Ⅳ. 고용노동부 일자리 창출정책의 변동 사례분석[6)]

1. 고용영향평가

1) 사례의 개요

1990년대 이후 산업구조 고도화, 지식정보화 및 숙련 편향적 기술진보, 자동화 진전 등 경제 환경 변화가 진행되면서 우리 경제는 현재 소위 '고용 없는 성장'이 고착화되는 현실에 직면하게 되었다. 특히 제조업의 경우, 그 동안 생산 증가에도 불구하고 구조적인 고용감소세가 지속되어 일자리 감소의 주요 원인으로 지적되어 왔다. 이에 따라 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 고용정책 뿐만 아니라, 경제·산업·복지 등 정부 정책 전반에 대하여 더 많은 일자리를 창출할 수 있는 정책 대안을 찾기 위하여, 정부정책이 고용에 미치는 영향을 객관적으로 분석·평가하여 이를 바탕으로 한 고용 친화적 정책을 수립할 필요성이 제기되었다.

이러한 상황에서 노무현 정부는 고용영향평가(Employment Impact Assessment) 제도의 도입을 검토하기 시작하였다. 고용영향평가는 중앙부처 및 자치단체의 정책·사업이나 법·제도 등의 수립·추진으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하여, 해당 정책 조치들이 본래 의도한 고유목표를 달성하면서도 일자리의 양과 질을 높이는 방향으로 추진될 수 있도록 정책 개선 권고를 제시하는 제도이다(윤윤규, 2009). 노무현 정부는 2006년 말에 수립된 국가고용전략에 고용영향평가 제도가 정책의 하나로 포함되었고, 2007년에는 노동연구원에서 이 제도의 도입을 위한 구체적인 보고서가 작성되기도 하였다. 하지만 노무현 정부에서는 공식적으로 채택되지 못하고 도입에 필요한 연구 작업만 수행하는 데 그쳤다. 이후 이명박 정부가 등장하면서 다시 본격적인 검토 작업이 진행되었고, 2009년 고용정책기본법에 고용영향평가에 대한 법적 근거가 마련됨으로써 공식적으로 도입되었다.[7)]

6) 제4장에서 분석하고 있는 3개 사례의 개요는 주로 고용노동부(노동부)에서 발간한 「고용노동백서」(또는 「노동백서」)를 참조하였으며, 고용노동부 전현직 고위관료들과의 인터뷰를 통해 보완하였음

법적 근거가 마련된 이후 시행된 고용영향평가의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 고용영향평가 시행 첫해인 2010년에는 4대강 사업, 신재생에너지기술개발 및 이용·보급 정책 등 총 7개의 사업에 대하여 시범적으로 실시하였다. 평가 결과 대부분이 대규모 재정 지출이 수반되는 사업임에도 사업 추진 과정에서 고용효과를 실질적으로 고려하지 않은 경우가 많았다. 이에 사전에 고용효과를 검토하여 일자리 창출 효과가 높은 방향으로 예산을 편성하고, 직업훈련 등 인력개발에 대한 투자 확대 필요성 등 고용효과를 높이기 위한 정책제언을 제시하였고, 평가결과를 처음으로 대외에 발표함으로써 고용 효과에 대한 분석이 이루어지지 않았던 정책 및 사업들에 대해서도 고용 관점에서 바라보게 되는 계기를 마련하였다.

2011년부터는 정부 정책에 대한 상시적·지속적인 고용영향평가를 수행하기 위하여 역량 있는 전문기관을 「고용영향평가센터」로 지정하였다. 특히, 시의성 있는 정책에 대한 평가를 위해 일반 국민, 고용관련 전문가, 중앙부처 및 자치단체에 평가대상과제에 대한 수요조사를 실시하여 고용영향평가에 대한 관심을 제고하였다. 그 결과 2011년에는 산학협력중심대학 육성(지식경제부), 생태하천복원(환경부), 기술닥터사업(경기도) 등 중앙부처 10개 과제와 자치단체 4개 과제를 선정하여 추진하였으며, 2011년에 선정된 과제 중 산학협력중심대학 육성, 생태하천복원 등 7개 과제의 평가결과는 2012년 3월 발표하였다.

2012년에는 그동안 경제 산업 정책 및 SOC 분야 외에 그동안 고용의 관점에서 바라보지 못했던 분야를 고용 관점에서 살펴보는 계기를 마련하기 위해 노인장기요양보험 제도(보건복지부), 원자력 기술개발 및 실용화·상용화(지식경제부) 등 복지 및 R&D분야를 포함하여 중앙부처 8개 과제와 자치단체 2개 과제를 평가대상 과제로 선정하였다.

이와 같이 고용영향평가 사업은 이명박 정부에서 지속적으로 확대되면서 중요한 일자리 정책의 하나로 자리 잡은 것으로 나타났다.

2) 분석

노무현 정부에서 논의만 되고 정책으로 채택되지 못한 고용영향평가제도가 이명박 정부에서 채택된 이유는 무엇인가? 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 다른 부처의 반대가 만만치 않았다. 위에서 논의한 바와 같이 고용영향평가는 노무현 정부에서는 노동부가 지속적으로 도입을 검토해왔다. 그 결과 2006년 노동부가 주도하여 작성한 국가고용전략에 사업의 하나로 포함되었고, 2007년에는 노동연구원에서 고용영향평가 시행을 위한

---

7) 고용정책기본법 제13조(정책의 분석·평가)

② 고용노동부장관은 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 정책이 고용 및 일자리 증감 등에 미치는 영향을 분석·평가하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 분석·평가를 요청하는 정책
2. 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행하고 있거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 분석·평가하기로 심의한 정책

보고서가 작성되는 등 노동부 내에서는 고용영향평가 제도의 도입을 위한 내부적인 준비를 진행해 온 것으로 나타났다. 하지만 노동부의 이러한 시도는 경제부처를 비롯한 타 부처의 반대로 정부 정책으로 채택되지는 못하였다. 경제부처 등 다른 부처들은 자신들이 시행하는 사업에서 자신들이 추구하는 사업목표 외에 고용 창출효과라는 다른 목표가 추가되는 것을 달갑게 생각하지 않았으며, 이로 인해 자칫 자기 부처의 정책추진에 부정적인 영향을 미치는 것을 우려해서 노동부의 제도 도입 노력을 무산시킨 것이다.

