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

정책학석사 학위논문

「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례의 확산요인에 관한 연구 : 기초지방자치단체를 중심으로

2023년 02월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

송 현 탁

「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례의 확산요인에 관한 연구 : 기초지방자치단체를 중심으로

지도교수 구 민 교

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2022년 09월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학전공
송 현 탁

송현탁의 석사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 나 종 민 (인)

부위원장 권 혁 주 (인)

위 원 구 민 교 (인)

국문초록

이 연구는 2010년 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」이 제정된 이래로 전국 기초지방자치단체 간 확산되는 경향을 보이고 있는 「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례의 확산요인을 분석하는데 그 목적이 있다. 정책확산모형에 의한 정책확산의 주요 원인인 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제에 대한 이론적 논의를 통해 연구모형을 설정하여 확산요인을 중점적으로 실증분석하며, 정책과정에 있어 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스가 확대되는 상황에서 이익집단이 조례의 도입과 확산에 끼친 영향력에 대해서도 분석한다. 분석대상은 2010년부터 2020년까지의 전국 222개 기초지방자치단체의 「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례이며, 분석방법은 정책확산 연구에서 주로 활용되는 사건사분석 방법인 패널로지스틱분석을 활용한다.

이를 바탕으로 수행한 연구의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 경쟁기제로서 지역 내 기업체 수는 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미친다. 둘째, 모방기제로서 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체 수는 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 셋째, 압력기제로서 상위 지방자치단체의 조례 도입은 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 넷째, 압력기제로서 노동계 이익집단의 영향력은 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 이와 함께 지방자치단체의 환경요인으로서 정치요인인 지방자치단체 선거시기와 행정요인인 지방자치단체 예산 규모도 통계적으로 유의미한 요인임이 확인되었다. 반면, 학습기제의 관점에서 기초지방자치단체장의 재선 여부는 조례의 확산에 통계적으로 유의미하지 않은

것으로 분석되었다. 또한, 지방자치단체의 정치적 환경요인인 지방자치단체장 및 지방의회의 정치이념과 행정적 환경요인인 재정자립도, 사회경제적 환경요인인 지역 소득수준 역시 통계적으로 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 밝혀졌다.

이를 통해 이 연구가 갖는 의의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 간 외부적 확산요인에 의해 정책확산이 발생한다는 이론을 검증하고 노사민정협의회 조례가 정책확산 연구의 분석대상으로 가치가 있다는 것을 밝혔다. 둘째, 아직 연구가 수행되지 않은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 조례에 영향을 끼친 즉, 확산요인에 대해 실증분석하였다. 셋째, 이익집단이 갖는 영향력을 분석하여 정책과정에 있어 주요 정책행위자로서 이익집단을 중요하게 고려해야 한다는 정책적 시사점을 도출하였다. 하지만, 지방자치단체 간 정책확산에 주요한 영향을 미치는 다른 요인들을 고려하지 못하였고, 영향을 끼치지 못하는 요인들에 대한 이론적 근거와 실증분석 결과가 보완되어야 하는 점, 노동계 이익집단과 함께 노사민정협의회에 참여하는 경영계 이익집단의 영향력을 분석하지 못한 점에서 한계가 있어 후속연구를 통해 보완이 필요하다.

주요어 : 노사민정협의회, 정책확산, 이익집단, 사건사분석
학　번 : 2021-26195

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 목적 및 중요성 ····· 1
제 2 절 연구의 대상과 범위 ····· 3

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 4
제 1 절 노사민정협의회에 대한 논의 ····· 4
1. 거버넌스의 개념과 특징 ····· 4
2. 노사민정협의회의 현황과 특징 ····· 6
3. 노사민정협의회 관련 선행연구 ····· 12
제 2 절 정책확산에 대한 논의 ····· 13
1. 정책확산의 개념과 특징 ····· 13
2. 정책확산의 내·외부영향요인 ····· 14
3. 정책확산의 기제 ····· 16
4. 정책확산 관련 선행연구 ····· 18
제 3 절 이익집단에 대한 논의 ····· 20
1. 정책과정에서 이익집단의 특징 ····· 20
2. 이익집단 관련 선행연구 ····· 22
제 4 절 선행연구의 한계 ····· 23

제 3 장 연구방법 ····· 24
제 1 절 연구모형 ····· 24
제 2 절 변수의 측정 및 연구가설 ····· 26
1. 종속변수 ····· 26
2. 독립변수 ····· 26
3. 통제변수 ····· 33

제 3 절 연구문제 ····· 39
제 4 절 분석방법 ····· 39

제 4 장 분석결과 ····· 41
제 1 절 기초통계분석 결과 ····· 41
제 2 절 상관분석 결과 ····· 44
제 3 절 사건사분석 결과 ····· 49
1. 다중공선성 검정 결과 ····· 49
2. 하우스만 검정 결과 ····· 50
3. 조례의 확산요인 분석 결과 ····· 51

제 5 장 결론 ····· 57
제 1 절 연구결과 요약 ····· 57
제 2 절 연구의 의의 및 한계 ····· 59
1. 연구의 의의 ····· 59
2. 연구의 한계 ····· 60
참고문헌 ····· 63
Abstract ····· 70

표 목 차

[표 1] 연도별 기초지방자치단체 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 및 누적 현황 ····· 7
[표 2] 시·도별 기초지방자치단체 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 및 누적 현황 ····· 10
[표 3] 연구가설 정리 ····· 32
[표 4] 변수의 측정과 자료 출처 ····· 37
[표 5] 기초통계분석 결과 ····· 43
[표 6] 상관분석 결과 ····· 46
[표 7] 다중공선성 검정 결과 ····· 49
[표 8] 하우스만 검정 가설 및 결과 ····· 51
[표 9] 패널로지스틱분석 결과 ····· 52
[표 10] 연구가설 채택/기각 정리 ····· 53

그 림 목 차

[그림 1] 연도별 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 현황 ····· 9
[그림 2] 연도별 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 누적 현황 ····· 9
[그림 3] 연구모형 ····· 25

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 중요성

이 논문의 목적은 우리나라 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 및 운영을 주요 골자로 하는 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」(「노사관계 발전 지원 조례」[1])가 어떠한 요인으로 인해 기초지방자치단체에 도입 즉, 확산되는지를 밝혀보는데 있다. 지방자치단체의 정책을 결정하는 주요요인이 무엇인지를 실증적으로 분석하면서, 특히 이 조례가 전국 기초지방자치단체 간에 확산되는 경향을 보이고 있는지 확산요인을 중점적으로 연구한다. 이와 함께 지역의 근로자를 대표하면서 노사민정협의회에도 참여하는 노동계 이익집단이 조례 도입에 끼친 영향력에 대해서도 연구한다. 즉, 조례 도입에 중요한 영향을 끼친 유의미한 정치·행정·사회경제적 요인들을 밝히며, 지방자치단체 간 확산효과와 이익집단의 영향력이 각 지역의 노사민정협의회 도입과 확산에 어떠한 결과를 가져왔는지 살펴볼 것이다.

2010년 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」[2]이 제정되어 노사민정협의회는 기존 노사정에서 노사민정으로 참여주체가 확대되었고 (정상호, 2020), 지역고용·노동 통합거버넌스로서 지역의 사회적 대화를 향해 다양한 사업을 추진하고 있다 (어기구 외, 2014). 한편, 정책확산은 새로운 정

---

1) 기초지방자치단체마다 노사민정협의회의 설치, 운영 등에 관한 내용을 담은 조례명이 상이하다.

2) 제2조(국가의 책무)와 제3조(지방자치단체의 책무 등), 같은 법 시행령(「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」)의 제2조(지역 노사민정협의회의 설치, 구성 및 기능)에 따르면, 각 지방자치단체에서는 국가의 시책에 협조하고 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 간 협력을 위해 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발, 지역 노사관계 안정, 지역경제 발전 등을 목표로 노사민정협의회를 설치할 수 있다 (법제처 국가법령정보센터, 2022).

책현상으로 자리잡아가고 있다 (이정철·허만형, 2016). 2021년 12월말을 기준으로 전국 광역 및 기초 지방자치단체 중에서 164개소가 지역노사민정협의회를 운영하고 있거나 조례를 제정하고 있고 (고용노동부, 2022), 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」이 제정된 2010년부터 최근까지 「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례나 「노사관계 발전 지원」 조례가 다수의 지방자치단체에 도입되고 있는 경향이 보이고 있다. 따라서 이 조례의 도입에 영향을 끼친 정치·행정·사회경제적 요인은 물론 확산요인을 중점적으로 살펴볼 필요성이 있다. 이로써 조례가 각 기초지방자치단체의 단체장, 의회, 예산 규모, 재정자립도, 지역 소득수준 등의 내부의 환경적인 특성에 의해 도입되고 확산된 것인지 기초지방자치단체 간 외부적이고 지역적인 확산요인에 의해 도입된 것인지 그 특징을 밝혀보는 것이 필요하다. 이를 통해 노사민정협의회라는 지방자치단체의 정책이 지방자치단체 간 학습과 경쟁, 모방, 압력이라는 기제를 통해 결정된 것인지 그 특성을 살피고 이러한 기제가 지방자치단체의 정책결정과 확산에 중요한 영향을 끼칠 수 있는 요인인지를 분석할 것이다.

한편, 우리나라는 최저임금 인상과 근로시간 단축, 중대재해처벌법 시행, 일자리 문제, 노동 유연화 등 노사관계 및 관련 규제, 지역경제와 관련한 현안이 곳곳에 산적해있다. 이 현안들을 논의하고 해결할 수 있는 정책도구이자 기존과 달리 민간이 정책과정에 함께 참여한다는 점에서 노사민정협의회는 노사문제를 다룰 수 있는 새롭고 획기적인 해결책이자 노사 간 갈등을 조율하여 불필요한 사회경제적 비용을 감소시키는 대안일 수 있다. 따라서 노사민정협의회 도입에 영향을 미친 변수들 중에 가장 유의미한 요인을 실증적으로 밝혀보는 것은 아직 해당 제도가 도입되지 않은 지방자치단체의 향후 제도 도입 가능성을 예측하고, 노사정책이 결정되는데 중요한 요인은 무엇인지를 파악할 수 있기에 그 무엇보다 중요하다.

또한, 우리나라에서 이익집단의 정책참여 활동은 더욱 활성화될 것이고 정책과정에서의 영향력은 더욱 커질 것이다 (정정길 외, 2020). 소수 힘 있는 이익집단들은 정책과정의 모든 단계에서 영향력을 미쳐왔다 (박

천오, 1999). 따라서 정책과정에 참여하는 이익집단의 영향력을 실증적으로 밝혀보는 것은 지방자치단체 조례 도입을 포함한 향후 다양한 정부수준과 분야의 정책과정에서 이익집단의 역할을 파악하기 위한 중요과제라고 할 수 있다. 노사민정협의회는 노동계의 이익과 직접적으로 연관성을 가지고 있기에 각 지역의 노사민정협의회에는 노동계를 대표하는 이익집단이 정책과정에 이해관계자이자 정책과정참여자로서 참여하고 있다. 이러한 점에서 이들이 정책과정에서 갖는 영향력을 더욱 엄밀하게 검증해 볼 수 있어 이 연구는 더욱 큰 중요성을 갖는다. 특히나 이전보다 정책과정에서의 다양한 이해관계자가 참여하는 협력적·지역적 거버넌스가 확대되고 풀뿌리 민주주의 형태의 지방자치의 역할과 중요성이 더욱더 강화되고 있는 상황에서 이익집단의 정책과정 참여 효과와 의의, 한계점을 평가해 볼 것이다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

이 연구는 노사민정협의회 설치 및 운영과 관련한 사항을 담고 있는 「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례와 조례명은 상이하나 동일한 형태의 내용을 담고 있는 「노사관계 발전 지원」 조례를 연구의 분석대상으로 한다.

연구의 공간적 범위는 전국 222개[3]의 기초지방자치단체이다. 2010년에 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」이 제정되었고, 시간적 범위는 2010년부터 2020년까지 총 11년을 분석기간으로 설정하였다.[4] 지역의 노사관

3) 전국 기초지방자치단체의 수는 226개이나, 연구의 범위(분석기간)가 2010년부터 설정되어 2009년에 해당 조례가 제정된 기초지방자치단체인 '광주광역시 광산구', '경기도 부천시', '강원도 태백시', '전라남도 나주시'(총 4개)를 분석대상에서 제외하였다.

4) 연구를 실시하는 2022년을 기준으로, 현재 발표되지 않은 2021년 통계자료 확보의 문제로 인해 연구의 범위(분석기간)를 2020년까지로 설정하였다.

계와 관련한 현안을 다루는 2010년 이전 기존 노사정 차원의 거버넌스에서 민간 역시 주요 정책행위자로서 관련 정책에 함께 참여하게 되는 노사민정 차원의 거버넌스로의 혁신이 일어난 시점으로서 2010년을 정책확산의 시작으로 처리한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 노사민정협의회에 대한 논의

1. 거버넌스의 개념과 특징

거버넌스는 국내외 다양한 학자들에 의해 개념이 정의되고 설명되고 있다. 거버넌스는 일방적·계층적 통치를 의미하는 정부와는 달리 종래의 관료제나 전통적 형태의 정부조직 뿐만 아니라 시장과 시민사회 등 확장된 여러 유형의 행위자 사이에 존재하는 새로운 국가운용방식이다 (정정길 외, 2020). 이처럼 기존의 관료 중심에서 비정부부문의 행위자가 포함되어 형성된 행위자 간의 네트워크는 지속적인 상호작용을 통해 자원의 교환과 공유를 협의하고 국가로부터 독립적일 수 있다 (Stoker, 1998). 거버넌스는 정책과정에서 시민사회의 발전과 함께 국가독점력이 감소하고 글로벌화로 인한 국가의 통제력 감소에 따른 국가관리에서 시민사회와의 협력을 강조하며 주목받기 시작하였고 정책형성과정에서 각종 시민단체의 참여는 이를 잘 보여주는 사례이다 (정정길 외, 2020). 즉, 정부가 지도적인 역할을 할 수 없고 협력적 행동을 필요로 하는 문제 해결의 영역에서 이를 다루는 유용한 조정기제로서 거버넌스는 주목을 받고 있고, 시민문화의 강화, 자발적 행동의 촉진, 민주주의를 향한 사회기반의 개선

등에 특징을 두고 있다 (라미경, 2009).

사회문제가 복잡해져가고 이와 같은 민간부문의 역량 증대로 민간부문에서 공익을 위해 사회문제를 성공적으로 해결하려는 현상은 전 세계적으로 빠르게 증가하고 있고, 이러한 변화에 따라 행정학을 비롯한 사회과학 분야 전반에서 공공과 민간 부문의 다양한 구성원 간 자발적인 협력과 네트워크 구축을 통한 사회문제 해결을 의미하는 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 대한 관심도 증가하고 있다 (이명석, 2010). 국가독점방식의 정책형성과 집행이 아닌 시민사회와의 협력을 통한 정책설계와 관리가 중요한 정책이슈로 등장해오고 있으며, 행위자 간 관계양식에 초점을 두어 다양한 이해관계를 조정하고 협력을 유인하는 것이 거버넌스의 핵심이다 (정정길 외, 2020). 협력적 거버넌스는 공공기관이 주도하는 공식적이고 집합적인 행동임과 동시에 상호작용이고, 비정부 조직이나 사회구성원의 참여를 의미하기에 특정 사회문제에 관심을 갖는 모든 이해관계자들 간의 양방향 의사소통이자 다자적인 상호작용이라 할 수 있다 (이명석, 2010). 또한, 다양한 형태의 정부 및 비정부 조직에 의한 공공서비스의 공급이라는 것을 주목해 볼 수 있는데, 예를 들어 대도시 교통서비스의 경우 지역적으로 인접한 지방정부와 각 대중교통 회사, 회사소속 노동조합과 근로자, 관련 민간기업과 시민들의 상호협력으로 교통서비스가 공급될 수 있다는 점에서 다중심적이고 무중심적인 특징을 갖기도 한다 (정정길 외, 2020).

한편, 지역적 거버넌스(local governance)는 지방정부와 지역사회에서의 시민 참여와 지역발전을 도모하고 시민, 시민단체, 정부, 시장 등이 지역사회의 공동문제에 대해 의사결정권을 공유하면서 사회, 문화, 지역축제, 환경, 복지 등의 문제가 지방적 이해를 보존하고 증진하기 위한 공동의 관심사로 등장하기도 하였다 (라미경, 2009). 단순히 전문가나 이익집단, NGO가 정책네트워크에 참여하는 정도가 아니라, 지방자치의 차원에서 이해당사자와 주민이 직접 정책 또는 공동문제해결의 전 과정에 주도적으로 참여하는 거버넌스인 것이다 (김의영, 2011).

2. 노사민정협의회의 현황과 특징

지역노사민정협의회[5]는 지방자치단체가 지역의 노사 및 주민대표, 지방고용노동관서 등과 협력해 지역경제발전을 위한 일자리 창출, 인적자원 개발, 노사관계 안정 등의 지역 내 고용 및 노동 정책과 관련한 사항을 발굴하고 협의하는 회의체이다 (고용노동부, 2014). 공공부문인 중앙정부나 지방자치단체만의 역량으로 해결할 수 없는 지역의 노사, 일자리, 경제 문제와 같은 사안을 해결하기 위한 일종의 협력적·지역적 거버넌스로 볼 수 있다.

