

시민단체와 이익집단이 지방정부의 정책 결정에 미치는 영향에 관한 연구: 생활임금제도를 중심으로

이 태 천*
엄 태 호**

국문요약

본 연구는 지방정부의 정책 결정에 시민단체와 이익집단이 미치는 영향력을 확인하기 위하여 생활임금제도를 이용해 분석을 시행하였다. 정책 결정의 영향요인을 분석한 연구 중에서 시민단체와 이익집단을 고려한 연구는 부족한 상황이며, 정책의 도입 여부만을 분석한 점 역시 선행연구의 한계이다. 이에 본 연구에서는 지역별로 집행수준에 있어 차이가 존재하는 생활임금제도의 결정에 시민단체와 이익집단이 영향을 미칠 것으로 예상하며 분석하였다. 기초자치단체를 대상으로 2013년부터 2021년까지 패널데이터를 활용하였으며, 공공의 이익을 우선시하는 시민단체 요인은 시민단체 수로, 특정 집단의 이익을 중요시하는 이익집단 요인은 사업체종사자 수로 설정하여 다른 정치·경제·재정·사회·외부적 요인과 함께 생활임금 시간당 급여액에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 시민단체와 이익집단이 지방정부의 정책 결정에 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인하였으며, 구체적으로 시민단체는 생활임금 시급액을 증가시키는 반면, 사업체종사자 수는 감소시키는 것으로 나타났다.

주제어: 시민단체, 이익집단, 지방정부, 정책 결정, 생활임금제도

I. 서론

지방자치제도의 시행 이후 지방정부의 권한이 점차 확대되며 지방정부가 자율적으로 정책을 결정하는 사례가 증가하고 있으며, 자연스럽게 지방정부의 결정에 관한 연구 또한 증가하고 있다. 본 연구 역시 지방정부가 정책을 결정하는 과정에서 영향을 미치는 요인들에 대하여 알아보고자 한다. 정책 결정과 관련한 연구들은 국내·외 구분 없이 다양한 대상들을 이용하여 분석하였고, 이론과 방법론을 발전시켜가며 연구를 진행하고 있다. 다만, 국내의 정책 결정 관련 연구를 살펴보면 한계를 확인할 수 있다. 대부분의 연구가 정책의 채택 여부만을 분석하여 다양한 동적 역할 관

* 제1저자

** 교신저자

계를 간과하고 있으며(장석준, 2014: 212), 정책 과정의 다양한 행위자 중에서 이익집단의 중요성이 증가하고 있음에도 이에 관한 연구는 부족한 상황이다(박천오, 2013). 따라서 본 연구에서는 우리나라 지방정부를 대상으로 정책 결정에 영향을 미치는 요인을 분석하면서 지방정부 간에 발생하는 정책 수준의 차이를 고려하여 분석하고자 하며, 특히 정책 과정에서 행정기관·의회와 같은 공식적 참여자가 아닌, 비공식적 참여자라고 할 수 있는 시민단체와 이익집단이 미치는 영향을 확인하고자 한다.

이러한 목적에서 본 연구는 지방정부가 자율적으로 도입과 내용을 결정하는 생활임금제도를 이용하여 분석을 시행한다. 생활임금제도는 임금 하한 수준을 높여 최저임금제도가 해결하지 못하는 빈곤과 소득 불평등 문제를 해결하려는 목적을 가지고 시민단체의 주도로 시작되었다. 미국 볼티모어시에서 제도화한 것을 시작으로 우리나라에는 2012년 서울시 성북구와 노원구가 참여연대의 제안을 받아 행정명령으로, 2013년 경기도 부천시와 조례로 제정하면서 생활임금제도가 시작되었다(김종진, 2015; 정용찬·배현희, 2017). 이후 생활임금제도는 다수의 지방정부로 퍼져 시행되고 있지만, 생활임금을 지급하는 수준에 있어서는 차이가 발생하고 있다. 따라서 이러한 결정에서의 차이를 발생시키는 영향요인을 파악하고자 하며, 특히 생활임금제도와 밀접한 관련을 맺을 것으로 예상되는 지역 이익집단의 영향력을 중심으로 분석하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장에서는 지방정부의 정책 결정에 미치는 다양한 영향요인을 시민단체와 이익집단을 중심으로 살펴보았으며, 제3장에서는 생활임금제도에 관한 이론적 논의와 우리나라의 생활임금제도 현황에 관해 확인하였다. 제4장에서는 생활임금제도를 이용한 정책 결정의 영향요인을 분석하기 위한 연구모형과 변수들을 제시하고, 제5장에서는 분석 결과를 확인한다. 마지막으로 제6장에서 연구의 결론과 함의 및 한계를 제시하였다.

II. 정책 과정에서의 시민단체와 이익집단

1. 지방정부 정책 결정의 영향요인

지방정부는 기존에 존재하던 시스템·제도·조직·정책으로 문제 해결이 불가하다고 판단할 때 새롭게 정책을 채택하는 결정을 내린다. 이때, 지방정부 간 정책 결정의 차이는 지역 내부의 사회·경제·정치적 요인들에 의해 발생할 수 있다(Walker, 1969). 전통적으로 정부의 정책 결정은 산업발전의 정도, 국민소득 수준 등과 같은 사회·경제적 요인이 장기적이고 구조적인 측면에서 영향을 미치고 있다고 알려져 있으며, 정치적인 요인은 사회·경제적 환경과 같은 변수의 제약하에서 정책의 구체적인 내용을 결정하게 된다(정정길 외, 2020). 또한, 지방정부는 타 지방정부에서 실험된 정책들을 학습·경쟁·정보교환 등을 통해 채택을 결정하기도 하며(이대웅·권기현, 2014: 95), 이를 정책 확산(policy diffusion)이라 한다. 이때, 지방정부는 다른 지역의 성공한 정책을 모방하여 사회 문제를 해결하기 위한 지름길로 삼거나, 다른 지방정부와 경쟁하며 이점을 얻기 위해서 정책

의 채택을 결정하기도 한다(김대진, 2010). 지방정부의 정책 결정이 지역 내부적인 요인에 의해 이루어진다는 내부결정요인 이론과 정책 확산 이론을 통합한 모형을 제시한 Berry & Berry(1990)의 연구를 바탕으로 하여 지방정부의 정책 결정 연구가 발전되었으며, 다양한 선행연구를 통해 내부적 요인들과 인접한 지방정부·광역 및 중앙정부와 같은 외부적 요인들의 영향력이 검증되었다(Canon & Baum, 1981; Berry & Berry, 1992; Shipan & Volden, 2012).

