creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

해외취업정책 변동과정에 관한 연구

- 한국산업인력공단 해외취업지원사업을 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 미 숙

해외취업정책 변동과정에 관한 연구

- 한국산업인력공단 해외취업지원사업을 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2017년 4월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
이 미 숙

이미숙의 석사 학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 홍 준 영 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국문초록

본 연구는 한국산업인력공단의 해외취업지원사업의 정책변동요인을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 분석하였다. 정부 해외취업지원사업의 정책목표가 정권별로 상이한 점을 보이기 때문에 이러한 변수를 기준으로 분석시기를 3기로 구분하였으며, 연구결과는 다음과 같이 도출되었다.

먼저, 3기 해외취업정책을 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름으로 비교분석한 결과는 다음과 같다. 문제의 흐름은 1997년 외환위기 이후 경제성장률과 실업률의 감소, 이에 따른 청년실업의 사회적 문제 등이며, '고용없는 성장' 기조로 청년실업의 문제가 위기 또는 관심집중사건이 되었다. 한편, 제2기 '글로벌 청년리더 양성사업'이 양적 목표 달성에 치중하여 저임금 등 질 낮은 일자리, 사후관리 미흡 등 한계를 노출하게 되었고 이러한 환류를 통해 정책유지의 형태로 정책변동이 일어나게 되었다. 정치의 흐름에 있어서는 주로 정권교체 시에 정치지도자의 주도로 정책결정이 이뤄진 것을 알 수 있었다. 대안의 흐름에 있어서는 정부 주도로 정책대안이 모색된다는 공통점이 있었으며, 학계의 정책대안은 해외취업사업 활성화 또는 개선방안 정도로만 확인이 가능했다.

둘째, 해외취업지원사업의 정책목표는 외환위기로 인한 대량실업자와 청년실업자의 취업난 해소에서 글로벌리더 양성, 청년일자리 창출로 변동되었다. 그러나 동 사업이 우리나라의 노동시장 구조 등 경제적 구조와 정책수혜자인 해외취업 희망자들의 가치관 변화에 부합하는 정책변동 과정을 거치지 못했다.

셋째, 해외취업정책의 주요 변동요인은 정치적 흐름과 문제적

흐름으로 외환위기로 인한 실업문제, 청년실업 등 문제의 흐름 속에서 정치적 이해관계를 반영한 정치적 선택으로 나타났으며, 정책내용 또한 이에 따라 결정되었던 것이다.

이러한 연구결과를 토대로 한 실천적 함의는 다음과 같다.

해외취업정책이 청년실업에 대한 대책으로서 정치적 흐름이 정책변동을 주도해왔으나, 정책문제에 대한 적절한 정책대안이 마련되지 않았고 외환위기 이전의 밀어내기식의 인력 진출 방식을 탈피하지 못한 채 진행되어 결과적으로 정책효과가 뚜렷하게 나타나지 못했다. 따라서, 과거와 같은 접근 방식으로는 해외취업사업의 효과를 거두기 어려우며, 정부의 역할은 개별형, 맞춤형 해외취업 알선 서비스를 제공하고 인프라를 강화하는 방향으로 사업이 추진되어야 할 것이다.

주요어 : 해외취업, 정책변동, 청년실업대책, 다중흐름모형
학 번 : 2016-24452

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 대상과 범위 ····· 3

제 3 절 연구방법 ····· 5

제 2 장 이론적 기초와 분석틀 ····· 7

제 1 절 선행연구의 검토 ····· 7

1. 해외취업에 관한 연구 ····· 7
2. 정책변동에 관한 연구 ····· 8

제 2 절 해외취업에 관한 이론적 논의 ····· 9

1. 해외취업의 개념 ····· 9
2. 해외취업(국가간 노동이동)의 결정요인 ····· 11

제 3 절 정책변동에 관한 이론적 논의 ····· 15

1. 정책변동의 개념 ····· 15
2. 정책변동의 유형 ····· 17
3. 정책변동의 요인과 저해요인 ····· 19
4. 정책변동의 이론적 모형 ····· 21

제 4 절 연구문제 및 분석틀 ····· 26

1. 연구문제 ····· 26
2. 연구의 분석틀 설정 ····· 27

제 3 장 해외취업정책의 추진과정 ····· 31

제 1 절 국내 해외취업정책의 추진경과 ····· 31

1. 외환위기 이전의 해외취업 ····· 31
2. 외환위기 이후의 해외취업 ····· 34

제 2 절 해외취업지원사업 현황 ····· 38
1. 해외취업지원사업의 개요 ····· 38
2. 해외취업지원사업의 실적 ····· 44

제 4 장 해외취업정책의 변동과정 분석 ····· 52
제 1 절 제1기 실업대책으로서의 정책 ····· 52
1. 정책변동의 개요 ····· 53
2. 정책변동의 세 가지 흐름 ····· 56
3. 흐름의 결합과 정책변동 ····· 60
제 2 절 제2기 글로벌리더양성 정책 ····· 62
1. 정책변동의 개요 ····· 62
2. 정책변동의 세 가지 흐름 ····· 64
3. 흐름의 결합과 정책변동 ····· 67
제 3 절 제3기 청년일자리창출 지원 정책 ····· 69
1. 정책변동의 개요 ····· 69
2. 정책변동의 세 가지 흐름 ····· 70
3. 흐름의 결합과 정책변동 ····· 74

제 5 장 결 론 ····· 76
제 1 절 연구결과 ····· 76
제 2 절 실천적 함의 ····· 79

참고문헌 ····· 81
Abstract ····· 85

표 목차

[표 1-1] 정권별 해외취업지원사업 추진현황 ····· 4
[표 2-1] 정책혁신·승계·유지·종결의 비교 ····· 18
[표 2-2] 구성변수 및 연구문제 ····· 27
[표 2-3] Kingdon의 3가지 흐름별 세부요인 및 분석의 초점 ····· 30
[표 3-1] 외환위기 이전 지역별 해외인력진출 추이 ····· 32
[표 3-2] 외환위기 이전 직종별 해외인력진출 추이 ····· 34
[표 3-3] 글로벌 청년리더 10만명 양성계획 ····· 40
[표 3-4] K-Move 세부사업현황 ····· 44
[표 3-5] 국가별·연도별 해외취업인원 ····· 45
[표 3-6] 직종별·연도별 해외취업인원 ····· 46
[표 3-7] 해외취업인원(1998-2003) ····· 47
[표 3-8] 해외취업인원(2003-2008) ····· 48
[표 3-9] 해외취업인원(2008-2012) ····· 49
[표 3-10] 해외취업인원(2013-2016) ····· 50
[표 4-1] 제1기 해외취업관련 예산추이 ····· 54
[표 4-2] 제1기 연도별 경제성장률 및 실업률 ····· 57
[표 4-3] 제1기의 정책변동 ····· 62
[표 4-4] 제2기 해외취업관련 예산추이 ····· 63
[표 4-5] 제2기 연도별 경제성장률 및 실업률 ····· 64
[표 4-6] 제2기의 정책변동 ····· 68
[표 4-7] 제3기 해외취업관련 예산추이 ····· 69
[표 4-8] 제3기 연도별 경제성장률 및 실업률 ····· 71
[표 4-9] K-Move사업 중동취업에 관한 언론보도기사 ····· 72
[표 4-10] 제3기의 정책변동 ····· 75
[표4-11] 해외취업지원사업 정책변동과정에서 문제, 정치, 대안의 흐름·· 78

그림 목차

[그림 2-1] 다중흐름구조모형의 도식 ····· 24
[그림 2-2] 본 연구의 분석틀 ····· 28
[그림 3-1] 공공 해외취업 업무흐름도 ····· 36
[그림 3-2] 해외취업자 수(1998-2003) ····· 47
[그림 3-3] 해외취업자 수(2003-2008) ····· 49
[그림 3-3] 해외취업자 수(2009-2013) ····· 50
[그림 3-3] 해외취업자 수(2013-2016) ····· 51

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

한국은 외환위기 이후 청년실업자가 증가하고, 글로벌 경기침체 등으로 청년 실업율이 높아지는 등 청년실업이 사회문제로 심화되고 있다. 2017년 3월 현재 통계청이 발표한 우리나라의 청년실업률은 11.3%이며 청년고용률은 41.8%로 OECD국가 중 하위 수준으로 매년 하락추세에 있다. 또한 2013년 기준 OECD에서 발표한 청년 인구대비 니트(NEET, Not in Education, Employment or Training, 이하 '니트')족 비중에서도 한국은 15.6%를 기록하여 회원국 중 3위를 기록했다.

2000년 이후 한국경제구조에서 '고용 없는 성장' 현상이 심화됨에 따라 청년층의 국내 취업의 기회는 더욱 악화될 것으로 전망된다(송창용·성양경, 2008). 청년층의 실업문제는 단기간에 해결되기 어려운 현상이며, 국내에서만 해결책을 찾는 데는 한계가 있다. 개방화, 세계화가 가속화되고 있는 상황에서 청년층의 해외진출을 통한 청년고용확대를 적극적으로 모색할 필요성이 있다.

청년 실업은 취업시장에 진입하고자 하는 청년 혹은 실업상태에 있는 청년 노동력 개인의 문제에 국한되는 것이 아니라, 다음과 같은 측면에서 국가적으로도 매우 큰 손실을 초래할 수 있다. 첫째, 청년 실업은 나라의 핵심노동력을 제대로 활용하지 못한다는 점에서 국가 생산성과 경쟁력의 저하를 가져온다(이상우, 정권택, 2003: 4). 특히 청년의 노동력은 장차 국가의 경쟁력을 좌우할 수 있는 차세대 원동력이라는 점에서 일반적인 실업문제보다 그 심각성이 매우 크다. 둘째, 청년 실업은 사회적 갈등, 가정의 붕괴, 정치적 불안 및 사회적 범죄율 증가로 이어질 수 있는

데(김태은, 2014), 이 같은 갈등은 청년 실업층 내에서도 상대적으로 더 열악한 여성근로자에 더 부정적 영향을 미친다는 점에서 더욱 우려의 소지가 있다(Feldmann, 2006).

외환위기 이후 한국정부는 청년실업문제를 해소하기 위한 일환으로 98년부터 공공 해외취업지원사업을 실시했으며, 역대정부를 거쳐 다양한 프로그램을 추진해 왔다. 최근 박근혜 정부 역시 해외취업지원사업(K-Move사업)을 국정과제로 선정하여 청년의 새로운 일자리 창출을 정부의 우선과제로 삼았다. 이처럼 해외취업지원사업의 정책목표는 외환위기로 인한 대량실업자와 청년실업자의 취업난 해소에서 글로벌리더 양성, 청년일자리 창출로 변동되었다. 그러나, 최근, 박근혜 정부의 '제 2의 중동붐[1]' 사례에서도 엿볼 수 있듯이, 동 사업의 정책내용이 우리나라의 노동시장 구조 등 경제적 구조과 정책수혜자인 해외취업 희망자들의 가치관 변화 등에 부합하는 정책변동 과정을 거치지 못한 것으로 생각된다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 특정 정책의 변화과정에 유용성이 높다고 평가받는 Kingdon의 다중흐름모형(The Multi Streams Approach)을 선택하고 설명력 강화를 위해 다른 정책변동모형의 분석요소를 가미하여 한국산업인력공단의 해외취업지원사업의 정책변동과정을 상세히 분석하고자 한다.

Kingdon의 다중흐름모형은 정책형성과정의 비합리성을 전제로 다양한 사회적 이슈 중에 정책참여자로 하여금 주목과 관심을 끌게 되는 이슈가 무엇이며, 어떤 기제로 정책의제로 설명되는지를 설명한다. 즉, 다중흐름모형은 어떤 이슈가 주목을 끌게 되며, 어떤 행위자가(actors) 언제, 어떻게 주어진 선택의 기회에 참여하게 되는지, 이슈가 어떻게 구성되고 의미가 형성되는지, 이러한 과정이 숙련된 정책사업가(skilled policy

1) 2015년 중동순방을 마친 박 대통령이 제7차 무역투자 진흥회의에서 '제2의 중동붐'을 언급하며 청년들에게 중동에서 일자리를 찾으라고 언급하였으나, 사상 최악의 청년실업율을 겪고 있는 취업준비생들에게는 현실과 동떨어진 대책이라는 지적을 받았다(미디어오늘, 2105.3.20.).

entrepreneurs)에 의해 어떻게 정치적으로 조작되는지 알아내고자 한다(Ackrill, Kay&Zahadrias, 2016). 따라서, 이러한 분석틀을 활용하여 해외취업정책의 변동과정에서 정치흐름의 변화에 따라 핵심적인 역할을 수행하는 주요 정책참여자들이 어떤 대응을 하였고, 그 결과 정책은 어떠한 변화를 겪게 되었으며, 정책대안이 제기·검토되는 과정에서 과연 합리적인 의사결정이 이뤄졌는지 검토해 보고자 한다.

해외취업지원사업의 정책변동은 앞으로도 지속될 것으로 예측된다. 특히, 앞에서도 언급하였듯이 청년실업의 문제가 단기간에 해결될 수 없는 문제이며 국내에서만 해결책을 찾는 데는 한계가 있다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서, 해외취업지원사업이 어떻게 변동되었는지, 그 이후의 과제는 무엇인지에 대해 검토하여 발전방향을 도출해야 할 것이다.

제 2 절 연구대상과 범위

본 연구에서는 정부 해외취업정책의 변동과정을 한국산업인력공단에서 수행하는 해외취업지원사업의 사례를 중심으로 분석하였다. 따라서, 분석대상은 외환위기 이후 한국산업인력공단의 해외취업지원사업 집행과정이다.

본 연구는 90년대말 외환위기로 인한 실업대책으로 정부 해외취업지원사업을 재개한 김대중 정부를 시작점으로 하여 박근혜 정부까지의 정부 해외취업 정책변동의 과정과 요인을 중점적으로 분석하였다. 정부 해외취업지원사업의 정책목표가 정권별로 상이한 점을 보이기 때문에 이러한 변수를 기준으로 분석시기를 3기로 구분한다. 제1기는 국민의 정부와 참여정부 시기(1998년~2008년)으로 실업대책으로서 해외취업지원사업을 추진하였다. 국민의 정부와 참여정부의 정책 대상은 전체 실업자와 청년실업자로 다소 상이하나, 두 정부 모두 해외취업지원사업을 실업대책의 일환으로 추진하였기에 같은 시기로 분류하였다. 제2기는 이명박 정부

시기(2008년~2013년)으로 '글로벌리더 10만명 양성'을 국정과제로 선정하고 국가경쟁력 강화 및 청년들의 해외취업기회 확대를 목표로 사업을 추진하였다. 제3기는 박근혜 정부 시기(2013년~2016년 12월말)로 'K-Move 사업'을 해외취업, 해외인턴, 해외봉사, 해외창업의 4가지 분야로 구분하고 청년들의 해외일자리 확대를 목표로 하였다. 세부 내용은 <표1-1>과 같다.

[표1-1] 정권별 해외취업지원사업 추진현황

시기	정권	정책대상	정책목표	주요특징
1기	국민의정부 (1998~2003)	전체실업자	실업해소 외화획득	○외환위기 이후 실업대책 일환으로 추진 ○공공 해외취업지원사업 재개 ○전문직 및 경력직 중심의 취업알선
	참여정부 (2003~2008)	청년실업자	청년실업 해소	○공공 해외취업 예산 및 조직 확대 ○청년 중심의 해외취업연수 및 인턴 프로그램 도입
2기	이명박정부 (2008~2013)	청년해외 취업희망자	글로벌리 더양성	○글로벌 청년리더 10만명 양성 계획 (해외취업 5만명 목표) ○해외취업 및 해외봉사 확대
3기	박근혜정부 (2013~2016)	〃	청년일자 리 창출	○해외취업, 해외인턴, 해외봉사, 해외창업 등 4개분야로 사업확대 ('K-Move'사업으로 총칭)

해외취업정책은 다양한 요인에 의해 영향을 받으면서 변동해왔고, 앞으로도 많은 변동을 예고하고 있다. 본 논문에서는 국민의 정부 이후 해외취업정책을 중심으로 정책변동에 관해 다음과 같은 연구문제들을 탐구하였다.

첫째, 해외취업정책의 정책변동의 요인은 무엇인가? 둘째, 우리나라 노동시장의 구조 및 정책수혜자의 가치관 변화는 해외취업 정책변동에

어떠한 영향을 미쳤는가를 연구하였다.

본 연구의 흐름은 다음과 같다. 1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구대상과 범위, 방법에 대해 정의하였다. 2장에서는 해외취업 및 정책변동에 대한 이론 연구와 함께 연구의 분석틀로 활용될 Kingdon의 정책흐름모형에 대해 고찰하고 관련 선행연구를 검토하여 연구의 분석틀을 설정하였다. 3장에서는 한국산업인력공단의 해외취업지원사업을 중심으로 정부의 해외취업정책 추진경과와 현황을 살펴보았다. 4장에서는 정부의 해외취업 정책을 시기별 내용과 특징을 조사하여 해외취업 정책의 변동과정과 변동요인에 대한 일반론적인 특성을 도출하고 문제점을 분석하였다. 마지막 5장에서는 분석 결과 시사점을 도출하고 향후 해외취업 정책의 바람직한 방향에 대한 함의를 도출하였다.

제 3 절 연구방법

사회문제의 다양한 연구방법 중에서 본 연구는 주로 사례연구방법을 사용하고자 한다. 사례연구란 개인이나 집단 등을 하나의 단위로 선택하여 정밀하게 조사·연구하는 방법을 말하는데, 여기에서는 연구자의 참여관찰, 청취, 면접 등이 중요한 수단으로 사용된다.

김병섭(2010)은 사례연구설계에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 사항으로 '연구문제'를 들었다. '어떻게'와 '왜'라는 질문에 대답하기에 적절한 연구방법으로서, 이러한 연구질문을 구체화하는 것이 중요하다고 지적하고 있다. 아울러 연구대상의 선정, 자료의 수집과 분석, 결과의 해석과 일반화 단계에 있어서 사례연구의 타당도를 높이는 전략들이 사용되어야 함을 제시하였다(공병영, 2012).

본 연구는 한국산업인력공단의 해외취업지원사업의 정책변동요인을 분석하기 위해 이론적 틀은 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하며 각 흐름별 정책변동에 대한 영향요인을 분석하기 위해 문헌과 자료분석을 시행한다. 또한, 연구의 질적 수준을 제고하고 자료의 객관성을 높이기 위

해 정책변동, 해외취업 등과 관련된 연구논문 및 연구보고서를 검토하고, 해외취업 정책변동과정에 대한 요인을 분석하기 위해 정책과 관련된 정부보고서, 한국산업인력공단의 내부보고서 등을 활용하며, 세미나 자료, 인터넷 기사, 국회회의록, 관련부처(기획재정부, 고용노동부 등) 정책자료 및 보도자료를 종합적으로 수집하여 분석하였다.

제 2 장 이론적 기초와 분석틀

제 1 절 선행연구 검토

1. 해외취업에 대한 연구

우리나라 정부에서 추진한 해외취업지원 정책 관련 기존연구 경향을 살펴보면, 1990년대 전후에는 해외취업 관련 연구가 주로 1962년에서 1965년의 서독의 광부취업과 1965년의 정부주도의 간호사 취업을 다루었다. 특히, 외국적 선박에 대한 선원취업과 1965년에 현대건설의 태국 고속도로 공사수주를 계기로 한 해외건설 분야에 관한 연구가 주를 이루었다. 그러나 2000년 전후에는 해외취업 현황과 활성화 및 촉진화 방안에 관한 연구들이 등장하기 시작하였다. 남성일(1999)은 노동이동의 결정요인을 중점으로, 97년말 외환위기로 인한 실업대책의 일환으로 해외취업 촉진의 당위성과 변화하는 노동시장을 감안한 주도면밀한 해외취업 정책 수립의 필요성을 피력하면서 효율적인 해외취업추진체계 정립 등 개선방안을 제시했다. 동 연구는 정부의 공공 해외취업지원사업이 재개되는 시점에 우리나라의 변화하는 노동시장과 취업대상국가 및 직종 등을 감안하여 과거와는 다른 접근방식으로 해외취업정책을 수립해야 한다는 점을 제언한 연구로서 현재에도 유효한 함의를 지니고 있는 연구라고 볼 수 있다.

2000년대초에는 해외취업과 관련된 연구는 활성화되지 못하였으나 2000년대 중반부터 연구가 활성화되었다. 특히, 해외취업과 관련한 연구들은 최근 들어 이슈가 되고 있는 청년실업과 맞물려 청년실업의 문제를 해소하기 위한 하나의 방안으로 모색되고 있다. 최병기(2005)는 청년실업 해소 대책으로서의 해외취업 활성화 방안을 제시하였는데 문헌과 연

구자료를 통한 이론적 고찰과 실태분석에 중심을 두었다. 송창용·성양경(2008)은 해외인력진출 활성화를 통한 일자리창출을 논의하였는데, 우리나라의 해외인력진출 지원사업의 성과와 문제점, 그리고 해외인력진출 활성화를 위한 정책제언에 대해 분석하였다. 한국산업인력공단(2008)은 해외취업 주요 국가 노동동향 분석에서 해외취업의 배경과 현황 및 특성을 살펴보고, 미국과 중국을 중심으로 노동시장과 외국인력 도입정책 및 현황을 분석하였다. 최근에는 조은상 외(2009)가 청년층 해외 일자리 탐색 연구에서 우리나라 청년층의 해외 일자리 사업과 해외 청년취업 노동시장을 심층적으로 분석하였다. 권경득 외(2011)는 중앙정부, 지방정부 및 대학 등에서 실시하고 있는 청년해외취업 지원제도 및 프로그램의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 토대로 청년해외취업의 활성화를 위한 개선방안과 정책적 시사점을 제시하였다.