둘째, 이명박 정부 등장 이후 나타난 글로벌 금융위기로 인한 급속한 일자리 감소라는 사회경제적 요인이 영향을 미쳤다. 2009년도 실업자는 889천명으로 전년대비 119천명(15.5%) 증가하였고, 실업률은 3.6%로 0.4%p 상승하였다. 2009년 실업급여 신청자도 크게 증가하여 100만명을 상회하였으며 증가율도 28.0%로 높게 나타났다. 또한 2009년은 비경제활동인구가 15,698천명으로 전년대비 447천명(2.9%) 증가하였다. 실업자의 증가는 구직활동을 하고 있는 자의 증가이지만, 비경제활동인구는 노동시장에 참여할 의사가 없거나, 의사는 있으나 구직활동을 하지 않는 자의 증가로 볼 수 있다. 특히, 구직 단념자는 162천명으로 전년대비 43천명(36.6%) 증가하였으며, '쉬었음도 1,475천명으로 123천명(9.1%) 증가하여 전체 비경제활동인구 증가의 27.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 경기침체 및 불확실성의 증가로 취업준비자는 7천명 감소하였다. 경제성장률은 2008년 금융위기 이후 2008년 4분기에 급격히 하락한 뒤 2009년 2분기부터 반등하기 시작하여 3분기 전년 동기 대비 플러스 성장으로 전환되는 모습을 보였으나, 취업자수 증감률은 답보상태를 보여 경제는 성장하나 고용은 나아지지 않는 모습을 보이고 있다.

이와 같이 글로벌 금융위기의 영향으로 고용여건이 급속히 악화되면서 2008년 하반기 이후 취업자 수가 크게 감소한 상황에서, 정부는 일자리 창출을 국정의 최우선 과제로 삼아 단기적인 일자리 보완대책과 함께 근본적인 고용대책을 병행하여 추진하지 않으면 안 되는 상황이 전개되었다. 고용영향평가 제도의 도입에는 이러한 사회경제적 요인이 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다.

셋째, 실업률이 급속히 증가하고, 경제성장과 고용증대가 일치하지 않는 상황이 전개되자 이명박 정부는 고용창출을 국정의 중심과제로 삼게 되었으며, 경제, 사회, 산업정책 등이 고용에 영향을 미치는 효과를 분석하여 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있는 방안을 체계적으로 모색하는 고용영향평가에 큰 관심을 기울이게 되었다. 이 때 노무현정부에서 이 제도의 도입을 반대하던 경제부처를 비롯한 다른 부처의 반대를 극복한 것은 당시 국무조정실의 역할이 컸다. 국무조정실은 '고용 및 사회안전망 TF'를 설치하고 여러 부처의 일자리 관련 정책을 통합 조정하는 업무를 추진하였으며, 이의 일환으로 고용영향평가 제도의 도입을 적극 추진함으로써 다른 부처의 반대를 극복할 수 있었다. 이명박 정부는 당시 여러 부처에서 중구난방 식으로 수행되어 오던 일자리 관련 정책들을 효율적으로 추진하기 위해서 사업 자체를 통폐합하거나 수행부처를 조정하는 등의 이른바 '효율화' 작업을 벌였으며, 이 과정에서 정부 내에서 수행되는 중요한 사업들의 고용효과를 분석하여 일자리 창출에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 고용영향평가 제도의 도입을 긍정적으로 생각하게 되었다. 또한 당시 상당히 강력한 정책조정 역할을 수행하고 있던 국무조정실이 이를 주도함으로써 타부처의 반대를 극복할 수 있었던 것이다.

넷째, 관료집단이 보유하고 있는 전문성과 지속적인 준비도 제도 도입에 영향을 미쳤다. 노동부는 이미 노무현 정부 초기부터 고용영향평가 제도에 대해 관심을 가지고 도입에 필요한 자료수집과 구체적인 안을 마련하기 위한 작업을 시작하였다. 그 결과 2006년 말에 수립된 국가고용전략에 고용영향평가 제도를 정책의 하나로 포함시키는데 이르렀고, 2007년에는 노동연구원에 용역을 주어 이 제도의 도입에 필요한 구체적인 방안을 만들어 내었다. 하지만 전술한 바와 같이 당시에는 다른 부처의 반대로 도입에 성공하지 못했다. 시기를 기다리던 노동부는 2009년 들어 금융위기로 초래된 실업자 증가라는 사회적 위기 상황에서 국무조정실의 '위기관리 정책과정'을 활용하여 제도도입에 성공을 거두었다. 하지만 만일 노동부가 고용영향평가 제도에 대해 사전에 준비를 제대로 하지 못하고 적절한 대안을 미리 마련하지 못하고 있었다면, 제도도입에 유리한 사회적 위기 상황에서도 채택이 용이하지 않았을 것이다.[8] 이러한 점에서 관료집단이 전문성을 바탕으로 합리적인 대안을 만들어 내고, 이를 공식적인 정책으로 채택시키기 위해 지속적으로 노력하는 태도를 가지는 것이 중요하다.