지역노사민정협의회는 지역의 상황에 맞게 해당 지자체의 조례에 따라 운영되며 노사가 자발적으로 지역경제와 고용위기 극복을 위해 구성되었다는 것에 의의가 있다 (김기형, 2022). 광주형일자리 협상을 비롯해 주요 노사관계와 관련한 현안 해결을 위해 각 지방자치단체에서 한국노동조합총연맹, 지역 경영자총협회 및 상공회의소 등의 기관이 참여하고 있다 (연합뉴스, 2019; 오마이뉴스, 2019). 하지만, 2021년을 기준으로 전국 243개 지방자치단체 중 79개(32.5%)의 지방자치단체에 지역노사민정협의회가 아직 설치되지 않고 있는 점과 대부분의 지역에서 노동조합의 조직률이 3 ~ 8% 수준에 그치고 있고 전국민주노동조합총연맹이 협의회에

---

5) 1997년 지역경제 및 고용위기의 극복을 위해 광주 광산구, 경기도 부천시 등에서 지역의 노사정이 자발적으로 협의체를 처음 구성하였고, 1999년 「노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률」과 2007년 「경제사회발전노사정위원회법」에서의 지원 근거를 통해 노사정협의회가 운영되다가 2008년 고용노동부로 사업을 이관해 지역노사민정협의회로 개편되었다 (김기형·오철호, 2018). 이후 2010년 「노사관계발전 지원에 관한 법률」과 같은 법 시행령을 통해 지역노사민정협의회 설치, 구성, 역할, 재정 지원 등의 법적 근거가 마련되어 지역고용심의회 기능까지 통합된 고용노동거버넌스로 탄생하였고, 2005년 71개에서 2021년 12월말을 기준으로 전국 164개의 광역 및 기초 지방자치단체가 지역노사민정협의회를 운영하고 있다 (고용노동부, 2022). 한편, <표1> 및 <그림1>, <표2>와 같이 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」와 「노사관계 발전 지원 조례」를 기준으로는 2021년 12월말까지 138개의 기초지방자치단체에서 해당 조례를 도입하고 있다.

불참하고 있는 점, 한국경영자총협회의 조직률 역시 대부분의 지역에서 15% 미만인 수준을 감안했을 때 (김기형, 2022), 과연 노사 각각의 입장을 대변하는 조직인 경영계·노동계 이익집단의 영향력이 지역노사민정협의회의 설치 및 운영에 유의미한 요인인지에 대한 연구가 필요할 것이다.

<표1> 연도별 기초지방자치단체 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 및 누적 현황

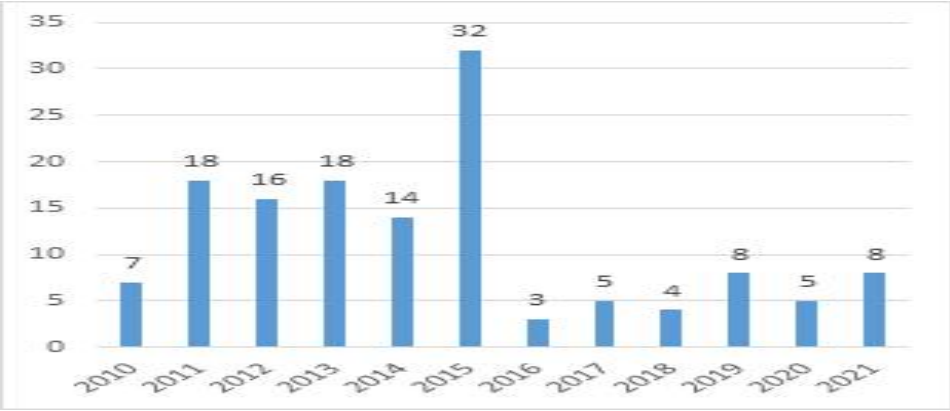
연도	기초지방자치단체 명	연도별 합계	누적 합계
2010년	인천(부평구), 울산(북구), 경기(수원시, 용인시), 충남(금산군), 전남(여수시, 광양시)	7개	11개[6]
2011년	인천(동구), 광주(북구), 울산(동구), 경기(성남시, 의정부시, 안양시, 안산시, 오산시, 군포시, 이천시, 양주시), 충북(충주시), 충남(아산시), 전북(임실군, 부안군), 경남(통영시, 양산시, 창원시)	18개	29개
2012년	인천(남동구), 대전(대덕구), 경기(광명시, 평택시, 고양시, 남양주시, 안성시), 강원(속초시), 충북(진천군), 충남(천안시. 서산시, 당진시), 경북(포항시, 경주시, 구미시), 경남(김해시)	16개	45개
2013년	서울(도봉구, 노원구), 부산(기장군), 대구(달서구, 달성군), 경기(시흥시) 강원(강릉시, 삼척시), 충북(제천시, 옥천군, 괴산군, 음성군), 충남(논산시), 전북(완주군), 전남(목포시, 영암군), 경북(김천시, 칠곡군)	18개	63개

연도	기초지방자치단체 명	연도별 합계	누적 합계
2014년	부산(금정구), 경기(의왕시, 여주시, 연천시), 충북(청주시, 단양군, 증평군), 충남(보령시, 예산군), 전북(전주시), 전남(곡성군), 경북(안동시), 경남(거제시, 함안군)	14개	77개
2015년	서울(성동구, 금천구), 대구(동구), 광주(서구), 울산(남구), 경기(김포시, 양평군) 강원(춘천시, 원주시, 동해시, 정선군), 충북(보은군) 충남(서천군, 홍성군), 전북(군산시, 김제시, 무주군), 전남(순천시, 구례군, 고흥군, 장흥군, 해남군, 무안군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군), 경북(영주시, 영천시, 경산시), 경남(사천시)	32개	109개
2016년	부산(사하구), 전남(담양군, 보성군)	3개	112개
2017년	인천(서구), 광주(남구), 경기(광주시), 충남(청양군), 경북(성주군)	5개	117개
2018년	광주(동구), 울산(울주군), 경기(파주시), 충남(공주시)	4개	121개
2019년	서울(강동구), 경기(동두천시, 포천시), 강원(홍천군), 충남(태안군), 전북(익산시), 전남(화순군), 경남(진주시)	8개	129개

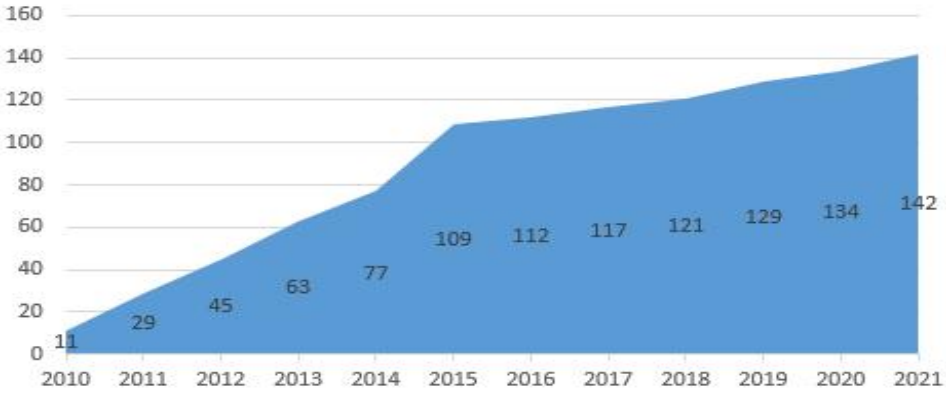
6) 2009년에 조례가 제정된 기초지방자치단체인 ‘광주광역시 광산구’, ‘경기도 부천시’, ‘강원도 태백시’, ‘전라남도 나주시’(총 4개)를 2010년의 누적합계에 포함하였다.

연도	기초지방자치단체 명	연도별 합계	누적 합계
2020년	부산(연제구), 인천(계양구), 강원(영월군, 인제군, 양양군)	5개	134개
2021년	서울(송파구), 인천(중구, 미추홀구) 경기(과천시, 구리시, 하남시, 가평군), 전남(함평군)	8개	142개

<그림1> 연도별 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 현황



<그림2> 연도별 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 누적 현황



<표2> 시·도별 기초지방자치단체 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제정 및 누적 현황[7]

시도명(기초지자체수)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
서울(25개)	0	0	0	2	0	2	0	0	0	1	0	1	6개
부산(16개)	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	4개
대구(8개)	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3개
인천(10개)[8]	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	7개
광주(5개)	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	4개
대전(5개)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1개
울산(5개)	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4개
세종(-)[9]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기(31개)	2	8	5	1	3	2	0	1	1	2	0	4	29개
강원(18개)	0	0	1	2	0	4	0	0	0	1	3	0	11개

7) 광역지방자치단체에서 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」를 도입한 연도를 음영 처리하였다.
8) 인천광역시 조례도입 연도 : 2009년

시도명(기초지자체수)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
충북(11개)	0	1	1	4	3	1	0	0	0	0	0	0	10개
충남(15개)	1	1	3	1	2	2	0	1	1	1	0	0	13개
전북(14개)	0	2	0	1	1	3	0	0	0	1	0	0	8개
전남(22개)	2	0	0	2	1	11	2	0	0	1	0	1	20개
경북(23개)	0	0	3	2	1	3	0	1	0	0	0	0	10개
경남(18개)	0	3	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0	8개
제주(-)[10]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전국(226개)	7	18	16	18	14	32	3	5	4	8	5	8	138개

9) 세종특별자치시에는 기초지방자치단체가 존재하지 않아 연구대상에서 제외하였다.
10) 제주특별자치도는 세종광역자치시와 마찬가지로 기초지방자치단체가 존재하지 않아 연구대상에서 제외하였다.

3. 노사민정협의회 관련 선행연구

지역노사민정협의회와 관련한 지금까지 이루어진 연구는 주로 협의회의 운영 현황과 문제점, 개선방안 등에 대한 논의를 중심으로 전개되었다. 정상호(2020)는 노사민정협의회의 발전 과정을 기준으로 형성기·확대기·다원적 실험기로 그 시기를 구분해 지역의 사회적 협의의 현황과 특징을 분석하며, 형성기(1998~2007년)에 노사갈등 관리 차원의 사회적 협의가 처음으로 등장하였고 확대기(2008~2016년)에는 「노사관계발전 지원에 관한 법률」의 제정으로 노사민정으로의 주체 확대와 지역의 고용정책 수립에 대한 법률적 근거가 갖추어졌으며 다원적 실험기(2017년 이후)에는 일자리 창출을 위해 지방자치단체가 노동정책을 지방정부의 권한으로 인식하여 조직을 개편하고 있음을 제시하였다. 김정숙·이정욱(2014)은 집행환경, 제도적 기반, 자원이라는 요인이 지역노사민정협의회가 거두는 성과에 미치는 유의미한 영향을 각각 제시하며, 정치적 환경의 우호성, 사무국 설치, 예산, 지자체 인력지원은 지역노사민정협의회의 활성화와 기여도에 긍정적 영향을 미친다고 밝혔다.

한편, 지역협력적거버넌스이자 동시에 지역고용거버넌스로서 그리고 지역갈등관리시스템의 관점에서 지역노사민정협의회의 현황과 문제점, 개선방안을 제시한 연구 역시도 존재한다. 김기형·오철호(2018)는 지역노사민정협의회의 운영 개선을 위해서는 전담 사무국 설치와 하부협의회의 활성화, 예산 확보, 중앙정부의 지원 및 참여주체 교육 확대가 필요하다고 제시하였다. 김도균·전명숙(2018)은 경기도노사민정협의회의 사례를 들며, 법적 위상과 기능을 명확히 규정하고 참여주체들 간 권한 공유가 가능한 협조체계를 구축하며 참여주체의 역량 강화가 필요함을 역설하였다. 신동윤(2019)은 경제사회노동위원회와 지역노사민정협의회의 상호협력 및 연계 강화는 사회적 대화의 활성화로 이어질 것이고, 노사가 공동으로 참여하고 다양한 이해관계자들이 주체가 되어 경제 및 노동현안에서 발생하는 위기를 협력적으로 해결할 것임을 논의하였다. 김기형(2022)은 지역노사민정협의회 참여 주체의 적극적 의지 및 참여 부족 문

제를 해결하기 위해 적극적 참여를 통해 각자의 이해를 대변할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다는 것을 제언하였다.

제 2 절 정책확산에 대한 논의

1. 정책확산의 개념과 특징

혁신은 정부가 새로운 정책을 채택한 것으로서 (Walker, 1969) 혁신은 빠르게 퍼져나가고, 공공정책 분야에서 이러한 정책의 확산은 가장 인상적인 현상 중에 하나이다 (Weyland, 2005). 혁신의 확산은 최초의 채택자가 새로운 기술이나 아이디어를 채택 즉, 혁신한 이후에 잠재적 채택자들이 점차 이를 받아들여 혁신을 수용한 이들이 늘어가는 것을 의미하며, 이를 정책과정에 적용하면 정책혁신의 확산은 한 지방자치단체의 정책을 다른 지방자치단체들이 받아들이며 해당 정책을 도입한 정부의 수가 늘어가는 것을 의미한다 (Berry·김대진, 2010). 기술적·시간적 합리성을 위해 공공조직에서는 새로운 문제의 해결을 위한 다양한 대안을 탐색하는 과정에서 다른 조직들은 비슷한 문제를 어떻게 해결하는지 탐색하여 이를 수용하고 이것이 또 다른 조직들에서도 수용되면 확산의 모습이 보여진다 (이정철·권혁준, 2015). 즉, 정책확산은 특정한 사회문제에 대한 해결책으로 정책을 형성하면서 정책을 채택한 지역과 인접한 다른 지역들이 같은 정책을 채택하는 것이다 (이정철·허만형, 2016). 민선자치단체장 선거로 지방자치가 본격적으로 시작된 1998년부터 지역의 정치·경제·문화적 상황에 따라 다양한 정책들이 지방자치단체에서 수행되고 있고, 정책확산은 지역축제, 출산장려금정책, 행정정보공개제도, 주민참여예산제도 등에서 기존 중앙정부 중심의 상황에서 보기 어려웠던 확산현상이 보여지고 있다 (이정철·권혁준, 2015).

Weyland(2005)는 정책확산이 시간적 차원에서 빈도가 누적되는 모습

을 보이며 S자 모양의 패턴을 띠는 것과 공간적 차원에서 지리적 접근성으로 인해 정책채택이 증가하는 명확한 지역적인 집중이 보여지는 것, 그리고 내용적 차원에서 다양함 속에서도 공통성을 생산해내는 것으로 그 특징을 설명한다. 정책채택빈도의 누적그래프가 S자 곡선을 나타내는 것은 정책확산 초기에는 정책의 효과에 대한 정보부족으로 정책을 도입하는 지방자치단체가 많지 않으나 중기로 갈수록 점차 지방자치단체들이 확산의 분위기에 편승해 많은 정책채택이 이루어지며 후기에는 정책채택이 마무리되고 있는 것을 보여준다 (이정철·허만영, 2012). 지역적 차원 즉, 공간적 차원에서의 정책확산은 처음 혁신적인 정책을 채택한 곳에서 인접한 곳으로 전파되는 지리적으로 집중된 확산형태를 띤다 (이정철·허만형, 2012). 내용적 차원에서는 다양한 상황적 조건에서도 본질적 속성은 동일한 정책모형을 채택하는데 정책이 확산되면서 진화를 거쳐 세부적인 내용이 다양해질지라도 정책이 가진 본질적인 속성은 동일하다는 것을 의미한다 (이정철·허만형, 2016). 지역적으로 인접해 역사 발전과정이나 지역적 특수성이 유사한 경우에는 정책내용이 유사할 수 있지만 지리적 인접성이 먼 경우에는 정책내용이 다양할 수도 있다 (이정철·허만형, 2012).

2. 정책확산의 내·외부영향요인

정책채택은 정책결정자가 지역의 내·외적 상황을 모두 고려하므로 다양한 내·외부영향요인 간의 상호작용을 통해 일어나고 (이정철·허만형, 2016), 내·외부영향요인에 의한 통합적 모형을 중심으로 논의되고 있다 (김흥주, 2015). Berry·Berry(1990)는 내부적 결정 그리고 지역적 확산이라는 두 모형이 통합된 형태의 통합모형을 제시해 주 정부의 복권정책 채택에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 정책확산은 다양한 확산 기제의 복합적인 작용을 통해 일어난다 (이석환, 2013), 즉, 정책확산과 관련된 선행연구들은 정책확산에 영향을 미치는 요인들을 바탕으로 내부결정모형, 외부적확산모형, 그리고 이 두 가지를 통합한 통합모형 등을 이야

기하고 있다 (탁성숙·권기헌, 2021).

내부영향요인은 지방자치단체가 가진 자원과 제한에 대한 것들로 정책채택의 이유가 지방자치단체의 내부적인 상황에 있다는 것이다 (이정철·허만형, 2016). 즉, 내부영향요인은 각 지방자치단체의 정치적, 경제적, 사회적 특성이 영향을 끼친다는 것이다 (Walker, 1969; Gray, 1973; Rogers, 1995; Berry·Berry, 2007; 이정철·권혁준, 2015). 이러한 특성과 함께 지역정책결정자들의 개인적 특성 요인으로 인해서도 정책 결정이 이루어진다 (강윤호, 2002). 정치적 특성은 국가 이데올로기와 집권정당의 이념을 의미한다 (Weyland, 2005). 지역에서 시민들의 요구나 정당의 변화, 경제적 요인들도 정책의 채택이나 확산에 영향을 미친다 (김학실, 2018). 경제적 특성은 재정의 규모나 여유, 지방세 수준과 같은 사항이고, 사회적 특성으로 인구, 미디어의 영향과 같은 사항도 존재한다 (이정철·권혁준, 2015). 즉 내부결정요인모형의 관점에서 국가 또는 정부의 내적요소들이 정책 혁신을 결정하는 것이며, 이는 일인당 평균임금, 도시화, 교육수준, 리더십, 정치이념, 정당경쟁, 지역특유의 문화 등의 정치적, 경제적, 인구통계학적 등의 요인이 중요한 결정요인으로 작용하는 것이다 (Berry·김대진, 2010).