이상의 논의들 속에서 선행연구의 의미를 찾아보면, 노동시장과 관련된 이론이 주를 이루고 있으며, 단순하게 현황과 관련된 연구에서 점차 그 대상과 내용에 있어서 세부적인 연구가 진행되었다는 것을 알 수 있다. 또한, 앞에서 언급한 것과 같이 해외취업과 관련한 최근의 연구들은 청년실업문제를 해소하기 위한 하나의 방안으로 제시되고 있는 것을 알 수 있다. 그러나, 정책변동의 모형을 가지고 해외취업정책의 변동요인과 과정을 분석한 선행연구는 전혀 없다.

2. 정책변동에 대한 연구

연구방법론에 있어서 Kingdon의 정책흐름모형모형을 이용하여 단일사례를 분석한 정책변동연구는 여러 가지가 있다. 공병영(2012)은 Kingdon의 정책흐름모형을 통하여 외고정책의 변동과정에서 정치흐름의 변화에 따라 핵심적인 역할을 수행하는 주요 정책참여자들이 어떠한 대응을 하였고, 그 결과 정책은 어떠한 변화를 겪게 되었으며, 집행평가결과가 정책변동과정에 어떻게 영향을 미쳤는가를 분석하였다. 최성락·박

민정(2012)는 다중흐름구조 모형의 적실성을 분석하여 선진국 또는 정책공동체의 규모가 큰 국가에 적용가능성이 높으며, 정책대안들 사이에 완전한 경쟁구조가 형성되지 않은 국가에 적용하기에는 한계가 있다고 보았다. 이재무(2013)는 다중흐름구조 모형을 응용하여 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정을 연구하였는데 흐름의 결합 당시 내·외부 환경이 큰 차이를 보였고, 정책의 창 개창이 정치의 흐름이 아닌 정책사업가인 대통령에 의해 교리적이고 단독적으로 이뤄졌다는 점, 정책변동의 양상이 극단적이라는 점 등을 확인하였다. 김가람(2014)는 '반값등록금' 정책의 변동과정을, 이지인·박세정(2015)는 여성노동관련법 제정사례를 중심으로 여성노동정책의 변동과정을 연구하였다. 임다희·권기헌(2015)은 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 한국의 대외원조정책 지원금액 결정에 대해 살펴보았는데, 대부분의 연구들이 사례연구를 중심으로 수행한 것과 달리 이 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 실증적으로 접근하여 검증하여 다중흐름모형의 이론적·방법론적 확장을 하였다는 데에서 의의가 있다. 한편, 지은정(2016)은 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 문제흐름과 정치흐름은 있지만 준비된 정책흐름이 부족하고 사회적 합의과정이 불충분한 채 추진된 노인일자리사업의 정책변동을 연구하였다.

이상에서 고찰한 바와 같이 해외취업에 대한 연구는 주로 활성화방안이나 개선방안을 중심으로 이뤄졌으며, 정책변동모형을 가지고 정책결정이 이뤄진 상황을 구체적으로 분석한 논문은 없었다. 따라서, 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 해외취업정책이 어떻게 변동되었는지, 주요한 변동요인은 무엇이며 정책변동은 사회경제적구조 등 외적변수와 부합하여 합리적으로 결정되어 왔는지, 그 이후의 과제는 무엇인지에 대해서 검토하여 발전방향을 도출하고자 한다.

제 2 절 해외취업에 관한 이론적 논의

1. 해외취업의 개념

해외취업은 한 나라의 노동력이 자기나라의 영토를 벗어나 외국에서 소득수입을 목적으로 일정기간 동안 고용되어 일하기 위해 자발적이고 일시적으로 이동하는 현상을 의미한다(아산사회복지재단, 1988). 해외에 거주한다는 측면에서 볼 때 해외이민과 유사한 성격을 지니지만, 항구적인 거주를 목적으로 하는 해외이민과 달리 해외취업은 일정기간 동안의 한시적인 취업을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다. 해외취업은 임금 또는 봉급 등의 수입을 목적으로 자국의 인력이 고용을 위해 외국으로 나가는 일시적인 이동이지만 인력을 보내는 나라와 받는 나라의 여러 가지 사정에 따라 현지에 거주하게 되는 경우도 있어 해외취업이 해외이주로 전환되기도 한다(박양근·남상균, 1999).

국내 취업난이 갈수록 심화되고 있는 가운데, 해외취업은 구직자들이 우리나라를 넘어서 더 넓은 세계 시장으로 진출할 수 있는 기회가 될 수 있다. 또한, 선진국 수준의 높은 임금을 받을 수 있고, 다양한 문화를 접할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 해외취업이 우수 인력의 유출이라는 측면에서 문제점이 지적되기도 한다. 해외취업을 통해 우수한 인재들이 해외에서 여러 가지 경험과 세계적인 기술을 쌓은 후 국내로 다시 들어올 수 있기 때문에 개인과 기업, 나아가 국가 전체에도 이득이 될 수도 있다. 해외취업의 필요성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(조은상 외, 2009: 21-22; 박양근·남성균, 1999: 5-6; 한국산업인력공단, 2009: 17-18).

첫째, 인적자원의 활용측면이다. 우리나라는 부존자원이 없고, 인구밀도가 높은 나라로 세계시장에서 경쟁하여 발전하기 위해서는 인적 자원을 최대한 활용하는 것이 최선의 방법이다. 21세기 지식정보사회는 사람이 중심이 되는 사회이며, 자원과 자본보다 더 중요한 것이 인적 자원이며, 우리나라의 미래는 유일한 자원인 우수한 인적 자원으로 세계시장에서 경쟁해야 한다. 청년층의 해외취업을 통해 폭넓은 경험과 국가 간의

상호교류의 기반을 구축하고, 나아가 국가경쟁력 강화를 도모할 수 있다.

둘째, 전문직의 자기개발 차원이다. 우리나라는 1980년대 중반까지 해외진출을 통해 경제성장을 도모하였고, 우리사회의 폐쇄적인 사고를 개방하는 데 기여하였으며, 근대화 의식이 고양되는 효과를 가져왔다. 그러나 최근에는 국내의 인건비가 높아 해외취업에 대한 수요가 많지는 않다. 현재 간호사 등 전문직을 중심으로 해외취업이 이루어지고 있어 과거의 단순노무직에 비해서는 기대효과는 크다. 해외취업자가 전문직이기 때문에 그에 상응하는 대우를 받고, 선진국의 선진문화와 기술을 경험하고 배움으로써 자기개발에도 도움이 된다.

셋째, 선진기술의 전수차원이다. 최근 선진국의 기술을 도입하기 위하여 수많은 자금을 투자하는 것을 볼 수 있다. 선진국 수준의 높은 임금을 받으며, 선진기술을 경험하는 과정에서 자연스럽게 선진국의 기술을 도입할 수 있다. 세계화, 개방화의 큰 흐름에 따라 해외취업은 하나의 트렌드가 되고 있다(권경득외, 2011).

2. 해외취업의 결정요인[2)]

노동시장에서는 제반여건이 변화함에 따라 인력이동이 끊임없이 이뤄진다. 인력의 이동은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 직종 간 이동(occupational mobility)이고 다른 하나는 지역 간 이동(geographical mobility)이다. 여기에서는 본 연구의 대상인 지역 간 이동에 초점을 맞춰 그 원인을 분석하고자 한다. 인력이동의 결정요인을 설명하는데 있어 가장 중요하게 등장하는 이론은 인적자본론(Human Capital Theory)이다. 인적자본론은 일정한 비용을 투자하더라도 미래에 수익이 기대되고 그 기대수익의 현재가치가 비용의 현재가치보다 크다면 그와 같은 투자는 합리적이라는 것이다. 이를 인력이동에 결부시키면 인력이동으로 인

2) 한국경영자총협회(1996) 『단순기능 외국인력정책 개선방안 연구』 제2장 '인력이동의 경제논리' 일부분을 발췌하여 정리

한 순수익(수익-비용)의 현재가치가 영(zero)보다 크면 인력이동이 일어날 것이라는 결론에 도달한다. 이를 구체적으로 쓰면 아래와 같다.

$$PVNB = \sum_{t=0}^{T} - \frac{B_{jt} - B_{ot}}{(1+r)^t} - C$$

여기에서 PVNB = 순수익의 현재가치, B_{jt} = t년도에 새 일자리(j)로부터의 효용, B_{ot} = t년도에 옛 일자리(o)로부터의 효용, T = 새 일자리에서 일하리라 기대되는 년수, r = 할인율, C = 이동에 따르는 직접비용 및 심리적 비용의 효용환산이다.

새 일자리로부터 얻는 효용과 옛 일자리로부터 얻는 효용 간에 양의 차이가 존재할 경우 근로자는 이동할 인센티브를 갖는다. 두 일자리의 효용의 차이는 우선 임금의 차이에서 올 수 있다. 임금의 차이는 인력이동을 결정하는 가장 중용한 요인 중의 하나이다. 그러나 두 일자리의 효용의 차이는 임금의 차이 말고도 새로운 지역, 혹은 국가가 제공하는 교육기회의 차이, 민주적인 사회제도 등에 의해서도 발생할 수 있다. 예컨대 임금에 있어서는 두 나라 간에 차이가 없어도 자녀의 교육여건이 더 낫다면 그 곳으로 이동할 요인이 생기는 것이다. 지역 간 이동을 결정하는 요인을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 실업률

인적자본론에 따르면 원래 자기가 살던 지역의 실업률이 증가하면 직업전망이 나빠지므로 지역이동으로 순수익을 올리게 된다. 다시 말해서, 원래 살던 지역의 실업률이 근로자를 타 지역으로 밀어내는(Push) 효과를 발생하는 것이다. 또한, 이동을 기대하는 새 지역의 실업률이 낮아지면 지역이동으로 순수익을 올리게 되므로 새 지역의 낮은 실업률은 근로자를 끌어 들이는(Pull) 효과를 발생한다. 1997년 말 외환위기 이전에는 국내 실업률이 2% 정도로 해외취업을 희망하는 사람이 극소수였으나,

외환위기 후에는 실업률이 6% 이상으로 증가하자 많은 사람이 해외취업을 희망하였다.

(2) 소득분포

인력의 국가 간 이동을 설명하는데 독특하게 작용하는 요인으로 인력 유출국과 인력 유입국의 소득분포의 차이가 있다. 소득분포의 상대적 차이는 유출국에서 어떠한 기술계층이 떠나게 되는가를 잘 설명해 준다. 우선, 인력 유출국의 소득분포가 인력 유입국의 그것보다 평등하게 되어 있는 경우를 살펴본다. 이 경우에는 인력 유출국의 기술직과 단순직의 소득 차이는 크지 않으므로 인적자본 투자 수익이 인력 유입국에 비하여 작을 것이다. 따라서, 이런 나라들에서는 기술자들이 인력 유입국으로 이동함으로써 가장 많은 이득을 누릴 수 있다. 유출국의 단순직은 유입국의 단순직에 비하여 상대적으로 평준화된 수입을 얻으므로 자기 나라를 떠날 인센티브가 작다. 따라서, 이와 같은 경우의 나라들로부터는 기술자가 많이 유입된다고 할 수 있다. 예컨대, 북유럽 국가들로부터 많은 기술자들이 미국으로 유입되는 것이 이에 해당한다. 또한, 러시아 및 동유럽의 과학자들이 한국에 많이 오는 것도 이와 관련이 있다.

반면에 유출국의 소득분포가 유입국보다 불공평한 경우를 살펴본다. 이 경우에는 인력 유입국의 기술직과 단순직의 소득 격차는 작은 반면 인력 유출국의 소득 격차는 크므로 단순직 근로자의 이동에 따른 투자 수익이 훨씬 클 것이다. 따라서, 단순직 근로자들이 유입되는 결과를 낳게 된다. 예컨대, 동남아 근로자들이 한국으로 유입되는 것이 이에 해당한다. 또한 멕시코 근로자들이 미국에 유입되는 것도 이에 해당한다.

(3) 교육수준

일반적으로, 교육을 많이 받은 사람일수록 지역 간 이동을 할 확률이 높다. 고졸이하 학력의 노동시장은 지역적인데 반하여 대졸자의 노동시

장은 대부분 전국적이며 경우에 따라서는 국제적이기도 하다. IT기술자, 과학자, 의사, 비행기 조종사 등 교육수준이 높고 고도의 기술을 필요로 하는 전문직은 국제화되어 있다. 따라서, 이들의 국가 간 이동이 점차 활발해 지고 있다. 단순기능 노동시장의 경우 요구되는 학력수준이 높은 것은 아니지만 해외에 있는 정보를 보다 쉽게 얻고 교류할 수 있는 계층은 고학력자들이므로 이런 점에서 해외취업자 중 많은 사람들이 대졸 이상의 학력을 가진 것은 이해할 만하다.

(4) 연령

젊은 사람일수록 이동 가능성이 높다. 나이가 젊을수록 임의의 인적자본 투자로부터 얻는 잠재적 수입이 클 뿐만 아니라 국가 간 노동이동에 있어 심리적 비용이 나이가 많은 사람 보다 상대적으로 적다고 할 수 있다. 나이가 들어 갈수록 지역사회와의 유대도 강해지고 투자했거나 관여하고 있는 일을 포기하는데 따른 손실도 많다. 또한, 결혼하지 않은 사람보다는 결혼한 사람이 이동하기가 어렵고 자식이 없는 사람보다는 자식이 있는 사람이 이동하기가 더 어렵다.

(5) 거리

이동에 따른 비용이 증가하면 이동이 줄어든다는 것은 인적자본론의 당연한 예측이다. 거리가 증가하면 이동의 비용도 증가한다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 지역적으로 멀리 떨어져 있을수록 정보를 얻기가 더욱 어려워진다. 다시 말해서, 자기 지역에 가까울수록 직장 사정에 대한 정보를 얻기가 용이해 진다. 신문이나 잡지도 많이 다루며 전화 걸기도 쉽고 친지들을 통한 정보획득도 용이하다. 둘째, 이동에 따르는 화폐비용 즉, 이사 비용을 친지들을 방문하러 되돌아오는데 드는 교통비용 등은 거리에 따라 증가하며 이사에 따른 심리적 비용도 같이 증가하기 때문이다.

이와 같은 이유로 사람들은 심리적 비용과 정보획득 비용을 최소화하기 위하여 자연히 친구들 혹은 동족이 많은 곳으로 이동하는 경향이 있다. 예컨대, 많은 한국인들은 미국의 LA를 중심으로 한 남부 캘리포니아 지역에 집중되어 있다. 한국에 들어오는 외국인근로자들 또한 캄보디아, 태국, 필리핀 등 아시아 국가 근로자들이 주류를 이루며 이들은 자국 근로자가 많은 곳에서 일하고자 한다. 중국동포나 필리핀인들이 자국 사람들과 주기적인 만남의 시간과 장소를 가지고 있는 것도 심리적 비용과 정보획득 비용을 최소화하려는 행위의 결과이다.

제 3 절 정책변동에 관한 이론적 논의

1. 정책변동의 개념

정책에 대한 개념정의는 학자마다 다양하게 제시되어 왔다. Lasswell 외(1970)은 특정 사회문제의 해결을 목적으로 이를 수행하기 위해 여러 가지 수단을 동원하는 공공기관의 계획적인 행동이라고 정의하였으며, Dror(1983)는 “주로 정부기관에 의하여 결정되는 미래를 지향하는 행동의 주요지침”이라 하였으며, 남궁근(2008)은 “정책문제를 해결하기 위하여 정부가 달성하여야 할 목표와 그것의 실현을 위한 행동방안에 대한 지침”이라고 정책을 문제해결적 관점에서 정의하였으며, 유훈(2009)은 “각종의 정치적·행정적 과정을 통하여 권위 있게 결정된 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단과 관련된 기본방침”이라고 보고 있으며, 정정길 외(2016)는 정책을 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침”이라고 정의하였다. 즉, 정책이란 공공의 문제를 해결하고 바람직한 사회를 이루기 위한 정책목표 및 정책수단에 대하여 권위 있는 정부 및 공공기관이 공식적으로 결정한 기본방침이라고 할 수 있다. 따라서 정책변동이란 공공의 문제를 해결하고 바람직한 사회상태

를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단이 여건 변화와 필요에 따라 본래 정책과는 다른 모습으로 바뀌는 것으로서 권위 있는 정부기관이 각종 정치적·행정적 과정을 통해 공식적으로 결정하는 것을 말한다.

정책변동(policy change)을 정의하기 위해서는 우선 정책이란 무엇인가에 대한 개념이 정의되어야 하고, 그 다음에는 이러한 정책이 얼마나 달라질 경우 정책변동으로 볼 것인가 하는 변동의 정도 문제가 고려되어야 한다. 즉 정책이 무엇이냐 하는 개념 정의가 내려지면 그 변동이 정책변동인데, 어느 정도까지 변동된 것을 정책변동으로 볼 것이냐 하는 문제로 귀착된다. 일상적으로 정책의 진행과정에서 세부적·구체적인 사항들이 잦은 변동을 거듭하고 있기 때문에 이러한 것까지 정책변동으로 볼 것이냐 하는 문제가 제기되기 때문이다(이병길, 1992: 10).

정정길(2016 : 700)은 정책변동의 범위를 정책내용의 변화뿐만 아니라, 정책목표, 정책수단, 정책대상집단, 정책집행방법과 절차의 변화까지 포함함으로써, 정책결정단계에서 발생하는 정책수정 및 종결만이 아니라 집행단계에 이르기까지 전반적인 정책과정에서 발생할 수 있다고 하였다. 또한 정책변동이란 조직, 법률, 예산의 수정이나 종결과 같이 반드시 가시적이고 물리적인 변화를 수반하는 것은 아니며, 무의사결정이나 정책유지와 같이 아무런 변화도 일어나지 않는 것처럼 보이는 정체상태도 일종의 정책변동에 포함시키기도 한다(유훈, 정정길 확인필요). 정책변동에 관한 연구는 크게 두 가지 내용으로 구분되는데 하나는 정책변동의 유형이나 패턴에 관한 연구이고, 다른 하나는 정책변동을 유발하는 요인이나 기제를 분석하는 연구이다. 최근 연구경향은 전자보다 후자의 분석이 더욱 활발히 진행되고 있으나, 내용상 서로 연결되기 때문에 명백히 구분되기 보다는 분석의 비중만 다를 뿐 대부분의 연구는 두 가지 내용을 모두 포함하는 경우가 일반적이다(조영희, 2009). 다음에서는 정책변동의 개념을 보다 구체적으로 이해하기 위해 정책변동의 유형을 분류한 연구를 살펴보고자 한다.

2. 정책변동의 유형

정책변동의 유형에는 여러 가지가 있으나, Hogwood와 Peters(1983)는 정책변동의 유형을 정책혁신(policy innovation), 정책승계(policy succession), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination)로 분류하고 있다(양승일, 2014 : 50-56).

첫째, 정책혁신이란 정부가 종전에 관여하지 않았던 분야에 진출하여 새로운 정책을 수립하는 것을 말한다. 정부가 우연히 새로운 분야로 진출하지 않을 것이라는 점을 고려할 때 이 변동은 성격상 다분히 의도적이다.

둘째, 정책승계란 정부정책이 시행되고 있는 분야에 있어서 기존 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로서 정책의 근본적인 수정을 하는 경우와 새로운 정책으로 대체하는 경우를 포함한다고 한다. 낡은 정책이 폐지되고 새로운 정책이 등장했다는 점에서 새로운 요소를 지니는 것은 사실이나 전술한 정책혁신의 경우와는 달리 정부가 새로운 분야에 처음으로 진출하는 것은 아니며, 기존의 정책을 수정하고 조직과 법률을 개편하거나 개정하는 것이다.

셋째, 정책유지는 기존의 정책을 새로운 정책으로 대체하는 것이 아니라 기왕의 정책목표를 달성하기 위해 현재의 정책성격을 그대로 지속시키는 것을 의미한다.

넷째, 정책종결이란 기존의 정책을 의도적으로 종결시키거나 중지하는 것을 말한다. 여기에는 정책에 관련된 활동의 중지와 이로 인한 효과 발생의 종식 및 정책에 관련된 활동을 수행하는 기관의 소멸 등이 포함될 수 있다.

네 가지 정책변동의 기본적인 성격을 비교하여 살펴본다면 첫째, 정책의 혁신, 승계, 종결이 의도적(purposive)인 성격을 지닌데 대하여 유지는 적응적인 정책변동이라고 할 수 있다.

둘째, 조직적인 측면에서 본다면 정책혁신의 경우 기존 조직이 없으

므로 새로운 정책을 담당할 조직을 신설한다든지 다른 정책을 담당하고 있는 조직으로 하여금 정책을 담당하게 해야 한다. 정책승계의 경우에는 기존 조직의 개편이 필요하겠으나 정책유지의 경우에는 일반적으로 조직의 개편이 불필요할 것이다. 정책종결은 기존 조직의 폐지를 수반하는 경우가 많다고 하겠다.

셋째, 법률적 측면에서 본다면 정책혁신은 기존 법률이 없으므로 새로운 법률의 제정이 필요한 경우가 많을 것이다. 정책승계에서는 기존 법률의 개정이 필요한 경우가 있는가 하면 기존법률을 폐지하고 새로운 법률을 제정하는 경우도 있을 것이다. 일반적으로 정책의 유지는 법률의 개정이 불필요하며 정책의 종결에서는 법률이 폐지되는 경우가 많을 것이다.

넷째, 예산적 측면에서 본다면 정책혁신에서는 기존예산이 없으므로 새로 예산을 확보해야 할 것이다. 정책승계에서는 기존 예산이 있으므로 새로 예산을 확보할 필요는 없겠으나 예산의 이체 등의 조치가 필요한 경우가 있을 것이다.