2. 사회적 기업을 통한 일자리 창출

1) 사례의 개요

노무현 정부는 교육, 보건의료, 복지, 공공행정 등 사회서비스 부문에서의 일자리 창출 사업을 상당한 비중을 두고 추진하였다. 사회서비스란 "개인 또는 사회전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스"로 정의되며, 보육, 아동·장애인·노인보호 등 사회복지, 간병간호 등 보건의료, 방과 후 활동·특수교육 등 교육, 문화, 공공행정서비스 분야가 포함된다.

노무현 정부는 2003년 3월 사회서비스의 확충과 사회적일자리 창출 연계를 국정과제로 채택하였다. 이에 따라 주무부처인 노동부는 정부부처 최초로 73억 원의 예산을 마련하여 2003년 7월부터 사회적 일자리 창출사업을 실시하였다. 노무현 정부가 추진한 사회적 일자리 창출사업은 사회서비스 분야에서 주로 NGO 등 비영리단체가 일자리를 창출하는 방안으로서, 교육·의료·보육 등 민간 서비스 산업의 육성 및 공공행정부문의 적정 인력 확보와 함께 일자리 창출의 새로운 대안으로서 주목되기 시작하였다.

노동부가 사회적 일자리 사업을 도입한 이후 2004년에는 교육부, 복지부, 여성부, 문화부, 환경부에서 사회적 일자리 사업이 시작되었고, 2005년도에는 산림청의 숲가꾸기 사업이, 2006년도에는 국가청소년위원회의 청소년동반자 프로그램 사업 등이, 2007년도에는 보건복지부의 독거노인 도우미 파견, 노인돌보미(바우처), 지역복지서비스 혁신(바우처), 교육인적자원부의 깨끗한 학교 만들기, 방과후 학교, 문화관광부의 도서관을 비롯한 문화시설 연장 운영 등 사업이 신규로 포함되었다. 이 결과 노무현 정부 말기인 2007년에는 총 11개 부처에서 39개 사업을 수행하기에 이르렀다. 이에 따라 2003년 2,000개였던 사회적 일자리가 2007년에는 100배 이상 증가한 201,059 개

8) 당시 고용노동부 고위관료 인터뷰로 확인

에 이를 정도로 엄청나게 증가하였다.

이와 같이 노무현 정부가 추진한 사회적 일자리 사업은 주부·고령자 등 비경제활동인구를 경제활동인구로 흡수하고, 부족한 사회서비스를 공급하는 역할을 수행하였다. 특히 노무현 정부 말기에 '사회적 기업 지원법'을 제정하여 사회적 일자리 사업이 사회적 기업으로 발전할 수 있는 법적 토대를 구축하였다.

하지만 이명박 정부 들어 근로취약계층을 위한 사회적 일자리 창출 사업은 그 성격이 대폭 수정되는 변화가 나타난다. 즉 이명박 정부는 사회적 기업의 지속가능성을 제고하기 위해 민간부문 주도로 사회적 기업을 활성화시키는 것으로 정책방향을 전환하였다. 이명박 정부는 사회적 기업이 지역사회에 뿌리를 내리고 지속적으로 생존하기 위해서는 사회적기업과 민간부문이 긴밀하게 연계되어야 한다는 생각을 가지고 있었다. 따라서 노무현 정부에서 시행한 정부나 지방자치단체가 주축이 되어 사회적 기업을 발굴·육성하는 식의 사업은 지양되어야 한다는 방침을 정하였다. 이에 따라 이명박 정부는 NGO, 종교계, 재계 등 광범위한 민간부문의 사회적 기업 활성화 운동 참여를 지원하기 위해 특화(전문)지원기관을 지정·운영하였으며, 사회적 기업 한마당 행사 등을 통해 민간부문의 적극적인 참여를 위해 노력해왔다.

이와 함께 이명박 정부는 개별 사회적 기업에 대한 직접지원보다는 자생력 제고에 도움이 되는 간접지원 또는 인프라 구축을 확대하는 방향으로 사회적 기업에 대한 지원정책을 수정하였다. 예를 들면, 사회적 기업 경영에 필요한 자금을 적기에 조달할 수 있도록 자금조달 경로를 다양화하고, 사회적 기업이 생산하는 제품이나 서비스를 판매할 수 있는 다양한 경로를 만들었다. 또한 사회적기업의 경영·창업지원을 강화하였으며, 사회적 기업의 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 사회적 기업이 스스로 경영상태 및 사회적 목적 실현에 대한 정보 등을 공개하도록 하는 자율경영 공시제도를 시행하였다.

이와 같이 노무현 정부가 사회적 기업을 통한 사회적 일자리 창출을 취약계층의 일자리 창출에 기여하는 중요한 정책으로 추진한 반면, 이명박 정부는 사회적 기업도 기업인만큼 민간이 주도하여 민간기업과 거의 동일하게 시장경쟁을 통해 생존하는 등 지속가능성을 가져야 하는 것으로 전제하였다. 다만 사회적 기업의 특수성을 감안하여 다양한 간접적인 지원책을 마련하는 방식을 취하였다.

그리고 이명박 정부는 근로취약계층의 일자리 창출을 위한 새로운 사업으로 '취업성공 패키지 지원' 사업을 도입하였다. 특히 이명박 정부는 근로빈곤층에 대한 정책으로서 복지정책과 적극적인 노동시장 정책의 연계라는 '근로연계복지정책'(work to welfare policy)에 정책적 관심을 기울였다. 이 결과 2009년 기존 자활사업을 개편해 시범적으로 「저소득층 취업패키지 지원」 사업을 추진하는 등 저소득층에 대한 새로운 취업지원제도를 실시하였으며, 2009년 6월 4일 「취업성공 패키지 지원」사업으로 명칭을 변경하였다.