지방정부의 정책 결정은 내·외부적 환경이 아닌 정책 과정에 참여하는 행위자에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 지방정부의 정책 과정에는 대표적으로 지방자치단체장이 포함된 행정기관과 지방의원이 포함된 지방의회가 영향을 미칠 수 있으며, 지자체장과 지방의회 의원은 주민들의 선거에 의해, 관료들은 합법적인 절차에 의해 임명된다는 점에서 이들은 정책 과정의 공식적인 참여자로 분류된다. 이러한 공식적인 참여자들은 지역주민에게 필요한 정책문제를 발굴하여 정책으로 전환하는 역할을 하지만(김병준, 2017), 지역에 대한 이해·전문성·이해관계·기타 개인의 특성 등의 차이로 인해 지방정부 간 정책 결정은 차이를 보이게 된다.

2. 정책 과정에서의 시민단체와 이익집단

앞서 논의한 내용처럼 지방정부가 정책을 결정하는 과정에는 다양한 환경과 행위자가 영향을 미치며, 행위자 중에는 정치적 행위자인 시민단체(civic organization)와 이익집단(interest group) 또한 존재한다(Fay & Wenger, 2016).¹⁾ 공동 목표를 달성하기 위해 결성되어 공공정책에 영향력을 행사하고자 노력하는 개인들의 집합체를 의미하는 이익집단은 좁게는 구성원들의 이익증진에 힘쓰는 사익집단(private interest group)만으로 정의되며, 광범위하게 정의하는 경우 불특정 다수의 공공이익을 추구하는 공익집단(public interest group)도 포함될 수 있다(김익식·장연수, 2004; 박천오·변죽진, 2013: 131).²⁾ 그러나 국내에서 이익집단은 협의적 정의를 바탕으로 사익집단만을 의미하는 경우가 지배적이며, 시민단체와 이익집단을 다른 차원으로 보는 견해가 일반적이다.³⁾

현대 정치과정에서 실질적인 정책을 결정하는 것으로 평가되는 행정부는 국민의 요구를 종합하고 대변하며 시민사회의 요구를 반영하기 위해 노력한다는 점에서 전통적인 정부와 차이를 두고

1) 이익집단은 정책 과정의 공식적인 참가자는 아니지만, 자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 공식적 참가자들에게 영향력을 행사한다는 점에서 비공식적 참여자로 분류된다(정정길 외, 2020).

2) 공통 이익을 달성하기 위해서 공공정책에 영향력을 행사하려고 노력하는 집단으로 이익집단을 정의하고 있는 선행연구(Truman, 2003; Berry & Wilcox, 2015; 도묘연·이관률, 2008:139-140)에 의하면 시민단체 또한 이익집단에 포함될 수 있으나, 이익집단의 경우 사익을 추구하는 집단만을 의미하는 경우가 지배적 이므로 본 연구에서는 시민단체를 이익집단과 분리하여 분석하고자 한다.

3) 이익집단과 대비되는 시민단체는 비정부단체(non-government organization), 비영리단체(nonprofit organization), 시민사회단체(civil society organization) 등 다양한 개념으로 사용되고 있다(Boris & Steuerle, 2006; 정정길 외, 2020: 188-189). 엄밀하게 구분할 경우 개념 간 차이가 존재하지만, 본 연구에서는 사익보다 공익을 추구하고, 정부와 시장 부문과는 독립적으로 운영되며 시민의 자발적 참여를 전제로 하는 등의 Salamon & Amheir(1996)의 NGO에 대한 정의를 일반적인 시민단체의 특성으로 보고 분석하고자 한다.

있는데(류지성, 2010), 지방정부의 외부에 있는 지역시민사회가 정책혁신의 추동 요인이 된다는 외부주도형 정책모형(outside initiative model)에서 주장하는 바처럼 오늘날 잠재적 공중의제는 정책결정기관의 능력을 넘어서므로 정부 외부의 역량이 중요하게 작용하고 있다(김혜정·이승중, 2006). 따라서 시민사회의 요구를 대변하는 시민단체와 이익집단의 영향력이 점차 증가할 것으로 예상할 수 있다.

정부는 법이라는 강제적인 힘을 가지고 있어 시민들은 자신들의 이익을 위해 정부를 활용하고자 하는 유인이 발생한다(Stigler, 1971). 이러한 과정에서 이익집단은 시민들이 정책 결정자에게 그들의 의사를 전달하는 주요한 통로로 작용할 수 있다(Dür & De Bièvre, 2007: 1). 이익집단은 인적·물적 자원을 바탕으로 정책 과정에 참여하여 정치적 영향력을 발휘하며(정정길 외, 2020: 180), 그 과정에서 시민들의 선호에 부합하는 정책을 지원한다는 장점도 있지만, 효율적인 정책 결정을 방해하여 비용을 발생시키고 경제 성장률을 둔화시킨다는 단점 또한 존재한다(Olson, 1982). 또한, 조직화된 소수 이익집단이 정책을 좌우하여 공익 내지 지역주민의 이익을 저해하는 상황이 발생할 수도 있다(박천오, 2013: 131).

이익집단에 관한 장·단점이 존재하지만 정책 결정 과정에 있어 이익집단의 영향력이 증가하고 있음은 선행연구를 통해 확인할 수 있다. 이익집단은 위원회 또는 심의회 등에 참여하여 정책에 영향력을 행사하기도 하며(김대순, 2010), 공식적 행위자인 의회와 행정부를 대상으로 로비(lobby) 활동을 하는 방식으로 영향을 미치기도 한다. 이때 이익집단은 정책 결정자보다 더 나은 전문성을 바탕으로 규제기관인 정책 결정자들을 포획하게 된다(Stigler, 1971). 정책 결정자들이 모든 정보를 알 수 없으며, 이익집단이라는 피규제 집단의 지지가 존재해야 자신들이 계속해서 권력을 가질 수 있기에 이익집단이 계속해서 정책 과정에 영향을 미칠 수 있게 된다.