<표 2-1. 정책혁신.승계. 유지.종결의 비교>

구분	정책혁신	정책승계	정책유지	정책종결
기본성격	의도적	의도적	적응적	의도적
조직적 측면	기존 조직 없음	기존 조직의 개편이 필요함	일반적으로 조직개편 불필요	기존조직이 폐지되는 경우 많음
법률적 측면	기존 법률 없음	기존법률 개정 신법률 제정 필요	일반적으로 법률의 개정 불필요	모든 관련 법률이 폐지됨
예산적 측면	기존 예산 없음	기존예산이 있으나 예산이체 필요	예산과목에는 변동 없으나 예산증액이나 예비비 사용이 필요함	원칙적으로 모든 관련 예산 소멸

자료 : 유훈(2009)

정책의 유지에서는 예산과목에는 변동이 없으나 경우에 따라서는 예산의 증액이나 예비비의 사용이 필요하게 될 것이다. 정책의 종결에서는

일반적으로 당해 연도의 관련 예산이 소멸되거나 불용액으로 처리될 것이며, 다음 연도부터는 관련 예산이 전액 소멸될 것이다. (유훈, 2009:142-143)

3. 정책변동의 요인과 저해요인

정책변동의 요인은 문제의 변화, 자원의 변화 등의 정책환경, 요구의 변화, 지지의 변화 등의 투입, 그리고 정책담당조직, 관련집단의 상호작용이 독립변수로 작용하여 정책변동을 촉발하게 된다. 이중 가장 근본적인 요인은 정책환경이라고 할 수 있다. 정책변동의 요인은 다음과 같다.

첫째, 경제적 환경의 급변이다. 국내·외적으로 발생하는 경제적 환경의 급격한 변화는 정책변동을 촉진시키는 일반적 요인이다. 호경기보다는 불경기가 정책에 많은 영향을 끼치는 경향이 있으며, 세계적 불황은 여러 국가에 걸쳐 정책의 변화를 일으킨다.

둘째, 정책수혜자의 가치관 변화이다. 정책은 수혜자를 대상으로 형성·집행되어야 하기 때문에 수혜자들로부터 새로운 요구가 있을 때에는 이에 대한하여 정책을 수정·보완해야만 한다. 정책수혜자의 가치관의 시·공간에 따라 변화하고, 포괄적·장기적 관점에서 사회문화적 가치관의 변화와 관련을 지니므로, 정책변동은 이러한 가치관의 변화에 대응해야 한다.

셋째, 법률의 제·개정 및 폐지이다. 정책은 법률을 근거로 집행되므로 법률이 수정 또는 폐지된 경우 정책변동이 발생할 수 밖에 없다. 특히 법집행은 행정부에 의존한다는 관점에서 법의 변화는 공공정책의 변동을 필수적으로 수반한다.

넷째, 최고 정책관리자의 교체이다. 새로 취임하는 최고 정책관리자는 이전 정책을 평가한 후 이들에 대한 변화여부를 결정하는데 이러한 전환기는 정책변동이 필수적으로 따르기 마련이다. 신임 최고 정책관리자는 자신의 업적을 드러내기 위한 성향이 보통 있기 때문에 정책변화는 보통

점진적이기 보다 혁신적인 성격을 지닌다.

다섯째, 정책집행조직의 반항이다. 정책집행가들이 정책에 순응하지 않는다면 정책은 성과를 거두기 어렵고 필연적으로 변동을 유발하기 마련이다. 군사쿠테타 등이 극단적인 예라 할 수 있겠다.

여섯째, 조직 간의 경쟁이다. 경쟁관계에 있는 조직이 상대적으로 앞서간다면 그 조직을 생존을 위해 기존의 정책을 파기하고 쇄신적인 정책을 도입할 것이다.

일곱째, 기술이다. 기술은 정책을 변동시키는 매우 중요한 독립변수이다. 새로운 기술을 도입하기 위해 새로운 기술 정책이 도입되며, 이는 다른 여러 관련 정책을 변화시킨다.

여덟째, 예상외의 사건이다. 예측 불가능한 천재지변, 대형화재, 전쟁 등은 정책변동을 불러일으킨다.

아홉째, 정책오차이다. 논리적으로 정책이 잘못되었다면 당연히 변동되어야 하지만 정치적 목적과 정책목적이 일치하지 않는 후진국의 경우 문제가 될 수 다.

열번째, 집행조직의 약점이다. 조직의 대외이미지 악화, 정치적 취약성 등은 그 조직의 정책을 종결·축소시키는 요인이 될 수 있다. 조직자체의 역량미달로 외부환경에 잘 적응하지 못한다면 관련 정책은 당연 변동을 맞이할 것이다.

열한번째, 정책일관성의 상실이다. 다른 정책과의 모순, 충돌이 발생하거나 시간이 흐름에 따라 정책대안이 수시로 변화하는 것을 의미한다. 다만 단기간에 급속하게 정책변동이 일어나는 것은 바람직하지 않다. 사회적 낭비와 혼란이 발생할 수 있기 때문이다(정정길외, 2016 : 710-713, 양승일, 2014 : 43~47).

정책변동을 저해하는 요인은 다음과 같다.

첫째 심리적 저항이다. 사업, 조직, 정책을 새로 시작하기는 쉬어도 이를 종결시키거나 감축시키는 것은 심리적으로 어려운 것이 인간이다. 이로 인해 끝내야 하는 정책도 유지되는 경우가 발생한다.

둘째, 정책·조직의 지속성이다. 정책이나 조직은 변동과 종결에 대한 저항력을 가지고 있다. 환경에 대한 적응력을 지니기 때문에 쉽게 소멸하지 않는다.

셋째, 역동적 보수주의이다. 정책 목표가 달성되었거나, 달성이 불가능한 경우 정책·조직은 새로운 목표를 발견하거나 개조를 시도한다.

넷째, 정치적 연합이다. 변동을 반대하는 내·외부 세력이 연합을 형성하면 막강한 영향력을 행사하며 정책변동에 반하게 된다.

다섯째, 정치적 부담이다. 정책종결이 정부지도자, 집행책임자들의 잘못을 비춰질 것을 두려워하여 정책종결에 소극적이 된다. 또한 정책수혜자들의 반발 또한 커다란 정치적 부담으로 다가오게 된다.

여섯째, 법적제약이다. 정책은 법제의 범위 안에서 이루어지기에 법제 자체가 변동의 제약요인으로 작용할 수 있다.

일곱째, 높은 비용이다. 정책의 변동은 많은 비용이 소요된다. 정치적 희생 또한 요구된다. 이로 인한 대안제시도 요구되는 경우가 많아 정책변동의 부담으로 작용한다.

여덟째, 정책변동의 불합리성이다. 정책수혜자의 혜택감소, 정책변동 후의 불확실성, 정책의 일관성 저해 이 세 가지는 정책변동의 태생적 불합리성으로 정책변동의 강력한 저해요인으로 작용한다(유훈, 2009 ; 정정길외, 2016)

4. 정책변동의 이론적 모형[3)]

정책변동을 설명하는 이론적 모형은 여러 학자들로부터 연구·제안되어 왔다. 이 중 다양한 연구에서 차용되고 지지를 받는 대표적인 이론으로 Hofferbert의 정책산출변동모형, Mucciaroni의 이익집단위상변동모형, Sabatier의 지지연합모형, Kingdon의 다중흐름모형 등을 꼽을 수 있다. 이들 이론적 모형에 대해 살펴보고 본 연구에 적합한 연구의 분석틀을

3) 양승일(2006), 『정책변동론』 내용을 토대로 재구성

구성하는 데 있어 이론적 근거로 활용토록 하겠다.

(1) Hofferbert의 정책산출변동모형

정책산출변동모형은 정책변동 연구의 초기적 모형으로서, 역사적·지리적 요건, 사회적 경제적 구성, 대중 정치행태, 정부기구, 엘리트행태를 정책산출과 변동의 주요 요인으로 꼽았다. 특히, 정책에 결정적인 영향을 미치는 것은 엘리트라고 모형의 제안자인 Hofferbert는 주장하고 있다. 한편, 정책의 영향을 주는 위 요인들의 안정화된 유형을 '정책하부구조'라고 하는데, 정책의 내용은 정책하부구조 내 유형이 어떠한가에 따라 달라지는 것이며, 결국 시간이 지나면서 정책하부구조 내의 구성요소의 안정된 유형이 변하면서 정책이 변동이 이루어진다고 제안자는 설명하고 있다.

(2) Mucciaroni의 이익집단위상변동모형

이익집단위상변동모형은 특정 이익집단의 사적이익과 사회 전체의 공적이익 간의 선택으로 정책이 형성됨을 설명하고 있다. 선택의 과정은 제도적 맥락과 이슈맥락 두 가지 요인으로 설명하고 있는데, 제도적 맥락은 특정 이익집단의 이익과 주장에 대해 정치체제의 구성원(대통령, 의회지도자 등)이 호의적인지를, 이슈맥락은 정치체제 외부의 상황이 호의적인지를 의미한다. 이 두 가지 요인이 유리, 또는 불리해 짐에 따라 이익집단의 위상이 상승 또는 쇠락함으로써 정책 변동이 일어남을 본 모형은 설명하고 있다.

(3) Sabatier의 지지연합모형

지지연합모형은 1988년 Paul A. Sabatier가 미국의 에너지·환경 분

야의 정책변동의 요인을 설명하는 데 처음 도입되었다. 핵심은 정책지지연합간의 상호작용에 의해 정책이 변동된다는 것이며, 여기서 정책지지연합은 같은 신념체계와 목적을 공유하는 정책참여자들의 집합으로서 연구의 기본 분석단위가 된다. 정책지지연합이 외적변수(사회구조, 정치·경제적 사건 등)에 영향을 받거나, 체제 내적인 변화를 겪거나, 정책학습으로 신념체계의 변동이 일어나는 경우 등으로 정책지지연합이 달라지면 정책변동이 발생하는 것이다. Sabatier는 또한 정책지지연합 외에 정책중개자의 역할도 강조하는데, 정책지지연합 간의 지나친 경쟁과 반목으로 정책이 산출·변동되지 않는 경우 정책중개자의 중재가 정책변동의 필수요소로 작용한다는 것이다.

Sabatier는 모형 적용의 전제 조건으로 다음 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 10년 이상의 시계를 필요로 한다. 둘째, 정책하위체계의 개념을 도입하여 그 정책의 관심을 갖는 정책관련자들의 상호작용에 초점을 맞춘다. 셋째, 정책은 신념체계(가치의 선호, 세계관, 정책수단에 대한 인식),라는 용어로 개념화시킬 수 있다.

본 모형은 정책지지연합의 변화를 일으키는 요인들에 대한 분석을 통해 정책변동 요인에 대한 폭 넓은 설명 - 사회구조, 정치적 사건 등 외적변수 뿐 아니라 정책지지연합 내부의 전략적 변화, 외부 지지연합과의 상호작용까지 확장 - 을 가능케 한 것에 의의가 있다 하겠다.

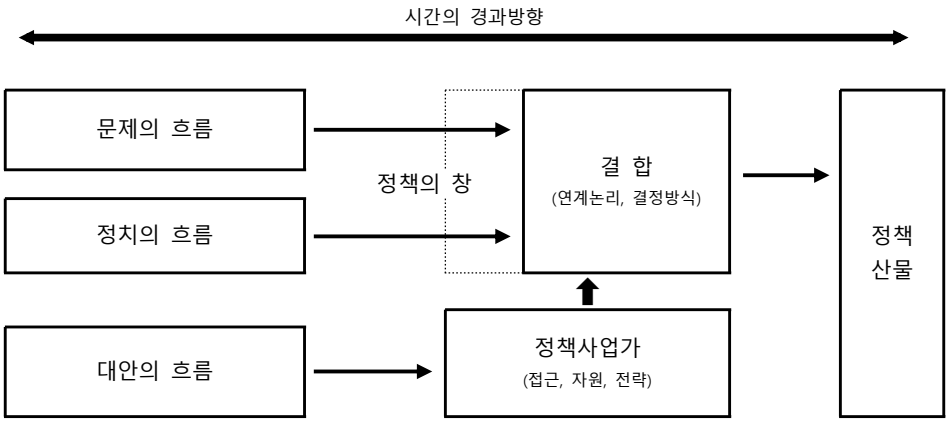
(4) Kingdon의 다중흐름모형

John. W. Kingdon은 미국의 교통·보건정책 연구를 통해 정책흐름모형을 제안하였다. 1972년 Michael Cohen 등이 개발한 조직화된 혼란상태에서의 의사결정모형인 쓰레기통 모형에 근거하여 본 모형을 구축하였다.

Kingdon에 따르면 정책결정은 Kingdon 정책의제설정과 대안의 구체화를 통해 이루어지는데, 이 과정을 '참여자'와 '과정'을 통해 분석하였다. 즉 특정정책이 선택되는 과정은 문제를 인식하는 과정, 정책대안을 개발

하는 과정, 그리고 정치의 과정에서 참여자들이 나름의 목적을 가지고 활동을 한 결과 특정의 정책이 선택되어 진다고 본다. 그러나 이러한 일련의 과정은 단계적으로 발생하는 것이 아니고, 참여자, 의제, 대안에 영향을 미치는 상호관련성 없는 세 가지 흐름, 즉 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름이 만나 정책의 창이 열리는 때에 이루어진다고 모형은 설명하고 있다.

<그림 2-1> 다중흐름구조모형의 도식



자료 : 이재무(2016) 인용

문제의 흐름은 흘러 다니는 문제 중에서 어떤 문제가 정책결정자의 관심을 끌게 되는가가 가장 중요한 요소로 본다. 정책문제가 되기 위해서는 정책결정자가 그 상황을 심각하게 받아들이고, 상황을 타개하기 위해 변화를 꾀해야 한다고 느끼는 등 정책결정자가 문제로 인식하고 정의 내리는 과정이 요구된다. 정치의 흐름은 여론의 변화, 선거를 통한 행정부의 교체, 의회 정당 의석수의 변화, 정부에 대한 이익집단의 활동 등으로 진행되는데, 정책의제설정 과정에서는 여론이나 정권교체 등이 큰 영향을 끼치게 된다. 대안의 흐름은 문제를 분석하고 가능한 대안을 개발하는 연구자, 정책옹호자, 전문가 등이 영향을 미친다. 이 과정에서 정책

대안이 제시되고 새로운 아이디어가 결합되어 모습을 형성해 나간다. 대안선택의 기준은 예산상의 제약, 대중의 수용가능성, 정치가들의 수용가능성 등을 꼽을 수 있다.

정책의 변동은 문제, 대안, 정치 세 가지 흐름의 결합작용으로 발생한다. 정책의 창이 열렸다는 것은 이러한 상황을 지칭하는 것으로 특정 정책을 지지하는 사람들이 선호하는 해결책을 강요하거나 문제에 관심을 갖도록 압력을 행사할 수 있는 기회를 맞이하였다는 것을 의미한다. 정책환경 내·외에 정책문제와 정책대안은 넘쳐날 것이며, 이 때 정책참여자들이 충분한 자원을 투자할 경우 정책 변동은 성공할 것이고, 그렇지 못한 경우는 정책의 창이 닫히고 정책은 표류하게 될 것이다.(정재엽, 2009)

다중흐름모형의 의의와 한계는 다음과 같다(김보엽, 2007: 31-32). 먼저 다중흐름모형의 의의를 살펴보면, 연구의 분석틀을 만드는데 있어서 다음과 같은 의의를 지닌다.

첫째, 다중흐름모형은 단일렌즈로 정책형성과정의 다양한 단계를 연계하여 설명하는 데 유용하고, 이 모형은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름이 어떻게 결합되는가에 따라 정책결정 또는 변동이 다르게 나타날 수 있다고 한다.

둘째, 다중흐름모형은 기존의 체제모형과는 달리 비합리적 결정모형에 속하며, 정치와 밀접한 관련이 있고 정권의 변동 시 제도나 정책이 급격히 변동하는 분야를 설명함에 있어서 그 동태성을 잘 파악할 수 있고, 아울러 혁신적인 정책변동을 설명하는데 통찰력을 제공하고 있다.

셋째, 다중흐름모형은 쓰레기통 모형과 마찬가지로 모호성과 시간의 문제를 전제로 하기 때문에 정책문제의 성격이 모호하고, 시간의 제약을 받으면서 이루어지는 비합리적인 정책결정을 설명하는데 유용하다.

한편 다중흐름모형의 한계를 살펴보면, 첫째, Kingdon은 정책분석가와 연구자들을 지나치게 탈 정치적인 것으로 취급하여 정책지지자와 반대자간의 갈등과 이들의 역할을 충분히 다루지 않음으로써 정책대안의 흐름과 정치흐름간의 관계에 너무 큰 거리를 두고 있다는 지적을 받고 있다.

둘째, 다중흐름모형은 제도적 측면에는 주의를 거의 기울이지 않고, 주로 개인의 행동과 선택에 영향을 미치는 행태적 요인에 초점을 두며, 의사결정의 제도적 맥락에는 거의 관심을 두지 않는다.

셋째, 다중흐름모형은 예측보다 현상에 대한 이해와 설명에 더 힘을 쏟는다. 그로 인해 정책흐름모형은 미래예측, 즉 정책분석에 대하여 확증할 수 있는 안내를 하기 보다는 학습도구에 지나지 않는다는 비판을 받고 있다(Zahariadis, 1999: 86).

제 4 절 연구문제 및 분석틀

1. 연구문제

본 연구는 해외취업정책의 정책목표에 따라 정책과정을 3기로 구분하고 정책의 변동요인, 정책변동과 사회경제적구조 및 정책수혜자와의 관계 등 두 가지 관점에서 분석하였다.

첫째, 해외취업정책의 정책변동의 요인을 찾고자 하였다. 즉 본 연구의 가장 근본적인 연구문제는 '왜 해외취업정책이 변화하였는가'이다. 아울러 해외취업정책이 어떻게 변화하였는지에 대하여 정책변동의 주요요인으로 설명하고자 하였다. 즉 어떤 정책의 흐름들에 의해 정책변동이 일어나는가? 정책변동과 관련한 세 가지 흐름[4] 중 해외취업정책사례의 경우 어떤 요인이 주도하였는가? 세 가지 흐름이 결합될 때 변동이 일어났는가? 변동의 흐름은 시기별로 차이는 있는가? 등에 대해서 답을 찾고자 하였다.

둘째, 정책 환경의 변수인 우리나라 노동시장의 구조 및 정책수혜자의 가치관 변화는 해외취업 정책변동에 어떠한 영향을 미쳤는가? 즉, 2000년 이후 한국경제구조에서 '고용없는 성장'이 심화되고 정책수혜자인

4) Kingdon은 세 가지 흐름으로 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 등을 들고 있다.

청년들의 해외취업에 대한 가치관이 변화한 것이 정책변동과 어떻게 결합되었는지를 살펴보았다.

주요구성변수와 연구문제는 아래와 같다.

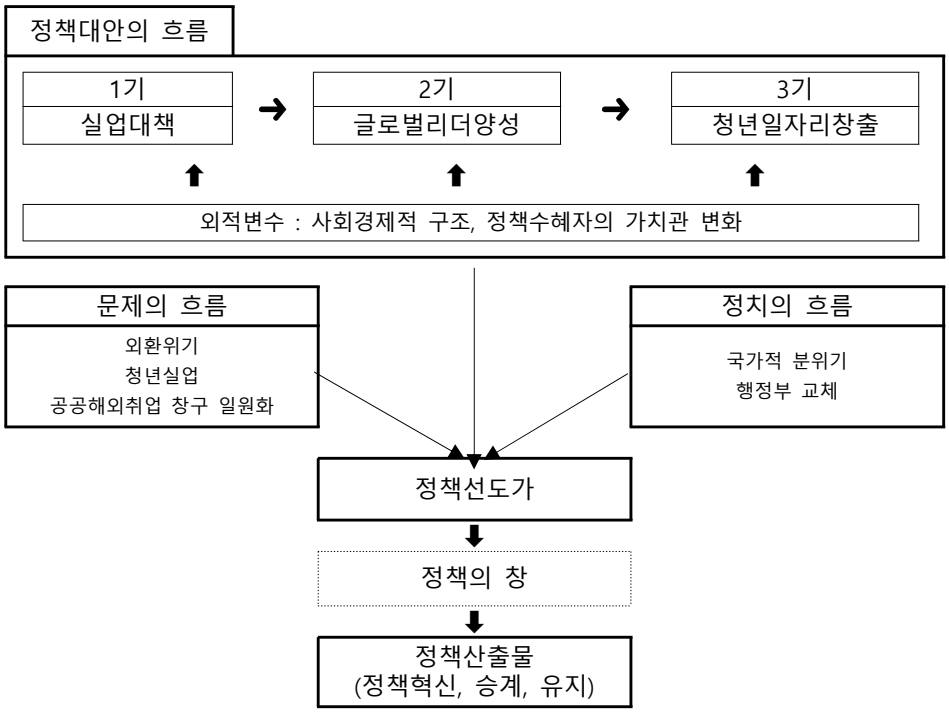
<표2-2> 구성변수 및 연구문제

구성변수	연구문제
정책변동요인	해외취업지원사업의 주요한 정책변동요인은 무엇이며 어떠한 흐름에 의해 변동이 일어났는가?
노동시장구조와 정책수혜자의 가치관	정책 환경의 변수인 우리나라 노동시장의 구조 및 정책수혜자의 가치관 변화는 해외취업 정책변동에 어떠한 영향을 미쳤는가?