2) 분석

사례에서 살펴본 바와 같이 노무현 정부는 취약계층에 대한 일자리 창출을 목적으로 사회적 일자리 사업을 최초로 시행하였으며, 2007년 '사회적 기업육성법'의 제정으로 공식적으로 제도화 되었다. 그런데 이명박 정부는 취약계층에 대한 일자리 창출 사업으로 취업성공 패키지라는 새로운 프로그램을 만들고, 사회적 기업은 기업으로서의 성격을 강조하는 방향으로 정책을 수정하였다. 그 이유는 무엇일까?

첫째, '사회적 기업'이라는 정책수단에 대한 인식의 변화를 들 수 있다. 노무현 정부에 비해 사회적 기업의 개념과 역할, 가치 등에 대한 논의가 어느 정도 이루어진 이명박 정부에서는 사회적 기업을 단순히 취약계층에 대한 일자리 창출 수단으로 보는데 그치지 않고 더 거시적이고 발전된 시각에서 바라보았다. 즉 사회적 기업을 단순히 일자리 창출 수단으로 간주하지 않았다. 사회적 기업을, 사회적 목적을 우선적으로 추구하면서 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 조직으로 비영리와 영리의 중간영역의 조직으로 보았다. 사회적 기업은 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 실현하려는 기업으로, 이윤을 얻기 위하여 고용하는 것이 아니라 고용하기 위하여 이윤을 추구하는 경제활동을 하는 기업이라는 것이다(이명박 정부 국정백서).[9] 이 결과 이명박 정부는 노무현 정부에 비해서 사회적 기업의 육성체계를 단계적으로 더욱 확대 발전 시켰다.

둘째, 이명박 정부는 '실용주의적 관점'에서 사회적 기업의 자생력과 예산의 효율적 집행을 중시하였다. 노무현 정부의 사회적 기업을 통한 일자리 창출은 사회적 기업에 대한 직접적 인건비 지원에 중점을 두고 있어서 대부분의 사회적 기업이 정부지원이 끝나면 자생력을 잃고 사라져 버리는 한계를 드러내었다. 따라서 이러한 사회적 기업으로는 취약계층의 일자리 창출에 기여할 수 없을 뿐만 아니라 예산의 낭비라고 생각하는 경향이 강하였다. 사회적 기업을 통한 일자리 창출은 사회적 기업이 지속적으로 이윤을 내고 생존을 해야만 취업 취약계층의 일자리로서 의미가 있는데, 사회적 기업의 지속가능성이 크지 않은 상황에서 정부지원에만 의존해서는 취약계층의 일자리, 그것도 양질의 일자리가 창출되기 힘들뿐만 아니라 효율적이지도 않다는 인식을 가지고 있었던 것이다. 이에 따라 이명박 정부는 전술한 바와 같이 자금지원, 판로개척, 경영 컨설팅 등 다양한 간접적 지원책을 만들어 사회적 기업이 자생력을 가질 수 있도록 하는데 중점을 두었다.

셋째, 이명박 정부는 취약계층에 대한 지원에서 '일을 통한 복지' 개념을 강조하였다. 노무현 정부는 기초수급자 등 취약계층에 대한 복지급여를 확대하였을 뿐만 아니라 이들에 대한 취업지원을 통해 자립과 상위계층으로의 이동을 지원하려는 정책을 시행하였다. 사회적 기업을 통한 사회적 일자리 창출도 이의 일환으로 수행된 것으로 볼 수 있다. 노무현 정부는 이러한 정책의 대상을 차상위계층까지 확대하였으며, 복지급여와 일자리 지원사업의 규모와 대상을 지속적으로 확대하였다. 반면 이명박 정부는 '실용과 효율'의 관점에서 일을 통한 복지(work to welfare)를 강조하였

9) 이는 이윤의 일부를 사회에 환원하는 민간기업의 사회공헌활동(CSR)과 상이하며 지속 가능을 위하여 이윤 창출을 중요시한다는 점에서 사회적 봉사와 자선을 목적으로 하는 기존 공공 서비스나 자선단체와도 차이가 있다.

다. 따라서 취약계층에 대해서는 따로 선별하여 취업에 실질적인 도움을 줄 수 있는 프로그램을 개발한 것이다. 그것이 바로 전술한 '취업성공패키지' 사업이다. 이 사업은 노무현정부와 달리 일정 소득 조건에 해당하는 계층을 단순히 '지원'하는 것이 아니라 일정한 조건, 예컨대 취업프로그램 참여 등의 조건을 설정하고 이를 충족하지 않을 경우에는 복지급여를 비롯한 지원을 중단할 수 있다는 점에서 노무현 정부와 차별화 되고 있다. 이것은 취업성공패키지 사업에 참여하도록 하여 취업을 시킴으로써 일자리를 창출하는데 기여하고 취약계층의 자립과 안정적 삶을 유도하려는 의도이다. 복지급여에서도 실용과 효율을 강조하고 있는 이명박 정부의 특징이라고 할 수 있다.

3. 고용지원 서비스

1) 사례의 개요

노무현 정부는 고용서비스의 중요성을 인식하고 정부 주도로 고용서비스를 확충하기 위한 노력을 기울였다. 하지만 기존의 고용지원센터를 중심으로 하는 공공고용서비스는 인력 및 투자 부족으로 구직자의 특성을 고려한 차별화된 서비스가 부족하고, 민간고용서비스 역시 영세한 규모와 전문성의 부족으로 체계적인 고용서비스를 제공하는데 한계가 있었다. 이에 따라 노무현 정부는 2005년 4월 6일 대통령 주재로 「국가고용지원서비스 혁신 보고회」를 개최하여 "선진화된 고용지원서비스 구축"을 국가 전략과제로 추진하여 인력수급의 불일치를 해소하고 고용의 유연안정성을 뒷받침하기로 결정하였다. 고용서비스는 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도, 직업능력개발 등의 서비스를 종합적으로 제공함으로써 개인의 평생 직업생활, 기업의 경영활동 및 국가 인적자원의 효율적인 활용을 지원하는 국가의 핵심 인프라로 간주되고 있다.