시민단체도 위원회 등에 참여하거나 공식적 행위자에게 접촉하는 등 이익집단과 유사한 방식으로 정부의 정책 과정에 참여하나, 사익만을 추구하는 이익집단과는 달리 사회적 공익을 증진시키기 위해 특정 이슈에 대한 시민적 의사를 정부에 전달하여 정책에 입안시키고자 한다(정정길 외, 2020: 191). 시민단체의 정치적 활동은 민주화 이후 상대적으로 증가하였으며(오현철, 2004), 시민단체는 특정 사회문제를 정책의제로 만들기 위해서 앞서 이야기한 위원회 참여와 국회의원 또는 관료 접촉 및 입법추진 운동·공청회 및 세미나 개최 등을 통해 정치적 지지기반을 확대하고자 한다(정정길 외, 2020: 193). 일부 시민단체의 경우 특정 문제에 대한 전문성을 바탕으로 이익집단과 동일하게 규제집단에 영향력을 행사하기도 한다.

지방정부의 정책 결정에 미치는 시민단체와 이익집단의 영향력을 분석하기 위한 국외 연구는 지속적으로 이어지고 있으며, 정부의 결정에 있어서 영향력의 존재를 확인하였다(Potters & Sloof, 1996; Dür, 2008; Gilens & Page, 2014). 반면, 국내에서는 시민단체와 이익집단의 영향력이 지방자치단체장과 지방의회와 같은 공식적인 정책 주체에 비해 미미한 것으로 분석되곤 하였다(김재훈, 1996; 권경환, 2007). 시간이 흐르며 정치적 민주화가 진행되고, 특히 다양한 공식·비공식 주체들이 참여하는 지방정부의 정책 과정에서는 시민단체와 이익집단의 영향력이 증가하고 있다고 주장하는 연구들이 등장하고 있으나, 아직까지 관련 연구는 부족한 상황이다(박천오·변복진, 2013:

134). 이는 지방정부의 정책 결정과 관련된 연구들이 정치적인 측면에 관한 분석에 소홀하였다는 것과 중앙정부의 영향력이 강한 한국적 특수성 때문이라고 할 수 있다(박천오, 2013). 그러나 우리 사회가 다원화된 사회로서 민간참여의 중요성이 부각되고 있는 시점에서 시민단체와 이익집단들의 영향력을 고찰할 필요가 있다(김익식·장연수, 2004: 132).

3. 선행연구 분석

정책 결정에 미치는 영향요인을 검증한 국내 연구들은 다수 존재하고 있다. 지방자치단체의 출산장려정책, 주민참여예산제도, 공공서비스 민간위탁, 지역사회서비스투자사업 등 다양한 정책을 분석 대상으로 설정하여 어떠한 요인들이 지방정부의 결정에 영향을 미치고 있는지 확인하고자 하였다(강성철·김도엽, 2007; 최상한, 2010; 이정철·허만형, 2012; 조근식, 2013). 이러한 연구들은 해당 정책의 조례 채택 여부 또는 시행 여부를 종속변수로 설정하였으며, 종속변수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 요인들을 독립변수로 설정하여 분석을 시행하였다. 지방정부의 특성과 관련된 지방세·재정자립도 등의 재정적 요인, 단체장의 소속정당·재선가능성·선거주기 등의 정치적 요인, 인구밀도 등의 사회적 요인, 그리고 해당 정책과 관련된 공급 또는 수요적 요인과 해당 정책을 도입한 인접 지역의 비율로 측정된 지역확산요인 등 다양한 요인을 이용하여 분석을 시행하였으며, 그 결과 지방정부의 정책 결정에는 복합적 요인들이 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

다양한 연구가 진행되었지만, 일부 연구는 정책 내용을 무시한 채 단순히 정책의 도입 여부만을 분석하였다는 한계가 존재한다. 여러 지방정부가 같은 이름과 동일한 목적의 조례를 제정했는지라도 실제로 시행하는 내용과 집행하는 수준은 다를 수 있다. 주민참여예산제도와 같이 제도화 수준이 다른 경우도 존재하며(장석준, 2014), 혹은 조례가 제정된 이후 실제로 집행이 없는 경우나 오랜 시간이 지나고 집행을 시작하는 경우도 존재한다(Fay & Wenger, 2016). 따라서 단순히 조례 제정, 즉 정책의 도입 여부만으로 정책 결정을 분석하는 것은 한계를 가지고 있으나, 많은 국내의 연구들이 이러한 점을 간과하고 있다. 따라서 본 연구에서는 생활임금제도의 조례 제정이 아닌 실제로 집행하며 매년 결정되는 제도의 내용, 즉 생활임금 시간당 급여 수준을 이용해 분석을 시행하고자 한다.

더불어 정부의 정책 결정에 영향을 미치는 요인 중 본 연구에서는 시민단체와 이익집단을 주요 요인으로 분석하고자 한다. 시민단체와 이익집단은 정책 과정 모든 단계에 걸쳐 영향을 행사할 수 있으며, 정부 공무원이나 의원들과의 접촉뿐만 아니라 언론과 대중의 접촉을 통해 효과적으로 자신들의 이익을 추구할 수 있다(도묘연·이관률, 2008). 두 집단과 관련한 선행연구는 주로 설문조사를 이용해 진행되었다는 특징이 있다. 정책 과정에 직접적으로 참여하는 공무원들을 대상으로 설문조사를 시행한 박천오·변녹진(2013)의 연구는 시민단체를 포함한 이익집단의 상대적 영향력이 다른 주체들에 비해 아직도 뒤쳐지고 있으며 지자체장이나 지방의회 의원에 직접적으로 접촉하고, 자치단체 주최의 공청회 등에 참석하는 등 대부분 공식적·합법적 방식에 의존하고 있음을 확인하였으며, 김익식·장연수(2004)의 설문조사 역시 시민단체·연고단체·직능단체·전문가단체·