외부영향요인은 지방자치단체의 외부로부터 정책채택이 이루어진다는 것으로 (이정철·허만형, 2016), 외부확산모형에서 수준과 권한이 동일한 정부들 간의 정책확산을 수평적 확산으로, 법적 지위나 권한이 다른 정부들 간의 확산을 수직적 확산으로 볼 수 있다 (이석환, 2013). 수평적 확산은 같은 단위의 정부 간에 정책이 확산되기에 인접한 곳으로의 정책확산을 의미하는 지역적 확산요인을 뜻하기도 한다 (Berry·Berry, 1990). 지리적으로 인접한 정부들은 문제를 공유하는 경향이 있어 동질적인 정책환경을 갖고 (Elazar, 1972; 문승민·나태준, 2017에서 재인용), 우리나라 지방자치단체의 조례 도입에는 인접한 정부나 상위 정부의 역할이 중요한데 이는 조례를 먼저 도입한 정부가 정책실험실이 될 수 있기 때문이다 (문승민·나태준, 2017). 따라서 국내 선행연구들은 여러 기제의 복합적인 작용으로 수평적 확산이 발생한다는 것을 가정하여 지리적 인접성

을 기준으로 수평적 확산을 확인한다 (탁성숙·권기헌, 2021). 경계를 공유하는 이웃정부로부터 정책이 확산되거나 비슷한 사회·경제적 조건을 가진 정부로 확산되기도 하고, 같은 수준의 정부 내에서도 대도시에서 중소도시로 정책이 확산되는 경우도 있다 (Berry·김대진, 2010). 수직적 확산의 경우 즉, 상위정부에서 하위정부로 이루어지는 하향적 정책확산은 상위정부의 정책도입이 하위정부에 영향을 미치는 것으로 연방정부와 주정부, 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체의 관계에서 하향적으로 정책이 확산되는 것을 뜻한다 (탁성숙·권기헌, 2021).

3. 정책확산의 기제

이러한 외부영향요인에 의한 정책확산은 정책확산모형(policy diffusion framework)에 의해 학습, 경쟁, 모방을 중심으로 설명되고 (이정철·권혁준, 2015), 정책확산의 원인은 학습, 경쟁, 외적 압력 등 학자에 따라 그 원인이 다르게 설명되고 논의된다 (Berry·Berry, 2014). Weyland(2005)와 Berry·Berry(2007), Shipan·Volden(2008)은 정책학습, 정부간 경쟁, 동형화 및 모방, 외적 압력으로 외부영향요인을 설명하고, Berry·김대진(2010)은 정책확산의 동기를 사회적 학습과 경제적 경쟁, 정치적 압력으로도 구분하여 논의하고 있다. 즉, 일반적으로 외부적 요인에 의한 정책확산의 기제를 종합해보자면, 정책확산은 인접해있는 지방자치단체의 효과적인 정책을 경쟁적으로 채택하고 선도적인 타 지방자치단체의 정책을 모방하기도 하며 국가적인 정책을 따라야하는 압력으로 인해 발생한다 (Berry·Berry, 2007). 이러한 확산 기제는 상호배타적인 것이 아니기에 정책확산은 확산기제가 상호복합적으로 작용하여 나타난다.

학자들마다 조금씩 다른 정책확산의 원인을 제시하지만 종합적으로 제시되는 학습, 경쟁, 모방, 압력으로 기제를 구분하여 이 요인들을 조금 더 구체적으로 살펴보면, 학습에 의한 확산은 다른 지역에서 성공한 경험이 있거나 효과적이었다고 판단되는 정책을 학습하여 모방한다고 본다 (Berry·김대진, 2010; 이대웅·권기헌, 2014). 정책결정자가 성공적인 정책

대안을 선택하여 문제해결과정이 단순화 된다 (Berry·Baybeck, 2005). 인접한 지방정부 간에 의사소통 네트워크가 존재하여 정책결정자 간 정보교환으로 혁신적인 정책채택의 가능성이 증가한다 (Gray, 1973). 학습기제는 학습능력이 있는 합리적 정책결정자가 정책목표를 달성하기 위해 효과가 입증되었거나 정치인의 재선 결과에 긍정적인 영향을 끼친 정책을 도입할 가능성이 높다고 본다 (이석환, 2022). 한편, 연구자들은 정부들 사이에서 정책 아이디어 확산에 도움을 제공하는 정보 네트워크를 통해 이익집단들이 혁신의 확산에 영향을 끼친다고 제안해왔고, 이익집단들은 그들이 선호하는 정책을 채택시키기 위해 그들의 논리를 개발하여 정부를 설득시킨다 (Garrett·Jansa, 2015).

또한 다른 정부들과 경쟁적 이점을 얻기 위해 경쟁적으로 정책을 채택하는 과정에서 정책확산이 일어날 수 있으며, 정책을 이미 채택하거나 채택할 것으로 예상되는 인근 정부에 경제적 이익을 빼앗길 위험이 있는 경우에 경쟁적인 정책확산이 발생되기도 한다 (Berry·김대진, 2010). 지방정부 간에는 경쟁이 존재할 수 밖에 없고 (Tiebout, 1956; 이정철·허만형, 2016에서 재인용), 지방재원이 지방의 주민으로부터 나오기에 주민이 다른 지역으로 이동하는 것은 한 지방의 경쟁력 저하로 이어진다 (이정철·허만형, 2016). 경쟁은 각 정부가 다른 정부에 대해 자원, 주민, 기업 등을 더 획득하거나 유지하기 위한 동기에서 발생하는 기제로서 더 우수한 기업을 유치하기 위해 국가 간에 발생하는 조세 및 환율 정책이 그 대표적인 것이고 지방정부 간에도 복지 및 세금 경쟁이 붙는다는 가설이 존재한다 (한익현·김필, 2020). 경쟁 기제는 경쟁자, 경쟁의 정도, 정책변경의 결과 등에 대한 지식과 정책의 자원 이동 및 정부의 매력도에 대한 영향인 것이다 (이석환, 2022).

한편, 다수가 해당 정책을 채택하여 따르기 때문에 정책 실행에 있어 신뢰성을 확보할 수 있고, 채택의 정당성을 유지할 수 있어 모방이 발생된다 (이정철·권혁준, 2015). 선도적인 역할의 지방정부가 정책채택을 하면 이에 따르기 위하여 정책 모방이 일어난다 (Berry·Berry, 2007). 모방은 해당정부가 다른정부와 같아지기 위해 하는 것을 의미하고 (탁성숙·

권기헌, 2021), 학습은 다른 정부에 의해 도입된 정책 자체에 초점을 두는 반면 모방은 정책을 채택한 행위자인 다른 정부에 초점을 맞춰 그 정부가 무엇을 했고 어떻게 하면 그 정부와 같아지게 보이는지에 중점을 둔다 (Shipan·Volden, 2008). 규범적인 환경에 순응하려는 정부 의지가 중요하고, 정책 집행 후의 효과성과는 상관없이 많은 정부가 이를 수용하게 되며, 어떤 정책이 적절한지에 대한 불확실성을 줄이기 위해 정책을 모방하게 된다 (한익현·김필, 2020). 즉, 정책 확산의 원인은 정책의 성공이나 효과성보다 정책을 도입함으로써 확보할 수 있는 사회적 정당성임을 모방기제는 설명하고, 이 점에서 학습 기제와의 차이가 발생한다 (이석환, 2022).

또한, 각 정부들은 자치권을 가졌음에도 불구하고 국가적 수준이나 지역적 수준에서 받아들여지고 제시되는 기준을 따라야 하는 압력이 존재하는데 (Walker, 1969) 이러한 압력은 정부가 다른 정부들로부터 이미 널리 채택된 정책을 도입하게 이끈다 (Berry·Berry, 2007). 한편, IMF와 World Bank와 같은 강력한 국제기구로 인한 정책채택의 수직적 압력이 존재하고 이로 인해 유사한 정책이 채택되기도 한다 (Weyland, 2005). 강압 기제가 기초한 권력의 우위는 다른 정부의 정책 도입을 의무화하는 법률을 통해 직접적으로 행사될 수도 있고, 재정지원이나 도입 권고 등을 통해 간접적으로 행사될 수 있다 (이석환, 2022). 한편, 새로운 정책이 유권자들에게 이익을 가져다준다면 선거로 당선된 공공관료는 재선을 위해 그 정책을 채택하고자 하며, 미디어 등을 통해 다른 정부의 정책이 자신들에게 많은 편익을 가져다 줄 것이라고 판단되면 주민들은 자신들이 속한 정부에 해당정책을 강력하게 요구하는 정치적 압력을 가하여 정책을 채택하게 되고 확산이 목격된다 (Berry·김대진, 2010).

4. 정책확산 관련 선행연구

이러한 정책확산에 대한 연구는 지방자치단체 간 정책확산의 영향요인을 분석하면서 내부적·외부적 확산요인의 유효성을 입증하는 연구가 주

로 진행되어 왔다. 지방자치단체의 선거 시기, 투표율, 단체장 및 지방의회의 정치성향, 제도적(정책적) 요인뿐만 아니라 인구, 재정자립도, 재정자주도, 지역 소득수준, 예산규모 등과 같은 정치·행정·경제·사회적인 내부적 요인과 함께 외부적 요인으로서 확산효과 즉, 확산요인이 유의미함을 주로 강조해왔다. 복식부기회계 제도(배상석 외, 2007), 지역축제(석호원, 2010), 출산장려금 제도(이정철·허만형, 2012), 학교급식 조례(장석준·김두래, 2012), 방범용CCTV 도입(조일형·이종구, 2012), 환경오염행위 신고포상금 제도(김홍주, 2013), 공동체지원 조례(김학실, 2016), 주민참여예산제도(이정철·허만형, 2016), 갈등예방 조례(장석준·허준영, 2016), 자살예방 조례(정다정 외, 2018), 출산장려금 지출(강서영 외, 2021), 신고포상금 제도(김강현, 2021), 스마트시티 서비스 도입(탁성숙·권기헌, 2021), 사회복지예산 지출(홍성문·정준기, 2022)에 관한 연구에서 지방정부 간 지역적 확산효과가 유의미함을 밝혀냈다. 한편, 최상한(2010), 하민지 외(2011), 이은미 외(2014)는 각각 주민참여예산 제도, 저소득층 건강보험 지원 조례, 대형마트 영업규제 조례에서 지역적 확산요인보다 지방자치단체의 정치·경제적 요인이 유의미함을 밝혀냈다.

정책확산과 관련한 특정 요인에 중점을 두어 요인의 특징을 밝히고 다른 연구에서 변수로 채택하지 않은 기타요인을 설정해 분석한 연구도 존재한다. 확산요인 중에서 하민지 외(2011)는 정책행위자인 단체장의 영향에 초점을 맞춰 단체장의 리더십과 정치적 기반 확보를 위한 의지가 유의미하고, 장석준·김두래(2012)는 지방정부 정책결정자의 이념성향과 정책연합의 활성화 정도에 따라 학교급식조례의 채택 확률이 결정되고, 확산요인들의 조건적 결합에 의해 확산이 급속하게 진행되는 것을 발견했다. 장석준(2013)은 또한 정책을 유형화해 각 조례의 확산 과정에서 정책의 현저성과 복잡성의 결합 정도에 따라 확산 메커니즘의 영향력이 상이함을 제시했다. 이대웅·권기헌(2014)은 사회적기업 조례를 중심으로 네트워크 내 지방정부의 정책혁신을 학습·모방하여 정책이 확산됨으로써 네트워크 요인의 중요성을 제시하였고, 김혜정(2017)은 정책학습과 정부역량이라는 요인을 중심으로 두 요인이 상호의존적으로 작용하여 지방정

부의 자살예방 조례 도입에 영향을 미침을 증명했다. 홍성우(2018)가 정책의 속성에 따른 조례제정의 특성과 패턴을 연구해 상위법령과 중앙정부에 의한 조례제정의 근거가 명확하고 지역사회에서의 관심이 높은 경우와 정책의 편익이 불특정 다수에게 분산되는 경우에는 높은 조례제정 비율을 보인다는 연구결과 역시 주목해 볼 수 있다. 홍성준·정문기(2022)는 지방 사회복지 예산 결정요인으로 인접 정부와 상위정부의 예산규모와 함께 특히 정치적 사건이 큰 영향력을 갖는 것으로 분석했다.

한편, 정책확산과 관련한 연구에서 활용되는 주요 분석방법으로는 사건사분석인 Cox비례회귀분석(최상한, 2010; 이정철·허만형, 2012; 장석준·김두래, 2012; 이정철·허만형, 2016; 정다정 외, 2018; 김강현, 2021)을 비롯해 공간회귀분석(배상석 외, 2007), 로지스틱회귀분석(석호원, 2010; 하민지 외, 2011; 장석준·김두래, 2012; 조일형·이종구, 2012; 김홍주, 2013; 이대웅·권기헌, 2014; 김학실, 2016; 장석준·허준영, 2016; 김혜정, 2017; 강서영 외, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 홍성문·정준기, 2022) 등의 방법이 활용되어 정책확산에 유의미한 영향을 끼친 요인을 분석하는 국내외 연구가 수행되어 오고 있다.

제 3 절 이익집단에 대한 논의

1. 정책과정에서 이익집단의 특징

이익집단은 집단구성원들의 공통의 이익 증진을 목적으로 정책과정에서 자신에게 유리한 정책결정을 위해 활발한 정책 활동을 펼친다. 다원적 민주주의에서 이익집단은 이해관계를 관철시키기 위해 정책과정에서 정치적 영향력을 발휘하며, 이 영향력은 이익집단의 경제력과 집단규모에 의해 좌우된다 (정정길 외, 2020). 이익집단은 주민과 지방자치단체 사이를 연결하는 고리로서 주민들의 정책적 선호를 정부에 전달할 수 있

는 접근통로로서의 기능을 담당한다 (박천오, 2013). 정책혁신은 정치적 조직체에 속해있는 이익집단들이 새로운 정책이 채택되도록 정부에 압력을 가함으로써 추진된다 (Shipan·Volden, 2006). 특정한 조건 하에서 정책결정자들은 이익집단의 압력에 반응하고, 조직화된 이익집단은 그들의 정치적 결과물을 위해 로비를 펼친다 (Daley·Garand, 2005). 시민과 정책옹호집단, 지식인들이 공공문제의 해결을 위한 정책에 영향을 끼치고, 정치인, 관료, 기업가들은 새로운 정책을 형성한다 (Kingdon, 1984).

이익집단은 정책의제설정단계에서부터 정책평가단계에 이르기까지 자신에게 유리한 특정사안을 중심 정책과제로 전환시키고 긍정적 평가를 유도하며 불리한 정책에 대해서는 집행이 완화되고 부정적 평가를 이끌어내기 위해 다양한 활동을 전개한다 (정상호, 2011). 지방정부는 주민의 여론을 수렴하여 정당성을 확보할 수 있는데 이익집단은 지방정부에 대해 주민의 의사를 대표하는 가장 중요한 장치이며, 이익집단은 정책의제설정단계와 결정단계에서 적지 않게 활동을 펼치고 있다 (박천오, 2013). 이익집단은 사업자단체와 시민단체를 불문하고 주로 행정부를 접촉하고 정부보조금과 같은 외부 지원보다 회비에 의존하는 단체일수록 정부와 의회를 대상으로 로비를 펼치며, 민주화 이후에도 집회와 시위 등의 저항적 집단활동이 여전히 중요한 전술로 채택되고 있다 (정상호, 2011). 합헌적 접근통로로 정책결정자와의 접촉을 통한 정보 획득과 공청회 및 청문회 개최, 정당 지지 등에서부터 강압적 통로로서 파업, 정치적 테러 등의 행동을 보이고 (Almond & Powell, 1978: 정상호, 2002에서 재인용), 권력수준에서 행정부, 의회, 정당을 대상으로 공식적, 비공식적 활동을 보이는 것 외에도 여론을 대상으로 한 선전, 언론활동, 성명서 발표, 시위 등의 활동을 보인다 (Duverger, 1972: 정상호, 2002에서 재인용). 김덕근(2006)은 교육정책형성과정에서 이익집단인 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회의 활동전략을 분석하였는데, 이들은 국내외 단체들과의 연대활동을 펼치는 연합전략과 여론조사 결과 제시와 같은 정보전략 등을 활용하는 것으로 나타났다.

2. 이익집단 관련 선행연구

이익집단에 관한 연구는 이익집단의 활동과 정책과정에서의 영향력에 대한 연구가 주로 진행되어 왔고, 이익집단의 영향력에 대해서는 다소 상반된 연구결과도 존재한다. 먼저, 박천오(1999)는 이익집단과 정부부처 간의 상호관계에 초점을 맞춰 관계가 이전과 달리 수평적 관계로 이동하고 있으며, 이익집단이 향후 주요변수로서 우리나라의 정책과정에서 영향력을 증대하며 권력수준의 직접적 접근방식에서 다양한 방식으로 그 영향력을 지속할 것임을 밝혔다. 정상호(2002)는 중소기업을 대표하는 이익집단인 중소기업협동조합중앙회 사례를 바탕으로 한국 중소기업 집단의 이익정치를 연구하며, 중소기업협동조합중앙회는 제조업 외 부문의 조직화와 이익대표에 성공하지 못하고 있고 재정적·정책적으로 정부에 종속되어 있음을 지적했다. 권경환(2007)은 지방자치단체 예산결정과정을 통해 이익집단이 갖는 영향력을 연구하였는데, 지방기업이익집단으로서 광공업계와 의료계가 지역의 성장정책 및 복지정책과 관련한 세출예산결정과정에 미친 영향력은 미미하고 통계적으로도 유의미하지 않음을 제시하였고, 한편으로 지방정부의 권력구조나 리더십스타일이 이익집단의 선호표출능력과 이익집단에 대한 단체장과 행정관료의 의도에 영향을 미칠 개연성이 높다는 것도 제시하였다. 김홍주(2015)도 간접흡연 규제정책을 통해 조직화된 이해집단의 영향력은 지방자치단체 정책 결정요인에서 그리 유의미한 변수가 아님을 지적했다. 박천오·변녹진(2013)은 지방정책과정에서 이익집단의 영향력은 과거에 비해서는 전반적으로 증대되었으나 다른 정책주체들에 비해서 상대적으로 약한 영향력을 보이고 있고, 활동적 측면에서는 과거의 패턴을 벗어나지 못하고 있으며 지방정부와의 협력관계 역시 미흡한 편임을 분석했다. 한편, Sabatier의 정책옹호연합모형과 Kingdon의 정책흐름모형과 같은 주요한 정책이론을 활용해 정책과정참여자인 이익집단의 정책과정에서의 활동을 분석한 연구도 다수 존재한다.