노무현 정부는 취약한 국가 전체의 고용지원서비스를 신속하게 선진화하기 위해서는 중앙정부의 주도적 역할이 불가피하다고 보고, "선택과 집중"을 통한 성공모델을 창출하는 데 전력을 기울였다. 이에 따라 2005년에는 6개의 시범 고용지원센터를 운영하여 모범사례를 발굴하는 한편, 고용지원서비스의 인프라 및 콘텐츠 확충, 법령·제도개선 등 종합적 쇄신 방안을 추진하였다. 2006년에는 시범운영 성과를 토대로 고용지원서비스 선진화를 전 센터로 확산시키는 노력을 기울였으며, 2007년에는 수요자 관점에서 민간과 지역의 역량을 결합·활용하면서 고용 지원망을 확충·내실화하는 방향으로 사업을 추진하였다. 이 결과 고용지원센터를 과거 "실업급여 사무소"에서 탈피하여 "선진 고용지원서비스 기관"으로 변화할 수 있는 계기를 마련하였다.

이명박 정부에서도 이러한 고용지원서비스의 중요성을 인식하고 노무현 정부에서 추진한 공공고용지원서비스를 지속적으로 강화하는 정책을 추진하였다. 우리나라의 경우 공공부문의 인프라가 제대로 갖추어지지 않았고, 민간의 경우도 서비스 수준이 낮고 시장이 미처 형성되지 못한 실정이다. 이러한 상황에서 빠른 시간 내에 고용서비스를 선진화하기 위해서 노무현 정부는 우선 공공부문의 취약한 인프라와 프로그램을 확충하는 노력을 기울였으며, 이명박 정부는 이를 기반으로 공공서비스의 내실화를 추구하는 동시에 민간에 대한 지원·협력을 통해 고용서비스 민간시장

을 형성하는 전략을 추진하였다.

2) 분석

이명박 정부의 고용지원 서비스 사업들은 노무현 정부의 정책을 거의 그대로 계승하고 있으나, 서비스의 주체가 정부 등 공공부문이 아니라 민간시장이라는 점이 큰 차이이다. 즉 이명박 정부에서는 취업성공패키지, 청년취업지원 등 주요 고용지원 사업이 공공고용지원센터가 아니라 민간시장에서 이루어졌다. 예산 집행 규모를 보면 민간기관이 담당하는 것이 60-70%에 이를 정도로 고용지원 서비스에서 민간이 담당하는 역할이 대폭 증가하였다. 심지어 저소득층을 비롯한 취업취약계층에 대한 고용지원 서비스도 민간기관이 담당하였는데, 야당의 반대로 저소득층에 대한 지원은 공공 고용센터에서 담당하는 것으로 변경하기도 하였다. 이와 같은 정책변화의 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이명박 정부는 정부정책의 효율성을 매우 중요한 가치의 하나로 추구하였으며, 이러한 점에서 공공부문을 중심으로 수행되는 고용지원 서비스의 비효율성을 개선하려는 노력을 기울였다. 선진국의 경우에도 20세기 초반부터 공공고용서비스망을 구축하고 이를 중심으로 서비스를 제공하였으나, 공공부문의 비효율성이 커지면서 이를 극복하고자 노력하였는데, 이러한 맥락에서 이명박 정부도 고용지원 서비스를 민간에 위탁하는 방향으로 정책변화를 도모하였다. 이를 통해 민간 고용지원 서비스시장이 형성되어 이 분야의 일자리가 새로 창출되는 효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 공공부문 보다는 시장에 의한 서비스 공급이 더 효율적일 것이라는 인식이 자리 잡고 있었다. 금융위기 이후 일자리 창출과 고용지원을 위한 정부사업과 예산이 대규모로 증가하였으며, 이를 모두 공공부문이 담당할 경우 '작은 정부'를 지향한 이명박 정부의 이념적 지향과도 상충되고, 효율성도 감소할 것을 우려한 정부는 고용지원 서비스를 민간부문에 위탁하여 집행하게 된 것이다.

둘째, 이명박 정부는 '재정지원 일자리 사업 효율화'를 대대적으로 추진하였으며, 이의 일환으로 고용서비스의 민간위탁이 강화되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 일자리 문제가 국정의 최우선 과제로 부각되면서 정책의 우선순위도 '일자리를 원하는 국민'에 두고 대책을 한층 강화했다. 그러나 기존의 복잡한 사업구조와 전달체계로는 예산을 추가해도 사업성과를 올리기보다는 낭비와 비효율을 키울 우려가 있었다. 이에 따라 이명박 정부에서는 3차에 걸쳐 재정지원 일자리 사업 효율화 방안을 추진하였다. 이를 통해 22개 중앙부처와 244개 자치단체는 일자리사업을 취업취약계층 중심으로 운영하고, 유사사업은 신설하지 않으며, 비효율적 문제는 지속 발굴하여 개선한다는 기본 원칙이 확립되었다. 이와 같이 이명박 정부는 일자리 창출 사업의 효율화를 추구했으며, 이 결과 고용서비스의 민간위탁 등이 정부의 중요한 방침으로 지속적으로 추진되어온 것으로 파악된다.