종교단체가 공식적인 방식으로 자신들의 의견을 표출하며, 주로 정책 형성과 집행 과정에 참여하는 것을 밝혀내었다. 이익집단이 회원자격 면에서 폐쇄적 또는 개방적인지, 설립목적 측면에서 특수이익을 추구하는지 혹은 공공이익을 추구하는지를 기준으로 사익집단과 공익집단으로 구분하여 두 집단의 활동패턴을 분석한 도모연·이관률(2008)의 연구에서는 사익집단은 입법부와 행정부를 주 활동대상자로 설정하는 반면, 공익집단은 전문가와 대중 및 언론기관을 중심으로 활동하고 있는 것을 확인하여 넓은 범위에서 두 집단 모두 이익집단이라고 할 수 있지만, 활동 행태는 동일하지 않음을 분석하였다.

설문조사를 통해 시민단체와 이익집단의 영향력을 분석한 연구 외에도 사례분석을 통해 이를 확인하고자 한 연구 또한 존재한다. 이익집단들이 입법 과정에서 정치후원금을 통해 로비 활동을 한 사례를 분석한 박상운(2017)의 연구에서는 국회의원들이 이익집단의 로비활동에 실제로 영향을 받고 있으며, 이슈의 대립 정도에 따라 이익집단의 로비활동 시기가 법안 발의 이전과 이후 또는 법안 통과 이후로 달라지는 것을 확인하였다. 이서영·최유경(2014)의 연구에서는 발의된 법안이 이익집단의 영향으로 인해 통과되지 못하고 철회한 사례를 분석하였으며, 오랜 기간 논의된 정책에 찬성하는 집단이 존재하였음에도 반대 집단의 영향력이 더욱 큰 상황에서 국민의 인식을 변화시키는 방법을 통해 이익집단이 입법 과정에 간접적으로 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이익집단·시민단체·언론·전문가 등으로 구성된 정책네트워크에서 상호작용을 통해 정책결정을 도출한 의약분업 정책을 분석한 신영균(2006)의 연구는 의료계 및 제약계와 같은 이익집단은 집단 이기주의적 성향으로 인해 다른 이해집단과의 관계 형성이 부족한 반면, 시민단체는 다양한 이해집단 사이에서 매개자로 활동하며 정책 결정에 큰 영향력을 행사하였음을 분석한다. 정책 결정 과정에 이익집단과 시민단체가 모두 참여하지만, 다른 참여자와의 신뢰관계에 따라 영향력이 다르게 나타날 수 있음을 연구를 통해 확인할 수 있다.

선행연구들을 통해 시민단체와 이익집단이 정책 결정에 미치는 영향을 살펴볼 때, 해당 정책의 성격과 시민단체 및 이익집단이 추구하는 목표를 구분해서 살펴보아야 함을 확인할 수 있으며, 두 집단이 주로 접근하는 정책 행위자들은 정치적 행위자로서 선거에 민감하게 반응하고 있음 또한 확인할 수 있다.

앞에서 논의한 것처럼 시민단체와 이익집단에 관한 관심과 중요도는 증가하고 있지만, 지방정부 수준에서 이들의 영향력을 실증적으로 검증하고자 하는 연구는 많지 않은 상황이다(도모연·이관률, 2008: 158; 박천오, 2013: 130). 실증분석을 이용하여 이익집단의 영향력을 파악하고자 한 소수의 연구들은 광공업 사업체 수와 개원의 수가 지역경제성장 지출과 지역복지 지출에 미치는 영향을 분석하거나(권경환, 2007), 시민단체 수가 공공갈등 관련 조례 제정에 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다(유한별·나태준, 2018). 해당 선행연구들은 이익집단의 대리 변수(proxy variables)를 활용하여 지방정부의 결정에 시민단체와 이익집단이 실제로 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 생활임금제도를 이용하여 지방정부의 정책 결정에 미치는 이익집단의 영향을 실증 분석하고자 한다.

III. 생활임금제도

1. 생활임금제도의 등장

빈부격차가 확대되고 빈곤이 증가하는 상황 속에서 최저임금(minimum wage)과 최저생계비(minimum cost of living) 같은 기존의 제도들이 충분한 역할을 하지 못하고, 정부 또한 빈곤 문제 해결에 적극적인 노력을 기울이지 않는다고 주장하며 생활임금(living wage) 도입에 대한 목소리가 1990년대 미국에서 등장하였다(이강복, 2015). 최소한의 존엄성을 유지할 수 있는 욕구를 충족시킬 수 있는 수준의 보상을 요구하는 생활임금 운동은 연방·주 정부가 아닌 시 정부 단위에서 발생하였는데, 이는 제도 도입의 성공 가능성을 위하여 낮은 수준의 정부를 대상으로 시작한 것으로 볼 수 있다(Pollin & Luce, 1988; 공정원, 2015). 생활임금에 대한 목소리가 증가하는 상황에서 메릴랜드주 볼티모어시에서는 지역자치 운동을 추구하는 시민단체인 IAF(Industrial Areas Foundation)와 미국 내에서 가장 큰 규모의 공무원 노동조합인 AFSCME(American Federation of State, County, and Municipal Employees)의 주도로 생활임금이 1994년 조례로 제정되었다(정용찬·배현희, 2017). 볼티모어시 정부는 정부와 거래관계를 맺고 있는 민간업체는 연방정부에서 정한 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급하여야 한다고 명시하였고, 이후 생활임금 운동은 미국 전역으로 퍼졌다. 미국 내 여러 지방정부에서 조례로 제정된 생활임금 제도는 미국을 넘어 캐나다, 영국 등까지 전파되어 시행되기 시작하였다.