2. 연구의 분석틀 설정

본 연구의 모형은 다중흐름구조를 기본으로 하되, 제반정책모형에서 유의한 부분을 일부 추가로 적용하여 분석틀로 활용하였다. 다중흐름구조모형은 정책변동에 대한 설명력은 높지만 규명에 있어서 일부 결여된 부분이 존재하기 때문이다. 특히, 환경은 정책변동에 지대한 영향을 미치는 요소임에도(정정길외, 2016: 90) 불구하고, 다중흐름모형은 환경에 대한 고려를 배제하고 있어 환경의 영향력이 예상되는 본 연구와 같은 경우 정책변동 설명에 부족함을 갖게 된다. 이에 따라 본 연구는 Anderson의 정책환경을 구성하는 요인 중 사회구조적 특성, 경제적 특성 등을 외적변수로 추가해 환경에 대한 고려가 미흡한 부분을 보완하였다. (<그림 2-2.> 참조).

<그림 2-2. 본 연구의 분석틀>



한편, 정책변동은 변화의 정도에 따라 점진적 정책변동(정책이 부분적으로는 변동되지만, 기본골격은 그대로 유지되는 변동)과 급격한 정책변동(기존정책이 근본적으로 변화하는 것)으로 분류하거나, 앞의 이론적 논의에서 살펴보았듯 Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형에 의하면 내용에 따라 정책혁신, 정책유지, 정책종결, 정책승계로 구분하기도 한다. 이 가운데 무(無)에서 유(有)를 만드는 정책혁신이나 현존하는 정책(법률, 사업, 조직, 예산 등)을 완전히 소멸하는 정책종결은 많지 않고 대부분 정책유지와 정책승계의 형태를 띤다. 정책유지는 정책내용의 기본골격을 유지하는 것으로써 사업내용이나 예산, 집행절차가 변경되더라도 정책의 기본특성이 유지되는 정책변동에 해당한다(정정길 외, 2016). 해외취업지원사업의 변화(사업목표, 사업명칭, 사업성격의 변화)도 정책유지의 한 형태로 정책변동으로 볼 수 있다.

본 연구는 하나의 정책이 도입되고, 변화하는 과정을 살펴보는데 적합한 다중흐름모형을 통해 정부 해외취업지원사업의 정책변동을 연구하고자 한다. 앞서 서술한 대로 Kingdon의 다중흐름모형은 정책결정과정에서 다양한 참여자의 역할과 사회환경적 요인을 포괄적, 역동적으로 설명할 수 있어 본 연구의 분석틀로 적합하다 판단되기 때문이다. 다중흐름모형에서 문제의 흐름은 외환위기로 인한 실업자 양산과 관련된 사회적 사건, 기존 실업 정책의 환류, 정부의 재정 상태 등 해외취업정책에 대한 문제의식의 정도를 결정짓는 정치·사회적 제반여건을 분석한다. 정치의 흐름에서는 정치인과 이익집단이 주가 되어 발생되는 흐름으로 정권의 교체, 행정부 및 의회의 변화, 정치적 위기상황 등에 따른 요인이 주요한 분석대상이다. 정책대안의 흐름은 한국산업인력공단에서 추진한 해외취업지원사업을 정책환경의 하나인 사회경제적 구조, 정책수혜자의 가치관의 변화 및 해외노동시장 구인조건이라는 외적변수와 함께 분석하였다.

Kingdon은 이러한 세 가지 흐름 중 특정요인, 사건을 중심으로 사회적 이슈가 형성되고 의제가 만들어져 정책이 형성·변동되는 결정적인 순간이 존재하며 이를 '정책의 창'이 열린다고 표현한다. 본 연구는 해외취업정책에 있어서 이러한 결정적 순간에 해당하는 흐름들의 조합이 무엇인지 규명하고 이로 인한 긍정적, 부정적 영향과 향후 정책변동과정에서의 고려사항을 도출해 보았다.

본 연구는 위의 그림과 같은 다중흐름모형을 적용한 분석틀을 기준으로 공공 해외취업지원사업이 재개된 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 다중 흐름의 주요 요소들을 <표2-3>의 분석자료들을 통해 분석하였다.

<표2-3> Kingdon의 3가지 흐름별 세부요인 및 분석의 초점

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">세부요인</th><th>분석의 초점</th><th>자료</th></tr>
<tr><td rowspan="5">문제흐름</td><td rowspan="2">지표(공식.비공식지표)</td><td>실업율(전체, 청년)</td><td rowspan="5">정책결정가가 정책문제에 주목하게 된 요인·과정</td><td rowspan="10">·고용노동부 자료
·국무총리실 자료
·한국산업인력공단 자료
·국회 자료
·통계청 자료
·세미나 자료
·선행연구
·주요 일간지</td></tr>
<tr><td>경제성장율</td></tr>
<tr><td rowspan="2">관심집중사건(focusing event)</td><td>외환위기</td></tr>
<tr><td>청년실업</td></tr>
<tr><td>공공 해외취업 창구 일원화</td></tr>
<tr><td>환류(feedback)</td><td>예측하지 못한 결과
예산</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정치흐름</td><td colspan="2">국가적분위기</td><td rowspan="2">정책변동을 추진하게 된 요인, 과정</td></tr>
<tr><td colspan="2">행정부 교체</td></tr>
<tr><td>정책대안의 흐름</td><td colspan="2">한국산업인력공단 해외취업지원사업 내용</td><td>대안의 경쟁과 생존과정</td></tr>
<tr><td>정책의 창 정책선도가</td><td colspan="2">정책의제, 결정의제가 되는 순간, 정책변동이 발생가능한 기회, 주도적으로 역할한 주체</td><td>세가지 흐름의 불완전한 결합, 정책선도자의 역할</td></tr>
<tr><td>정책산출물</td><td colspan="2">해외취업지원사업의 주요변동 내용</td><td>정책산출물의 한계(구조적 요인 등)</td></tr>
</table>

제 3 장 해외취업정책의 추진과정

제 1 절 해외취업정책의 추진경과

1. 외환위기 이전의 해외취업

대한민국 정부 수립 이후 본격적인 해외취업은 1963년 우리정부와 서독 정부사이에 협정이 체결되어 그 해 12월에 247명의 광부가 서독광산에 집단 취업한 것이라고 할 수 있다[5]. 이를 계기로 1965년에는 간호원의 취업이 시작되었고 1966년 이후에는 베트남에 노무자를 파견함으로써 해외취업이 크게 증가하였다. 1970년대 초반에는 월남전의 특수경기가 사라진 반면 1973년 이후 중동의 건설 붐으로 인해 1975년에는 해당지역에 진출한 인원이 해외진출인력의 30%이상을 차지하기도 했다. 이 시기 석유파동으로 어려움을 겪던 한국의 건설업체들이 중동으로 진출하면서 대규모 해외인력 진출이 가능해짐에 따라 중동진출이 활발하게 이루어졌다. 1980년대 초기에는 정부가 해외취업 증대 및 외화획득을 목표로 해외인력진출정책을 적극적으로 펼쳐 진출대상지역을 중동뿐만 아니라 동남아, 아프리카 지역까지 확대하였다. 1982년까지 전체 해외진출인원은 증가하였고 1983년 이후 중동지역 인력진출이 감소함에도 불구하고 1985년까지는 10만명 이상의 해외진출인원을 유지할 수 있었다. 그러나 1980년 중반이후 해외취업은 본격적인 쇠퇴기에 접어들었는데 이는 중동지역의 건설경기 쇠퇴를 반영한 것으로 해외취업자 수가 1970년대 중반 수준으로 감소하기 시작했다. 80년대 중반이후 해외취업이 급격히 감소함에 따라 해외취업자의 국내송금도 감소하였고 이에 따라 GNP에의 기여도도 감소하였다. 한편, 해외취업자수가 전체 경제활동에서 차지하는

5) 아산사회복지사업재단(1988), 한국의 해외취업, p. 37 참고

비중이 1990년대에는 더욱 하락하게 되었다.

지역별 해외취업실적을 살펴보면 1966년부터 1970년대 초까지는 베트남으로의 진출이 활발하게 이뤄졌고, 1974년부터는 중동으로의 진출이 늘어나기 시작하여 1975년에 해외진출인력이 20,986명에서 1980년에는 146,436명으로 7배 이상 증가하였다. 1982년에는 196,855명이 해외취업하여 가장 많은 수의 인원이 취업하는 성과를 올렸다.

<표3-1>외환위기 이전 지역별 해외인력진출 추이

(단위:명)

연도	계	중동	아시아	유럽	미주	아프리카	선적국
1963~1975	114,859	6,861	12,116	18,710	5,981	25,287	45,904
1976	37,192	21,269	1,765	534	526	25,287	13,098
1977	9,623	52,247	1,998	799	505	-	14,074
1978	101,998	81,987	1,069	97	676	-	18,169
1979	120,990	99,141	1,037	-	225	-	20,587
1980	146,436	120,535	4,095	3	154	-	21,649
1981	175,114	138,310	9,178	-	70	-	27,556
1982	196,855	151,583	12,597	288	857	278	31,252
1983	184,277	130,776	18,092	437	1,219	468	33,285
1984	152,673	100,765	16,350	378	805	308	34,067
1985	120,245	72,907	5,590	320	1,418	795	39,215
1986	95,275	44,753	4,882	338	2,093	458	42,300
1987	86,340	31,069	6,813	742	2,659	757	44,300
1988	82,982	21,542	8,215	646	1,894	455	50,230
1989	63,647	11,764	5,432	112	807	132	45,400
1990	55,774	7,964	4,840	-	220	176	42,574
1995	20,472	2,538	3,601	103	21	120	14,056

자료: 아산사회복지재단(1988), 남성일(1999), 최병기(2005) 자료 재구성

이 같은 추세에 따라 해외취업과 관련된 조직과 지원체제도 축소 또는 폐지되어 1987년에는 민간국외직업소개업의 신규허가가 중단되었고 1991년에는 한국해외개발공사가 폐지되어 한국국제협력단의 인력협력사업으로 축소되었으며, 1994년에는 한국국제협력단에서도 해외취업사업을 종결하였다. 이 시기의 해외취업은 주로 국내 과잉노동력이 선진국 근로자가 기피하는 직종, 위험직종 또는 저임금 직종 등 이른바 3D 직종에

임금소득을 얻기 위해 이루어졌다. 서독에 대한 광부 및 간호원 진출, 일본과 미국 등에 진출한 개별 취업자들, 월남 진출인력, 중동지역 개발 등에 힘입어 한국기업과 함께 진출한 노동인력들은 대부분 저임금의 풍부한 노동력으로 인해 많은 인원이 해외로 취업이 가능하였다.

그러나, 국민의 소득증가로 임금이 상승되었고 1970년대부터 1980년대까지는 선진국에서 기피하던 직종과 위험직종 등 이른바 3D직종이 한국에서도 나타나기 시작했고 이러한 직종에서 일하고자 하는 국내노동력이 없어서 동남아의 값싼 근로자로 대체하기도 하였다. 해외취업실적을 직종별로 살펴보면 1975년부터 1985년까지는 건축/토목, 선원, 운전정비, 단순노무, 의료, 광부의 순으로 해외취업이 이루어졌으며, 광부는 1984년 이후부터 해외진출이 중단되었음을 알 수 있다. 1986년부터 1995년까지는 중동건설 경기의 퇴조로 인하여 건축/토목 분야 보다 선원직종이 증가세를 보였으며, 운전정비, 단순노무, 의료직종들도 꾸준히 해외취업의 명맥을 유지해왔다. 1983년을 정점으로 해외취업자 수는 점점 감소하였다.

<표3-2.>외환위기 이전 직종별 해외인력진출 추이

(단위:명)

연도	계	건축/토목	선원	운전정비	광부	의료	단순노무	기타
1963~1975	35,591	7,690	11,616	4,356	2,272	7,712	53	1,659
1976	37,192	21,269	1,765	534	526	-		-
1977	83,262	33,060	17,082	9,192	1,432	7,043	8,152	7,301
1978	122,421	55,433	19,269	11,286	1,257	5,443	12,744	16,989
1979	140,669	57,760	19,160	14,578	1,100	5,221	24,721	18,219
1980	166,051	71,482	21,284	17,832	335	4,818	31,827	18,473
1981	202,538	87,869	24,850	22,872	335	5,135	38,969	22,508
1982	224,023	93,747	30,420	26,231	296	6,540	27,440	36,349
1983	222,159	95,996	31,192	21,040	296	5,650	21,576	49,409
1984	196,063	62,732	34,417	19,118	-	3,946	13,507	62,343
1985	163,313	43,240	36,730	15,375	-	3,449	10,771	53,748
1986	124,032	24,125	39,441	4,081	-	2,314	6,342	47,729
1987	114,930	17,621	42,671	3,290	-	2,708	4,404	44,236
1988	99,507	13,184	50,230	2,819	-	2,507	3,854	28,913
1989	76,127	8,216	36,450	2,187	-	2,049	1,779	25,446
1990	57,245	4,644	33,230	1,353	-	1,686	1,156	15,176
1991	42,756	3,364	26,336	914	-	708	366	11,068
1992	30,017	2,061	20,359	2,886	-	128	1,032	3,551
1993	26,268	1,898	17,283	1,120	-	184	94	5,689
1994	24,989	1,797	17,092	1,027	-	131	143	4,799

자료: 아산사회복지재단(1988), 남성일(1999), 최병기(2005) 자료 재구성

외환위기 이전의 해외취업은 국내기업의 해외진출로 인한 대량의 집단 취업형태가 다수를 차지하고 있었으나 이후 개별취업의 형태로 변화한 것으로 볼 수 있다.

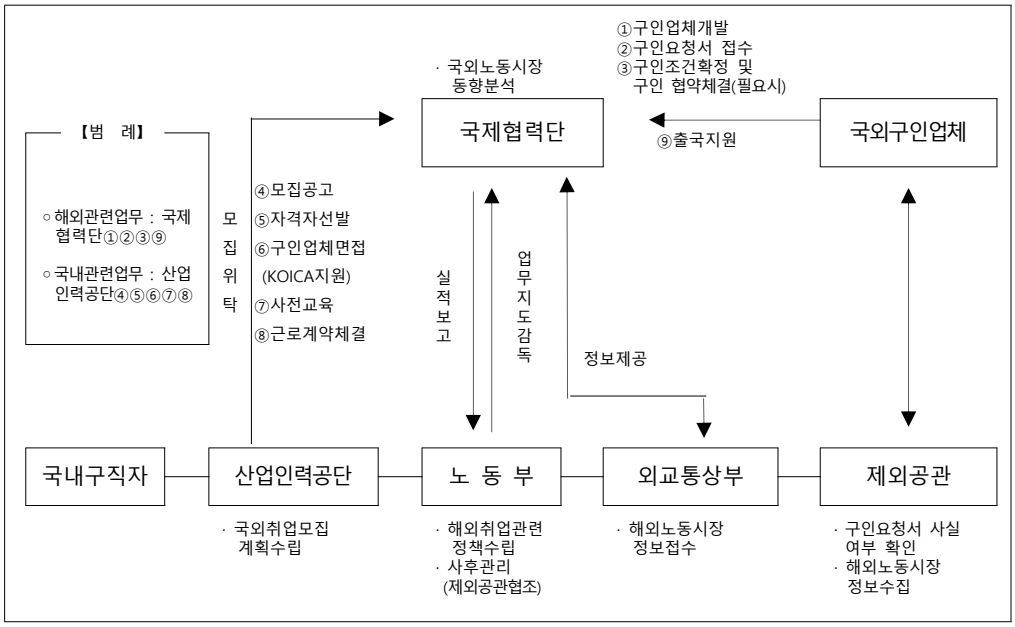
2. 외환위기 이후의 해외취업

1997년 말의 외환위기가 가져온 경제난과 급격한 실업증가는 취업난 해소와 외화획득을 위한 해외취업의 필요성을 일깨우는 계기가 되었다. 그래서 정부와 민간은 다시 해외취업을 추진하게 되는데 그 과정을 살펴보면 아래와 같다.

정부는 1998년 3월 26일 경제대책 조정회의에서 처음으로 국내 실업자의 해외취업을 촉진하기 위하여 해외취업기능을 강화하기로 결정하였다. 뒤이어 국무조정실 실업대책추진위원회에서는 5월 28일 해외취업활성화를 위한 추진체계를 결정하였는데, 이는 민간 국외직업소개소와 공공기관을 두 축으로 하여 해외취업을 추진한다는 것이었다. 1998년 당시 국외유료직업소개업체는 1개만 존속하고 있었는데 이는 경영실적부진 및 과다경쟁 등을 사유로 직업안정법의 국외유료직업소개사업 허가를 1987년에 중단하였기 때문이다. 정부는 11년만인 1998년 6월 10일 국외유료직업소개사업 허가를 재개하였다. 공공 해외취업알선업무는 한국국제협력단법[6]에 의거 한국국제협력단(KOICA)이 담당하도록 되어 있었으나 1987년 6월 29일 이후 국내 임금인상 등 국내노동시장의 활황으로 해외취업 여건이 현저히 변화하여 한국국제협력단도 1994년 11월에 해외취업업무를 사실상 종결한 상태였다. 이러한 상황에서 공공해외취업업무를 효율적으로 추진하기 위하여 <그림 4>에서와 같이 노동부, 외교통상부, 한국국제협력단, 한국산업인력공단이 업무를 분담 수행토록 하였다.

6) 법률 제 5638호, '99.1.21

<그림 3-1> 공공 해외취업 업무흐름도



자료 : 정일성(1999)

정부의 공공해외취업업무 분담체계 확정에 따라 KOICA는 1998년 7월 7일 해외취업지원반을 설치, 해외구인정보 확보에 주력하였으며, 한국산업인력공단은 해외취업센터 설치를 위한 해외취업추진팀을 1998년 8월 4일 구성, 해외취업희망자의 전산등록을 위한 해외취업사이트를 정부 지원 하에 노동부 홈페이지에 개설하는 등 1998년 8월 28일 해외취업센터를 개설, 서울, 부산, 광주, 대구, 대전에 해외취업상담창구를 운영, 해외취업구직자 상담, 등록, 알선업무를 수행하기 시작했다. 한국국제협력단은 국외 노동시장 동향분석, 구인업체 발굴, 구인요청서 접수, 구인요청기관과의 협의 및 구인조건 확정 등과 같은 해외 관련 업무를 수행하였으며, 한국산업인력공단은 근로자 모집공고, 적격자 선발, 구인업체 면접 지원, 취업자 사전교육, 근로계약체결지원과 같은 국내 관련 업무를 수행토록 하였다. 아울러, 노동부는 해외취업과 관련된 정책을 수립하고 재외공관의 협조를 얻어 사후관리를 하며 외교통상부는 해외노동시장 정보를

수집하도록 하였다. 한편, 노동부는 직업안정법[7]을 개정하여 국외유료직업소개사업을 허가사항을 등록사항으로 변경하였고, 외국 구인업체가 내국인을 채용하기 위하여 재외공관에 제출하는 구인요청서 제출제도 폐지 등 해외취업 관련 규제도 완화하였다.

국외유료직업소개사업의 허가재개 발표 이후 국내 실업난 및 대기업 등의 구조조정과 관련하여 우수한 유휴 노동력 등 해외취업희망자가 급증함에 따라 많은 업체가 국외유료직업소개사업 허가를 신청하였다.

한편, 국무조정실이 1999년 8월 공공 해외취업업무 추진실태 점검 결과 공공 해외취업 활성화의 필요성을 인식하고 담당기관을 한국산업인력공단으로 일원화하는 등 활성화 대책을 시달하였고 해외취업 희망자 상담, 등록, 알선, 출국지원, 해외구인처 개척 및 연수 등의 해외취업업무를 2001년부터 한국산업인력공단에서 전담하게 되었다. 이 후 2004년에는 해외취업을 전담하는 부서와 인력, 예산이 정식으로 편성되어 체계적이고 효율적으로 해외취업사업을 전개할 수 있게 되었다.

이명박 정부가 들어서면서 청년층 일자리 창출과 관련해 2009년부터 2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 파견 3만명, 해외 봉사활동 파견 2만명 등 '글로벌청년리더 10만명 양성사업'을 국정과제로 선정하여 추진하였다. 2008년 종합대책에 따르면 대학생글로벌 현장학습프로그램을 통해 해외전문가양성, 청년들의 해외취업확대, 청년 해외봉사단을 확대하는 내용으로 되어 있다. 이 중 해외취업사업은 한국산업인력공단의 해외취업지원센터를 글로벌리더양성본부로 개편하고 해외취업지원을 총괄하도록 함으로써 효과적 지원체계를 마련하도록 하였으며 국제기구, 국내외 민간알선업체, 대학 등과의 업무연계 및 지원확대를 통해 해외취업확대를 추진하도록 했다.

한편, 박근혜 정부는 2013년부터 청년층 해외진출사업을 'K-MOVE'로 브랜드화하여 추진하고 있다. 'K-MOVE'는 각 부처에서 산발적으로 추진하고 있는 해외진출 프로그램을 통합하여 청년 해외진출을 지원하는

---

7) 법률 제 5884, '99. 2. 8.

사업으로 박근혜 정부의 국정과제이다. 청년 해외진출 지원사업은 크게 해외취업, 해외인턴, 해외봉사, 해외창업의 네 분야로 구성되어 있다. 해외취업 분야에는 '글로벌취업지원사업(고용노동부), 해외인턴 분야 주요 사업으로는 '글로벌현장학습프로그램(교육부)'[8], '항공인턴쉽(국토교통부)' 등이 있고, 해외봉사 분야에는 '해외봉사단사업', 'ODA청년인턴', '다자협력전문가 파견사업'(이상 외교부), 해외창업 분야에는 '글로벌 청년창업 활성화 지원사업(중소기업청)' 등이 있다.

해외인력진출에 대한 정부 지원초기에는 주요성과의 초점이 양에 집중되어 있었고 특히 이명박 정부시기에는 무리한 목표설정을 부작용을 낳기도 했으나 '13년 하반기부터 관련 사업들을 동일브랜드로 통일하고 질적인 측면을 강화하는 것으로 사업초점을 변화시켰다.