제 4 절 선행연구의 한계

현재까지 다양한 지방자치단체의 조례를 통해 정책결정요인을 분석하면서 확산요인에 초점을 맞춰 확산의 효과를 설명한 연구와 더불어 노사민정협의회의 현황 및 개선점, 이익집단의 정책과정에서의 영향력 및 역할을 논의한 여러 학자들의 연구가 존재한다. 그럼에도 다음과 같은 부분에서 선행연구들의 한계가 있어 이 연구를 통한 보완과 함의점 도출이 필요하다.

첫째, 지방자치단체의 내부 정치·행정·사회경제적 환경요인과 더불어 특히, 외부적인 확산요인이 지역 노사관계의 발전과 일자리 창출, 노동현안 등을 다루는 노사민정협의회의 도입과 확산에 영향을 미치는지에 초점을 맞춘 연구가 부족하고, 확산기제를 근거로 정책확산을 분석한 연구가 활발히 이루어지지 않고 있다. 정책결정요인과 그 중에서도 지방자치단체 조례 간의 확산요인을 연구해 보는 것은 이 논문에서 다루는 노사민정협의회 뿐만 아니라 노사관계 관련 정책의 주요 결정요인을 이해하고, 관련 조례가 도입되지 않은 지방자치단체로의 향후 정책확산과 정책결정을 예측하는데 큰 도움이 될 것이다. 우리나라에서 급격한 사회경제환경 변화에 따라 중요성을 더해가고 다양한 이해관계자 간의 첨예한 갈등이 존재하는 노동정책의 결정요인에 대한 논의가 가능할 것이다. 또한, 확산의 방향에 중점을 두어 지방자치단체 간 수평적·수직적 확산의 효과를 검증하는 연구가 주로 수행되고 있다. 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제의 관점을 근거로 지방자치단체 간 확산요인을 분석한 연구를 수행하여 보다 엄밀한 조례 확산의 원인과 그 효과를 밝혀볼 필요성이 있을 것이다.

둘째, 이익집단의 영향력에 초점을 맞춘 연구가 활발히 이루어지지 않고 있으며 영향력에 대해 연구마다 상반된 결과를 제시하고 있다. 특히 이익집단이 정책행위자로서 직접 참여하게 되는 노사민정협의회의 특성상 노동계 이익집단이 제도의 도입과 확산에 어떠한 영향을 끼치는지에 대한 연구가 전무하다. 정책과정참여자로서 이익집단이 대통령, 국회의

원, 지방자치단체장, NGO 등과 같은 참여자들처럼 정책결정에 유의미한 영향을 미치는 변수이자 참여자인지 그 역할과 중요성을 논의해보는 기회가 필요하다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 연구모형

이 연구는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 및 운영 등에 대한 내용을 담고 있는 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」와 「노사관계 발전 지원 조례」의 도입, 즉 확산에 영향을 끼친 요인을 분석한다. 아래 <그림3>과 같은 연구모형을 중심으로 종속변수는 지방자치단체의 해당 조례 도입 여부로 측정하여 지방자치단체의 해당 조례 도입과 확산에 유의미한 영향을 끼친 요인을 연구한다.

이 연구의 목적과 연구문제는 각 지방자치단체의 노사민정협의회 설치와 관련된 조례 도입에 지방자치단체 간 확산이 영향을 끼쳤는지를 밝혀보는 것에 있다. 지방정부 간 정책학습과 모방작용이 나타나고 있으며 경쟁적·환경적 압력 등을 통해 정책이 채택되고 있다 (이대웅·권기헌, 2014). 따라서 독립변수는 확산요인의 주요기제인 학습, 경쟁, 모방, 압력의 관점에 초점을 맞춰 설정한다. 먼저, 학습기제로서 지방자치단체장의 재선여부, 경쟁기제로서 각 지역의 기업체 수를 독립변수로 측정한다. 또한, 모방기제의 관점에서 해당 조례를 도입한 지리적으로 경계를 맞대고 있는 지리적 인접 지방자치단체의 개수를 독립변수로 살펴본다. 마지막으로 압력기제의 관점에서 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부와 지역

내 노동계 이익집단의 영향력을 독립변수로 삼아 이 요인들이 조례 도입과 확산에 주요한 영향을 끼쳤는지에 대해 분석할 것이다.

통제변수로는 각 지방자치단체의 고유한 특성을 설명하는 환경적인 요인으로서 정치·행정적 요인인 지방자치단체장의 정치이념(영향력)과 지방의회의 정치이념(영향력), 선거 시기, 재정자립도, 지자체 예산 규모를 설정하고, 경제·사회적 요인인 지역 소득수준을 통제변수로 설정한다.

<그림3> 연구모형

독립변수		
확산 요인	학습 기제	지자체장의 재선 여부
	경쟁 기제	각 지역의 기업체 수
	모방 기제	조례 도입 지리적 인접 지자체 수
	압력 기제	상위 지자체의 조례 도입 여부
		노동계 이익집단의 영향력

통제변수		
지자체 환경 요인	정치	지자체장의 정치이념
		지방의회의 정치이념
		선거 시기
	행정	재정자립도
		지자체 예산 규모
	사회 경제	지역 소득수준

=>

=>

종속변수
노사민정협의회 설치 관련 조례 도입 여부

제 2 절 변수의 측정 및 연구가설

1. 종속변수

종속변수는 지방자치단체의 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」와 「노사관계 발전 지원 조례」 도입 여부이다. 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」이 도입된 2010년을 기준으로 해당 조례가 각 지방자치단체들 간에 전국적으로 확산되는 경향을 보이고 있다. 조례가 도입된 연도를 기준으로 하여 도입시점부터 조례가 도입된 경우는 '1', 미도입 즉, 도입하기 이전의 연도는 '0'으로 코딩하여 처리한다. 법제처의 국가법령정보센터 홈페이지(https://www.law.go.kr/)에서 '노사'라는 키워드를 검색해 각 지방자치단체의 해당 조례의 도입(제정)시점을 파악한다. 고용노동부가 발간하는 노사민정협의회의 설치와 관련한 보고서 및 문헌자료도 활용해 2010년부터 2020년까지 각 지방자치단체의 노사민정협의회 도입 여부도 함께 분석한다.

2. 독립변수

2-1. 정책확산의 학습기제 요인

정책확산에서 학습기제는 학습능력이 있는 합리적 정책결정자가 정치인의 재선 결과에 긍정적인 영향을 끼친 정책을 도입할 가능성이 높다고 설명하고 있다 (이석환, 2022). 정책결정자는 다른 지역에서 성공한 경험이 있거나 효과적이었다고 판단되는 정책을 학습하여 모방한다 (Berry·김대진, 2010; 이대웅·권기헌, 2014). 이에 지방자치단체의 정책 도입에는 다른 지방자치단체장의 재선 여부 즉, 재선 성공이 영향을 끼칠 수 있다고 볼 수 있다. 한편, 직접·참여민주주의를 기반으로 시민과 공공이 주체로 참여하며 호혜적인 상호의존성을 특징으로 하는 거버넌스 리더십의 지방자치단체장은 지방선거에서 재선 확률이 상대적으로 높게 나타났고,

이 리더십이 유권자 수준에서 상당히 긍정적인 평가를 받고 있다 (정상호, 2016). 또한, 노사민정협의회가 있는 지역은 일자리사업의 성과가 우수한 것으로 나타났고 (김민영·임업, 2017), 지역고용거버넌스는 여러 사업들을 장려하고 자원활용에서 실효성과 효율성을 제고하면서 정책성과를 향상시키는 거버넌스 도구로서 활용되고 있다 (OECD, 2007; 김복태·황현숙, 2015에서 재인용). 광주형 일자리 도입의 사례에서 볼 수 있듯이 노사민정협의회를 통한 노사민정 간 타협으로 인해 지역경제에 고용창출 등의 긍정적인 효과도 확인되고 있다 (노컷뉴스, 2019). 학습기제는 먼저 정책을 채택한 정부를 일종의 실험실로 삼아 이 정책의 상대적 이점을 학습해 정책혁신을 받아들이게 한다 (Berry·김대진, 2010). 즉, 협력적·지역적 거버넌스로서 공공과 민간 부문의 다양한 지역이해관계자들이 참여해 상호협력하여 지역의 노사 현안을 해결하고자하는 지역노사민정협의회라는 거버넌스는 지방자치단체장의 재선에 유리한 환경과 지역에 관련된 가시적인 성과를 제공할 것이고, 이를 도입한 다른 지방자치단체장의 재선을 바탕으로 노사민정협의회의 효과에 대한 학습이 이루어져 조례가 확산될 것이라 볼 수 있다.

지방자치단체장을 경험했던 단체장 경험 여부를 변수로 채택한 연구이외에도(석호원, 2010; 하민지 외, 2011; 조일형·이종구, 2012; 김흥주, 2013;), 정책확산과 관련한 선행연구에서 지방자치단체장의 재선 여부를 주요변수로 활용하고 있고 (권경환, 2007; 이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012; 이정철·허만형, 2016; 홍성준·정문기, 2022), 재선의 성공이 정책의 확산에 통계적으로 유의미하다는 결론을 도출하고 있다 (권경환, 2007; 이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013; 홍성준·정문기, 2022). 따라서 노사민정협의회 도입에 기초지방자치단체장의 재선 여부가 유의미한 영향을 끼칠 수 있다 가정하여 이를 독립변수로 설정하였다. 기초지방자치단체장(시장, 군수, 구청장)의 재선 여부는 중앙선거관리위원회 홈페이지(https://www.nec.go.kr/site/lvt/main.do)에서 정보를 확인하여 재선에 성공하였을 경우에는 '1', 재선에 성공하지 못하였을 경우에는 '0'으로 구분한다.

- 가설 1-1 : 기초지방자치단체장의 재선 여부는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

2-2. 정책확산의 경쟁기제 요인

지방정부 간에는 경쟁이 존재할 수 밖에 없고 (Tiebout, 1956; 이정철·허만형, 2016에서 재인용), 정책확산은 다른 정부들과 경쟁적 이점을 얻기 위해 또는 잃지 않기 위해 즉, 정책을 이미 채택하거나 채택할 것으로 예상되는 인근 정부에 경제적 이익을 빼앗길 위험이 있는 경우에 경쟁적으로 정책을 채택하는 과정에서 발생할 수 있다 (Berry·김대진, 2010). 경쟁은 각 정부가 다른 정부에 대해 자원, 주민, 기업 등을 더 획득하거나 유지하기 위한 동기에서 발생하는 기제이고, 지방정부 간에 경쟁이 붙는다는 가설이 존재한다 (한익현·김필, 2020). 따라서 경쟁기제는 정부가 주민이나 기업과 같은 이동성 자원을 유인하기 위해 다양한 정책수단을 활용하여 서로 경쟁하는 과정에서 정책확산이 발생하는 것을 의미하는 것이다 (Maggetti·Gilardi, 2016; 이석환, 2022에서 재인용).

기업이 유입되면 지역의 소득, 소비, 세수 증가의 선순환 과정이 일어나게 된다 (정윤선, 2016). 한편, 노사민정협의회는 일자리 창출을 비롯해 최저임금, 근로시간 등 기업의 비용이 증가되는 노동규제와 관련한 현안을 주로 다룬다는 점에서 기업 입장에서 지역노사민정협의회의 설치와 활성화는 특정 지역에서의 기업경영에 회피요인으로 작용할 수 있다. 또한, 지방기업의 경쟁력 강화를 위해서는 노동시장의 유연성이 필요하고 (김태헌, 2012), 노동규제의 완화는 기업의 투자를 촉진하고 경제성장률을 증가시키는 효과가 존재한다 (산업연구원, 2007). 따라서 지역경제에 도움이 되는 기업이라는 자원을 유지하면서 다른 지방자치단체로 기업이 이동하는 것을 막기 위해 즉, 다른 지방자치단체에 경제적 이익을 빼앗기지 않고 자원 확보의 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 기업체의 수가 많을수록 경쟁의 수단으로서 노사민정협의회 설치와 관련한 조례의 도입을 꺼려 각 지역 내 기업체의 수에 따라 조례 확산에 부정적인 영향이

작용될 수 있음을 가정해 볼 수 있다. 각 지역의 기업체 수와 관련한 자료는 통계청 KOSIS 국가통계포털(https://kosis.kr/index/index.do)에서 직장건강보험이 적용되는 각 지역의 사업장 수를 통해 측정한다.

- 가설 2-1 : 지역 내 기업체 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.

2-3. 정책확산의 모방기제 요인

정책확산에 있어 모방은 해당정부가 다른 정부와 같아지기 위해 하는 것을 의미하고 (탁성숙·권기헌, 2021), 다수가 해당 정책을 채택하여 따르기 때문에 정책 실행에 있어 신뢰성을 확보할 수 있고 채택의 정당성을 유지할 수 있어 발생된다 (이정철·권혁준, 2015). 모방기제는 정책을 채택한 행위자 즉, 다른 정부에 초점을 맞춰 그 정부가 무엇을 했고 어떻게 하면 그 정부와 같아지게 보이는지에 중점을 둬 설명하는 기제이다 (Shipan·Volden, 2008). 한편, 정책확산의 방향을 살펴보면, 수평적 확산은 수직적 확산과 함께 여러 연구를 통해서 지방자치단체의 정책 결정에 영향을 미치는 것으로 확인되었고 (강서영 외, 2021), 한 정부의 정책도입은 다른 정부의 정책도입 가능성에 영향을 미치게 한다 (이석환, 2013). 정책확산과 관련한 대다수의 선행연구에서 해당 조례를 도입한 전국 혹은 동일한 광역 지방자치단체 내 지방자치단체와 인접한 지방자치단체의 개수와 비율, 도입 여부를 통해 확산효과가 긍정적으로 영향을 끼치며 통계적으로 유의미하다는 결론을 도출하고 있다 (배상석 외, 2007; 석호원, 2010; 이정철·허만형, 2012; 장석준·김두래, 2012; 조일형·이종구, 2012; 김홍주, 2013; 이석환, 2013; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016; 정다정 외, 2018; 한익현·김필, 2020; 강서영 외, 2021; 김강현, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 이석환, 2022; 홍성문·정준기, 2022).

지리적으로 인접한 정부들은 문제를 공유하는 경향으로 동질적인 정책환경을 갖고 (Elazar, 1972; 문승민·나태준, 2017에서 재인용), 지방자치단

체의 조례 도입에는 인접한 정부의 역할이 중요한데 이는 조례를 먼저 도입한 정부가 정책실험실이 될 수 있기 때문이다 (문승민·나태준, 2017). 즉, 경계를 공유하는 이웃정부로부터 정책이 확산되는 경우가 있고 (Berry·김대진, 2010), Berry·Berry(2007) 역시 지리적 인접 정부의 정책 도입이 다른 정부에게 영향을 준다고 밝혔다. 국내 선행연구들은 수평적 확산이 발생한다는 것을 가정하여 지리적 인접성을 기준으로 수평적 확산을 확인한다 (탁성숙·권기헌, 2021). 따라서 이 연구에서는 모방기제의 관점에서 수평적으로 기초지방자치단체들이 지리적으로 경계를 맞대고 있는 즉, 지리적 인접 지방자치단체들의 조례 도입 영향으로 인해 노사민정협의회 설치와 관련한 조례가 도입, 확산될 것이라고 가정한다. 법제처 홈페이지와 고용노동부 발간자료를 통해 전국의 지방자치단체에서 관련 조례를 도입하고 있는 지방자치단체를 확인하고, 자체 계산을 통해 한 기초지방자치단체가 지리적으로 경계를 맞대고 있는 지방자치단체 중에서 관련 조례를 도입하고 있는 지방자치단체의 개수를 도출해 모방기제를 측정한다.

- 가설 3-1 : 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

2-4. 정책확산의 압력기제 요인

각 정부들은 자치권을 가졌음에도 불구하고 국가적 수준이나 지역적 수준에서 받아들여지고 제시되는 기준을 따라야 하는 압력이 존재한다 (Walker, 1969). 압력 기제가 기초한 권력의 우위는 다른 정부의 정책 도입을 의무화하는 법률을 통해 직접적으로 행사될 수도 있고, 재정지원이나 도입 권고 등을 통해 간접적으로 행사될 수 있다 (이석환, 2022). 상위 정부의 정책은 하위 정부가 활동하는 규범적·인지적 환경으로 작용해 하위 정부의 정책도입에 정당성을 제공한다 (이석환, 2013).