V. 사례분석 결과 및 정책적 함의

1. 사례분석 결과

노무현 정부 출범 후 저성장시대가 도래하고, 일자리의 위기와 노동시장 양극화가 더욱 심화되기 시작하였다. 이러한 상황에서 노무현 정부는 기존에 구축된 고용정책의 틀을 재정비하여 구조적인 고용·실업의 문제에 대응해야 하는 과제를 가지게 되었다. 이에 따라 노무현 정부는 경제성장과 고용이 일치하지 않는 현상에 주목하여 정부 최초로 고용정책과 경제정책의 통합을 시도했으며, 이를 통해 '성장 ↔ 고용 ↔ 복지'의 선순환구조를 구축하기 위해 노력하였다. 노무현 정부는 이러한 선순환 구조의 구축에서 분배개선을 통한 선순환 구조 달성을 강조하였다. 한편 이명박 정부는 출범 초기에는 일자리문제에 직접적인 관심을 기울이기 보다는 경제성장을 통한 일자리 창출에 주력하였다. 하지만 2008년 말 글로벌 금융위기를 겪으면서 역시 고용정책과 경제정책의 통합적 접근을 시도하게 되었으며, 노무현정부와 마찬가지로 '성장 ↔ 고용 ↔ 복지' 선순환구조의 구축을 중요한 정책목표로 설정하였다. 다만 이명박 정부는 상대적으로 분배개선 보다는 성장잠재력 확충을 통한 선순환구조의 구축을 추구하고 있다는 점에서 노무현 정부와 차이가 있다.

이러한 기조 하에 진행된 두 정부의 고용노동부 정책변화의 특징을 요약하면, 노무현 정부에서는 정부주도, 예산의 집중적 투입, 능률성 보다는 효과성 중시 등의 현상이 나타났으며, 이에 비해 이명박 정부에서는 민간주도, 예산의 효율적 투입, 능률성 중시 등으로 변화한 것으로 정리할 수 있다. 이러한 변화가 초래된 이유는 무엇일까?

첫째, 노무현 정부에서 보여 온 '고용 없는 성장'의 조짐이 이명박 정부 들어 더욱 심화되고, 특히 글로벌 금융위기로 인한 급속한 일자리 감소라는 사회경제적인 요인이 일자리 정책에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타났다. 이에 따라 이명박 정부는 일자리 창출을 국정의 최우선 과제로 삼아 단기적인 일자리 보완대책과 함께 근본적인 고용대책을 병행하여 추진하는 상황이 전개되었다.

둘째, 이명박 정부는 노무현 정부 당시 여러 부처에서 중구난방 식으로 수행되어 오던 일자리 관련 정책들을 효율적으로 추진하기 위해서 사업 자체를 통폐합하거나 수행부처를 조정하는 등의 이른바 '효율화' 작업을 벌였다. 즉 이명박 정부는 정부정책의 효율성을 매우 중요한 가치의 하나로 추구하였으며, 이러한 맥락에서 노무현 정부에서 주로 정부가 담당해 온 고용지원 서비스를 민간에 위탁하는 방향으로 정책변화를 도모하였다. 민간 고용지원 서비스시장을 형성하여 이 분야의 일자리를 새로이 창출하는 효과를 거두는 동시에, 공공부문 보다는 시장에 의한 서비스 공급이 더 효율적일 것이라는 인식이 자리 잡고 있었다. 또한 이러한 사고는 사회적 기업에 대한 지원도 변화를 초래하였다. 이명박 정부는 '실용주의적 관점'에서 사회적 기업의 자생력과 예산의 효율적 집행을 중시하였다. 사회적 기업을 통한 일자리 창출은 사회적 기업이 지속적으로 이윤을 내고 생존을 해야만 취업 취약계층의 일자리로서 의미가 있으므로, 이명박 정부는 자금지원, 판로개척, 경영 컨설팅 등 다양한 간접적 지원책을 만들어 사회적 기업이 자생력을 가질 수 있도록 하는데 중점을 두었다.

셋째, 일부 사례에서는 관료집단이 보유하고 있는 전문성과 지속적인 준비도 정책변화에 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 고용영향평가 사례에서 본 바와 같이 노무현정부에서 다른 부처의 반대로 도입에 실패했던 제도가 이명박 정부에서 도입에 성공한 것은, 노동부 관료집단이 전문성을 바탕으로 합리적인 대안을 만들어 내고, 이를 공식적인 정책으로 채택시키기 위해 지속적으로 노력하는 태도를 가지고 있었기 때문으로 판단된다.

요컨대 이명박 정부 들어 나타난 노동부 일자리 정책의 변화는 일자리의 급격한 감소라는 사회경제적 요인과 이명박 정부의 실용주의적 정책지향, 그리고 관료집단의 전문성 등이 영향을 미친 것으로 요약할 수 있다.

2. 정책적 함의

사례분석에 나타난 바와 같이 고용노동부의 일자리 정책은 노무현정부에서 이명박 정부로 넘어오면서 기존 정책이 중단되거나 대폭 수정되는 변화는 나타나지 않은 것으로 분석되었다. 오히려 기존 정부의 일자리 정책을 강화하거나 이전 정부에서 논의되던 정책을 적극적으로 채택하는 경우도 나타났다. 이러한 양상은 정권교체로 인해 기존 정책이 중단되거나 대폭 변화할 것이라는 일반적인 인식(특히 정부이념이 상이한 경우에는 더욱 그러하다.)과는 다른 것이다. 이러한 현상이 나타난 이유는 다음 세 가지로 추정된다.