제 2 절 해외취업지원사업 현황

1. 해외취업지원사업의 개요

외환위기 직후의 해외취업지원사업은 해외의 구인기업과 국내의 해외취업희망자를 연결시켜 주는 알선업무를 중심으로 이뤄졌다. 한국산업인력공단은 해외취업구직자 상담, 등록, 근로자 모집, 적격자 선발, 구인업체 면접지원, 근로계약체결 지원과 같은 국내 관련 업무를 수행하였고 한국국제협력단은 국외 노동시장 동향분석, 구인업체 발굴, 구인요청서 접수, 구인요청기관과의 협의 및 구인조건 확정 등과 같은 해외 관련업무를 수행하였다. 2004년 이후 한국산업인력공단에 해외취업전담부서가 들어서면서 해외취업알선, 해외취업연수, 해외인턴의 3가지 형태로 운영되었다. 해외취업연수는 해외구인기업에서 요구하는 구인조건에 부합하

8) 교육부의 '글로벌현장학습 프로그램 운영사업' 중 9개 내역사업이 2014년부터 고용노동부로 이관되어 '해외인턴사업'으로 시행되었다가 취업률 연계 부진 등의 사유로 2015년말 폐지됨

는 국내 인력이 부족하므로 연수과정을 통해 언어 구사능력 및 실무능력을 키워 취업으로 연계되도록 지원하는 프로그램이다. 즉, 해외기업에서는 채용 후 바로 활용할 수 있는 인력을 원하고 있으나 이러한 구인조건을 충족하는 국내인력이 많지 않으므로 가능성 있는 인력을 선발하여 일정기간 동안 연수를 거쳐 어학 및 직무능력을 향상시킨 후 해외취업으로 연계하는 것이다. 연수분야는 해외구인수요가 많은 ICT, 글로벌무역 등과 같은 분야를 중심으로 하고 있으며 정부지원 연수비가 지원되었다. 대졸 미취업자를 대상으로 한국산업인력공단이 연수업체를 선정하여 프로그램을 운영하였다. 해외인턴프로그램은 대졸 미취업자를 대상으로 해외기업체에서 실무경험을 쌓도록 하고 인턴십 후 현지 취업연계 혹은 귀국 후 국내취업을 지원하는 사업으로 2005년 당시 한국산업인력공단을 포함해 6개 기관이 운영하였으나 인턴십 후 해외취업률이 저조하다는 이유로 2007년 중단되었다가 2014년 이후 다시 재개되기도 하였다.

이명박 정부는 해외취업·연수 활성화를 통한 청년 고용 촉진을 위하여 2009년부터 2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 3만명, 해외봉사 2만명 등 글로벌 청년리더 10만명을 양성하기 위한 국정과제를 추진했다. 「글로벌 청년리더 10만명 양성계획」은 <표 3-3>와 같다.(권경득 ; 강일규 ; 임정빈, 2011, p. 370)

<표 3-3> 글로벌 청년리더 10만명 양성계획

구분	부처	사업명
해외취업	고용노동부 (한국산업인력공단)	해외취업연수
	고용노동부 (한국산업인력공단)	해외취업알선
	국토부	해외건설인력양성
	기타	해외인턴 및 워킹홀리데이 프로그램 참여자 중 해외취업자
해외인턴	교과부	전문대학 해외인턴십
	교과부	대학생글로벌현장학습
	지경부	글로벌 무역전문가 양성, 플랜트해외인턴, 해외전시회 해외인턴
	교과부.외통부	한미대학생 연수취업(WEST)
	외통부	현지 전문가 양성
	여성부	국제 전문여성인력양성
	농진청	글로벌 농업인턴
해외봉사	외통부	해외봉사단 파견
	교과부	대학생 해외봉사단 파견
	행안부	해외인터넷 청년봉사단
	교과부	개도국 과학기술지원단

본 사업은 학교 졸업(예정)자, 청년실업자 및 취업 애로층 등을 대상으로 하고 있으며, ①해외기업 수요에 맞는 인력양성, ②해외 구인 수요처 발굴 강화, ③우수 민간기관 육성 및 활용, ④해외연수 참가자 사전·사후관리 강화 등의 세부사업으로 구성되어 있다.

첫째, 해외기업 수요에 맞는 인력양성 사업을 살펴보면, 해외취업연수 확대 및 맞춤식 프로그램 강화 사업을 통한 연수인원 확대와 해외건설 전문인력 연수 추진 등이 있다. 연수인원 확대의 경우, 해외취업연수 인원은 5천명 이상으로 대폭 증원하고, IT·비즈니스·자동차설계 등 직종별 연수과정을 확대하였다. 청년 미취업자를 대상으로 3~10개월간 1인당 4백만원을 지원하는 어학·직무 국내연수를 거쳐 해외취업을 유도하고 있다. '해외건설 전문인력 연수사업'은 건설분야 대학전공자를 대상으로 연수를 거쳐 해외진출 건설업체에 취업으로 연계하는 사업으로 700명을 목

표로 하고 있다. 주요분야로는 공정·사업금융·조달계약 등 국내교육과 해외플랜트 등으로 각 분야별로 현장연수를 병행하는 방식으로 연수를 추진하고 있다. 또한, '글로벌 청년인재 양성 거점대학 육성사업'을 통해 글로벌 청년인재 양성을 위해 전국 권역별로 경쟁력이 있는 대학을 선정하여, '글로벌 리더 양성 기관'으로 지정하고, 우수 인재 양성을 추진하고 있다. 각 대학은 학년별 프로그램을 마련하고, 수준별 영어학습 지원체제를 구축하며, 해외자격시험 준비과정 등을 운영하여 해외취업에 적합한 수준의 인재를 육성하고 있다.

둘째, 해외 구인 수요처 발굴 강화 사업을 살펴보면, 국내외 협력 네트워크를 확충하고 재외공관, KOTRA, 한인상공회의소 등 유관기관과 연계하여 현지 취업설명회 및 홍보를 실시하여 현지 상황과 연계된 해외취업의 기회를 제공하고 있다. 또한, 장기적·안정적 해외수요 확보를 위해 해외취업의 수요가 있는 외국국가의 기관과 협약(MOU)체결을 추진하고 직종별 협회·단체와 연계를 강화하고 있다. 예를 들면, 일본의 IT 포럼 참여기관과 월드잡(world job)간 온라인 연계를 추진하고 있다.

셋째, 우수 민간기관 육성 및 활용 사업을 살펴보면, 전문적 민간 해외취업 사업자 운영지원을 통해 해외취업과 관련하여 공공기관 프로그램의 한계를 극복하고 사업의 효과를 증대시키고 있다. 응모(경쟁)를 통해 우수한 해외취업 프로그램(해외 구인처 발굴, 취업 희망자 연수 등)을 기획한 민간업체에게 운영경비를 지원하는 등 우수 민간기관 육성을 추진하고 있다. 또한, 대학·지자체 등 국내 인턴사업 수행기관이 해외취업사업을 추진하는 경우 구인정보 제공 등 지원을 확대하고 있다. 부산광역시는 2007년 지역 대학 졸업자를 대상으로 인턴십 사업을 통해 16개 대학, 580명에게 18억원을 지원하였으며, 61%의 취업률을 달성하였다. 또한, 2008년부터 모범사례(Best Practice)의 발굴·확산을 위해 '우수기관 인증제 및 우대조치'를 실시하였다. 고용노동부 사업 참여시에 우대·인증마크를 부여하고, 민간 사업체 홍보에 인센티브를 부여하고 있다.

넷째, 해외연수 참가자 사전·사후관리 강화 사업을 살펴보면, 참여자 사전·사후관리 강화를 위해 재외공관 및 KOTRA를 활용하여 해외 연수

참여자가 조기에 현지 국가에 적응할 수 있도록 현지적응 서비스를 제공하여 현지 도착부터 주거생활·교통편의 관련 고충상담 등 정보 제공과 조언을 하고 있다. 해외취업 확정자에 대한 출국전 적응교육 프로그램도 운영하고 있다. 교육을 이수한 자들을 대상으로 호주, 캐나다 등 주요 취업국가에 우선적으로 '현지 주재원'으로 지정하여 참여자의 책임감을 고취시키는 노력을 하고 있다. 또한, 무등록 업체 단속강화를 통해 선의 피해자를 방지하고 있으며, 불법 해외취업업체를 통한 피해사례 방지를 위해 불시 점검을 강화하고 있다(권경득 ; 김덕준, 2011, pp. 204-206).

K-Move사업은 열정과 잠재력을 가진 대한민국 청년들이 세계로 나아가 글로벌인재로 성장하여 양질의 일자리에서 일할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 2015년 기준 K-Move 사업은 해외취업, 해외인턴, 해외봉사, 해외창업의 4가지 분야를 중심으로 10개 부처에서 26개 사업을 추진 중에 있다. 2015년 K-Move사업 예산규모는 1,819억원이며, 지원인원은 1만3천명으로 나타났다. 2013년 하반기 정부는 그간의 해외취업 및 해외인턴사업을 양(量)중심에서 질(質) 중심으로 개편하고 해외취업 프로그램을 K-Move로 브랜드화하고 통합 관리하기 시작하였다. K-Move 사업 중 고용노동부의 주요과제는 K-Move 스쿨, 해외인턴, 해외취업알선, 해외취업성공장려금, K-Move 멘토링, 해외통합정보망, K-Move 센터로 구분할 수 있다. 고용노동부의 주요과제는 한국산업인력공단이 중심이 되어 수행하고 있다.

K-Move 스쿨은 해외취업희망 청년에게 구인수요에 적합한 맞춤형 연수과정을 통해 직무역량 및 어학능력 향상 기회를 제공하고 수료 후 해외취업과 연계하는 프로그램이다. 해외인턴은 해외진출 희망청년을 대상으로 해외 산업현장 실무경험을 제공하여 글로벌 인재를 양성하고 해외취업으로 연계하는 프로그램이다. 해외취업알선은 대한민국 인재채용을 희망하는 해외업체와 해외취업희망 구직자를 연결하여, 해외취업희망 청년에게 구직상담에서 출국에 이르기까지 전 과정에 대한 서비스를 제공하는 프로그램이다. 해외취업성공장려금은 해외취업에 성공한 도전적인 청년들의 원활한 현지정착과 장기근속을 위해 장려금(인센티브)을 지

원하는 프로그램이며, K-Move 멘토링은 현지전문가, 해외취업성공청년 등으로 구성된 멘토들이 해외진출에 열정과 관심이 있는 청년들을 대상으로 다양한 해외취·창업정보와 노하우를 멘토링 방식으로 전달하는 프로그램이다. 한편, 해외통합정보망은 해외진출프로그램을 시행하는 각 기관 및 부처의 시스템에 흩어져 있던 해외취업, 인턴, 창업, 봉사정보를 한 곳에서 볼 수 있도록 제공하는 프로그램이다. K-Move 센터는 해외현지에서 양질의 일자리를 발굴하고 취·창업현장 지원 및 컨설팅, 헬프데스크 운영 등 사업수행의 전초기지 역할을 수행하는 프로그램이다.

<표3-4> K-Move 세부사업현황

구분	부처	사업명	
해외취업	고용부	해외취업지원(연수+알선)	
	국토부	해외건설현장인력지원	
	코트라	글로벌취업상담회	
해외인턴	고용부	해외인턴	
	산업부	글로벌마케팅인턴	
	산림청	해외산림인턴	
	국토부	항공인턴쉽(해외인턴)	
	교육부	글로벌현장학습	대학글로벌현장학습
			전문대학글로벌현장학습
			한미대학생연수(WEST) 프로그램
			교사대졸업자 해외진출
	농진청	해외농업연구인턴	
	기재부	EDCF청년인턴	
	외교부	해외사무소 청년인턴	
		ODA수행기관 청년인턴	
		다자협력전문가(KMCO)	
해외봉사	외교부 (코이카)	해외봉사단	
		코이카-NGO봉사단	
		대한민국IT봉사단	
		대학생해외봉사단	
		개도국 과학기술지원단	
해외창업	중기청	글로벌 청년창업	
	미래부	K-ICT Born2Global센터 운영	
		K-Global 엑셀러레이터 육성	
		해외IT지원센터 운영	
	코트라	글로벌 청년예비창업가 육성사업	

자료 : 고용부(2015)

2. 해외취업지원사업의 실적

해외취업사업이 재개된 1998년 이후 현재까지 IT, 사무/서비스, 의료 등 직종에서 취업이 이뤄졌고 지역별로는 일본, 중국, 호주, 미국 등의 순으로 인력이 진출했다.

<표3-5.> 국가별.연도별 해외취업 인원

연도/국가	계	일본	중국	호주	미국	UAE	기타
계	24,715	6,233	5,741	3,884	2,901	1,455	10,734
1998	13	-	-	-	1	-	12
1999	107	2	1	-	-	-	106
2000	160	-	4	-	2	1	153
2001	199	14	25	-	7	40	127
2002	71	224	8	-	7	-	56
2003	133	60	6	2	59	4	62
2004	385	186	151	-	60	58	116
2005	1,060	561	537	79	231	89	124
2006	847	599	416	28	91	202	110
2007	944	604	610	22	22	75	215
2008	966	468	491	18	33	166	258
2009	1,321	250	656	249	42	48	326
2010	2,491	228	654	505	70	91	1,171
2011	3,731	326	1,078	976	174	59	1,444
2012	3,684	323	472	1,137	197	65	1,813
2013	1,311	296	76	307	97	41	790
2014	1,680	339	138	175	118	50	1,199
2015	2,903	632	199	75	640	158	1,831
2016	4,811	1,103	218	353	1,031	308	2,901

주) 외환위기 직후에는 노동부가 전체 해외취업현황 통계를 파악하였으나 현재는 한국산업인력공단을 통한 해외취업자 통계만 확인 가능

자료 : 한국산업인력공단 내부자료

<표3-6> 직종별.연도별 해외취업

(2016.12.31. 현재, 단위 : 명)

연도/직종	계	IT	의료	기계/금속	전기/전자	건설/토목	사무/서비스	기타
계	**23,243**	**3,336**	**979**	**851**	**200**	**551**	**14,981**	**2,345**
1998	13	-	-	-	-	11	1	1
1999	109	4	2	6	9	78	9	1
2000	160	11	104	4	3	15	19	4
2001	213	19	73	1	3	23	93	1
2002	295	223	29	1	-	13	19	10
2003	193	56	77	2	6	13	37	2
2004	571	68	102	104	1	14	270	12
2005	1,621	345	221	165	2	26	700	162
2006	1,446	499	74	107	19	22	723	2
2007	1,548	454	18	154	14	21	776	111
2008	1,434	359	43	106	5	36	727	158
2009	1,571	166	51	38	13	21	819	463
2010	2,719	229	49	37	34	28	1,898	444
2011	4,057	341	57	16	18	59	3,141	425
2012	4,007	210	48	33	9	48	3,350	309
2013	1,607	136	20	36	31	54	1,189	141
2014	1,679	216	11	41	33	69	1,210	99

자료 : 한국산업인력공단 내부자료

공공 해외취업 초기에는 주로 IT, 건설, 의료, 사무·서비스 등의 직종에서 해외취업이 이뤄졌고, 지역별로는 일본, 미국, 사우디아라비아 등 특정분야, 특정국가를 중심으로 인력이 진출하였으나 [그림 3-2] 및 <표 3-7>에서 보는 것과 같이 실제 취업인원은 미미한 수준이었다(최병기, 2005, p.28-30).

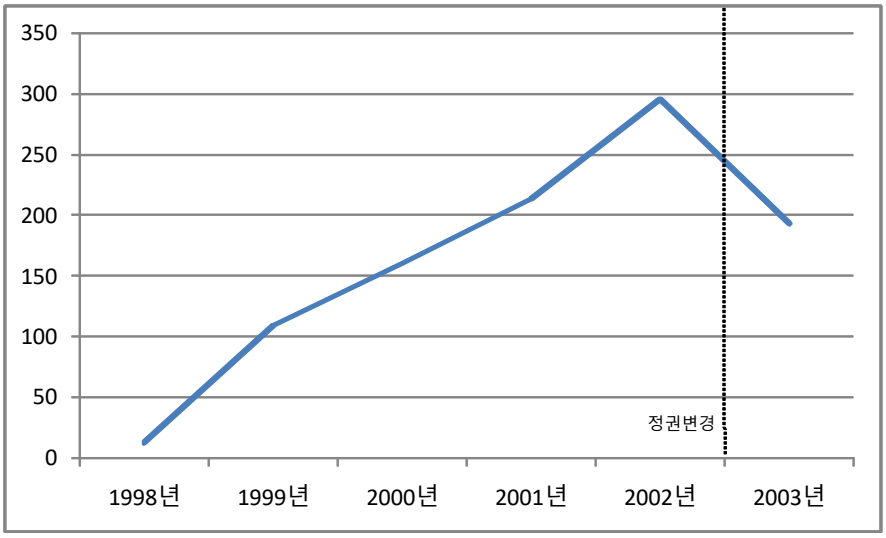
<표3-7> 해외취업인원(1998-2003)

(단위:명)

구분	계	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
인원(명)	983	13	109	160	213	295	193

<자료 : 한국산업인력공단 내부 통계자료 >

<그림 3-2. 해외취업자 수(1998-2003)>



공공해외취업기능을 재개한 이후로 김대중 정부하의 해외취업 실적[9]은 기대에 못 미친다는 평가를 받았다. 그 이유에 대해 유형화하여 분석해 보면 크게 다음과 같은 네 가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 해외취업은 정부의 정책에서 오랜 기간 소외되었던 사업이었기 때문에 1998년 6월 노동부에서 민간 해외취업소개업체의 허가를 재개하는 등 대응을 시작하였으나 채 준비되지 않은 구직인력, 정리되지 않은 해외노동시장 정보 등이 복합되어 단기적인 조치로는 성과를 높일 수 없었다.

9) 우리나라 전체 해외취업인원에 대한 통계는 따로 집계되지 않기 때문에 이 보고서에서는 공공부분 해외취업을 담당하는 기관인 한국산업인력공단의 해외취업통계를 활용함

둘째, 외국인에게 매력 있는 국내 구직자원이 부족하였다. 외국업체에서는 채용 후 곧바로 활용할 수 있는 의사소통 능력과 기술 능력을 갖춘 사람을 원하지만 해외취업을 희망하는 인력 중 대부분은 구인 기업이 요구하는 수준의 능력을 갖춘 구직자가 부족하였다. 고급인력의 일자리는 영어구사 능력이 우리나라보다 우수한 인도 등 영어권 인력에게, 저임금의 일자리는 국내 임금보다 싼 동남아 등 개도국 인력에게 빼앗기고 있다.

셋째, 대부분의 나라들이 국가간 노동력의 이동을 규제하는 방향으로 정책을 전환하였다.

넷째, 국내 임금구조 및 구직자의 소극성 측면에 원인이 있다. 1980년대 중반 이후 국내 경제의 발전으로 국내 임금이 상승하여 해외취업으로부터 얻는 경제적 이익이 줄어들어 개인적으로 해외취업에 대한 동기가 약화되었다.(노동부, 2001, p.253).

2004년부터 청년실업 해소방안의 일환으로 정부의 해외취업사업이 활성화되면서 해외취업자수가 급속히 증가하였다. 해외취업자수는 <그림 3-3>, [표 3-8]에서 보는 바와 같이 2003년의 193명에서 2007년에는 1,548명으로 7배 이상 증가하였으며, 2003년부터 2007년까지 해외취업자수는 총 5,379명에 달한다. 이명박 정부가 시작하는 2008년에는 해외취업자 수가 전년에 비해 600명 가까이 감소하는 모습을 보였다.

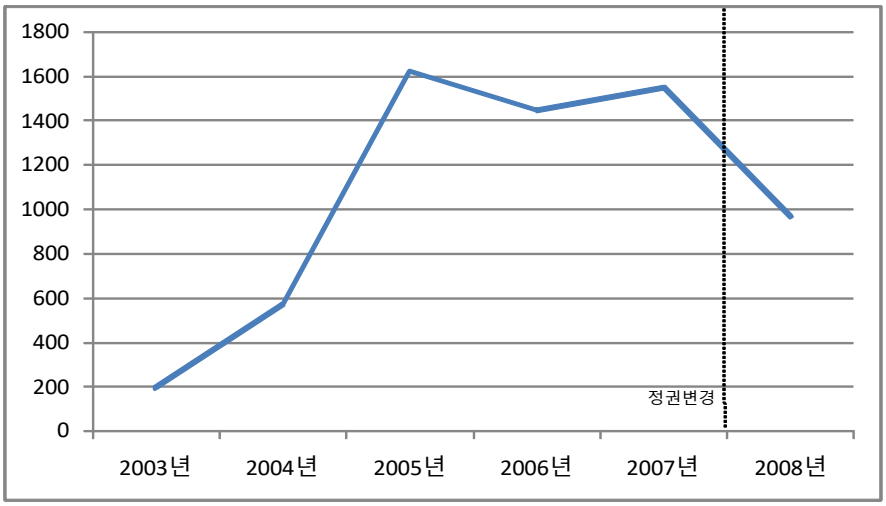
<표3-8> 해외취업인원(2003-2008)

(단위:명)

구분	계	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
인원(명)	6,345	193	571	1,621	1,446	1,548	966

<자료 : 한국산업인력공단 내부 통계자료 >

<그림 3-3. 해외취업자 수(2003-2008)>



2004년 이후 해외취업자 수가 급증한 것은 구인업체와 해외취업희망 구직자를 연결시켜주는 알선업무에서 해외구인기업이 요구하는 어학과 직무능력을 기를 수 있도록 연수과정을 신규로 개설하여 취업으로 연계될 수 있도록 예산을 투입했기 때문이다.