정책확산과 관련한 대다수의 선행연구에서 중앙정부의 제도 도입 여부뿐만 아니라 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부를 활용하여 확산효과가 긍정적으로 영향을 끼치며 통계적으로 유의미하다는 결론을 도출하고 있다 (이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013; 김홍주, 2015; 김학실, 2016; 장석준·허준영, 2016; 정다정 외, 2018; 한익현·김필, 2020; 김강현, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 이석환, 2022; 홍성문·정준기, 2022). 따라서 압력기제의 관점에서 수직적으로 즉, 하향적으로 기초지방자치단체들이 각각이 속해 있는 상위 지방자치단체들의 조례 도입 영향으로 인해 노사민정협의회 설치와 관련한 조례를 도입할 것이라고 가정한다. 법제처 홈페이지와 고용노동부 발간자료를 통해 상위 지방자치단체인 각 특별시·광역시와 도의 노사민정협의회 도입연도를 기준으로 하여 도입시점과 그 이후의 연도부터는 '1', 도입 이전과 도입하지 않았을 경우에는 '0'으로 처리한다.

- 가설 4-1 : 상위 지방자치단체의 조례 도입은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

새로운 정책이 유권자들에게 이익을 가져다준다면 선거로 당선된 공공관료는 재선을 위해 그 정책을 채택하고자 하며, 다른 정부의 정책이 자신들에게 많은 편익을 가져다 줄 것이라고 판단되면 주민들은 자신들이 속한 정부에 해당정책을 강력하게 요구하는 정치적 압력을 가하여 정책을 채택하게 되고 확산이 목격된다 (Berry·김대진, 2010). 한편, 중앙정부, 국회의원, 전문가, 언론매체 외에도 이익집단은 지방자치단체의 혁신정책과 관련된 정책행위자이자 정책과정을 주도한다 (이종수, 2004). 경제계·노동계 각 이익집단은 노사민정협의회에 직접 참여하는 이해관계자이자 정책과정참여자로서 노사관계, 노동, 경제활성화와 관련한 안건을 심의하고 각자의 이익을 반영하고자 압력을 가하고 활동한다. 따라서 압력 기제의 관점에서 각 지역에 거주하는 주민이자 노동자로서 직접적으로 이해관계를 마주하고 있는 노동계 이익집단이 노사민정협의회가 일자

리 창출, 노동환경 개선 등 노동계에 이익을 가져다 줄 정책도구로서 지방자치단체에 이를 채택시키고자 하는 압력을 가해 해당 조례 도입에 유의미한 영향력을 끼칠 수 있을 것이라 가정한다. 즉, 노동계 이익집단의 영향력이 클수록 노사민정협의회 도입에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. 정정길 외(2020)는 이익집단의 규모로 이익집단의 영향력을 측정할 수 있을 것이라 보았다. 권경환(2007)은 이익집단의 영향력을 측정하기 위해 조작적 정의로 연도별 광공업체수를 활용하였고, 김홍주(2013)는 총사업체 수를 활용해 기업집단을 측정하였으며, 김홍주(2015)는 인구수 대비 담배도·소매업체수와 기타영업업체수를 척도화하는 등 수를 통해 개념을 측정하였다. 따라서 이와 유사하게 이 연구에서는 노동계 이익집단의 규모 즉, 영향력을 측정할 수 있는 척도로서 각 지역 내 근로자의 수를 측정하고 로그함수 처리하여 변수로 채택하고자 한다. 이를 파악할 수 있는 자료로 통계청에서 직장건강보험이 적용되는 각 지역의 가입자 수를 활용한다.

- 가설 4-2 : 노동계 이익집단의 영향력은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

<표3> 연구가설 정리

구 분	가 설
학습 기제	1-1 : 기초지방자치단체장의 재선 여부는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.
경쟁 기제	2-1 : 지역 내 기업체 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.
모방 기제	3-1 : 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

구 분	가 설
압력 기제	4-1 : 상위 지방자치단체의 조례 도입은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.
	4-2 : 노동계 이익집단의 영향력은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

3. 통제변수

3-1. 지방자치단체 환경(정치적) 요인

핵심 정책결정자로서 지방자치단체장은 지역 사회에서 큰 영향력을 행사하고 있고, 지방자치단체장의 정치적 성향은 다수의 연구에서 정책확산에 유의미한 영향을 끼치는 것으로 나타났다 (이대웅·권기헌, 2014). 또한, 일반적으로 단체장이 진보적일수록 혁신적인 정책의 채택에 적극적이다 (Balla, 2001; Allen et al., 2004; Karch, 2007; 장석준, 2013에서 재인용). 특히, 지역의 노동과 관련한 정책 및 현안을 중점적으로 다루는 노사민정협의회의 특징으로 미루어 정책결정자로서 진보적 성향의 단체장일수록 노동문제 해결과정의 단순화를 위한 혁신적인 대안으로서 노사민정협의회 도입에 적극적으로 영향을 끼칠 것을 가정하여 진보 성향의 단체장과 진보 외 성향의 단체장을 구분하여 통제변수로 설정한다. 다수의 연구에서도 지방자치단체장의 정치이념과 소속정당을 주요변수로 설정하였고 (최상한, 2010; 하민지 외, 2011; 장석준·김두래, 2012; 김흥주, 2013; 이대웅·권기헌, 2014; 김학실, 2016; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016; 김강현, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 홍성문·정준기, 2022), 이것이 정책확산에 통계적으로 유의미한 영향을 끼침을 밝혀내었다 (최상한, 2010; 장석준·김두래, 2012; 김흥주, 2013; 이대웅·권기헌, 2014; 김학실, 2016; 이정철·허만형, 2016;). 단체장(구청장, 시장, 군수)의 소속정

당은 중앙선거관리위원회에서 정보를 확인하여 단체장의 이념 성향을 진보적 정당[11]에 속해 있어 진보성향일 경우에는 '1', 무소속을 포함해 진보성향이 아닐 경우에는 '0'으로 구분한다.

지방의회의 정치적 성향이 통계적으로 유의미한 영향을 끼치는 것으로 드러난 연구 역시 존재한다 (하민지 외, 2011; 이정철·허만형, 2016). 여러 연구에서도 지방의회의 다수당을 파악해 지방자치단체장과의 소속정당 일치여부, 진보성향 의원비율, 단점정부의 여부 등으로 변수를 설정하였다 (최상한, 2010; 하민지 외, 2011; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016). 특히, 지역의 노동과 관련한 정책 및 현안을 중점적으로 다루는 노사민정협의회의 특징으로 미루어 진보성향의 정당이 다수당을 차지하는 지방의회일수록 노사민정협의회 도입에 적극적일 것으로 가정하여 진보 성향의 지방의회와 진보 외 성향의 지방의회로 구분하여 정치적 요인으로서의 변수로 통제한다. 지방자치단체장의 정치적 성향과 마찬가지로 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 지방의회 의원(구·시·군 의회의원)들의 소속정당 정보를 확인하여 지방의회 다수당의 이념 성향을 진보적인 정당[12]에 속한 의원 수가 무소속을 포함한 그 이외의 정당에 속한 의원 수보다 더 많아 진보성향일 경우에는 '1', 그렇지 않을 경우에는 '0'으로 구분한다.

또한, 선거 시기는 정책확산의 주요변수로서 선거가 임박하면 정책이 채택될 가능성이 높고 그렇지 않은 시기에는 정책이 채택될 가능성이 낮다 (Berry·Berry, 1990; 석호원, 2010). 선거 시기를 설명변수로 하여 선거 시기에 임박했을 때 정책도입에 양의 영향을 미친다고 설명한 연구도

---

11) 제5회 전국동시지방선거에서 '민주당'·'민주노동당', 제6회 전국동시지방선거에서 '새정치민주연합'·'더불어민주당(재·보궐선거)', 제7회 전국동시지방선거에서 '더불어민주당'·'민주평화당'에 소속되어 당선된 단체장을 진보성향으로 처리하였다.

12) 제5회 전국동시지방선거에서는 '민주당'·'민주노동당'·'진보신당'·'국민참여당', 제6회 전국동시지방선거에서는 '새정치민주연합'·'통합진보당'·'정의당'·'노동당'·'더불어민주당(재·보궐선거)', 제7회 전국동시지방선거에서는 '더불어민주당'·'민주평화당'·'정의당'·'민중당' 소속 의원을 진보성향으로 처리하였다.

존재한다 (석호원, 2010; 김홍주, 2013; 장석준·허준영, 2016; 탁성숙·권기헌, 2021). 많은 정책확산과 관련한 연구들에서 선거시기를 변수로 설정하여 연구를 진행하였다 (석호원, 2010; 이정철·허만형, 2012; 조일형·이종구, 2012; 김홍주, 2013; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016; 탁성숙·권기헌, 2021). 지역 내 일자리 창출과 노사문제 해결을 기치로 내세우는 노사민정협의회 도입도 지역민들의 높은 지지를 얻기 위해 지방자치단체장이 추진할 수 있는 정책일 것이다. 따라서 선거 시기에 노사민정협의회 설치가 증가할 것이라 가정하여 선거 시기를 통제변수로 설정하였다. 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해 지방선거 및 재보궐선거의 연도[13] 정보를 확보하여 선거 시기도 선거가 치러진 연도는 '1', 치러지지 않은 연도는 '0'으로 설정한다.

3-2. 지방자치단체 환경(행정적) 요인

고용노동부는 지방자치단체의 재정자립도에 따라 3단계로 나누어 지역노사민정협력 활성화 사업에 대한 보조금을 지급한다 (고용노동부, 2021). 재정자립도가 높을수록 충분한 재정력을 바탕으로 노사민정협의회의 설치 및 관련 사업 운영이 원활할 것으로 예상할 수 있다. 또한, 재정자립도를 정책결정요인이자 확산에 유의미한 영향을 끼치는 요인으로 분석한 다수의 연구가 존재하고 (배상석 외, 2007; 석호원, 2010; 최상한, 2010; 이정철·허만형, 2012; 조일형·이종구, 2012; 이대웅·권기헌, 2014; 김학실, 2016; 이정철·허만형, 2016; 김강현, 2021), 재정자립도가 정책확산에 있어 통계적으로 유의미하다는 것이 밝혀졌다 (석호원, 2010; 조일형·이종구, 2012; 이대웅·권기헌, 2014; 이정철·허만형, 2016; 김강현, 2021). 조직의 규모가 크고 재정력이 높은 지방정부일수록 혁신적인 정

13) 제5회 전국동시지방선거가 치러진 2010년, 제6회 전국동시지방선거가 치러진 2014년, 제7회 전국동시지방선거 치러진 2018년, 그 밖에 2010년 ~ 2020년 사이에 각각의 기초지방자치단체별로 지방자치단체장과 지방의회의원들에 대한 재·보궐선거가 치러진 연도를 선거시기로 처리하였다.

책을 채택할 수 있는 자원을 가지고 있을 가능성이 크다 (이대웅·권기헌, 2014). 따라서 각 지방자치단체의 재정자립도를 노사민정협의회 설치에 영향을 끼칠 수 있는 유의미한 요인으로 가정하여 이를 변수로 통제해 분석에 활용한다. 통계청에서 각 지방자치단체의 세입과목 개편 전 재정자립도(%)를 파악한다.

이와 같은 맥락에서 지방자치단체의 예산 규모를 파악할 수 있는 연간 총 예산액을 통해 예산규모가 자체가 커질수록 각 지역의 일자리 문제 해결, 경제 활성화 등의 지원사항이 수반되는 정책도구로서 노사민정협의회가 신속히 도입될 것이라 가정해 볼 수 있다. 여러 연구에서 지방자치단체의 예산현액, 총 세입예결산, 세출결산액, 자체예산액 등으로 예산규모 및 재정 즉, 자원과 관련한 변수를 설정하였고 (석호원, 2010; 이정철·허만형, 2012; 장석준·김두래, 2012; 김홍주, 2013; 이정철·허만형, 2016; 김혜정, 2017; 한익현·김필, 2020; 탁성숙·권기헌, 2021), 정책확산에 재정적 요소가 유의미함을 밝혀낸 연구도 존재한다 (이정철·허만형, 2012; 김홍주, 2013; 한익현·김필, 2020). 따라서 통계청을 통해 각 지방자치단체의 연간 총 예산액을 파악해 로그함수로 처리하여 변수로 통제한다.

3-3. 지방자치단체 환경(사회·경제적) 요인

노사민정협의회는 지역 노사관계의 안정과 일자리 창출, 지역경제 활성화 등을 목표로 설치될 수 있다 (법제처 국가법령정보센터, 2022). 정책확산의 기제인 경쟁의 관점에서도 다른 지역보다 더 큰 지역경제의 발전을 꾀하고 지역주민의 소득 향상을 위해 지방자치단체가 노사민정협의회라는 정책수단을 도입할 수 있을 것이다. 지역소득수준이 높이기 위해 더욱 경쟁적으로 노사민정협의회의 도입을 꾀할 것이고, 따라서 지역소득수준은 노사민정협의회의 도입에 영향을 끼칠 수 있다. 주민 1인당 지방세 부담액은 지역의 소득과 지방정부의 세입동원 능력을 의미하는데 지역경제규모가 클수록 지방세 부담액도 늘어난다 (문수진·이종열,

2015). 지방세 수입이 사회복지예산 지출(홍성문·정준기, 2022)의 확산에 부정적 영향을 끼친다는 연구결과가 존재하고 지방세액을 지방자치단체의 재정능력을 평가하는 척도로 활용될 수 있지만, 이 연구에서는 지역의 소득수준을 파악하기 위한 척도로 활용하여 통제변수로 설정한다. 여러 연구에서 1인당 지방세액을 변수로 설정하였고 (하민지 외, 2011; 김홍주, 2013; 이석환, 2013; 홍성문·정준기, 2022), 정책확산 요인으로서의 통계적 유의미성을 입증하였다 (이석환, 2013; 홍성문·정준기, 2022). 따라서 각 지방자치단체의 주민 1인당 지방세 부담액을 지역의 소득수준으로 고려하고 측정할 수 있는 변수로 통제하여 지방재정365를 통해 자료를 파악한다.

<표4> 변수의 측정과 자료 출처

구 분	조작적 정의			출 처
종속변수	노사민정협의회 설치 관련 조례 도입 여부		도입 : 1	법제처, 고용노동부
			미도입 : 0	
독립변수 (확산요인)	학습기제	지자체장 재선 여부	재선 성공 : 1	중앙선거관리위원회
			재선 실패 : 0	
	경쟁기제	지역 내 기업체 수	각 지역의 직장 건강보험 적용 사업장 수	통계청
	모방기제	조례 도입 지리적 인접 지자체 수	조례를 도입한 지리적 인접 지자체 수	법제처, 고용노동부

구 분	조작적 정의			출 처
독립변수 (확산요인)	압력 기제	상위 지자체(시·도) 의 관련 조례 도입 여부	조례 도입 : 1	법제처, 고용 노동부
			조례 미도입 : 0	
		노동계 이익집단의 영향력(로그)	각 지역의 직장 건강 보험 적용 가입자 수	통계청
통제변수 (지자체 환경요인)	정치 요인	지자체장 정치이념	진보 : 1	중앙 선거 관리 위원회
			그 외 : 0	
		지방의회 정치이념	진보 : 1	
			그 외 : 0	
		선거 시기	선거연도 : 1	
			그 외 : 0	
	행정 요인	재정자립도	각 지역의 재정자립도 (단위 : %)	통계청
		지자체 예산 규모(로그)	각 지방자치단체의 연간 총 예산액 (단위 : 백만원)	
	사회 경제 요인	지역 소득수준	각 지역의 주민 1인당 지방세 부담액 (단위 : 천원)	지방 재정 365

제 3 절 연구문제

위의 논의들을 통해 보면 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에는 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제를 중심으로 한 확산요인과 함께 각 지방자치단체의 정치, 행정, 사회경제 요인이 유의미한 영향을 끼칠 수 있다는 것을 의미한다. 다수의 우리나라 지방자치단체들에서 도입하여 확산되고 있는 노사민정협의회와 관련한 연구에서는 어떠한 요인이 조례의 제정을 야기하였는지와 확산요인이 작용하여 확산이 이루었는지에 대한 체계적인 분석과 논의가 부족하다. 또한 정책과정참여자로서 각 지역 내 이익집단이 갖는 영향력을 실증적으로 연구하여 이익집단이 지방자치단체의 정책결정에 미치는 영향을 연구해 볼 필요가 있다.

따라서 이 연구의 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제는 지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 영향을 끼친 주요요인인가? 이 연구는 전국 222개 기초지방자치단체의 제도도입 여부를 분석하면서 정책도입과 이를 통한 확산에 영향을 끼칠 수 있는 정치, 행정, 사회경제적 요인과 함께 확산요인의 유의미성을 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제의 관점에서 연구할 것이다.

둘째, 이익집단은 지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 정책과정에서 유의미한 영향력을 끼치는 요인인가? 이 연구는 압력 기제의 관점에서 각 지역 내 노동계 이익집단의 영향력을 분석하면서 이익집단이 정책의 결정과 확산에 영향을 끼친 주요변수임을 밝힐 것이다.

제 4 절 분석방법

분석방법으로는 통계분석프로그램인 STATA17을 사용하여 다수의 정책확산 연구에서 중점적으로 활용하는 사건사분석(EHA : Event History Analysis)인 패널로지스틱회귀분석을 활용해 설명변수들의 영향력을 측

정하여 기초지방자치단체의 노사민정협의회 도입과 확산에 유의미한 영향을 끼친 요인을 분석한다.