생활임금제도의 긍정적 효과로는 노동자의 임금 상승과 노동자의 충성도 상승을 통한 이직률 감소 및 삶의 만족도 증가가 있다(Neumark & Adams, 2003; Adams & Neumark, 2005; Linneker & Wills, 2016). 또한 낮은 임금수준으로 인해 발생하는 공공부조, 근로장려금 등과 같은 사회적 비용을 억제하는 효과도 발생하는 것으로 연구되었다(Niedt et al., 1999). 그러나 생활임금을 적용받는 노동자의 대부분이 빈곤 가구가 아니라는 연구(Toikka et al., 2005), 임금 상승으로 인해 기업이 일자리·근무시간 등을 줄이면서 부정적 효과가 발생하며(Williams & Sander, 1997; Lammam, 2014), 실직 후에 일자리를 얻기 위해서 더 낮은 수준의 임금을 수용하게 되고, 생활임금 지급으로 인한 정부의 재정 악화 및 납세자의 부담이 증가한다는 부작용 또한 존재한다(Niedt et al., 1999).

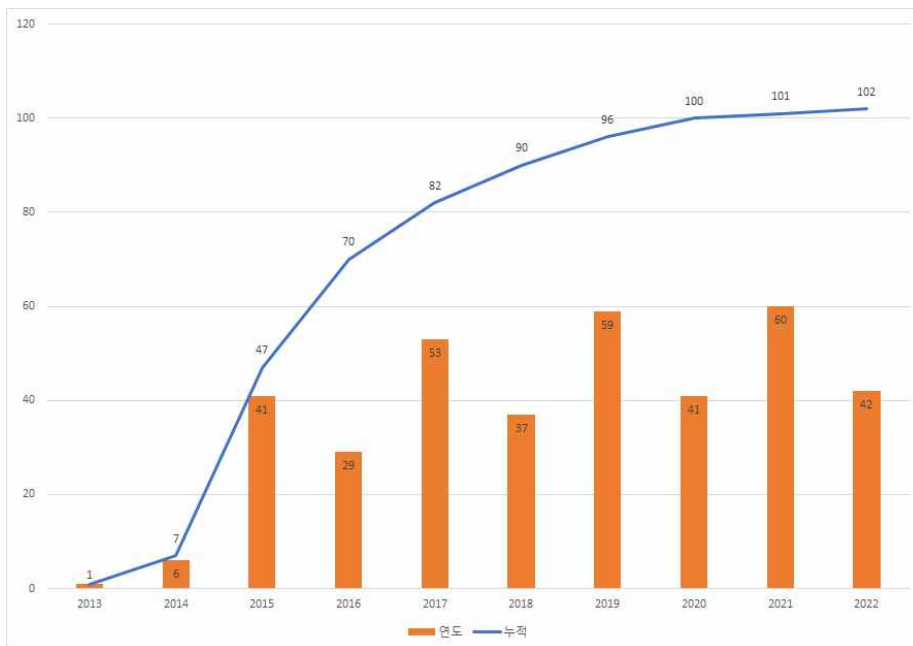
정책적 관점에서 생활임금 제도의 가장 큰 특징은 중앙정부의 주도로 시작된 것이 아니며(김종진, 2015), 같은 목적을 가지지만 제도의 도입과 시행에 있어 지방정부의 자율성을 바탕으로 하고 있어 지역마다 도입 여부와 세부 내용이 다르다는 것이다. 생활임금 관련 조례를 제정한 미국의 지방정부는 임금 지급 대상 노동자 범위와 임금 규모에 있어서 지역마다 차이를 보이는데, 대부분의 시 정부가 직접 고용한 노동자와 같이 정부와 직접 계약을 맺은 노동자에게 생활임금을 지급하고 있지만, 일부 지역의 경우 시 정부와 민간 위탁(contracting-out) 계약을 맺은 기업 또는 지역 내 일정 기준을 충족하는 민간기업까지 생활임금 수준으로 임금을 지급할 것을 명시하고 있다(공정원, 2015; 김종진, 2015).

2. 국내 생활임금제도의 현황

우리나라에서 생활임금에 관한 논의는 2011년 처음 등장하였으며, 2012년 서울 노원구와 성북구에서 구청장의 행정명령 형태로 2013년부터 생활임금제도를 시행하기로 결정하였다(이일세, 2018). 두 지역은 모두 시민단체인 참여연대의 제안을 수용하여 지방자치단체와 직접적인 계약을 맺고 있는 일부 노동자들을 대상으로 전국 노동자 평균임금의 58% 수준을 지급하기로 결정하였다. 이후 생활임금 운동은 점차 확산되기 시작하였고, 2013년 10월 경기도 부천시의 생활임금 조례 제정을 시작으로 본격적인 제도화가 진행되었다.

이후 2022년 12월까지 16개의 모든 광역자치단체와 102개의 기초자치단체가 생활임금 조례를 제정하였다. 광역자치단체는 대구광역시가 2021년 12월 생활임금 조례를 제정하며 2024년부터 시행할 계획을 밝혔으며, 경상북도는 2022년 1월 조례를 제정하며 2023년부터 시행할 것을 결정하며 모든 광역자치단체가 생활임금 조례를 제정하였다. 226개의 기초자치단체의 경우 약 45%가 생활임금 조례를 제정하였다. 연도별 생활임금 조례를 제정한 기초지방자치단체 수 증가 현황은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연도별 생활임금 조례 제정 기초자치단체 현황



자료: 자치법규정보시스템(elis.go.kr)

생활임금제도의 경우 지역별로 조례 제정 여부의 차이를 확인할 수 있으며, 생활임금제도 집행에 관한 구체적인 내용에 있어서도 차이를 확인할 수 있다. 생활임금 제도의 주요한 내용은 크게 생활임금 노동자의 범위와 생활임금의 수준으로 나눌 수 있다. 생활임금제도가 탄생한 미국을 비

릇한 국외에서는 각 지방정부와 직접 계약을 맺은 노동자뿐만 아니라 민간위탁 업체의 노동자, 그리고 일부 지역은 학교를 포함한 민간기업의 노동자까지 생활임금이 적용되고 있음을 확인할 수 있다(Maloney, 2013). 그러나 우리나라의 경우 대다수의 지방정부가 직접 계약한 노동자만을 생활임금 지급 범위로 한정하고 있으며, 소수의 지역만이 민간위탁 계약을 맺은 기업의 노동자까지 생활임금을 지급할 것을 결정하였다. 아직 지역 내 민간기업 노동자에게 생활임금을 지급할 것을 결정한 지방정부는 존재하지 않는다. 따라서 우리나라에서 생활임금 적용 노동자의 범위는 지방정부 간 차이가 크게 발생하지 않음을 예상할 수 있다.