한편, 이명박 정부의 글로벌리더 10만명 양성사업으로 5년간 해외취업 5만명을 목표로 사업을 추진하게 되면서 해외취업자수가 급속히 증가하였다. 98년부터 지난 10년간 해외취업자 수가 3,919명인데 반해 이 시기의 해외 [표 3-9]에서 보는 바와 같이 총 12,193명으로 약 3배 이상의 비약적인 양적성과를 이뤘다.

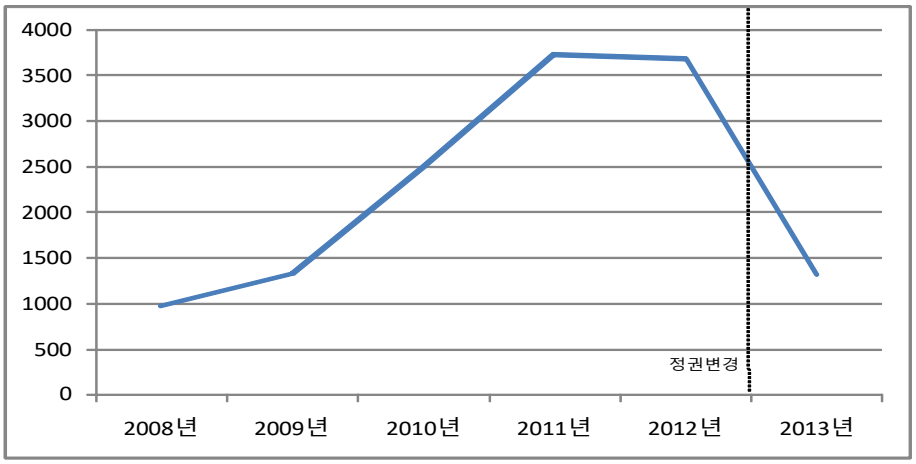
<표3-9> 해외취업인원(2008-2012)

(단위:명)

구분	계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
인원(명)	12,193	966	1,321	2,491	3,731	3,684

<자료 : 한국산업인력공단 내부 통계자료 >

<그림 3-3. 해외취업자 수(2008-2013)>



이명박 정부의 해외취업사업은 양적인 성과에 치우치다보니 질적인 부분은 미흡하다는 평가를 받았고 해외취업을 희망하는 청년에게 양질의 일자리를 제공해야 한다는 목소리가 커져갔다.

박근혜 정부는 2013년 하반기 기존 사업을 양에서 질 중심으로 개편하고 K-Move로 사업을 브랜드화하였다. 사업의 품질관리에 집중하고 유사·중복사업을 통폐합함에 따라 교육부 취업연계형 인턴과 세계로 프로젝트를 고용부로 해외취업지원사업으로 통합하게 된다.[10] 이에 따라 2012년 3,684명이었던 취업인원은 2013년 1,311명으로 감소하였으나 민간 구인알선업체, 대학 등과의 협업을 통해 2016년 4,811명으로 역대 최대치의 실적을 기록했다.

<표3-10> 해외취업인원(2013-2016)

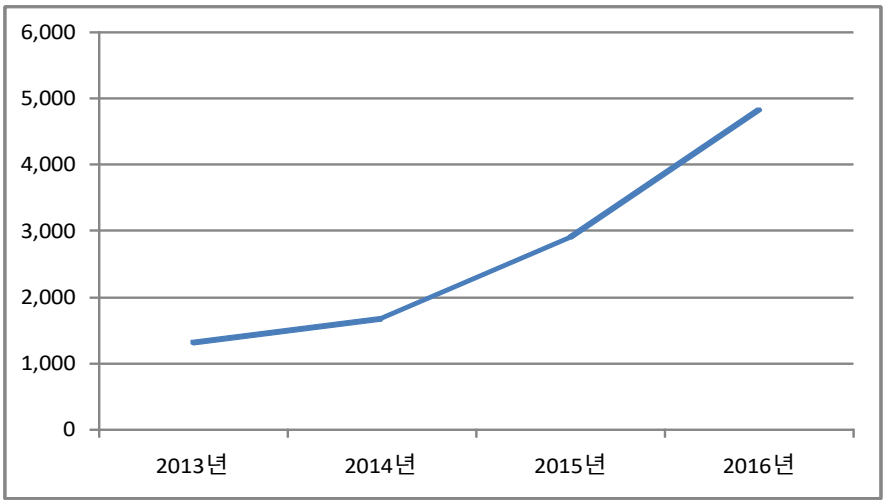
(단위:명)

구분	계	2013년	2014년	2015년	2016년
인원(명)	10,705	1,311	1,680	2,903	4,811

<자료 : 한국산업인력공단 내부 통계자료>

10) 『청년 해외취업촉진방안 -K-Move 성과점검 및 보완계획-』, 관계부처 합동자료('14.11.21)

<그림 3-3. 해외취업자 수(2013-2016)>



한 가지 눈에 띄는 점은 앞서 살펴본 시기별 해외취업자 추이를 보면 정권이 변동되는 시점마다 해외취업인원이 반복적으로 감소하는 추세를 보였다는 점이다. 국민의 정부에서 참여정부로 바뀐 2003년에는 2002년에 비해 다소 감소하는 추세(2002년 295명→2003년 193명)를 보였으나 이명박 정부가 시작되는 2008년은 전년도에 비해 취업인원이 급감(2007년 1548명→2008년 966명)하는 추세를 보였다. 이번에 출범하는 문재인 정부의 해외취업인원 추이가 어떻게 변하는지를 살펴보는 것도 의미있으리라 판단된다.

제 4 장 해외취업정책의 변동과정 분석

이번 장은 외환위기 이후 공공 해외취업정책의 형성과 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석·고찰하고자 한다. 이와 관련된 기록들과 정책결정 참여자들의 증언을 통해 나타난 정책 변동의 이유는 다음과 같다.

첫째, 외환위기로 인해 실업문제가 사회적인 문제로 대두되었고 이로 인해 청년실업의 문제가 증가하게 되면서 이를 해소하기 위한 대책으로 공공 해외취업지원사업이 도입되었다.

둘째, 대선 이후 정권교체로 인한 정책성향의 변화로 정책 변동의 사회적 여건이 조성되었다. 이러한 배경들을 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름으로 구분하여 분석하여 주요 참여자들의 문제의식과 이해관계를 비교하고, 이에 대한 배경적 요인을 함께 분석함으로써 정책형성의 동기와 목적이 무엇이었는지 확인코자 한다.

문제의 흐름에서는 외환위기로 인한 경제성장률의 저하, 전체 실업율 및 청년실업에 대한 사회적 인식과 그 원인, 주요 참여자들의 문제인식에 대해 분석할 것이다. 정치의 흐름에서는 당시의 주요 정치·경제적인 사건과 정책참여자들 간의 이해관계 등 정책결정과정에 개입될 수 있는 정치적 여건에 대해 분석할 것이다. 대안의 흐름에서는 문제 해결을 위해 정계, 전문연구기관 등에서 제시한 여러 대안들과 정책과의 관련성과 대안 선호의 배경을 고찰할 것이다.

제 1 절 제1기 실업대책으로서의 정책

외환위기 이후 김대중 정부가 추진한 실업대책은 전체 실업 규모를 줄이려는 노력과 함께 실업자 유형을 구분하는 형태의 대책이었다.

1. 정책변동의 개요

(1)조직적 측면

1980년대 중반 이후 중동의 건설경기 쇠퇴와 함께 국내 임금수준의 향상에 의해 해외취업 규모가 지속적으로 하락하기 시작하는 것을 시작으로 1987년 국외 유료직업소개사업의 신규 허가 중단, 1991년 한국해외개발공사의 폐쇄, 1994년 한국국제협력단의 해외취업사업 중단에 의해 공공해외취업은 사실상 중단되었고 조직 또한 수명을 다했다(노동부, 2001, p.252). 그러나 외환위기 이후 실업자수의 급격한 증가에 따라 김대중 정부는 1998년 3월 26일의 경제제대책 조정회의에서 처음으로 국내 실업자의 해외고용을 촉진하기 위하여 해외취업 알선기능을 강화하기로 결정하였다. 뒤이어 정부의 실업대책 추진위원회에서는 동년 5월 28일 해외취업 활성화를 위한 추진체계를 결정하였는데, 이는 민간국외직업소개업체와 공공기관을 두 축으로 하여 해외취업을 추진한다는 것이다. 우선 1987년부터 중단한 국외직업소개사업의 신규허가를 재개하여 민간에 의한 알선기능을 활성화하도록 하였다. 그리고 공공기능으로는 외교통상부 산하의 한국국제협력단과 노동부 산하의 한국산업인력공단이 각각 기능을 분담하여 해외취업에 협력하기로 하였다. 한국국제협력단은 국외노동시장 동향분석, 구인업체 개발, 구인요청서 접수, 구인요청기관과의 협의 및 구인조건 확정 등과 같은 해외관련 업무를 수행하였으며 한국산업인력공단은 근로자 모집공고, 적격자 선발, 구인업체 면접, 사전교육, 근로계약 체결 지원과 같은 국내관련 업무를 수행토록 하였다. 아울러 노동부는 해외취업과 관련된 정책을 수립하고 재외공관의 협조를 얻어 사후관리를 하며 외교통상부는 해외노동시장 정보를 수집하도록 하였다. 이에 따라 1998년 7월 한국국제협력단과 한국산업인력공단 내에는 각각 해외취업지원반과 해외취업추진팀이 구성되어 사업을 추진하였고, 국외유료직업소개사업의 허가를 재개하였다.

이후 정부(국무조정실)에서 1999년 8월 공공 해외취업업무 추진실태 점검 결과 공공 해외취업 활성화의 필요성을 인식하고 담당기관을 한국산업인력공단으로 일원화하는 등 활성화 대책을 시달하였고, 해외취업 희망자 상담, 등록, 알선, 출국지원, 해외구인처 개척 및 연수 등의 해외취업업무를 2001년부터 한국산업인력공단에서 전담하게 되었다.

(2)예산적 측면

1997년말의 외환위기가 가져온 경제난과 이에 따른 청년실업을 해소하기 위해 정부는 1998년부터 해외취업사업을 재개하였으나 2003년까지는 전담조직과 인력, 예산이 없이 해외취업사업을 수행해 왔다. 이후 2004년에 들어서야 한국산업인력공단에 해외취업을 전담하는 부서와 인력, 예산이 정식으로 편성되어 체계적이고 효율적인 해외취업사업을 전개할 수 있게 되었다.

<표4-1>제1기 해외취업관련 예산추이

(단위:백만원)

구 분	2004	2005	2006	2007
계	13,679	10,679	10,415	10,415
해외취업알선	1,679	1,679	1,915	1,415
해외취업연수	6,000	6,000	7,000	9,000
해외인턴파견	6,000	3,000	1,500	-

자료 : 한국산업인력공단(2008), 2008년도 환경노동위원회 국정감사 요구자료, p.24

이 시기는 해외취업예산이 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있는데 이는 기획예산처에서 노동부 등 3개 부처 해외취업·인턴지원사업에 대해 2005년 10월에서 2006년 3월까지 KDI를 통해 심층평가를 실시한 결과, 해외인턴파견사업이 인턴 수료 후 해외기업에 취업하는 비율이 20%미만이고 취업연수사업과 비교할 때 비용효과 대비 비효율적이라는 이유[11] 등으로 2007년 신규사업이 중단됨에 따라 예산이 감소했고 반면

에 해외취업연수사업은 타 실업훈련에 비해 수료율이 높아('03년 94.2%, '04년 93.5%) 사업운영이 효과적이라는 평가를 받아 해당 예산이 증가하는 추세를 보였다.

(3)법률적 측면

외환위기 이전에는 '한국국제협력단법'을 근거로 설립된 해외개발공사(현,한국국제협력단)가 공공 해외취업사업을 추진하였으나, 김대중 정부는 직업안정법 시행령을 개정하여 종전에는 해외취업의 모집인원 및 근로조건을 사전에 노동부장관에게 신고토록 한 것을 사후에 신고하도록 규제를 완화하였고, 국외유료직업소개사업의 허가를 재개하였다. 과거 국외유료직업소개사업체의 경영실적 부진, 과당경쟁 등의 사유로 직업안정법의 국외유료직업소개사업 허가를 1987년에 중단한지 11년 만인 1998년 6월 10일에 국외유료직업소개사업의 허가를 재개한 것이다. 국외유료직업소개사업의 허가 재개 발표 이후 국내 실업난 및 대기업 등의 구조조정과 관련하여 우수한 유휴 노동력 등 해외취업 희망자가 급증함에 따라 많은 업체가 국외유료직업소개사업 허가를 신청하였다.

경기침체와 국내 제조업체의 해외 이전에 따른 산업공동화현상 등으로 청년실업이 사회문제화 됨에 따라, 국부창출의 원천인 청년들의 실업이 경제성장의 장애요소가 되거나 사회불안 요인이 되는 것을 방지하고, 청년미취업자에 대한 취업기회 제공 및 취업능력 제고를 통하여 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여하고자 2004년 6월 29일 청년실업해소특별법 시행령을 신규 제정하였다.

2004년에 제정된 청년실업해소특별법에 근거하여 2005년부터는 청년실업대책이 수립되어 왔으며, 청년실업을 해소하기 위한 노력의 일환으로 청년층의 해외취업을 촉진하기 위해 2006년 3월 제4차 일자리 만들기 당정공동특별위원회에서는 '해외취업 촉진대책'을 수립하였다(노동부,

11) 기획예산처 보도자료(2006), 성과없는 해외취업 인턴사업 '07년 예산부터 지원 중단, (2006.4.7.) 3면

2007, p. 46).

2. 정책변동의 세가지 흐름

1)문제의 흐름

문제의 흐름은 정책결정가가 정부의 정책적 개입이 필요한 사회여건을 인식하는 것으로써(Teodorovic, 2008), 정부관료들이 어떤 문제에 관심을 갖게 되는 것은 지표(indicators)와 관심집중사건(focusing events), 환류(feedback) 그리고 지표에 대한 해석을 통해 이루어진다(Kingdon, 2014; 90). 제1기는 외환위기라는 관심집중사건과 실업율이라는 지표 등을 들 수 있다. 해외취업사업의 정책변동은 이러한 지표와 관심집중사건이 반영된 것이라고 볼 수 있다.

(1) 지표

수없이 많은 문제 중 정책결정가가 특정 문제에 관심을 갖게 되는 것은 지표 그 자체만으로도 충분하다(정부예산, 연구자료, 질병발생률 등. Kingdon, 2014; 90~93). 한국의 경제성장률(경제 전체 실질 GDP의 증가율)은 1997년 외환위기 이전에는 수년 동안 7% 이상의 높은 수준을 유지하였으나, 97년 외환위기 이후 경제성장률은 -5.5%로 급격히 감소했으며 전체실업률도 2%에서 7%로, 청년실업율은 5.7%에서 12.2%로 급격히 증가했다. 외환위기 이후 1998년 12.2%까지 급증했던 청년실업률은 2002년 7.0%까지 하락하여 1997년의 5.7%와 비교해 간격이 좁혀지는 듯 했으나 2003년 이후 경기불황으로 인해 2004년 8.3%로 2.6%p나 상승하였다. 그 후 조금씩 줄어들고는 있으나 2007년은 7.2%로 전체실업률(3.2%) 대비 2.2배 수준에 이르고 있다.

<표4-2>제1기 연도별 경제성장률 및 실업률

(단위:%)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률 (실질GDP성장률)	5.9	-5.5	11.3	8.9	4.5	7.4
전체실업률	2.6	7	6.3	4.4	4	3.3
청년실업률	5.7	12.2	10.9	8.1	7.9	7
구분	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.9	4.9	3.9	5.2	5.5	
전체실업률	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	
청년실업률	8	8.3	8	7.9	7.2	

출처: 통계청「경제활동인구조사」

이러한 사회전반의 실업률과 청년실업률은 98년 공공 해외취업지원사업이 재개되도록 정책결정가의 관심을 끌었다고 할 수 있다.

(2) 관심집중사건

정책결정가는 위기(crisis)나 재난과 같은 관심집중사건이 발생하면 문제에 관심을 갖게 된다. 97년 한국의 외환위기가 가져온 경제난과 급격한 실업증가는 취업난 해소와 외화가득을 위한 해외취업의 필요성을 일깨우는 계기가 되었다. 외환위기로 인한 급속한 경기침체로 수출, 소비, 투자가 전반적으로 부진하게 되었으며 기업의 구조조정, 중소기업 부도 확대 등으로 실업자가 급증하는 긴박한 상황에 놓이게 된 것이다. 실업자 수는 1998년도 149만명, 1999년 137만 4천명으로 2년 연속 100만명을 상회하였으며, 취업자수는 1998년 한 해 동안 127만6천명이 감소했다. 기업의 구조조정은 감량경영 방식에 치중해 있었으며, 일반적으로 인력감축으로 이해됨에 따라 구조조정시 인력감축이 수반되었다. 실업자가 급증하자 정부는 적극적 고용정책을 강조하기 시작했으며 매년 실업대책을 마련하여 발표하였다. 동 기간 중 일자리 정책은 급감한 일자리를 만

들어내기 위한 공공근로 등을 통한 단기 일자리 창출과 실업자 보호를 위한 고용보험의 확충 등 위기 대응을 위한 실업대책의 성격을 강하게 띠게 되었다. 실업대책은 고용안정지원, 새로운 일자리 창출, 직업훈련 및 취업알선, 실업자 생활안정 지원을 틀 속에서 이뤄졌다(국회예산정책처, 2010, pp. 13-14). 공공 해외취업지원사업의 재개는 실업대책의 틀 속에서 취업알선이라는 형태로 나타나게 된 것이다.

2)정치의 흐름

정치흐름은 국가적 분위기, 선거결과, 행정부 교체, 압력집단 캠페인 등의 영향으로 정책결정가와 주요 정치인이 문제의 심각함을 인지할 경우 나타난다(Kingdon, 2014;145; 162). 해외취업지원사업의 정책결정은 국가적 분위기와 행정부 교체가, 정책변동은 행정부 교체의 영향이 가장 큰 것으로 판단된다.

(1) 국가적 분위기

국가적 분위기는 일국 내 시민들이 생각하는 경향에 대한 사회적 분위기로서 여론의 변화(신문, 사설, 컬럼, 설문조사 등)나 사회움직임(social movement)을 통해 알 수 있다(Kingdon, 2014; 146). 정부에서 해외취업을 지원해야 한다는 국가적 분위기는 민간업체와 일부 공공 기관을 통해 조성되고 있었다. 정책변동 당시 해외취업에 관한 신문기사를 보면, 외환위기로 인한 경제한파로 실업자가 대거 양산되어 헤드헌팅업체를 통한 해외취업의 수요가 늘고 있다는 내용과 건설부문의 해외취업 희망자가 대거 몰렸다는 기사가 대부분이었다(연합뉴스, 1998.3.4.;1998.3.7.;1998.4.20.;1998.4.29.). 당시 실업문제가 사회적 문제였고 이에 대한 정부 차원의 대책이 필요하다는 공감대는 형성이 되어 있었기 때문에 해외취업지원사업 재개에 대해서는 이해관계자에 대한 별도의 의견수렴과정이 필요하지 않았고 정부가 주도적으로 정책을 변동했다. 따

라서, 공공 해외취업지원사업 재개에 있어서 사회적 합의 과정을 거치는 과정은 별도로 없었다고 볼 수 있다.

(2) 행정부 교체

주요 정책참여자 특히, 정권의 교체 또한 정책변동에 큰 영향을 준다. 외환위기 이후 실업대책으로 시작된 해외취업지원사업이 글로벌리더양성사업을 거쳐 K-Move사업으로 전환된 정치흐름도 정권 교체의 영향이 크다. 외환위기 직후였던 김대중 대통령 시절에는 5년간 총 790명(연평균 158명)이었던 해외취업인원이 이명박 대통령 시절에는 글로벌리더 10만명을 양성하겠다는 목표와 함께 취업인원이 13,788명(연평균 약2,757명)으로 연평균 취업인원을 비교해보면 약 17배 증가했다(1998년-2002년: 790명→2008년-2012년: 13,788명). 또한 박근혜 정권이 해외취업지원사업을 K-Move사업으로 브랜드화하고 국정과제로 선정함에 따라 2013년부터 2016년 말까지 4년간 11,011명(연평균 약2,200명)의 취업인원을 기록했다.

3)정책대안의 흐름

정책대안의 흐름은 정책네트워크 유형, 대안의 실행가능성, 가치수용성 정도에 영향을 받는다. 이 시기에 있어서 크게 종합실업대책(1999), 해외취업활성화방안(2004), 해외취업 촉진대책(2006) 등을 들 수 있다.

외환위기 이후에는 공공 해외취업지원사업에 관한 정책대안이 정부에서 제시한 실업대책에 일부 포함되어 있었는데 그 내용을 살펴보면 1999년에 2만명을 해외 취업시킨다는 목표를 세웠다. 상용취업의 애로요인인 경력, 어학능력의 향상을 도모하고 『해외인턴 제도』를 적극 활용하며 해외취업자에게 어학교육비, 체재비, 비자발급비, 항공료 등 간접비를 지원한다는 계획을 수립했다. 또한 해외취업을 위한 기반 조성을 위해 한국산업인력공단(해외취업지원센터)과 국제협력단(KOICA)의 상호 연계체

계를 구축하여 해외취업을 활성화하고 재외공관에 해외취업지원반을 설치하여 구인개척 활동을 활성화하며, 외국 구인업체 초청, 대규모 해외취업 박람회 개최, 해외취업가이드북 발간 등 구인·구직 여건을 조성한다는 내용이었다. 그러나, 이러한 정책대안 중 해외인턴 제도는 2004년에 와서야 실제로 집행이 되었는데 국무조정실에서 2004년 12월 공공부문 해외취업활성화방안을 마련하면서 해외취업연수사업과 인턴사업이 확대되었다. 인턴사업의 주요대상기관은 다국적 기업, 재외동포기업, 해외진출 한국기업, 국제기구 등 해외소재 기업 및 기관에서 6개월간 실무경험을 배양할 수 있도록 항공료, 체재비 등을 지원했다(국회기획재정위원회, 2008, p.26).