사건사[14]분석은 왜 특정대상이 특정시간에 다른 대상보다 특정사건을 경험하게 될 위험이 더 높은 것인가를 설명하는데 그 목적이 있고, 시계열 자료와 횡단면 자료가 결합된 횡단면-시계열 통합분석 기법(Pooled Cross-sectional Time Series)이다 (양창훈, 2008). 즉, 주어진 시간에 발생하는 특정사건의 종단적인 자료를 바탕으로 분석대상이 특정사건을 경험할 위험확률을 분석하는 방법으로서 특정기간 동안 특정정책이 확산되거나 모방되는 형태의 변동에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 경로와 주요인의 영향력의 크기를 파악한다 (김학실, 2016). 사건사분석은 주로 년단위로 사건이 발생할 가능성이 반복되는 것으로 가정하기에 이산적사건사분석방법(Discrete Event History Analysis)이 주로 쓰이고 구체적인 확률회귀함수로는 로짓함수(Logit)나 프로빗함수(Probit)가 사용된다 (Berry·김대진, 2010). 사건발생의 확률을 예측하는 가장 기본적인 접근법은 종단적 연도자료를 이산시간로짓(Discrete-time Logistic)모델을 사용하는 것이다 (양창훈, 2008). 이는 사건이 발생하게 될 위험이 이전에 발생한 사건에 의해서 영향을 받지 않는다고 가정하기에 반복되지 않은 단일 사건에 대한 사건사분석은 이산시간로짓모델을 활용해 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향을 분석하고자 하는 것이다 (양창훈, 2008). Berry·Berry(1990)는 복권제도 도입에 관한 연구에서 주로 의학 분야의 연구에서 사용되는 생존분석(Survival Analysis) 방법을 응용해 기본적인 영양상태 등 내적요인과 병원균의 전염 등 외부전파요인이 질병에 영향을 주는 것처럼 정책의 도입도 내부결정요인과 확산요인에 의해 도입되는 것으로 파악하여 이를 정책연구에 활용해 정책도입에 미치는 영향을 효과적으로 분석했고, 이 방법을 사건사분석이라 하며 복권제도 연구 이후 많은 정책확산 연구들이 이를 사용했다 (Berry·김대진, 2010).

사건사분석의 기본개념을 구체적으로 보면, 상태(State)는 종속변수의

14) 사건사(event history)는 주어진 시간에서 일어나는 사건의 종단적인 자료로 정의된다 (양창훈, 2008).

분류기준으로서 특정대상은 특정시점에 오직 하나의 상태를 선택하게 되고, 결국 지방정부는 특정시점에 채택과 비채택(adopt and not adopt) 중에 하나의 상태만을 선택한다 (양창훈, 2008). 사건(Event)은 원시상태(origin state)에서 다른 하나의 종착상태(destination state)로 전환되는 것 즉, 특정대상이 일정기간 동안 특정사건을 경험하게 되는 것을 나타내고, 이는 조례를 채택하지 않았던 상태에서 특정시점에 조례를 채택한 상태로 전환되는 것을 의미한다 (양창훈, 2008). 위험기간(Risk period)은 특정대상이 특정사건에 노출되어 있는 기간을 의미하는데 지방정부가 조례를 채택할 수 있는 가능성은 계속 존재하게 되고 실질적으로 채택하기 전까지는 채택할 위험성이 존재하는 것이며 이 기간을 나타내는 것이다 (양창훈, 2008). 사건이 일어나기 전 상태의 기간(Duration)은 위험기간동안 사건이 일어나지 않을 경우의 기간 즉, 지방정부가 원시상태로 있는 시간을 나타낸다 (양창훈, 2008). 한편, 생존함수(Survival Function)는 특정시간에 사건이 발생하지 않을 확률을 나타내고, 재해율(Hazard rate)은 사건이 특정시간에 발생할 확률을 의미하는데 사건사분석은 위험기간 동안 사건이 발생하지 않다가 특정시간에 사건이 발생하게 될 조건부 확률인 재해율을 예측하는 것이고 (양창훈, 2008), 재해율 즉, 위험율은 각 지방정부가 조례를 채택할 확률을 의미한다 (하민지 외, 2011).

제 4 장 분석결과

제 1 절 기초통계분석 결과

이 연구에서 활용되는 종속변수, 독립변수, 통제변수의 특징을 살펴보

고자 <표8>과 같이 기초통계분석을 실시하여 각 변수들의 평균, 표준편차, 최소값, 최대값을 산출하였다. 총 222개의 기초지방자치단체를 대상으로 연구의 분석기간인 2010년도부터 2020년까지 11년간의 자료를 분석하여 총 2,442개의 관찰개수를 확인할 수 있다. 노사민정협의회 설치와 관련한 조례 도입 여부를 나타내는 종속변수의 경우 도입 '1', 미도입 '0'의 더미변수로서 평균은 0.3697, 표준편차는 0.4828, 최소값은 0, 최대값은 1을 나타내고 있다.

독립변수의 경우, 학습기제를 나타내는 지방자치단체장의 재선 여부는 평균 0.8239, 표준편차 0.3809, 최소값 0, 최대값 1을 나타낸다. 경쟁기제로서 각 지역의 기업체 수는 평균 6,297.3, 표준편차 7,705.0, 최소값 130, 최대값 66,843으로 확인되었다. 모방기제인 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 평균 1.8845, 표준편차 1.7114, 최소값 0, 최대값 8을 나타냈다. 압력기제로서 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부는 도입 '1', 미도입 '0'으로 하여 평균 0.9258, 표준편차 0.2620, 최소값 0, 최대값 1이고, 또 다른 압력기제인 노동계 이익집단의 영향력을 나타내는 각 지역의 노동자 수는 로그함수로 처리하여 평균 10.4917, 표준편차 1.2078, 최소값 7.7939, 최대값 13.0731이다.

통제변수의 경우, 지방자치단체장의 정치이념을 가변수로서 진보 '1', 그 외 '0'으로 하여 평균 0.4598, 표준편차 0.4984, 최소값 0, 최대값 1을 나타냈고, 지방의회의 정치이념도 마찬가지로 진보당에 속한 의원이 다수인 경우 '1', 그 외 '0'으로 하여 평균 0.4242, 표준편차 0.4943, 최소값 0, 최대값 1로 확인하였다. 선거 시기는 선거가 치러지는 연도 '1', 그 외 연도 '0'으로 하여 평균 0.2919, 표준편차 0.4547, 최소값 0, 최대값 1이다. 재정자립도는 백분율로 나타내어 평균 0.2663, 표준편차 0.1438, 최소값 0.066, 최대값 0.829로 나타났다. 지방자치단체의 예산 규모는 백만원 단위의 연간 총 예산액을 로그함수 처리하여 평균 13.0356, 표준편차 0.5482, 최소값 11.3599, 최대값 15.0664로 확인하였다. 지역 소득수준의 경우 천원 단위의 주민 1인당 지방세 부담액을 측정하여 평균 440.880, 표준편차 298.305, 최소값 33, 최대값 6,685로 확인했다.

<표5> 기초통계분석 결과

구 분	변 수	개 수	평 균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	노사민정협의회 조례 도입 여부	2,442	0.3697	0.4828	0	1
독립 변수	지자체장의 재선 여부	2,442	0.8239	0.3809	0	1
	지역 내 기업체 수	2,442	6,297.3	7,705.0	130	66,843
	조례 도입 지리적 인접 지자체 수	2,442	1.8845	1.7114	0	8
	상위 지자체의 조례 도입 여부	2,442	0.9258	0.2620	0	1
	노동계 이익집단의 영향력(로그)	2,442	10.4917	1.2078	7.7939	13.0731
통제 변수	지자체장의 정치이념	2,442	0.4598	0.4984	0	1
	지방의회의 정치이념	2,442	0.4242	0.4943	0	1
	선거 시기	2,442	0.2919	0.4547	0	1
	재정자립도	2,442	0.2663	0.1438	0.066	0.829
	지자체 예산 규모(로그)	2,442	13.0356	0.5482	11.3599	15.0664
	지역 소득수준	2,442	440.880	298.305	33	6,685

제 2 절 상관분석 결과

이 연구에서 활용되는 종속변수, 독립변수, 통제변수 간의 상관관계를 살펴보고자 유의수준 0.05와 0.01에서 통계적으로 유의미한지에 대해 <표9>와 같이 Pearson 상관분석을 실시하여 상관계수를 도출하였다. 노사민정협의회 설치와 관련한 조례 도입 여부를 나타내는 종속변수의 경우 지자체장 재선 여부(0.0846, p<0.01), 기업체 수(0.1356, p<0.01), 조례 도입 지리적 인접 지자체 수(0.3898, p<0.01), 상위 지자체 조례 도입 여부(0.1714, p<0.01), 노동계 이익집단(0.2216, p<0.01), 지자체장 정치이념(0.1272, p<0.01), 지방의회 정치이념(0.1904, p<0.01), 재정자립도(0.1402, p<0.01), 지자체 예산액(0.4529, p<0.01), 지역소득수준(0.2480, p<0.01)과 유의미한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타난 반면, 선거 시기(-0.1076, p<0.01)는 유의미한 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이 중에서 지자체 예산액과 가장 높은 상관관계를 보였다.

독립변수의 경우, 학습기제를 나타내는 지방자치단체장의 재선 여부는 조례 도입 지리적 인접 지자체 수(0.1039, p<0.01), 상위 지자체 조례 도입 여부(0.3001, p<0.01), 지자체 예산액(0.0742, p<0.01), 지역소득수준(0.0512, p<0.05)과 유의미한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났고, 지자체장 정치이념(-0.0415, p<0.05), 선거 시기(-0.7057, p<0.01)와는 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이 중 선거시기와 가장 높은 상관관계를 나타냈다. 경쟁기제로서 각 지역의 기업체 수는 조례 도입 지리적 인접 지자체 수(0.1340, p<0.01), 상위 지자체 조례 도입 여부(0.0545, p<0.01), 노동계 이익집단(0.7281, p<0.01), 지자체장 정치이념(0.2362, p<0.01), 지방의회 정치이념(0.1375, p<0.01), 재정자립도(0.7104, p<0.01), 지자체 예산액(0.5384, p<0.01), 지역소득수준(0.1008, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났고, 선거 시기(-0.0441, p<0.05)와는 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이 중 노동계 이익집단과 가장 높은 상관관계를 보였다. 모방기제인 조례 도입 지리적 인접 지자체 수는 상위 지자체 조례 도입 여부(0.2440, p<0.01), 노동계 이익집단

(0.1677, p<0.01), 지자체장 정치이념(0.1319, p<0.01), 지방의회 정치이념(0.1650, p<0.01), 재정자립도(0.1052, p<0.01), 지자체 예산액(0.4620, p<0.01), 지역소득수준(0.2677, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 보였고, 선거 시기(-0.1230, p<0.01)와는 음(-)의 상관관계를 보였으며 지자체 예산액과 가장 높은 상관관계를 보였다. 압력기제로서 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부는 지방의회 정치이념(0.0689, p<0.01), 지자체 예산액(0.1854, p<0.01), 지역소득수준(0.0650, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 보였고, 선거 시기(-0.3375, p<0.01), 재정자립도(-0.0841, p<0.01)와는 음(-)의 상관관계를 보였으며 지자체장 재선 여부(0.3001, p<0.01)와 가장 높은 상관관계를 보였다. 또 다른 압력기제인 노동계 이익집단의 영향력을 나타내는 각 지역의 노동자 수는 지자체장 정치이념(0.2818, p<0.01), 지방의회 정치이념(0.1483, p<0.01), 재정자립도(0.6954, p<0.01), 지자체 예산액(0.5668, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 보였고, 각 지역의 기업체 수(0.7281, p<0.01)와 가장 높은 상관관계가 확인되었다.

한편, 통제변수의 경우도 살펴보면 지자체장 정치이념은 지방의회 정치이념(0.6011, p<0.01), 재정자립도(0.2108, p<0.01), 지자체 예산액(0.2128, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 보였고, 지방의회 정치이념과 가장 높은 상관관계를 가졌다. 지방의회 정치이념은 재정자립도(0.0698, p<0.01), 지자체 예산액(0.2514, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 가졌고, 지자체장 정치이념(0.6011, p<0.01)과 가장 높은 상관관계를 보였다. 선거 시기는 지자체 예산액(-0.1157, p<0.01), 지역소득수준(-0.1051, p<0.01)과 음(-)의 상관관계를 갖으며, 지방자치단체장의 재선 여부(-0.7057, p<0.01)와 가장 높은 상관관계를 갖는 것으로 확인되었다. 재정자립도는 지자체 예산액(0.3450, p<0.01), 지역소득수준(0.3501, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 갖고, 각 지역의 기업체 수(0.7104, p<0.01)와 가장 높은 상관관계를 가졌다. 지자체 예산액은 지역소득수준(0.3054, p<0.01)과 양(+)의 상관관계를 갖고, 각 지역의 노동자 수(0.5668, p<0.01)와 가장 높은 양(+)의 상관관계를 보인다. 마지막으로 지역소득수준은 재정자립도(0.3501, p<0.01)와 가장 높은 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 분석하였다.

<표6> 상관분석 결과

변 수	조례 도입 여부	지자체장 재선 여부	기업체 수	조례 도입 인접 지자체 수	상위지자체 도입 여부	노동계 이익집단
조례 도입 여부	1.0000					
지자체장 재선 여부	0.0846**	1.0000				
기업체 수	0.1356**	0.0205	1.0000			
조례 도입 인접 지자체수	0.3898**	0.1039**	0.1340**	1.0000		
상위지자체 도입 여부	0.1714**	0.3001**	0.0545**	0.2440**	1.0000	
노동계 이익집단	0.2216**	0.0174	0.7281**	0.1677**	0.0065	1.0000

※ *P<0.05, **P<0.01

변 수	조례 도입 여부	지자체장 재선 여부	기업체 수	조례 도입 인접 지자체 수	상위지자체 도입 여부	노동계 이익집단
지자체장 정치이념	0.1272**	-0.0415*	0.2362**	0.1319**	0.0321	0.2818**
지방의회 정치이념	0.1904**	-0.0317	0.1375**	0.1650**	0.0689**	0.1483**
선거 시기	-0.1076**	-0.7057**	-0.0441*	-0.1230**	-0.3375**	-0.0327
재정자립도	0.1402**	-0.0316	0.7104**	0.1052**	-0.0841**	0.6954**
예산	0.4529**	0.0742**	0.5384**	0.4620**	0.1854**	0.5668**
지역소득	0.2480**	0.0512*	0.1008**	0.2677**	0.0650**	0.0082

변 수	지자체장 정치이념	지방의회 정치이념	선거 시기	재정자립도	예산	지역소득
지자체장 정치이념	1.0000					
지방의회 정치이념	0.6011**	1.0000				
선거 시기	0.0165	0.0210	1.0000			
재정자립도	0.2108**	0.0698**	0.0046	1.0000		
예산	0.2128**	0.2514**	-0.1157**	0.3450**	1.0000	
지역소득	-0.0006	0.0200	-0.1051**	0.3501**	0.3054**	1.0000

제 3 절 사건사분석 결과

1. 다중공선성 검정 결과

독립변수 간의 상관관계가 높을 때는 일반적으로 가정하는 “다른 변수가 일정할 때”라는 조건을 충족하지 못하게 되고 이를 회귀분석에서 다중공선성(Multicollinearity)의 문제라고 하며, 다중공선성의 문제가 발생하면 한 설명변수의 변화가 다른 설명변수의 변화를 야기한다 (고길곤, 2019). 이는 상관관계가 높은 독립변수들을 모형에 포함시킴으로써 유의해야 할 변수의 결과가 반대로 나타날 가능성을 의미한다 (민인식·최필선, 2020). 다중공선성의 문제는 회귀계수의 신뢰성(Reliability)을 낮추는 문제를 발생시킨다 (고길곤, 2019). VIF(Variance Inflation Factor, 분산팽창계수) 즉, 상관관계가 높은 변수로 인해 추정계수의 표준오차가 커지는 정도를 측정하여 다중공선성 여부를 검정할 수 있다 (민인식·최필선, 2020). VIF 값은 지수분포적으로 증가하는데 일반적으로 10보다 크면 심각한 다중공선성의 문제가 있다고 본다 (고길곤, 2019).

이 연구에서의 설명변수 즉, 독립변수와 통제변수를 대상으로 다중공선성 검정을 실시한 결과는 아래 <표7>과 같다. 모든 설명변수들의 VIF 값이 10(1/VIF 값 0.1)을 넘지 않고, 가장 높은 VIF 값을 갖는 설명변수인 재정자립도의 경우도 VIF 값이 3.79로 이 연구에서의 설명변수들은 다중공선성의 문제는 없는 것으로 판단된다.

<표7> 다중공선성 검정 결과

변 수	VIF	1/VIF
지자체장의 재선 여부	2.02	0.495217
지역 내 기업체 수	3.03	0.329662
조례 도입 지리적 인접 지자체 수	1.38	0.724076
상위 지자체의 조례 도입 여부	1.24	0.806969
노동계 이익집단의 영향력	3.65	0.273806

변 수	VIF	1/VIF
지자체장의 정치이념	1.68	0.593570
지방의회의 정치이념	1.65	0.606860
선거 시기	2.09	0.479524
재정자립도	3.79	0.263651
지자체 예산 규모	2.59	0.386109
지역 소득수준	1.80	0.554399
Mean VIF	2.27	

2. 하우스만 검정 결과

패널선형회귀모형에서 오차항을 고정효과로 볼 것인지, 확률효과로 볼 것인지에 따라 추정방법이 달라지며, 고정효과모형인지 확률효과모형인지 판단할 때 일차적으로 중요한 기준은 데이터에서 패널 개체의 특성을 의미하는 오차항에 대한 추론(Inference)이다 (민인식·최필선, 2022). 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본의 개념이면 오차항은 확률분포를 따른다고 가정할 수 있으나, 주어진 패널 개체들이 특정 모집단 그 자체라면 오차항은 확률분포를 따른다고 할 수 없다 (민인식·최필선, 2022). 하우스만 검정(Hausman test)을 이용하여 추정모형의 선택을 가설검정 할 수 있고, 하우스만 검정의 귀무가설과 대립가설은 아래 <표8>과 같다 (민인식·최필선, 2022). 귀무가설이 맞다면 고정효과 추정량과 확률효과 추정량 모두 일치추정량이므로 체계적인 차이가 존재하지 않을 것이기에 확률효과모형이 더 효율적이고, 그와 반대로 귀무가설이 틀리다면 확률효과추정량은 일치추정량이 아니므로 고정효과추정량과 체계적인 차이가 발생하여 고정효과모형을 선택하게 된다 (민인식·최필선, 2022).