그러나 생활임금의 지급 수준은 지역별로 차이가 발생하고 있다. <표 1>을 보면 생활임금 시간당 급여가 지역별로 차이가 발생하고 있음을 알 수 있으며, 최저임금과 비교한 생활임금의 비율 또한 연도마다 다른 것을 알 수 있다. 가장 먼저 생활임금제도를 시행한 서울특별시 소속의 기초자치단체의 경우 도입 초기인 2013년 생활임금 평균 시급은 6,493원으로 당시 4,860원이었던 최저임금 대비 134%에 달하였으나, 그 비율이 2022년에는 117% 수준으로 낮아진 것을 확인할 수 있다. 반면, 광주광역시의 경우 2015년 생활임금 평균 시급은 6,080원으로 최저임금 대비 109%에 불과하였으나, 점차 상승하여 2022년 119%로 다른 지역에 비하여 최저임금 대비 가장 높은 생활임금을 지급하고 있다.

<표 1> 기초자치단체 생활임금 시급 및 최저임금 대비 생활임금 현황

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
최저 시급	4860	5210	5580	6030	6470	7530	8350	8590	8720	9160
서울	6493 (134%)	6851 (131%)	6996 (125%)	7209 (120%)	7874 (122%)	9011 (120%)	9989 (120%)	10454 (122%)	10649 (122%)	10753 (117%)
부산						8540 (113%)	9147 (110%)	9892 (115%)	10068 (115%)	10499 (115%)
대구										
인천			6220 (111%)	6905 (115%)	7245 (112%)	8684 (115%)	9628 (115%)	10015 (117%)	10167 (117%)	10597 (116%)
광주			6080 (109%)	7032 (117%)	7868 (122%)	9028 (120%)	9991 (120%)	10353 (121%)	10520 (121%)	10920 (119%)
대전			6290 (113%)	6630 (110%)	7180 (111%)	7900 (105%)	8857 (106%)	9406 (109%)	9786 (112%)	10272 (112%)
울산										
경기		5874 (113%)	6637 (114%)	6766 (112%)	7369 (114%)	8556 (114%)	9471 (113%)	9817 (114%)	10002 (115%)	10395 (113%)
강원										
충북										
충남				7235 (120%)	7789 (120%)	8994 (119%)	9913 (119%)	10068 (117%)	10200 (117%)	10654 (116%)
전북			6060 (109%)	7120 (118%)	7405 (114%)	8357 (111%)	9057 (108%)	9252 (108%)	9420 (108%)	9843 (107%)

전남					7546 (117%)	8315 (110%)	8980 (108%)	9303 (108%)	9513 (109%)	9918 (108%)
경북										
경남										

자료: 각 기초자치단체 누리집

주: 각 생활임금 시급은 동일 광역자치단체 소속 기초자치단체의 생활임금 시급의 평균을 의미하며, 괄호 안은 최저임금 대비 생활임금의 비율을 의미함

위에서 확인한 것처럼 생활임금 조례 제정 여부와 시급 수준에 있어 지방정부 간 차이가 발생하고 있으며, 이는 각 지방정부가 생활임금제도의 내용을 결정하는 과정에서 다양한 요인들이 영향을 미치며 발생한 결과로 예상할 수 있다. 실제로 생활임금은 각 지방정부가 자율적으로 도입을 결정하고 있으며, 지급 노동자의 범위 및 임금수준은 매년 각 지방정부의 생활임금심의위원회를 통해 결정되고 있다. 생활임금심의위원회는 지방의회 의원, 중앙 및 지방정부 관료, 공공 및 민간 관계자 등 다양한 행위자가 참여하고 있으며, 객관적인 결정 기준이 존재하는 것이 아닌 회의를 통해 여러 대안 중 가장 적절하다고 생각되는 수준을 결정하는 것이기 때문에 지방정부의 당시 상황이나 환경 등 다양한 요인이 결정에 영향을 미칠 수 있음을 예상할 수 있다. 따라서 정책적 관점에서 생활임금제도의 결정을 분석하기 위해서는 지방정부의 정책 과정에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 파악이 우선되어야 한다. 이를 위해 앞서 살펴본 지방정부 정책 결정에 관한 이론적 논의 및 선행연구와 생활임금 관련 선행연구, 그리고 생활임금심의위원회 및 지방의회 회의록을 분석해 영향을 미칠 수 있는 요인들을 확인하고 분석하고자 한다.

3. 생활임금 결정의 영향요인

지방정부의 정책 결정에 다양한 요인들이 영향을 미친다는 선행연구를 토대로 생활임금제도 역시 마찬가지일 것으로 예상할 수 있다. 일반적으로 지방정부의 재정 및 경제 상황, 정치적 이념, 사회적 분위기 등이 일반적으로 영향을 미칠 수 있으나 본 연구에서는 특히 시민단체와 이익집단이 지방정부의 정책 결정에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

지방자치가 발전하며 지방정부의 영향력이 증가한 시점에서 시민단체와 이익집단은 지방정부의 정책 과정에도 영향을 미치며(도모연·이관률, 2008), 이는 시민단체를 중심으로 시작된 생활임금제도에도 적용될 수 있다. 1990년대 미국에서 시작된 생활임금제도는 시민단체인 IAF와 공무원 노동조합단체인 AFSCME의 주도로 시작되었으며, 우리나라에서 생활임금을 처음 도입한 서울시 성북구와 노원구 역시 시민단체인 참여연대의 제안을 통해 생활임금의 시행을 결정했다. 생활임금제도가 탄생한 미국의 지방정부를 대상으로 분석한 연구에서도 비영리민간단체가 생활임금 조례 제정에 영향을 미치는 것으로 나타났으며(Martin, 2001, 2006; Swarts & Vasi, 2011), 국내 지방정부를 대상으로 한 연구에서는 시민단체 수가 조례 제정에는 유의미한 영향을 미치지 못하였지만, 생활임금 시급 수준과는 유의미한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다(정용찬·배현희, 2017). 따라서 지역의 시민단체가 생활임금제도의 적극적인 운영이 이루어지도록 영향을 미칠 수

있을 것으로 예상할 수 있다.