이처럼, 노무현 정부시기에는 국무조정실 일자리 만들기 당정공동특별위원회에서 해외취업대책을 별도로 수립했다. 청년실업을 해소하기 위한 노력의 일환으로 청년층의 해외취업을 촉진하기 위해 2006년 3월 제4차 일자리 만들기 당정공동특별위원회에서는 '해외취업 촉진대책'을 수립하였다. 동 대책에서는 간호사, IT인력, 항공승무원, 비즈니스전문가 등 해외구인 수요가 많은 직종에 대하여 지역별 맞춤형으로 인력을 양성하여 공급하는 해외취업연수사업을 확대하는 한편, 해외 현지 취업설명회 개최, 홍보강화, 재외공관 연계 등을 통해 해외 구인수요를 적극적으로 개척하고, 동시에 해외취업 통합전산망 구축 등 사전사후관리 시스템을 강화하는 내용을 포함하고 있다.

3. 흐름의 결합과 정책변동

이상에서 살펴본 바와 같이 외환위기 이후 실업의 문제가 사회적 문제로 인식되면서 공공 해외취업지원사업은 실업대책의 일환으로 재개되었다. 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름인 3개의 흐름이 만나는 때가 있는데, Kingdon 모형의 중요한 특징은 앞의 3가지 흐름 의 결합으로 이슈가 의제가 되는 것은 이들 흐름이 어느 극적인 순간에 결합

할 때 가능한 것으로 보고 있다.

Kingdon은 이 순간을 '정책의 창'이라고 하며, 각 흐름의 결합으로 정책변동이 일어나는 데 있어서 과정의 결합은 일종의 정책변동의 결정 기회로 이것은 정책의 창이 열림에 의해 마련된다.

그리고 정책의 창이 열릴 때 정책활동가의 역할이 무엇보다 중요하다. 창이 열리는 기간은 오래 머물지 않기 때문에 정책활동가가 이러한 기회를 얼마나 잘 활용하느냐에 따라 정책변동이 이루어 질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

반면, 해외취업지원사업이 변동되던 정책의 창은 다르다. 정책문제는 있었지만 해외취업지원사업을 도입해야 한다는 국민적 공감대나 국가적 분위기는 형성되지 않았다. 그럼에도 정책의 창이 열릴 수 있었던 것은 첫째, 외환위기에 대한 정부의 실업대책이 필수불가결 했기 때문이다. 둘째, 경제위기로 실업문제가 악화되었기 때문에 더 이상 문제를 방치할 수 없었다. 정부입장에서는 관심집중사건이 발생하면 정책 실패의 증거가 되고 세간의 많은 관심을 받게 되기(이동규, 2011) 때문에 문제가 더 심각해지기 전에 해결하고자 한 것으로 보인다.

이와 같은 정책의 창을 활용하여 정책변동을 주도한 것은 정치지도자였다. 정책선도가가 정책대안에 대해 지속적인 수정·협상 노력을 해서 최종 정책을 산출하거나, 장기간 면밀한 검토와 준비를 거쳐 정책이 도출된 것이 아니라, 정책결정가가 자신들의 선호에 맞춰 선별해서 결정하기도 한다. 제 1기의 정책변동 내용은 다음 <표>와 같이 정리할 수 있다.

<표4-3> 제1기의 정책변동

구분	하위요소	주요내용
문제의 흐름	현황 및 문제점	실업율(전체, 청년) 증가, 경기가 호전되어도 실업율이 감소되지 않음
	사건 및 환류	외환위기로 인한 실업문제
정치의 흐름	국민적 분위기	실업에 대한 국민관심이 높고 정부 추진의지 강함, 민간업체 및 일부 공공기관 해외취업에 대한 관심 보임
	정권교체	김대중 정권 집권
대안의 흐름	정책활동가	대통령, 소관부처, 국무조정실 당정공동특별위원회
	정책대안	실업대책, 해외취업활성화방안, 해외취업촉진대책
기타	조직	한국산업인력공단, 한국국제협력단
	예산	기존 예산 없음(신규 확보)
	법률	직업안정법 개정, 청년실업해소특별법 신설
	성격	의도적, 정책승계

제 2 절 제2기 글로벌리더양성 정책

1. 정책변동의 개요

(1) 조직적 측면

이명박 정부가 들어서면서 청년층 일자리 창출과 관련해 2009년부터 2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 파견 3만명, 해외 봉사활동 파견 2만명 등 '글로벌청년리더 10만명 양성사업'을 국정과제로 선정하여 추진하였다. 2008년 종합대책에 따르면 대학생글로벌 현장학습프로그램

을 통해 해외전문가양성, 청년들의 해외취업확대, 청년 해외봉사단을 확대하는 내용으로 되어 있다. 이 중 해외취업사업은 한국산업인력공단의 해외취업지원센터를 글로벌리더양성본부로 개편하고 해외취업지원을 총괄하도록 함으로써 효과적 지원체계를 마련하도록 하였으며 국제기구, 국내외 민간알선업체, 대학 등과의 업무연계 및 지원확대를 통해 해외취업확대를 추진하도록 했다.

(2) 예산적 측면

<표4-4>은 글로벌리더양성사업의 추진예산을 설명하고 있다. 해외취업, 인턴, 봉사 모두 합쳐서 연간 1,300여억원이 쓰이고 있으며 4년간 예산을 모두 합하면 4,868여억원 규모이다. 이 시기의 예산은 1기와 비교해 볼 때 2배 이상 증가한 숫자를 보이고 있으며 매년 예산이 증가하는 추세를 보였다.

<표4-4> 제2기 해외취업관련 예산추이

(단위:백만원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	21,393	20,274	23,758	28,547	17,828
해외취업알선	4,193	1,978	2,891	2,947	3,578
해외취업연수	17,200	18,296	20,867	25,600	14,250

자료 : 고용노동부(2010), (2010년도 환경노동위원회) 국정감사 요구자료, p.285 및 국회예산정책처(2012), (2011회계연도)성과보고서 평가:종합, p.88 토대로 작성

(3)법률적 측면

청년실업의 사회적 문제를 인식하고 제정된 청년실업해소특별법(2004.6.)은 당초 2008년 12월 31일까지만 적용되는 한시법으로 통과되었으나, 2013년 12월 31일까지로 시행기간이 연장되었으며, 2009년 '청년고

용촉진특별법'(이하 청년고용법)으로 이름을 바꾸었다. 청년고용특별법(2009.10)의 목적은 청년미취업자에 대한 국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통하여 청년고용을 촉진하고 지속적인 경제발전과 사회 안정에 이바지하는 것이다.

청년고용특별법 제12조의 규정에 따르면 정부는 국제적 경험을 갖춘 우수 청년인재를 양성하고 청년의 고용을 촉진하기 위하여 해외직장체험, 해외봉사활동 등 다양한 인재 양성사업을 하도록 되어 있다. 이에 따라 고용노동부는 해외취업희망 청년을 대상으로 맞춤형 교육 등을 통해 구인수요에 맞는 인재로 양성, 해외취업으로 연계하기 위해 해외취업지원사업을 추진하고 있다.

2. 정책변동의 세가지 흐름

1)문제의 흐름

(1) 지표

제2기 연도별 경제성장률을 살펴보면 2009-2010년을 제외하고는 2-3% 수준을 보이고 있으며 전체실업률과 청년실업률은 정체를 보이고 있다. 경제성장률이 가장 높았던 2010년에도 청년실업률은 여전히 나아지지 않는 모습을 보이고 있다.

<표4-5>제2기 연도별 경제성장률 및 실업률

(단위:%)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3
전체실업률	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2
청년실업률	7.2	8.1	8	7.6	7.5

출처: 통계청「경제활동인구조사」

표<4-5>의 청년실업률과 경제성장률을 비교해 보면, 경기가 호전되어도 청년실업률이 나아질 기미가 보이지 않는다. 경제성장률이 크게 등락하고 있는 반면 청년실업율은 7%대로 큰 변동이 없는 것을 알 수 있다. 청년실업율과 경기의 관계가 악화되고 있는 것은 산업전반에서의 자본집약도가 증가함에 따라 '고용없는 성장'을 지속하고 있기 때문인 것으로 보인다(국회기획재정위원회, 2008, p.12).

(2) 관심집중사건

청년실업은 청년실업의 문제만으로 끝나는 것이 아니라 이로 인해 파생되는 경제 전체의 문제로 이어진다. 즉, 청년실업자가 늘어나게 되면 사회 활력이 떨어지게 되고 청년이라는 민간소비의 한축이 소비능력을 상실함으로서 기업성장을 위축시키고 이로 인해 투자와 고용이 줄어들어 실업이 증가하는 악순환이 반복된다. 청년실업문제를 해결하기 위해서는 일자리 창출이 최선의 대책이나 산업구조의 고도화로 고용없는 성장이 대세인 것을 고려할 때 경제가 성장하더라도 일자리 창출에는 한계가 있으므로 청년실업의 획기적인 해소를 기대하기는 어렵다. 청년실업 문제는 외환위기 이후 오랫동안 문제가 지속되면서 정책결정가가 관심을 가질 수 밖에 없는 상황이었다. 이에 따라 이 시기 정부는 청년실업문제 해결책의 하나로 해외취업지원사업을 활성화하는 대책을 마련하게 된 것이다.

한편, 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경기약화로 자국민 고용해결 우선 추진, 해외구인처 확보 어려움, 예산 확보의 어려움, 환율상승 등 여건이 악화됨에 따라 당초 글로벌 청년리더 10만명을 양성시키겠다는 목표는 2009년 시행 초기부터 하향 조정되어 추진되었다(국회예산정책처, 2012).

2)정치의 흐름

(1) 국가적 분위기

사회전반에 청년실업 문제에 대한 해결책이 필요하다는 국가적인 분위기는 조성이 되었으나 해외취업지원사업을 반드시 유지해야 한다는 국가적 분위기는 조성되지 않았다. 이 당시 신문기사 등을 살펴보면 청년실업문제 해결을 위해 정부의 해외취업지원이 반드시 필요하다는 입장과 일부는 국내에서도 일자리를 못 얻는 청년들이 언어의 한계를 극복하고 해외에서 일자리를 구하는 것은 쉽지 않은 일[12]이라며 비판하기도 했다.

(2) 행정부 교체

주요 정책참여자 특히, 정권의 교체 또한 정책변동에 큰 영향을 준다. 이명박 전 대통령은 2007년 대선 경선 후보 시절부터 '글로벌 청년리더 10만명 양성'을 주요 공약 중 하나로 내세웠고, 일류국가비전위원회에서 한나라당 대선 공약으로 공식 채택했다. 이후 제17대 대통령직 인수위원회에서 고용노동부를 중심으로 관계부처 협의를 거쳐 2009년부터 2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 3만명, 해외봉사 2만명 등 글로벌 청년리더 10만명을 양성하겠다는 '글로벌 청년리더 양성계획'이 중점추진 국정과제로서 추진되었다. 한편, 대통령이 2008년 라디오 연설을 통해 글로벌청년리더 10만명 양성사업에 대해 직접 홍보하는 등 정부 정책에 대해 직접적으로 나서서 홍보하기도 했다.(전자신문, 한국경제TV, 2008.12)

3)정책대안의 흐름

12) 동아일보(2008.12.2.) '진중권-변희재 MB청년실업대책 놓고 격돌'

글로벌 경쟁시대에는 인적경쟁력이 국가경쟁력을 좌우하기 때문에 정부는 청년들의 취업무대를 세계시장으로 확대하고 다양한 해외경험을 쌓도록 지원함으로써 국가 성장을 주도할 핵심인력으로 양성하는 한편, 기업이 원하는 글로벌 인재로 육성하여 노동시장의 미스매치 및 마찰적 실업도 완화하기 위하여 '글로벌 청년리더 양성계획'(2008)을 마련하였다.

글로벌 청년리더 양성계획은 3장에서 기술한 바와 같이 해외취업·연수 활성화를 통한 청년 고용 촉진을 위하여 2009년부터 2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 3만명, 해외봉사 2만명 등 글로벌 청년리더 10만명을 양성하기 위해 국정과제를 추진했다.

3. 흐름의 결합과 정책변동

이상에서 살펴본 바와 같이 제2기의 정책변동은 정권교체로 인해 정책결정가가 주도적으로 변동을 이뤄냈다. 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름인 3개의 흐름이 만나는 때가 있는데, Kingdon 모형의 중요한 특징은 앞의 3가지 흐름의 결합으로 이슈가 의제가 되는 것은 이들 흐름이 어느 극적인 순간에 결합할 때 가능한 것으로 보고 있다.

Kingdon은 이 순간을 '정책의 창'이라고 하며, 각 흐름의 결합으로 정책변동이 일어나는 데 있어서 과정의 결합은 일종의 정책변동의 결정기회로 이것은 정책의 창이 열림에 의해 마련된다.

그리고 정책의 창이 열릴 때 정책활동가의 역할이 무엇보다 중요하다. 창이 열리는 기간은 오래 머물지 않기 때문에 정책활동가가 이러한 기회를 얼마나 잘 활용하느냐에 따라 정책변동이 이루어 질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

해외취업지원사업이 글로벌청년리더 양성계획으로 변동되던 정책의 창은 다르다. 정책문제는 있었지만 해외취업지원사업을 반드시 유지해야 한다는 국민적 공감대나 국가적 분위기는 형성되지 않았다. 그럼에도 정책의 창이 열릴 수 있었던 것은 첫째, 청년실업문제가 사회문제로 이슈

화되면서 국내에서만 이 문제를 해결할 수 없었기 때문이다. 둘째, 정부가 제시한 정책대안 이외에 다른 대안은 없었음에도 불구하고 정치지도자의 영향이 정책변동에 가장 큰 영향을 끼쳤다.

이와 같은 정책의 창을 활용하여 정책변동을 주도한 것은 정치지도자였다. 정책선도가가 정책대안에 대해 지속적인 수정·협상 노력을 해서 최종 정책을 산출하거나, 장기간 면밀한 검토와 준비를 거쳐 정책이 도출된 것이 아니라, 정책결정가가 자신들의 선호에 맞춰 선별해서 결정하기도 한다. 제2기의 정책변동 내용은 다음 <표>와 같이 정리할 수 있다.

<표4-6> 제2기의 정책변동

구분	하위요소	주요내용
문제의 흐름	현황 및 문제점	실업율(전체, 청년) 증가, 경기가 호전되어도 실업율이 감소되지 않음
	사건 및 환류	청년실업문제
정치의 흐름	국민적 분위기	청년실업에 대한 국민관심이 높고 정부 추진의지 강함
	정권교체	이명박 정권 집권
대안의 흐름	정책활동가	대통령, 소관부처, 한나라당 인류국가비전위원회, 대통령직인수위원회
	정책대안	글로벌청년리더양성계획
기타	조직	한국산업인력공단(조직 확대)
	예산	예산증액
	법률	청년고용촉진특별법 개정
	성격	적응적, 정책유지

제 3 절 제3기 청년일자리창출 지원 정책

1. 정책변동의 개요

(1)조직적 측면

2013년 하반기 정부는 그간의 해외취업 및 해외인턴사업을 양(量)중심에서 질(質) 중심으로 개편하고 해외취업 프로그램을 K-Move로 브랜드화하고 통합 관리하기 시작하였다. K-Move 사업은 한국산업인력공단 주관으로 고용노동부, 외교부, 교육부, 산업통상자원부, 대통령직속 청년위원회, 국립국제교육원, KOICA, KOTRA등 정부부처 및 관계기관이 함께 추진하고 있다.

(2)예산적 측면

한국산업인력공단의 K-Move사업의 예산규모는 2013년 감소했다가 2014년 전년도에 비해 10억 이상 증가하며 2015년 역대 최대치인 약337억원까지 증가했다. 이는 청년실업 해소의 어려움을 방증하는 것으로 풀이된다.

<표4-7> 제3기 해외취업관련 예산추이

(단위:백만원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년
계	13,829	23,679	33,623	27,774
해외취업알선 등	7,457	9,855	10,348	11,527
해외취업연수 (K-Move스쿨)	6,372	8,641	18,375	16,247
해외인턴사업	-	5,183	4,900	-

자료 : 한국산업인력공단 내부자료

(3)법률적 측면

정부가 추진하고 있는 해외취업지원사업의 법적근거는 이전 시기와 마찬가지로 청년고용촉진특별법 제12조에 의거하고 있으며 변동이 없다. 참고로, 동 법이 공공기관 및 지방공기업의 장에 대한 청년 미취업자 고용의무를 권고사항으로 규정하고 있어 공공부문에서의 고용창출을 통한 청년실업해소라는 당초의 입법취지가 충분히 실현되지 못하고 있는바, 공공기관 및 지방공기업의 장에 대한 청년 미취업자 고용의무를 의무사항으로 변경하여 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위해 2013. 5월 한 차례 개정되었으며 2016년 12월 공공부문의 청년 미취업자 고용의무 조항의 유효기간을 2018년 12월말까지 2년간 연장하기 위해 개정되었다.

2. 정책변동의 세가지 흐름

1)문제의 흐름

(1) 지표

제3기 연도별 경제성장률을 살펴보면 제2기와 마찬가지로 2-3% 수준을 보이고 있으며 전체실업률과 청년실업률은 여전히 감소하지 않고 있다. 청년실업률은 외환위기 시기인 1998년과 1999년을 제외하면 2016년 역대 최고치인 9.8%를 기록했다.

<표4-8>제3기 연도별 경제성장률 및 실업률

(단위:%)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.9	3.3	2.6	-
전체실업률	3.1	3.5	3.6	3.7
청년실업률	8	9	9.2	9.8

출처: 통계청「경제활동인구조사」

(2) 환류

제2기 해외취업지원사업인 '글로벌 청년리더 양성사업'은 우리 청년의 취업무대를 국내시장에서 세계시장으로 확대하고 다양한 해외경험을 쌓을 수 있도록 지원하는 이명박 정부의 국정과제 중 하나로 추진되었다. 그럼에도 불구하고 양적 목표 달성에 치중하여 저임금 등 질 낮은 일자리, 사후관리 미흡 등 한계를 노출하게 되었다(국회예산정책처, 2012, 관계부처 합동, 2015). 수요자 중심으로 질적 수준을 제고하고 사업운영을 내실화하기 위해서 박근혜 정부는 해외취업사업을 'K-Move'사업으로 이름을 바꾸어 해외취업 지원을 지속해갔다. K-Move는 '한국의 청년들이 세계를 움직인다'는 의미로 1)창업 2)봉사 3)인턴 4)취업 4가지 분야로 구성되어 내용적으로는 창업 부문이 더 추가된 것을 제외하면 '글로벌 청년리더 양성계획'과 유사하다. 운영방식에 있어서는 기존 해외취업 지원사업이 정부중심으로 진행된데 비해 K-Move는 민·관 협력으로 운영되고, 기존에 정부 주도의 해외취업 프로그램이 기업소개에 초점이 맞추어진데 비해 K-Move는 멘토링제를 함께 운영하여 청년들이 선배들에게 실질적인 해외취업 정보와 노하우를 배울 수 있게 해준다는 차이가 있다. 무엇보다 중요한 부분은 '글로벌 청년리더 양성계획'에 비해 취업자의 수보다는 질을 강조한다는 점이다.

2)정치의 흐름

(1) 국가적 분위기

청년실업 문제에 대한 구체적인 해결책이 필요하다는 국가적인 분위기는 지속되었으나 정권말기로 갈수록 해외취업지원사업인 K-Move사업에 대한 비판의 목소리가 나오는 등 긍정적인 국가적 분위기는 조성되지 않았다. 특히, 박근혜정부의 경우 중동순방을 마친 박 대통령이 제7차 무역투자 진흥회의에서 '제2의 중동붐'을 언급하며 청년들에게 중동에서 일자리를 찾으라고 언급하였으나, 사상 최악의 청년 실업율을 겪고 있는 취업준비생들에게는 현실과 동떨어진 대책이라는 지적[13]을 받았다.

<표4-9> K-Move사업 중동취업에 관한 언론보도기사

언론매체	제목	주요내용
매일경제 ('15.3.9)	제2 중동붐…해외서 일자리 찾겠다	제2의 중동붐을 이용한 경제 부흥과 청년들의 해외 진출을 적극 지원
헤럴드경제 ('15.3.9)	돌아온 朴, "'해외에도 내가 갈 일자리 있다' 마인드 바꿔야"	국내시장만 보는 것이 아니라 해외 일자리 확충을 위한 방안을 추진
한겨레 ('15.3.20)	'청년 실업' 대책이 '중동 일자리' 알선?	박근혜 대통령 중동순방의 경제적 효과 및 청년 중동진출에 대한 비판 제기
문화일보 ('15.3.20)	朴, 중동 순방 후 "청년 해외 일자리 찾아야" 연일 강조	派獨 광부·중동 건설 붐 등 성공적인 전례에 청년 중동 해외취업 적극 추진
경향신문 ('15.3.23)	"청년들 중동 가라고? 당신이 가라, 중동" 김무성 '청춘무대' 된서리	새누리 당대표 청년층 대상 타운홀 미팅에서 한국청년연대 소속 학생들이 박근혜정부의 해외인턴 정책 비판

자료: 한국언론진흥재단 기사 통합검색(www.bigkinds.or.kr)

13) 미디어오늘(2015), "니가 가라, 중동"(2015. 3. 20(2016. 11. 12 검색)
http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=122322

(2) 행정부 교체

주요 정책참여자 특히, 정권의 교체 또한 정책변동에 큰 영향을 준다. 박근혜 정부는 전세계 한류열풍으로 인해 대한민국의 국가 이미지가 제고되고 있는 만큼 우리 청년이 해외에 진출하기에 유리한 때로 판단하여 2013년부터 청년층 해외취업지원사업을 'K-Move'로 브랜드화하여 추진하였으며 국정과제로 삼았다. 이는 각 부처에서 산발적으로 추진하고 있는 해외진출 프로그램을 통합하여 청년 해외진출을 지원하는 사업이다.