따라서 하우스만 검정 결과 <표8>과 같이 p값(1.0000)이 0.01보다 크기에 귀무가설을 채택할 수 있다. 즉, 이 연구에서는 확률효과모형이 더 효율적인 모형임을 확인할 수 있어 이를 활용해 연구를 수행할 것이다.

<표8> 하우스만 검정 가설 및 결과

가 설	검정 결과
$H_0 : Cov(x, u_i) = 0$ $H_1 : Cov(x, u_i) \neq 0$	chi2(4) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B) = 0.00 Prob>chi2 = 1.0000

3. 조례의 확산요인 분석 결과

이 연구에서는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치와 관련한 조례 도입에 영향을 끼치는 요인 즉, 독립변수인 확산요인의 효과를 분석하기 위해 사건사분석으로 패널로지스틱분석의 확률효과모형을 통해 <표9>와 같은 결과를 도출하였다. 먼저, 이 연구에서 활용되는 연구모형(Wald chi2 = 319.38, Prob > 0.0000)은 통계적으로 유의미하게 적합한 것으로 분석되었다.

「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례와 「노사관계 발전 지원」 조례의 확산에 영향을 끼치는 요인으로는 확산요인의 경쟁기제인 각 지역의 기업체 수, 모방기제인 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수, 압력기제인 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부와 노동계 이익집단의 영향력이 통계적으로 유의미한 변수임이 확인되어 노사민정협의회 설치 관련 조례의 확산에 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 통제변수인 지방자치단체 환경요인으로는 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거시기와 각 지방자치단체의 예산 규모가 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 하지만, 이 밖에 학습기제로서 지방자치단체장의 재선 여부는 통계적으로 유의미하지 않아 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 영향을 끼치지 못한다. 또한, 지방자치단체 환경요인인 정치요인으로서 지방자치단체장 정치이념과 지방의회 정치이념, 행정요인으로서 재정자립도, 사회경제요인으로서 지역 소득수준 역시 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다.

분석결과 값을 구체적으로 살펴보면 확산요인의 경쟁기제인 각 지역의

기업체 수는 유의확률 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하며 Coefficient 값은 -0.0002, 승산비는 0.9997로 음(-)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 모방기제인 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체 수는 유의확률 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하며 Coefficient 값은 2.5513, 승산비는 12.8244로 양(+)의 영향을 끼치는 것으로 확인되었다. 압력기제인 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부는 유의확률 0.05 수준에서 통계적으로 유의미하며 Coefficient 값은 4.5474, 승산비는 94.3902로 양(+)의 영향을 끼치고, 노동계 이익집단의 영향력은 유의확률 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하며 Coefficient 값은 2.8634, 승산비는 17.5216으로 역시 양(+)의 영향을 끼침이 나타났다. 한편, 통제변수에서 지방자치단체 환경요인은 정치요인으로서 선거 시기가 Coefficient 값 -1.1639, 승산비 0.3122로 유의확률 0.1 수준에서 통계적으로 유의미함이 밝혀졌다. 행정요인으로서 각 지방자치단체의 예산 규모인 연간 총 예산액은 Coefficient 값 5.5220, 승산비 250.1525로 유의확률 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하다.

<표9> 패널로지스틱분석 결과

변 수			Coefficient	Std. err.	Sig.	Odds ratio
확산요인	학습기제	지자체장 재선 여부	-0.2822	0.8443	0.738	0.7541
	경쟁기제	각 지역 기업체 수	-0.0002***	0.0000	0.001	0.9997
	모방기제	조례 도입 지리적 인접 지자체 수	2.5513***	0.3874	0.000	12.8244
	압력기제	상위 지자체의 조례 도입 여부	4.5474**	2.0299	0.025	94.3902
		노동계 이익집단	2.8634***	0.7453	0.000	17.5216

변 수			Coefficient	Std. err.	Sig.	Odds ratio
지자체 환경 요인	정치 요인	지자체장 정치이념	0.9634	0.8980	0.283	2.6207
		지방의회 정치이념	-0.9188	0.9654	0.341	0.3989
		선거 시기	-1.1639*	0.6666	0.081	0.3122
	행정 요인	재정자립도	5.2610	5.7795	0.363	192.6828
		지자체 예산 규모	5.5220***	1.5501	0.000	250.1525
	사회 경제 요인	지역 소득수준	0.0003	0.0011	0.782	1.0003
상수항			-131.6238***	17.6386	0.000	6.86e-58
N		2,442	Wald chi2	319.38***		
Log Likelihood			-448.73634			

※ *P<0.1, **P<0.05, ***P<0.01

이에 아래 <표10>과 같이 이 연구에서의 각각의 연구가설을 채택하거나 기각 할 수 있다. 경쟁기제 2-1, 모방기제 3-1, 압력기제 4-1 및 4-2 가설을 채택하였고, 학습기제 1-1 가설은 기각되었다.

<표10> 연구가설 채택/기각 정리

구 분	가 설	채택/기각 여부
학습 기제	1-1 : 기초지방자치단체장의 재선 여부는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
경쟁 기제	2-1 : 지역 내 기업체 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.	채택

구 분	가 설	채택/기각 여부
모방 기제	3-1 : 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
압력 기제	4-1 : 상위 지방자치단체의 조례 도입은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
	4-2 : 노동계 이익집단의 영향력(지역 내 근로자 수)은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택

먼저, 경쟁기제의 관점에서 각 지역 내 기업체 수는 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 부정적인 음(-)의 영향을 끼치는 것으로 분석되었다. 이는 경쟁이 각 정부가 다른 정부에 대해 자원, 주민, 기업 등을 더 획득하거나 유지하기 위한 동기에서 발생한다는 것(한익현·김필, 2020)을 근거로 하여 지역에 경제적 이익을 제공하는 기업이라는 자원을 각 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 빼앗기지 않고 경쟁적으로 지역에 유지시키기 위해 정책과정에서 기업에 노동규제를 부과하는 노사민정협의회 도입이 이루어지지 않아 조례 확산에 부정적인 영향을 야기할 것이라는 가정을 지지하는 결과이다.

또한, 모방기제의 관점에서 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 즉, 인접한 지방자치단체의 조례 도입이 많아질수록 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 긍정적인 양(+)의 영향을 끼치는 것으로 확인되었다. 이는 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 같아지기 위해 모방하고 (탁성숙·권기헌, 2021), 한 지방자치단체의 정책도입이 다른 지방자치단체의 정책도입 가능성에 영향을 미치게 한다

는 기존연구(이석환, 2013)를 지지한다. 전국 지방자치단체 및 동일 광역 내 지방자치단체의 조례 도입 이외에 지리적 인접 지방자치단체의 조례 도입이 확산에 긍정적인 영향을 끼친다는 선행연구(배상석 외, 2007; 김홍주, 2013; 이석환, 2013; 김강현, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 이석환, 2022; 홍성문·정준기, 2022)와 같은 결과를 보이는 연구결과이다. 결론적으로 기초지방자치단체는 다른 지방자치단체의 노사민정협의회 설치와 관련한 조례를 모방하여 조례를 도입하게 되고, 이로 인해 지방자치단체 간에 조례가 확산되는 경향을 띠고 있는 것이다.

압력기제의 관점에서도 선행연구 결과와 같이 상위 지방자치단체의 조례 도입은 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 확산에 양(+)의 영향을 끼치는 것으로 분석되었다. 각 정부들은 국가적 수준이나 지역적 수준에서 제시되는 기준을 따라야 하는 압력이 존재하고 (Walker, 1969), 상위 정부의 정책은 하위 정부가 활동하는 규범적·인지적 환경으로 작용해 하위 정부의 정책도입에 정당성을 제공한다는 이론을 통해 (이석환, 2013), 상위 지방자치단체의 조례 도입이 정책확산에 긍정적인 영향을 끼칠 것을 가정하여 기존 선행연구(이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013; 김홍주, 2015; 김학실, 2016; 장석준·허준영, 2016; 정다정 외, 2018; 한익현·김필, 2020; 김강현, 2021; 탁성숙·권기헌, 2021; 이석환, 2022; 홍성문·정준기, 2022)와 같이 유의미한 영향을 끼쳐 노사민정협의회의 도입과 확산에는 상위 지방자치단체로부터의 하향적 압력이 작용하는 것으로 확인되었다.

또한, 압력기제의 관점에서 지역 내 근로자수로 측정한 노동계 이익집단의 영향력도 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치 관련 조례 도입 확산에 긍정적인 양(+)의 영향을 끼친다는 결과가 도출되었다. 다른 지방자치단체의 정책이 자신들에게 많은 편익을 가져다 줄 것이라고 판단되면 주민들은 자신들이 속한 지방자치단체에도 해당정책의 도입을 강력하게 요구하는 정치적 압력을 가하여 정책이 채택되어 확산된다는 것을 통해 (Berry·김대진, 2010), 노동계 이익집단이 직접 참여하여 노동계에 노동환경 개선 등의 이익을 가져다줄 노사민정협의회 도입에 압력을 가

할 것이라는 가정이 실제 분석결과 유의미하다는 것이 확인되었다.

한편, 학습기제의 관점에서 학습능력이 있는 정책결정자가 정치인의 재선 결과에 긍정적인 영향을 끼친 정책을 도입할 가능성이 높고 (이석환, 2022), 다른 지역에서 성공한 경험이 있거나 효과적이었다고 판단되는 정책을 학습한다는 것을 근거로 하여 (Berry·김대진, 2010; 이대웅·권기헌, 2014), 기초지방자치단체장의 선거에서의 재선 여부는 노사민정협의회 설치 관련 조례의 확산에 긍정적인 양(+)의 영향을 끼칠 것으로 가정하였으나, 실제 분석결과 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 확인되었다. 이는 기존 선행연구에서 지방자치단체장의 재선 성공이 정책 확산에 통계적으로 유의미한 영향을 끼친다는 결과와는 반대되는 분석결과이다 (권경환, 2007; 이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013; 홍성준·정문기, 2022). 즉, 노사민정협의회의 도입과 확산에는 지방자치단체장의 재선 여부가 큰 영향을 끼치지 못한다.

통제변수로서 각 지방자치단체의 환경요인에서는 정치요인으로서 선거시기가 선행연구(석호원, 2010; 김홍주, 2013; 장석준·허준영, 2016; 탁성숙·권기헌, 2021)와 같이 노사민정협의회의 도입과 확산에 영향을 끼치는 통계적으로 유의미한 요인으로 확인되었다. 또한, 다른 선행연구에서와 같이 (이정철·허만형, 2012; 김홍주, 2013; 한익현·김필, 2020), 행정요인으로서 각 지방자치단체의 예산 규모도 노사민정협의회에 통계적으로 유의미한 요인으로 분석되었다. 하지만, 이 밖에 정치요인으로서 지방자치단체장 및 지방의회 정치이념은 통계적으로 유의미하지 않아, 노동정책에 많은 관심을 가질 것이라고 예상되는 진보적 성향을 가진 단체장이나 지방의회에서 진보적 성향의 정당이 다수당을 차지하더라도 노사민정협의회의 확산에는 큰 영향을 끼치지 않는 것으로 확인되었다. 이는 지방자치단체장의 정치이념이 유의미한 영향을 끼친다는 선행연구(최상한, 2010; 장석준·김두래, 2012; 김홍주, 2013; 이대웅·권기헌, 2014; 김학실, 2016; 이정철·허만형, 2016;)와 지방의회 정치이념이 정책확산에 유의미하다는 선행연구(하민지 외, 2011; 이정철·허만형, 2016)와는 다른 결과를 보인다. 행정요인으로서 재정자립도도 정책확산에 있어 통계적으로 유의

미하다는 선행연구(석호원, 2010; 조일형·이종구, 2012; 이대웅·권기헌, 2014; 이정철·허만형, 2016; 김강현, 2021)와 달리 노사민정협의회의 확산에는 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 고용노동부에서 지방자치단체의 재정자립도에 따라 지역노사민정협력 활성화 사업 보조금을 지급함에도 불구하고 이는 확산에 큰 영향을 끼치지 못하였다. 마지막으로 사회경제요인으로서 지역소득수준도 기존 선행연구(이석환, 2013; 홍성문·정준기, 2022)와 달리 통계적으로 유의미하지 않아, 노사민정협의회의 확산에는 영향을 끼치지 않는 것으로 확인되었다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 요약

이 연구는 「노사민정협의회 설치 및 운영 조례」(「노사관계 발전 지원 조례」)의 기초지방자치단체 간 확산요인을 밝혀보는데 그 목적이 있다. 확산요인을 중점적으로 실증분석하며 이익집단이 조례의 도입과 확산에 끼친 영향력에 대해서도 함께 연구한다. 노동정책과 노사관계와 관련한 현안이 산적한 우리나라에서 이를 해결할 정책도구로서 노사민정협의회가 도입되지 않은 지방자치단체의 제도 도입과 확산에 중요한 요인은 무엇인지 파악하는데 도움이 될 것이다. 또한, 2010년 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」이 제정된 이래로 해당 조례가 지방자치단체 간에 확산되는 경향을 보이고 있어 어떠한 확산기제를 통해 정책확산이 발생하는지 분석할 필요가 있다. 정책과정에 있어 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스가 확대되며 이익집단의 영향력이 더욱 커지고 있는 상황

에서 이익집단의 영향력을 실증적으로 분석한다는 것에서도 이 연구는 중요성을 가지고 있다.

이에 정책확산모형에 의한 정책확산의 주요 원인인 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제에 대한 이론적 논의를 바탕으로 정책확산 연구에서 주로 활용되는 사건사분석 방법인 패널로지스틱분석을 통해 학습기제로서 지방자치단체장의 재선 여부, 경쟁기제로서 각 지역의 기업체 수, 모방기제로서 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수, 압력기제로서 상위 지방자치단체의 조례 도입 여부와 노동계 이익집단의 영향력을 주요 설명변수로 설정해 연구를 실시하였다.

이를 바탕으로 기초지방자치단체의 노사민정협의회 설치와 관련한 조례의 확산요인에 대한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 경쟁기제로서 지역 내 기업체 수는 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미친다. 이는 각 지방자치단체가 기업이라는 자원을 경쟁적으로 유지하기 위해 조례가 도입되지 않고 확산이 일어나지 않는 것을 의미한다. 둘째, 모방기제로서 조례를 도입한 지리적 인접 지방자치단체의 수는 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 이를 통해 지방자치단체는 지리적으로 인접해 있는 다른 지방자치단체를 모방해 조례를 도입하여 조례가 수평적으로 확산되는 경향을 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 셋째, 압력기제로서 상위 지방자치단체의 조례 도입은 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 상위 지방자치단체로부터의 수직적 하향적 압력이 작용하여 노사민정협의회의 도입과 확산이 발생한다. 넷째, 압력기제로서 노동계 이익집단의 영향력도 조례의 확산에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 지역 내 근로자 수가 많을수록 노동계에 유리한 정책의 도입을 위해 이들이 정치적 압력을 가하여 조례의 확산이 이루어지고 있는 것이다. 이는 정책과정에서 특히, 노사민정협의회의 도입과 같은 노동 관련 정책과정에서 이익집단이 이해관계자이자 정책과정참여자로서 영향력을 끼친다는 것을 보여준다. 한편, 이 연구의 통제변수인 지방자치단체의 환경요인으로서 정치요인인 지방자치단체의 선거 시기와 행정요인인 지방자치단체 예산 규모 즉, 연간

총 예산액도 통계적으로 유의미한 요인임이 밝혀졌다.

하지만 학습기제의 관점에서 기초지방자치단체장의 재선 여부는 조례의 확산에 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 드러났다. 노사민정협의회의 사례에서는 지방자치단체장에게 다른 지방자치단체에서 효과적으로 작동되어 정치인의 재선에 도움이 된 노사민정협의회에 대한 학습효과가 발휘되지 않는 것이다. 또한, 통제변수로서 지방자치단체의 정치적 환경요인인 지방자치단체장 및 지방의회의 정치이념과 행정적 환경요인인 재정자립도, 사회경제적 환경요인인 지역 소득수준 역시 통계적으로 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 분석되었다.

제 2 절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의

이 연구는 정책확산요인론을 바탕으로 「노사민정협의회 설치 및 운영」 조례의 기초지방자치단체 간 확산요인에 대해 분석하였다. 이에 이 연구가 갖는 이론적, 정책적 의의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 조례 도입 즉, 확산에는 각각의 지방자치단체가 갖는 내부적 환경요인보다 지방자치단체 간 외부적 확산요인의 영향력이 더 크다는 것을 확인하였다. 정책확산과 관련한 선행연구들에서 확산의 방향에 따른 수평적·수직적 차원에서 확산요인을 연구한 것과 달리 확산의 원인이 되는 학습, 경쟁, 모방, 압력 기제를 중심으로 조례의 확산요인을 분석했다는 것에서도 의미가 있다. 이를 통해 노사민정협의회의 설치와 관련한 조례의 확산에는 경쟁, 모방, 압력 기제가 유의미하게 작동함을 분석해내었다. 즉, 이 연구를 통해 지방자치단체 간 외부적 확산요인에 의해 정책확산이 발생한다는 정책확산요인론을 다시 한 번 검증하고 지지했다는 점에서 그리고 노사민정협의회의 설치와 관련한 조례는 정책확산 연구의 분석대상

으로 가치가 있다는 것을 밝혔다는 점에서 이 연구는 이론적 함의를 갖는다.