첫째, 전술한 바와 같이 이른바 '고용 없는 성장'이라는 경향이 더욱 강화되고 있어서 어느 정부든지 일자리 창출을 국정과제의 최우선으로 두지 않을 수 없었다. 여기에는 이념이나 추진주체가 누구(또는 어느 정부)였느냐가 중요한 것이 아니라 그야말로 일자리 창출 그 자체가 중요하며, 일자리 창출을 위해서는 정부가 가진 역량을 모두 투입하지 않으면 안 되는 상황이었기 때문에 기존 정부의 정책을 폐지할 이유가 없었다. 둘째, 일자리 창출 정책은 '햇볕정책'과 같이 이른바 정권의 '브랜드'정책이 아니었기 때문에 이데올로기적인 반대가 나타나지 않았다. 일자리 창출 정책이라고 해도 만일 정권이 중점적으로 홍보하며 브랜드화 했더라면 아마 다음 정부가 선뜻 수용하거나 확대하기가 쉽지 않았을 것이다. 셋째, 일자리창출 정책은 정책의 유형 중 배분정책이나 재분배정책적인 성격을 띤 것이 많았다. 이 결과 정책과정에서 수혜집단은 확정적으로 존재하지만 비용부담 집단이 두드러지게 나타나지 않았고 이에 따라 일자리정책에 대한 반대집단의 조직적인 활동이 존재하지 않았다. 물론 재분배적인 성격의 일자리 정책에는 이념적인 반대나 고소득층의 저항이 있을 수 있지만 우리나라 일자리정책이 미국식 재분배적 성격이 약하기 때문에 이 또한 나타나지 않았다.

이러한 이유로 일자리 창출에 기여할 수 있는 정책을 마련해야 하는 정권의 입장에서는, 정권의 근본적인 정책지향을 반영하여 기존 정책을 소폭 수정하거나 정책입장에서의 방향을 다소 수정하는 경우는 있을지라도, 일자리 창출에 기여하는 것으로 인정되는 정책을 기존 정부가 추진했던 정책이라는 이유로 폐기할 수는 없었던 것이다. 또한 정책대안 제시 능력이 가장 탁월한 관료집단인 고용노동부는 정권의 요구에 부응하기 위해 이전 정부에서 논의되던 것을 포함한 다양한 정책을

지속적으로 제시함으로써 일자리 정책의 확대와 강화에 결정적으로 기여하였다. 일자리정책은 정권의 이념과 무관한 것이므로 관료집단 입장에서는 기존정부에서 논의되던 것이라고 해서 굳이 배제할 이유가 전혀 없었던 것이다.

분석을 통한 결론적 함의는, 이념을 달리한 정권의 교체가 있었음에도 일자리 창출정책의 급격한 변동은 별로 없었다는 점이다. 다시 말해 기존의 주요 정책내용에 대폭적인 변화나 나아가 기존의 정책이 폐지되어 정책의 일관성이나 안정성이 훼손되는 경우를 별로 발견하지 못하였다. 오히려 일자리 창출과 관련된 주요 정책들은 이전 정부의 정책을 승계, 확대하는 경우가 많았다는 점이다. 이것은 정부가 바뀌면 기존의 정책에 많은 변화가 있어 정책의 일관성과 안정성에 문제를 야기하여 소기 정책성과를 거두지 못하고 있다는 통상의 비판과는 다른 결과를 보여주고 있다. 그리고 정책의 승계, 확대, 내지 수정 등 정책의 변동에 미친 요인들은, 대통령의 의지, 이해관계집단들의 반응, 관료조직구조의 변동 등이 작용한 것을 확인할 수 있었다.

예상과는 달리 일자리 창출 정책의 경우, 기존 정책의 폐지나 정책내용의 급격한 변동 없이 대부분의 정책이 승계내지 확대하는 경향이 나타난 이유는 무엇일까? 이에 대한 명확한 답변을 하기가 쉽지는 않지만, 무엇보다도 일자리 창출 정책은 이념을 초월해서 어떤 정당이 집권을 하더라도 매우 실용적으로, 현실적으로 대처해 나가야 할 정책문제이기 때문일 것이다. 그리고 이러한 현실적인 대처는 고용노동부를 비롯한 관련 부처의 전문화된 관료조직을 통해 탐색되고 실행해 왔던 정책수단의 범위를 크게 벗어난 획기적인 대안들을 찾기가 힘들었기 때문일 것이다. 따라서 우리나라의 경우, 정권이 바뀌면 즉, 새로운 정부가 들어서면 기존의 정책이 쉽게 바뀐다는 통념은 정책의 분야에 따라 다르다는 것을 암시한다. 즉, 일자리 창출과 같이 국내적인 현안문제로 매우 현실적이고 실용적으로 대처해야 할 정책분야와, 정권에 따라 다소 이념적으로 접근할 가능성이 높은 외교, 안보분야 등과는 정권의 변동에 따른 정책의 변동양상이 다를 것으로 추론되기 때문에 이와 관련한 정책변동의 양상과 원인에 대한 후속적인 연구가 있어야 할 것이다. 또한 본 연구에서 다룬 일자리 창출정책의 경우도, 노무현 정부와 이명박 정부 간의 비교만을 통해 별다른 급격한 정책의 변동이 없었다고 결론을 내리기 보다는 비교의 시간적 관점을 더 확대하여 박근혜 정부도 포함한 연속선상에서 연구를 수행할 필요가 있다. 아울러 문제를 둘러싼 환경의 변화, 정권의 이념, 이해관계구조와 반응, 관료조직의 변동 등 다양한 요인들이 정책변동에 어떻게 작동되고 있는지를 보다 심층적으로 분석할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 우리나라 정책의 변동양상에 관한 보다 심층적이고 의미 있는 논의들이 보다 활발하게 일어날 수 있을 것이다.