이명박 정부의 글로벌청년리더 양성사업과 비교할 때 질적인 측면을 강화하는 것으로 사업초점을 변화시켰다.

3)정책대안의 흐름

제3시기의 경우 지난 시기와 비교해 볼 때, 해외취업지원사업에 관련된 정부대책을 비교적 많이 내놓았다. 이 시기에는 특히, 정부 관계부처 합동으로 '청년 해외취업 촉진방안'(2014), '청년 해외취업 촉진대책'(2015) 등이 있었다.

청년 해외취업 촉진방안은 2008년 이후 해외취업·인턴 등 정부가 추진하고 있는 우리 청년의 해외진출사업의 성과제고를 위해 2013년도 하반기부터 기존 사업에 대한 품질관리 강화 및 인프라 확충에 중점을 두고 중점추진과제로 다음의 3가지 내용을 추진했다. 첫째, 전략적 해외일자리 개척 둘째, 취업단계별 지원 체계화, 셋째, 해외취업전달체계 개선 등이다.

2015년 청년 해외취업 촉진대책은 첫째, 일자리 영토 확대의 관점에서 K-Move 각 사업의 목표를 분류하여 역할을 명확히 하고, 사업간 연계 강화하고 둘째, 해외 연수취업은 국가별·직종별 맞춤형 전략을 통한 고급·전문 직종으로 다양화하며 셋째, 해외 알선취업은 스스로 준비할 수 있도록 정보제공을 강화하고 해외취업 민간알선 시장 적극 육성하며

넷째, 자격·비자 등 해외진출 애로요인을 해소하고 대학의 해외취업 지원 역할 강화하는 것을 기본 방향으로 추진하고 있다.

3. 흐름의 결합과 정책변동

이상에서 살펴본 바와 같이 제3기의 정책변동은 기존 정부의 정책 환류와 정책결정가가 주도적으로 변동을 이뤄냈다. 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름인 3개의 흐름이 만나는 때가 있는데, Kingdon 모형의 중요한 특징은 앞의 3가지 흐름의 결합으로 이슈가 의제가 되는 것은 이들 흐름이 어느 극적인 순간에 결합할 때 가능한 것으로 보고 있다.

Kingdon은 이 순간을 '정책의 창'이라고 하며, 각 흐름의 결합으로 정책변동이 일어나는 데 있어서 과정의 결합은 일종의 정책변동의 결정 기회로 이것은 정책의 창이 열림에 의해 마련된다.

그리고 정책의 창이 열릴 때 정책활동가의 역할이 무엇보다 중요하다. 창이 열리는 기간은 오래 머물지 않기 때문에 정책활동가가 이러한 기회를 얼마나 잘 활용하느냐에 따라 정책변동이 이루어 질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

해외취업지원사업이 K-Move사업으로 변동되던 정책의 창은 정책문제와 해외취업지원사업이 개선되어야 한다는 국민적 공감대나 국가적 분위기는 형성된 상황에서 정치지도자의 영향이 정책변동에 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.

제3기의 정책변동 내용은 다음 <표>와 같이 정리할 수 있다.

<표4-10> 제3기의 정책변동

구분	하위요소	주요내용
문제의 흐름	현황 및 문제점	실업율(전체, 청년) 증가, 경기가 호전되어도 실업율이 감소되지 않음
	사건 및 환류	청년실업문제, 글로벌일자리 양성사업의 한계 노출
정치의 흐름	국민적 분위기	청년실업에 대한 국민관심이 높고 정부 추진의지 강함. 해외취업지원사업 개선에 대한 공감대 형성
	정권교체	박근혜 정권 집권
대안의 흐름	정책활동가	대통령, 관계부처 합동
	정책대안	청년해외취업촉진방안, 청년해외취업촉진대책
기타	조직	한국산업인력공단(조직 확대), 코트라(협업)
	예산	예산증액
	법률	청년고용촉진특별법 개정
	성격	적응적, 정책유지

제 5 장 결 론

본 연구의 목적은 정권별 정책목표에 따라 시기별로 정책변동을 심도 있게 분석하여 해외취업지원사업의 변동과정을 설명하는 것이었다. 즉, 정책의 결정과정에서 정치흐름의 변화에 따라 핵심적인 역할을 수행하는 주요 정책참여자들이 어떤 대응을 하였고, 그 결과 정책은 어떤 변화를 겪게 되었으며, 정책대안이 제기·검토되는 과정에서 과연 합리적인 의사결정이 이뤄졌는지 검토하고자 하였다. 본 장에서는 연구의 결과를 간단히 요약하고 결론이 가지는 실천적 함의에 대해 서술코자 한다.

제 1 절 연구결과

본 연구에서는 해외취업정책의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 배경적 요인과 주요 참여자의 요인을 분석하고, 왜 그러한 선택이 일어났는가를 설명하고자 하였다.

먼저 문제의 흐름과 관련해서 볼 때 1997년 외환위기 이후 경제성장률과 실업률의 감소, 이에 따른 청년실업의 사회적 문제 등이 제기 되었다. 특히, 경기가 호전되어도 청년실업률이 나아질 기미가 보이지 않는 등 '고용없는 성장' 기조로 청년실업의 문제가 위기 또는 관심집중사건이 되었다.

한편, 제2기 해외취업지원사업인 '글로벌 청년리더 양성사업'이 양적 목표 달성에 치중하여 저임금 등 질 낮은 일자리, 사후관리 미흡 등 한계를 노출하게 되었고 수요자 중심으로 질적 수준을 제고하고 사업운영을 내실화하기 위해서 박근혜 정부는 해외취업사업을 'K-Move'사업으로 이름을 바꾸어 해외취업 지원을 지속해갔다.

정치의 흐름에 있어서는 주로 정권교체시에 정치지도자의 주도로 정책결정이 이뤄진 것을 알 수 있었다. 제1기에는 실업문제가 국민적인 관

심사가 되면서 이에 대한 정책변동이 필요했고 제2, 3기에는 청년실업의 문제가 사회적으로 이슈화되었던 시기였다.

대안의 흐름에 있어서는 정부 주도로 정책대안이 모색된다는 공통점이 있었으며, 학계의 정책대안은 해외취업사업 활성화 또는 개선방안 정도로만 확인이 가능했다. 청년실업대책 또는 청년 일자리창출 방안으로서 해외취업지원사업을 추진한다는 차이가 있었으나 정책목표는 대동소이한 것으로 나타났다.

요약하면 외환위기와 청년실업률 증가라는 문제의 흐름은 외환위기라는 위기상황과 정치의 흐름과 결합되면서 정책의 창문이 열리는 계기로 작용하였다고 볼 수 있다. 이 과정에서 정책주도자(대통령)은 정책의제 설정 및 대안의 선택에 있어서도 중요한 역할을 수행한 것으로 보여진다. 결국, 해외취업정책은 실업이라는 위기 상황을 극복하기 위한 정치적 엘리트들의 이해관계에 의해 형성된 것으로 판단할 수 있다. 즉, 해외취업정책은 당시의 외환위기로 인한 실업문제, 특히 고용없는 성장 기조 가운데 해결될 기미가 보이지 않는 청년실업의 문제에 대한 심각한 사회적 인식 속에서 정책방향이 형성되고 그 기본적인 방향 또한 대안의 흐름과 대체로 일치하지만, 가장 주요했던 것은 정치적 이해관계를 반영한 정치적 선택으로 나타났으며, 정책내용 또한 이에 따라 결정되었던 것이다.

<표4-11>해외취업지원사업 정책변동과정에서 문제, 정치, 대안의 흐름

구분	하위요소	주요내용
문제의 흐름	현황 및 문제점	실업율(전체, 청년) 증가, 경기가 호전되어도 실업율이 감소되지 않음
	사건 및 환류	외환위기, 청년실업문제, 글로벌일자리 양성사업의 한계 노출
정치의 흐름	국민적 분위기	청년실업에 대한 국민관심이 높고 정부 추진의지 강함. 해외취업지원사업 개선에 대한 공감대 형성
	정권교체	대선으로 인한 정권 교체
대안의 흐름	정책활동가	대통령, 관계부처 합동, 인수위원회 등
	정책대안	실업대책, 해외취업촉진대책, 글로벌청년리더양성계획, 청년해외취업촉진방안, 청년해외취업촉진대책

Kingdon의 다중흐름모형에 따르면, 정책결정은 각각 독립적으로 흐르던 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름 3가지가 정책선도가의 주도 아래 결합하여 정책의 창이 열려 이뤄진다. 그러나, 한가지 흐름 즉, 대안의 흐름이 명확하지 않더라도 정책결정은 이뤄질 수 있다. 그러나 세가지 흐름이 완전히 결합하지 않은 만큼 정책결정은 불완전한 형태를 띄게 된다. 또한 세가지 흐름이 완전히 결합한 정책결정이라도 합리적인 의사결정이 이뤄지지 않을 수도 있다. 지금까지 이와 같은 관점에서 Kingdon의 다중흐름모형을 분석한 국내연구는 많지 않고, 그나마도 해외취업지원사업의 정책변동에 대한 연구는 전무한 상황이다. 이에 본 연구는 문제흐름과 정치흐름은 있지만 준비된 정책흐름이 부족한 상태로 도입이 되어 추진되어온 해외취업지원사업의 정책변동을 Kingdon의 다중흐름모형의 관점에서 연구하였다.

연구결과, 해외취업지원사업의 도입은 문제흐름, 정치흐름, 대안흐름이 결합되어 대통령이라는 강력한 정책선도가의 주도적 역할로 탄생하였다. 그러나 2008년, 2013년의 정책변동은 인지된 문제흐름과 정치흐름,

기술적 실행가능성과 가치수용성이 있는 대안의 흐름이 결합하여 이뤄졌으나 정책 수혜자의 가치관 변화를 충분히 수용하지 못한 상태에서 정책결정이 이뤄졌다. 즉, 해외취업정책이 청년실업에 대한 대책으로서 정치적 흐름이 정책변동을 주도해왔으나, 정책문제에 대한 적절한 정책대안이 마련되지 않았고 외환위기 이전의 밀어내기식의 인력 진출 방식을 탈피하지 못한 채 진행되어 결과적으로 정책효과가 뚜렷하게 나타나지 못했다. 특히, 박근혜 정부의 경우 이명박 정부에 비해 해외취업지원사업의 양보다 질적인 부분을 강조하였고 해외취업희망자를 위한 멘토링제 도입, 해외 우수 취업처 발굴을 위한 K-Move센터 운영 등 일부 개선되는 모습으로 정책변동이 이뤄졌으나, '제2의 중동붐' 사례에서 볼 수 있듯 과거의 노동력 진출 중심의 인력진출 방식을 벗어나지 못하는 모습을 보이기도 했다. 앞으로의 정책변동은 과거의 경험을 타산지석으로 삼아 보다 합리적인 절차를 거쳐 결정되어야 하고 해외취업지원사업 이해관계자와의 협력을 도모해야 할 것이다.

이를 위해 해외취업지원사업이 당면한 문제를 장기적이고 근본적으로 해결할 수 있는 대책이 필요하다.

제 2 절 실천적 함의

앞서 논의하였듯이 해외취업정책은 정책형성과정에서 외환위기와 청년실업이라는 문제의 흐름에 따라 사회적인 합의과정은 고려되지 않은 채 정치적인 의도로 형성되었다. 2000년대 이후 전 세계 경제 상황, 노동시장 구조, 정책수혜자인 구직자들의 기대치는 90년대 이전과는 많이 달라졌다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 저성장 시대로 진입이 더욱 가속화되고 있으며 '저성장 기조'는 한국만의 현상이 아닌 전세계적인 트렌드가 되고 있는 상황이다. 저성장으로 경제 규모는 불변함에 따라 '일자리'가 최대의 화두로 등장하고 있으며 신정부인 문재인 정부 또한 일자리 창출에 총력을 기울이겠다고 공언하고 있다. 미국, 유럽 등 주요 국가들

의 실업율은 상승 추세이며 우리 인력이 진출할 수 있는 일자리가 제한되어 있기 때문에 과거와 같은 접근 방식으로는 해외취업사업의 효과를 거두기 어려운 상황이다.

정부의 직접적인 재정지원을 통한 일자리 확대는 한계가 있으므로 정부의 역할은 신뢰할 수 있는 구인정보를 제공하면서 실질적인 도움을 줄 수 있는 개별형, 맞춤형 해외취업 알선 서비스를 제공하는 방향으로 사업이 추진되어야 할 것이다. 또한, 장기적으로 정부는 구직자 개인이 해결하기 어려운 비자 문제 등 제도적인 부분을 해소하고 양질의 해외 일자리를 확보하고 취업자의 고충상담을 위한 인프라(해외거점센터 등)를 지속적으로 확대하는 역할을 담당해야 할 것이다.

참 고 문 헌

<단행본>

국회기획재정위원회(2008), 청년실업 위기극복을 위한 해외취업 활성화 전략 연구, 국회기획재정위원회

국회예산정책처(2010), 외환위기 이후 일자리 정책의 성과와 과제, 서울

국회예산정책처(2012), (2011 회계연도) 성과보고서 평가 : 종합(서울, 국회예산정책처). P.88

남궁근(2008), 『정책학-이론과 경험적 연구-』, 서울 : 법문사

박양근·남상균(1999).『해외취업 현황과 활성화 방안 연구』, 대한민국 : 한국산업인력공단.

아산사회복지사업재단(1988), 『한국의 해외취업, 어제, 오늘, 그리고 내일』, 서울 : 아산사회복지사업재단

양승일(2006). 『정책변동론』, 양서원

유훈(2009). 『정책변동론』, 법문사

정정길외(2016). 『정책학원론』, 대명출판사

조은상외(2009). 『청소년을 위한 해외진로 정보수집 및 구축방안』, 서울 : 한국직업능력개발원

한국경영자총협회(1996), 『단순기능 외국인력정책 개선방안 연구』, 서울 : 한국경영자총협회

한국산업인력공단(2005), 『일자리 찾아 세계로』, 대한민국 : 한국산업인력공단

한국산업인력공단(2008). 『해외취업 주요국가 노동동향 분석(미국·중국)』, 대한민국 : 한국산업인력공단

한국산업인력공단(2009). 『해외취업가이드』. 조선일보생활미디어(주).

<신문·잡지 기타>

국무조정실(2014), 공공부문 해외취업활성화 방안
관계부처 합동자료(2014), 『청년 해외취업촉진방안 -K-Move 성과점검 및 보완계획-』, 관계부처 합동자료
남혁상(2015), [제7차 무역투자진흥회의] 朴대통령 “현실은 하늘의 메시지… 제2 중동 붐 기회”국민일보, (2015. 3. 20) 5면
통계청(2016), 2015년 국제인구이동 통계
노동부(1999), 1999년 종합실업대책
노동부(2001), 노동백서
노동부(2002), 국민의 정부 실업대책 백서(1998-2002)
노동부(2006), 해외취업촉진대책
노동부(2007), 노동백서
미디어오늘(2015), “니가 가라, 중동”(2015. 3. 20(2016. 11. 12 검색)
http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=122322

<논문>

공병영(2012). 정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구 : 외국어고등학교 정책추진과정을 중심으로, 서울대학교 박사학위 논문
권경득, 강일규, 임정빈(2011). 해외취업의 활성화 방안에 관한 연구 - 청년 해외취업을 중심으로, 한국정책과학학회보 제15권 제4호, p.361-392
권경득(2012). 청년 해외취업 활성화를 위한 제언, 열린충남, Vol.57, p.68
김가람, 이일용(2014), 다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석, 교육정치학연구, Vol.21(1), pp.27-49
김태은(2014). 청년 실업과 ICT - ITU 논의를 중심으로. 방송통신정책, 26(10), 1-24.

남성일(1999). 해외취업전망 및 촉진방안연구, 시장경제연구, Vol.28(2), p.109
이동규. (2011). Birkland의 재난 사건관련 정책변동 또는 정책학습 이론과 모형검토: 기존의 정책이론과 모형비교, 한국행정학회 국제학술대회.
이병길(1992). 정책변동의 요인과 과정에 관한 연구 : 방송정책(1980~1990)변동사례를 중심으로, 서울대학교 박사학위 논문
이상우, 정권택 (2003). 청년실업 증가의 문제점과 대응방안, (CEO인포메이션 제395호). 삼성경제연구소.
이영환(1995). 영구임대주택의 정책결정과정, 서울대학교 박사학위 논문
이재무(2013) 다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정 연구: 현행 중소기업공공구매 제도들의 도입과정을 중심으로, 한국사회와 행정연구, August 2013, Vol.24(2), pp.567-592
이재무(2016) 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동 모형 검증:로스쿨정책과 노동개혁정책을 중심으로,「행정논총」제54권 제1호: 139~177
이지인・박세정(2015), 사회참여 확대를 위한 여성노동정책 변동에 관한 연구 : 여성노동관련법 제정사례를 중심으로, 한국지방자치연구, 2015, Vol.17(1), pp.55-78
임다희・권기헌(2015). 정책결정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근 - 한국의 대외원조 정책을 중심으로, 한국정책학회보 Vol.24(1), p.201
양승일(2007). 교육정책형성과정의 동태성 분석: 참여정부의 사학정책을 중심으로,「한국정책과학학회보」제11권 제2호(2007. 6): pp.53~78
장후경(2008). 교육정책변동에 관한 연구 : 사립학교법 변천 과정을 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문
정일성(2000), 외환위기이후 해외취업실태 분석 및 개선방안, 서강대학교 석사학위논문
정재엽(2009). 임대주택정책 변동요인에 관한 연구, 서울대학교 석사학위

논문
조은상, 강일규, 이의규. (2009). 청년층 해외 일자리 탐색 연구, 한국직업능률개발원.
지은정(2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동, 서울대학교 행정대학원
최병기(2005). 청년실업 해소 대책으로서의 해외취업 활성화 방안, 연세대학교 석사학위논문.
최병기(2010). 해외취업사업의 미래전략방법론에 관한 연구, 명지대학교 박사학위 논문
최성락・박민정(2012) Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구, 한국정책연구, 2012, Vol.12(1), pp.119-137
최현석(2011). 독점산업구조조정 시행에서의 정책변동과정 연구 : 전력산업구조개편 정책을 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문

Feldmann, H. (2006). *Government size and unemployment: Evidence from industrial countries.* Public Choice, 127(3), 443-459.
Robert Ackrill, Adrian Kay & Nikolaos Zahariadis (2013). *Ambiguity, multiple streams, and EU policy,* Journal of European Public Policy, 20:6, 871-887.
Zahariadis, Nikolaos.(1999). *Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In Sabatier, Paul A.(Ed.).Theories of the policy process.* Boulder, CO: Westview Press

Abstract

A Study on the Process of Policy Change in the Overseas Employment Policy

-Focusing on the overseas employment support program of Human Resources Development Service of Korea-

Lee Misook
Department of Public Enterprise Policy
The Graduate School
of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the policy change factors of the overseas employment support project of Human Resources Development Service of Korea(HRDKorea) based on Kingdon 's multi stream model. As the policy objectives of the government overseas

employment support projects differ according to the regime, the analysis period is divided into 3 periods based on these variables and the results of the research is as follows.

First, the results of the comparative analysis of the third overseas employment policy with the stream of the problem, the stream of the politics, and the stream of the policy are as follows. The problem is the decline of the economic growth rate and the unemployment rate since the financial crisis in 1997, and the social problems of the youth unemployment, and the problem of youth unemployment under the "employment - free growth". On the other hand, the second 'Global Youth Leadership Program' focused on achieving the quantitative targets and exposed limitations such as low-wage and low-quality jobs and lack of follow-up management. In the stream of politics, it was found that the policy decision was mainly led by the political leaders at the time of regime change. In the stream of policy alternatives, government-led policy alternatives were common, and academia policy alternatives could only be confirmed by revitalizing or improving the overseas employment business.

Second, the policy goal of the overseas employment support project was changed from eliminating the employment difficulties of the mass unemployed and youth unemployment due to the foreign exchange crisis to fostering global leaders and creating youth jobs. However, this project has not undergone a policy change process in line with changes in the economic structure of Korea, such as the labor market structure, and the values of those who wish to work overseas.

Third, the major variables of overseas employment policy were political choice and political choice reflecting political interests in the stream of problems such as unemployment problems and youth

unemployment due to the foreign exchange crisis with the political and problem streams. On the other hand, changes in labor market conditions in overseas countries such as Japan's job requirement changes did not significantly affect policy change.

The practical implications based on these findings are as follows.

Although the policy of overseas employment has led the policy change as a countermeasure against the youth unemployment, the policy alternative has not been prepared adequately for the policy problem, and it has been proceeded without escaping the pushing workforce overseas labor market as it was done before the foreign exchange crisis' period, so the policy effect was not apparent. Therefore, it is difficult to achieve the effect of the overseas employment business with the past approach, and the role of the government should be to promote the business to provide individualized and customized overseas job placement services and strengthen the infrastructure.

keywords : Overseas employment, policy change, youth unemployment measures, multi stream model

Student Number **: 2016-24452**