공공의 이익을 증시하는 시민단체와 더불어 특정 구성원들만의 이익증진을 목적으로 하는 이익집단인 이익집단 역시 생활임금제도 결정에 영향을 미칠 수 있다. 이익집단은 지역 정치인들에게 영향력을 행사함으로써 본인들이 추구하는 정책의 결정(또는 예산의 사용)을 이끌거나, 본인들의 이익을 감소시킬 수 있는 정책의 결정을 방해할 수 있다(권경환, 2007). 우리나라의 경우 지방정부가 결정한 생활임금제도가 지역 내 민간기업에까지 적용되고 있지 않은 상황에서 공공부문 근로자에게만 적용되는 생활임금 인상은 민간기업 근로자의 반발을 불러일으킬 수 있다. 따라서 생활임금을 결정하는 정책 결정자들은 지역 내에서 발생할 수 있는 문제를 고려하여야 한다. 생활임금심의위원회와 지방의회 회의록을 통해서도 생활임금의 내용을 결정하는 과정에서 지역 내 민간 근로자와의 형평성 문제를 제기하는 등의 모습을 확인할 수 있다.

“생활임금이 나오게 된 계기가 사실상 민간기업까지 생활임금을 확대하여 적용하도록 유도하는 것인데, 실제로 생활임금제가 시행된 지 몇 년이 흘렀지만 민간기업의 참여가 전무한 상황입니다. 그런데 구청의 생활임금이 올라가게 되면 다른 민간 근로자들과의 임금의 형평성의 차이가 나게 되는 게 아닌지 생각하여 인상률이 낮은 2안은 어떻게 생각합니다.”(금천구, 2021)

“... 또 이게 민간하고 나중에 형평성의 문제도 있을 수가 있어요. 안 그렇습니까? 공기업에 대해서만 실행을 한다 그러면 그것보다 유사한 더 많은 인원들이 민간에서 근무하고 있지 않습니까? 그런 부분들도 나중에 형평성의 문제도 충분히 발생할 수 있다. 그런 부분 어떻게 생각합니까?”(경상남도의회, 2019)

이러한 논의와 회의록 등을 바탕으로 지방정부가 생활임금제도의 내용을 결정하는 과정에서 시민단체와 이익집단이 영향을 미칠 것을 예상할 수 있다. 특히 생활임금의 내용 중 시간당 급여액에 영향을 미칠 가능성이 높다. 대다수 지역에서 생활임금의 적용 대상을 지방정부와 직접 계약을 맺은 노동자만으로 한정하고 있는 상황에서 지급 노동자의 범위를 확장하는 것은 큰 부담이 될 수 있기 때문이다.

시민단체와 이익집단이 생활임금에 영향을 미칠 것을 예상하였지만, 집단의 특성에 따라서 영향을 미치는 방향이 다를 것을 생각해볼 수 있다. 공공이익의 증대를 목적으로 하는 공익집단인 시민단체는 생활임금제도의 활성화를 추구할 것이며, 특정 구성원의 이익 증대만을 추구하는 이익집단인 이익집단은 생활임금의 활성화에 부정적인 모습을 보일 것이다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 가설 설정을 통해 시민단체와 이익집단이 생활임금제도에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

가설 1. 시민단체의 수가 클수록 생활임금 시간당 급여액은 증가할 것이다.

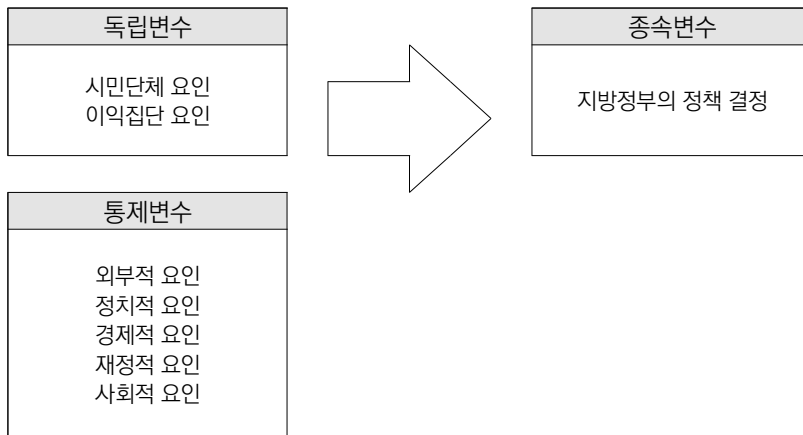
가설 2. 이익집단의 수가 클수록 생활임금 시간당 급여액은 감소할 것이다.

IV. 연구설계

1. 연구모형 및 분석방법

본 연구의 목적은 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치는 요인을 시민단체와 이익집단을 중심으로 분석하는 것이다. 그동안 지방정부의 정책 결정에 관한 다양한 연구가 진행되었지만, 대다수의 연구가 조례 제정 여부만을 분석하였다는 한계가 존재한다. 같은 명칭과 동일한 목적의 정책일 지라도 지방정부의 환경과 상황에 따라 실제 집행되는 내용은 차이가 발생할 수 있으며, 지역주민들의 향상된 생활 수준을 보장하기 위한 목적의 생활임금제도 역시 각 지방정부가 판단하는 적정 수준의 차이가 존재할 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 생활임금제도의 내용인 시간당 급여액을 분석하고자 한다. 이를 위해 지방정부의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인 중에서도 특히 생활임금제도가 갖는 특성을 고려하여 시민단체와 이익집단의 영향력을 중심으로 살펴보고자 한다. 분석을 통해 단순 조례 제정 여부만으로 정책 결정의 영향요인을 분석하였던 선행연구들의 한계를 보완하며, 더불어 정책 결정 과정에서 시민단체와 이익집단의 영향력 검증에 소홀했던 부분 역시 분석을 통해 확인하고자 한다. 연구모형은 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구모형



생활임금 시간당 급여액이라는 지방정부의 정책 결정의 영향요인을 분석하기 위한 독립변수로는 시민단체 및 이익집단 요인을 설정하였으며, 통제변수로는 상위정부라는 외부적 요인과 지방정부 내부적으로 영향을 미칠 수 있는 정치·경제·재정·사회적 요인들로 구분하여 분석을 시행하고자 한다. 각 요인에 대한 설명과 요인을 측정하기 위한 변수들은 다음 절에서 설명한다.