둘째, 아직 연구가 수행되지 않은 다수의 기초지방자치단체에서 도입한 노사민정협의회 제도의 도입에 영향을 끼친 즉, 확산요인에 대해 실증분석한 점에서 이 연구는 의의를 갖는다. 특히 노동, 노사관계와 관련한 분야의 기초지방자치단체 조례에 대한 정책확산 연구가 정책학 분야에서 활발히 이루어지지 않고 있다는 점에서 이 연구는 정책확산과 노동 및 노사관계 정책 분야에 기여한 점이 있다. 현재 우리나라는 최저임금 인상, 근로시간 단축, 중대재해처벌법 시행, 일자리 창출, 노동환경 개선 등 노사 간 갈등이 격화되고 노동 관련 현안이 산적해 있다. 따라서 이러한 문제를 해결할 정책도구로서 중요성을 갖는 노사민정협의회의 확산요인에 대한 이 연구는 아직 제도가 확산되지 않은 지방자치단체의 조례 도입가능성을 예측하는데 도움이 되고, 적실성과 시의성 모두를 갖는 것으로 판단된다.

셋째, 정책과정참여자로서 정책과정에서 이익집단이 갖는 영향력을 밝혀냈다는 점에서도 의의가 있다. 정책과정에 참여하는 이익집단의 영향력에 대해서는 상반된 연구결과가 존재한다. 하지만, 이 연구를 통해 노사민정협의회의 직접적인 이해관계자로서 노동계 이익집단은 노사민정협의회의 도입과 확산에 큰 영향력을 끼친다는 것이 확인되었다. 이는 노동, 노사관계와 관련한 혁신적인 정책과정에 있어 주요 정책행위자로서 이익집단을 중요하게 고려해야 한다는 정책적 시사점을 도출한다. 특히, 과거와는 달리 각 지역의 거버넌스 차원에서 정책이 활발히 논의되고 집행되는 최근의 정책 환경에서 지방정부는 이익집단과의 상호협력을 더욱 도모해야 한다는 함의점을 갖는다.

2. 연구의 한계

노사민정협의회의 확산요인을 이론적으로 검증하고 이를 기반으로 정책적 함의점도 도출해냈음에도 불구하고, 이 연구는 다음과 같은 부분에

서 한계점을 갖고 추후 후속연구에서의 보완이 필요하다. 첫째, 이 연구에서의 연구모형 외에 지방자치단체 간 정책확산에 영향을 미치는 다른 요인을 모두 고려하지 못한 한계를 갖는다. 데이터 확보 및 측정의 한계로 노사민정협의회의 도입과 확산에 영향을 끼칠 수 있는 지역의 시민단체 수, 노사분규 건수, 산업재해 건수 등을 연구모형에 포함하지 못하였고, 조례의 확산이 계속 발생하고 있는 2021년을 연구의 분석기간으로 설정하지 못하였다. 또한, 모방 기제의 관점에서 다른 선행연구들에서 활용한 동일 행정구역 수준에서 조례를 도입한 지방자치단체의 개수 등을 주요 설명변수로 설정하지 않은 것 역시 한계점으로 지적된다. 이에 후속연구에서는 향후 조례가 도입되는 기초지방자치단체를 포함해 확산요인을 더욱 엄밀히 검증할 수 있는 설명변수를 연구모형에 설정하여 모형의 적합성을 높일 필요가 있다. 또한, 인터뷰와 같은 질적방법을 통해 노사민정협의회 정책과정에 직접 참여하는 지방자치단체장, 담당 공무원, 경영계·노동계 이익집단, 시민의 인식과 의지 등을 추가해 적실성 높은 확산요인 분석도 필요할 것이다.

둘째, 정책확산에 영향을 끼치지 못하는 요인들에 대한 이론적 근거를 체계적으로 논의하지 못하였다. 노사민정협의회의 설치와 관련한 조례의 확산에서는 학습 기제가 유의미한 효과를 발휘하지 않는 것으로 분석되어 연구가설과 반대의 결과가 도출되었다. 이 밖에도 통제변수로 설정한 정치, 행정, 사회경제적 환경요인들이 기존 선행연구와는 달리 통계적으로 유의미하지 않았다. 후속연구를 통해 정책이 확산되는 과정에서 어떻게 정책결정자 간 학습이 일어나고, 지방자치단체가 갖는 어떠한 고유의 환경요인을 통해 정책이 확산되는지 이론과 실증분석 결과가 보완되어야 할 것이다.

셋째, 노동계 이익집단과 함께 노사민정협의회의 이해관계자이자 정책과정참여자로 함께하는 경영계 이익집단의 영향력을 분석하지 못하였다. 정책과정에서 노동계와 이익, 목표 등이 상반되는 경영계의 입장을 전달해야하는 이익집단의 활동과 전략은 노사민정협의회의 도입과 확산에 큰 영향을 끼칠 것이다. 또한 이익집단 간 관계 역시 유의미한 영향을 끼칠

수 있다. 따라서 후속연구에서 정밀한 조작적 정의를 통해 경영계 이익집단의 영향력을 측정할 수 있는 데이터를 확보하고 연구모형에 포함하여 연구를 수행해야 할 것이다.

참 고 문 헌

<학술논문 및 보고서>

강서영, 정다정, & 나태준. (2021). 지방정부의 출산장려금 지출 결정요인 분석. *지방정부연구,* 25(3), 147-166.

강윤호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. *한국행정학보,* 36(4), 227-242.

고길곤. (2019). 통계학의 이해와 활용(제3판), 문우사.

고용노동부. (2021). '21년 「지역노사민정 협력활성화 지원사업」 운영지침.

고용노동부. (2022). 지역 노사민정 협력 활성화 방안 및 '22년 사업 추진계획.

고용노동부. (2022). 2021년 지역노사민정협의회 설치현황 자료.

권경환. (2007). 기초자치단체 예산결정에 대한 이익집단의 영향분석. *한국행정논집,* 19(3), 661-684.

김강현. (2021). 지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구: 사건사분석을 통한 신고포상금제도를 중심으로. *지방행정연구,* 35(3), 3-37.

김기형, (2022). 갈등관리시스템 접근을 통한 지역 노사갈등관리의 개선방에 관한 연구. *한국지방행정학보,* 19(1), 131-157.

김기형, & 오철호. (2018). 지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구-지역노사민정협의회를 중심으로. *한국지방행정학보,* 15(2), 165-191.

김도균, & 전명숙. (2018). 통합적 지역고용거버넌스의 현황과 향후 과제: 경기도 노사민정협의회 사례를 중심으로. *지역고용노동연구,* 8(1), 1-13.

김덕근. (2006). 교육정책형성과정에서 나타난 이익집단의 활동전략 분석-전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회의 이익표출활동을

중심으로. *한국정책학회보,* 15(2), 1-36.
김민영, & 임업. (2017). 시민단체 및 고용 거버넌스의 역량이 지역맞춤형 일자리창출 지원사업의 성과에 미치는 영향: 경기도 31 개 기초자치단체를 중심으로. *한국지역개발학회지,* 29(5), 109-132.
김복태, & 황현숙. (2015). 지역고용거버넌스 발전 과정에 관한 연구-부천시 노사민정협의회 사례를 중심으로. *한국거버넌스학회보,* 22(2), 283-308.
김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. *한국정치연구,* 20.
김정숙, & 이정욱. (2014). 네트워크 거버넌스의 집행환경, 제도적 기반, 자원이 성과에 미치는 영향에 관한 연구-지역노사민정협의회를 중심으로. *한국행정학회 동계학술발표논문집,* 2014, 2257-2279.
김태헌. (2012). 산업규제개선이 지방의 기업유치 및 기업경쟁력에 미치는 영향. *산업경제연구,* 25(2), 1605-1623.
김학실. (2018). 지방자치단체 공동체지원조례 확산 효과 분석. *정책분석평가학회보,* 28(1), 25-46.
김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구-지방정부 자살예방조례를 중심으로. *한국정책학회보,* 26(3), 237-270.
김흥주. (2013). 지방자치단체의 환경규제정책 결정 요인에 관한 분석-환경오염행위 신고포상금제도를 중심으로. *한국정책학회보,* 22(1), 267-300.
김흥주. (2015). 규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구: 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로. 지방행정연구, 29(3), 47-82.
라미경. (2009). 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. *한국거버넌스학회보,* 16(3), 91-107.
문수진, & 이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. *한국사회와 행정연구*, 25(4), 137-159.
문승민, & 나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향

요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로. *사회과학연구,* 43(1), 149-167.
민인식, & 최필선. (2020). STATA 기초통계와 회귀분석(제2판), 문우사.
민인식, & 최필선. (2022). STATA 패널데이터 분석(제3판), 문우사.
박천오. (1999). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로. *한국행정학보, 33*(1), 239-259.
박천오. (2013). 이익집단의 이익표출: 한국 지방정책과정에서의 영향력과 활동 패턴. *한국사회와 행정연구*, 24(3), 129-150.
박천오, & 변녹진. (2013). 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력과 활동에 대한 공무원 인식: 서울특별시와 자치구의 비교 연구. *지방행정연구,* 27(3), 129-152.
배상석, 임채홍, & 하현선. (2007). 정부회계도입의 정책확산 (Policy Diffusion) 에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. *한국정책학회보,* 16(3), 231-254.
산업연구원(김종호, 김원규, & 조창현). (2007). 정부규제와 경제적 성과 (연구보고서 제522호).
석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. *지방행정연구,* 24(1), 183-206.
신동윤. (2019). 지역노사민정협의회의 운영상 문제점과 개선방안. *홍익법학*, 20(3), 399-422.
양창훈. (2008). 사건사분석 방법과 적용사례. *한국정책학회 추계학술대회.*
어기구, 김주일, 김태균, & 노정휘. (2014). 통합거버넌스모델 확대 및 활성화 방안 - 지역노사민정협의회를 중심으로 -. 한국노총 중앙연구원 연구총서.
우석진. (2018). 정책분석을 위한 STATA. 지필미디어.
이대웅, & 권기헌. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. *한국정책학회보,* 23(2), 93-120.
이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. *현대사회와 행정,* 20(2), 23-5

3.
이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산. *한국행정학보,* 47(3), 329-359.
이석환. (2022). 정책확산의 기제: 기초자치단체 출산장려정책을 대상으로. *한국행정학보,* 56(2), 61-91.
이승종. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. *한국지방자치학회보,* 16(1), 5-25.
이은미, 이은국, & 고기동. (2014). 지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트, SSM 영업규제 조례를 중심으로. *한국행정학보,* 48(4), 349-373.
이정철, & 권혁준. (2015). 정책확산모형의 적용 가능성에 관한 연구: 주민참여예산제도의 확산사례를 중심으로. *정부회계연구,* 13:1, 87-111
이정철, & 허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. *정책분석평가학회보,* 22(3), 95-119.
이정철, & 허만형. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. *정책분석평가학회보,* 26(2), 29-58.
이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. *한국행정학보,* 38(5), 241-259.
장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증연구. 한*국정책학회보,* 22(4), 253-284.
장석준, & 김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. *한국정책학회보,* 21(4), 285-311.
장석준, & 허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향요인 분석. *한국정책학회보*, 25(3), 75-104.
정다정, 문승민, & 나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. *지방정부연구,* 22(2), 281-301.

정상호. (2002). 한국 중소기업 집단의 이익정치: 중기협을 중심으로. *한국정치학회보,* 36(4), 193-210.

정상호. (2011). 한국의 민주화와 이익정치의 변화와 연속성에 대한 연구. *한국정당학회보, 10*(1), 5-33.

정상호. (2016). 기초단체장의 거버넌스 리더십에 관한 연구. *한국지방정치학회보,* 6(1), 125-156.

정상호. (2020). 한국의 '지역의 사회적 협의'에 관한 연구. *NGO 연구,* 15(3), 185-220.

정윤선. (2016). 기업의 지역간 이동분석 및 고용효과에 관한 연구. *시장경제연구,* 45(2), 101-120.

정정길, 이시원, 최종원, 정준금, 권혁주, 김성수, 문명재, & 정광호. (2020). 정책학원론, 대명출판사.

조일형, & 이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석-서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. *한국정책학회보,* 21(2), 221-244.

조일형, 주희진, & 오정민. (2012). 서울시 환경성질환자 증대의 대기오염원 영향분석: 패널데이터 모형간의 비교분석을 중심으로. *서울행정학회 학술대회 발표논문집,* 227-248.

최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. *한국행정학보*, 44(3), 87-113.

탁성숙, & 권기헌. (2021). 한국 지방정부의 스마트시티 정책확산에 관한 연구: 스마트시티 서비스 도입을 중심으로. *한국행정학보,* 55(3), 351-380.

하민지, 서인석, & 권기헌. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. *한국행정학보,* 45(4), 151-180.

한익현, & 김필. (2020). 코로나 19로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. *한국행정학보,* 54(4), 373-410.

홍성우. (2018). 정책속성에 따른 기초지방자치단체의 정책채택에 관한 연구. *지방정부연구,* 22(3), 1-30.

홍성준, & 정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. *정책분석평가학회보,* 32(1), 83-109.

Berry, F. S., & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. *한국정책학회보,* 19(4), 75-114.

Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review,* 84(2), 395-415.

Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research, Theories of the Policy Process, Boulder, CO: Westview Press.

Berry, W. D., & Baybeck, B. (2005). Using geographic information systems to study interstate competition. *American Political Science Review,* 99(4), 505-519.

Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research,* 33(5), 615-644.

Garrett, K. N., & Jansa, J. M. (2015). Interest group influence in policy diffusion networks. *State Politics & Policy Quarterly*, 15(3), 387-417.

Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review,* 67(4), 1174-1185.

Rogers, E. M. (1995). Diffusion of Innovations. NY: The Free Press.

Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science,* 52(4), 840-857.

Stoker, G. (1998). Public-private partnerships and urban governance, Partnerships in urban governance, Palgrave Macmillan, London.

Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the America n states. *American political science review,* 63(3), 880-899.
Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World politics,* 57(2), 262-295.

<신문기사>

노컷뉴스. (2019.1.30.). 광주형 일자리 협상 '타결'…노사민정 타협의 산물. https://www.nocutnews.co.kr/news/5098097
연합뉴스. (2019.1.30.). 광주형 일자리 협상 타결 임박...오후 노사민정협의회 개최. https://www.yna.co.kr/view/AKR20190130084900054?input=1195m
오마이뉴스. (2019.6.20.). 김경수 지사 "민생·경제 살리기 위해 노사민정 힘 모아야". http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002547415&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

<웹사이트>

고용노동부 홈페이지. (2022). https://www.moel.go.kr/
법제처 국가법령정보센터 홈페이지. (2022). https://www.law.go.kr/
중앙선거관리위원회 홈페이지. (2022). https://www.nec.go.kr/
지방재정365 홈페이지. (2022). https://lofin.mois.go.kr/
통계청 KOSIS 홈페이지. (2022). https://kosis.kr/index/index.do

Abstract

A Study on the Factors Affecting the Diffusion of 「Establishment and Operation of Local Association of Labor, Management, Community, and Government」 Ordinance:

Focusing on Local Governments

SONG, Hyeontak

Department of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study aims to analyze the factors affecting the diffusion of 「Establishment and Operation of Local Association of Labor, Management, Community, and Government」 ordinance which has been spreading among local governments in Korea since the

enactment of 「Act on Support for the Improvement in Labor-Management Relations」 in 2010. The research model is established through theoretical discussions on learning, competition, emulation, and coercion mechanism which are the main causes of the diffusion by policy diffusion framework to empirically analyze the factors affecting the policy diffusion. It also analyzes the influence of interest groups on the adoption and diffusion of ordinance in the situation where governance involving various stakeholders is expanded in the policy process. The subject of this study is 「Establishment and Operation of Local Association of Labor, Management, Community, and Government」 ordinances of 222 local governments in Korea from 2010 to 2020. The analysis method utilizes panel logistic analysis which is a event history analysis mainly used in policy diffusion research.

The analysis results of this study are as follows. First, as a competition mechanism the number of businesses in a region has a significantly negative influence on the diffusion of ordinance. Second, as an emulation mechanism the number of geographically adjacent local governments which adopt ordinances has a significantly positive influence on the diffusion of ordinance. Third, as a coercion mechanism the adoption of ordinance by upper governments has a significantly positive influence on the diffusion of ordinance. Fourth, as a coercion mechanism the influence of labor interest groups has a significantly positive influence on the diffusion of ordinance. In addition to these results, as environmental factors of local governments, it is analyzed that the election period which is a political factor and the size of the budget which is

administrative factor are also statistically significant factors. In contrast, it is analyzed that as a learning mechanism the re-election of the head of local governments is not a statistically significant factor in the diffusion of ordinance. Moreover, as environmental factors of local governments, the political ideologies of the head and the local council which are political factors, the financial independence which is an administrative factor, and the local income level which is a socioeconomic factor are not statistically significant factors.

Based on these, the implication of this study are as follows. First, the theory that policy diffusion occurs among local governments by external diffusion factors is verified and this case is found to be valuable as an analysis subject for policy diffusion research. Second, the factors affecting the diffusion of this ordinance which have not yet been studied are empirically analyzed. Third, by analyzing the influence of interest groups, the policy implication that interest groups should be considered important as major policy actors in the policy process is derived. However, other major factors which can affect policy diffusion among local governments have not been considered in this study, and theoretical grounds and empirical analysis results on factors which are not significant should be supplemented. Furthermore, the influence of business interest groups which participate local association with labor interest groups has not been analyzed. These limitations of this study should be supplemented by follow-up studies.

keywords : Local Association of Labor, Management, Community, and Government, Policy Diffusion, Interest Group, Event History Analysis
Student Number : 2021-26195