참고문헌

김영재. (2013). 한국 청년실업정책 비교에 관한 소고: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」.

김우주. (2016). 「노일일자리사업 평가」. 국회예산정책처.

김종우·장명희·최수정·허영준. (2012). 마이스터고 정책추진 성과평가와 과제. 「한국직업능력개발원 연구보고서」.
금재호. (2014), 한국의 고용전략, 어떻게 변화하였는가?. 「한국경제포럼」. 7(2).
나승일 외. (2007). 정부부처에 의한 특성화고 육성·지원 프로그램 개발. 교육인적자원부.
박용성·김대규. (2010). 정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 정책변동 분석: 소수자로서 장애인 노동권과 고용정책 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 24(4).
서혁준·전영평. (2006). 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형(ACF)과 기회자집단(swing group)의 적용. 「한국행정학보」. 40(4).
안병영. (2001). 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. 「한국행정연구」. 10(4).
윤윤규. (2009). 고용영향평가의 필요성 및 기본방향. 「월간노동리뷰」. 7.
정용남. (2013). 정부변동과 정책변동 관계 이해 연구: 영국 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 23(4).
정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
지은정. (2015). 시장자립형 노인일자리사업의 발전과 과제. 한국사회서비스학회 춘계학술대회 발표자료.
지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 「행정논총」. 54(3).
황성돈·박노호·임도빈·문명재·정용남. (2011). 정권교체와 정책변동. 「미래한국재단연구보고서」. 10-06.
황성수·김경대·오유미. (2015). 정책과정, 정책변동에 관한 연구논문분석. 「한국정책과학학회보」. 19(4).
고용노동부. (2009-2013). 「고용노동백서」.
고용노동부. (2013). 「정책자료집 ① 고용정책」.
경제·인문사회연구회. (2010). 이명박 정부 2년, 일자리 창출 및 친서민정책: 성과와 과제. 「제3차 국정성과평가 전문가 토론회 자료집」.
국정홍보처. (2007a). 「실록 교육정책사」.
국정홍보처. (2007b). 「참여정부 국정운영백서」
국회예산정책처. (2006). 「일자리지원사업 평가」.
국회입법조사처. (2009). 「역대 정부의 일자리 창출 예산·정책·실적의 조사·분석」.
금재호, (2014), 한국의 고용전략, 어떻게 변화하였는가?. 「한국경제포럼」. 7(2).
노동부. (2004-2008). 「노동백서」.
윤윤규. (2009). 고용영향평가의 필요성 및 기본방향. 「월간노동리뷰」. 7.
이명박 정부. (2013). 「국정백서」.
교육과학기술위원회. (2011). 「인적자원개발기본법 폐지법률안 검토보고서」.
제16대 대통령직인수위원회. (2003). 「제16대 대통령직인수위원회 백서: 대화」.
제17대 대통령직인수위원회. (2008). 「제17대 대통령직인수위원회 백서: 성공 그리고 나눔」.
참여정부. (2008.). 「국정운영백서」.
참여정부. (2008). 「정책보고서: 일자리창출」.

Dunleavy, P. (1989). "The United Kingdom: Paradoxes of an Ungrounded Statism." In F. Castles(ed.). *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge. U.K.: Polity Press.

Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983). *Policy Dynamic*. London: Wheatsheaf Books.

Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston and Toronto: Little, Boston and Toronto: Little, Boston and Company.

Polsby, N. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation.* New Heaven, N. J.: Yale University Press.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. 21.

Sabatier, P. A. (1993). "Policy Change over a Decade or a More". In Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C.(eds.). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A. (2007). "The Need for Better Theories". In Sabatier, P. A.(ed.). *Theories of the Policy Process.*. Boulder: Westview Press.

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론(H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 최근의 논문으로는 "시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제"(2013), "지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석"(2015), "정책결정과 정책집행 간의 시차에 관한 연구"(2018)등이 있다. 한국지방정부학회 편집위원장(2007～2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다(swlee@gnu.ac.kr).

정준금(丁俊錦): 서울대학교에서 행정학박사학위를 받고, 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 환경정책론, 새로운패러다임의 행정학(공저) 등이 있다. 주요 관심분야는 정책학, 환경정책, 시차이론 등이다. 주요논문으로는 "정책연구의 경향과 과제", "주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가" 등이 있다(jkjung@ulsan.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 10. 4 / 심사개시일: 2018. 10. 10 / 심사완료일: 2018. 10. 26〉

Abstract

Examining the Relationship between Changes in Government and Job-creation Policy

Lee, See Won

Jung, Joon Keum

The aim of this study is to examine the relationship between changes in government and Job-creation policy over Rho Moo-hyun government and Lee Myung-bak government. The job creation policy has become major policy agenda regardless of government change because the employment situation has deteriorated drastically due to the global economic crisis since 1998. However we expected that the contents and the type of policy means are little bit different according to the shift of relatively liberal government to conservative government. During past ten years(from 2003 to 2012), we have experienced the changes in government relatively liberal government(Rho Moo-hyun government) to relatively conservative government(Lee Myung-bak government). This study examined the how big difference in job creation policy between two governments. We found that the difference in Rho Moo-hyun government and Lee Myung-bak government on job creation policy was not severe. It was not the results that we expected to start this study. Then why there were no big difference between change in government and jov creation policy. We could suggest a number of factors that brought about such results. First, in spite of government change the job creation agenda was top priority, but policy alternatives were very limited. Second, since job creation policy wsa not so ideological issues that there was no special against continuing and expanding the prior government's policies. Last, there were no resistant groups in making and implementing the policies because the characteristics of job creation policies were distributive policy.

Key Words: changes in government, change in policy, Job-creation Policy, Rho Moo-hyun government and Lee Myung-bak government