본 연구의 종속변수는 각 지방정부의 생활임금 시간당 급여액이며, 분석 기간과 분석 대상은 2013년부터 2021년까지의 226개 기초자치단체이다. 종속변수에 영향을 미치는 독립변수들을 추정하기 위해서 패널 데이터(panel data)를 이용한 다중회귀분석을 시행하며, 변수로 측정하지 못

하는 지역 간 영향을 통제하기 위하여 고정효과 모형(fixed effect model)을 사용하여 추정하고자 한다. 고정효과 모형은 독립변수와 오차항 간 상관관계가 있음을 가정하며(성준모, 2013), 연구에서 제시하지 못하였지만 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 변수들이 존재할 때 발생하는 누락변수 편향(omitted variable bias)을 완화하여 보다 나은 추정량을 확인 가능하도록 한다. 따라서 본 연구에서는 고정효과 추정모형을 사용한 패널회귀분석을 시행하고자 한다.⁴⁾

2. 변수의 조작화

1) 종속변수

본 연구의 종속변수로는 지방정부가 자율적으로 결정하는 정책인 생활임금제도의 시간당 급여액을 설정하였다. 생활임금제도는 시행하는 지방정부와 시행하지 않는 지방정부가 존재하며, 시행하는 지방정부 내에서도 시간당 급여액의 차이가 발생한다. 또한 매년 생활임금심의위원회를 통해 생활임금 적용 대상과 급여액을 결정하기 때문에 전년도 대비 인상률과 최저임금과 비교한 비율 역시 매년 달라진다. 따라서 생활임금 시급의 결정은 지방정부 간 결정의 차이를 비교하기에 적합하며, 특정 지방정부 내에서도 시간에 따른 결정의 차이를 확인할 수 있다는 점에서 정책 결정의 영향요인을 분석하기 위한 대상으로 적절하다고 할 수 있다.

다만, 생활임금제도 관련 조례를 제정하지 않거나 조례는 제정하였으나 공식적으로 시행은 하고 있지 않은 지방정부를 분석에서 제외할 경우, 즉 생활임금제도를 공식적으로 시행하는 지방정부만을 분석 대상으로 하는 경우 지방정부의 정책 결정 영향요인에 관한 분석 결과가 일반화할 수 없게 되는 편향(bias) 문제가 발생할 수 있다. 생활임금제도를 시행하지 않는 지방정부가 계약을 맺은 근로자들에게 임금을 지급하지 않는 것이 아니므로 이러한 생활임금제도 미시행 지역의 경우에는 당해 최저임금 시간당 급여액을 종속변수로 설정하였다. 종속변수에 로그를 취해 독립변수의 변화에 따른 종속변수의 변화율을 확인하고자 하였으며, 자료는 각 지자체 누리집에 고시된 내용을 통해 수집하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 시민단체 및 이익집단 요인으로, 시민단체 요인으로는 시민단체의 수와 이익집단 요인으로는 사업체종사자 수를 변수로 설정하였다. 시민단체와 이익집단은 직·간접적으로 정책 과정에 참여하여 자신들의 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있다. 이익집단은 정치후원금 기부를 하거나 의원 설득을 통해 영향력을 행사하며(박상운, 2017), 시민단체는 위원회에 참여하거나 시민들을 동원하는 방식으로 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다. 이 과정에서 지역 정치

4) 패널데이터의 추정모형을 결정하기 위한 Hausman test 결과 'Prob>chi2 = 0.0000'으로 나타났으며, 따라서 확률효과 모형이 일치추정량을 도출한다는 귀무가설이 기각되어 고정효과 모형을 사용하는 것이 적합한 것으로 나타났다.

인은 표를 의식하여 예산배정과 정책추진을 시도하기 때문에 시민단체와 이익집단을 무시할 수 없게 된다(박종민 외, 1999). 앞서 살펴본 것처럼 생활임금제도는 시민단체를 중심으로 시작되었다. 현재까지 생활임금 관련 조례를 제정하지 않은 지역의 시민단체들이 조례 제정을 촉구하는 운동을 하며 생활임금제도의 확산 및 확대를 위해 노력하는 것을 고려하면, 시민단체의 영향력이 큰 지역일수록 생활임금제도의 내용 또한 보다 강화될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 생활임금 시간당 급여액은 지역 시민단체의 영향력이 클수록 증가할 것으로 예상할 수 있다. 시민단체의 영향력을 측정하기 위하여 인구 10만 명당 시민단체 수를 변수로 설정하였으며, 자연로그를 취하여 측정하였다.⁵⁾

이익집단 변수로는 사업체종사자 수 변수를 설정하였다. 지역 내 민간기업 종사자까지 생활임금 적용을 확대하고 있는 국외와는 달리 우리나라는 대부분 지방정부와 직접적으로 계약을 맺은 근로자만을 대상으로 생활임금을 적용하고 있다. 따라서 지방정부의 예산이 소요되는 생활임금 급여액을 급격하게 높일 경우 민간기업 종사자와의 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 실제로 생활임금 심의위원회에서도 이를 의식하고 있음을 확인할 수 있다(경상남도의회, 2019; 금천구, 2021). 조직화 되지 않은 집단이 실제로 정부의 정책 결정에 영향을 미치는가에 대한 의문이 발생할 수 있으나, 자신들의 이익이 침해받을 것으로 판단할 경우 조직화 될 가능성이 있는 잠재적 행위자들을 정치인들이 고려하지 않을 수는 없다(Gilens & Page, 2014). 따라서 민간사업체 종사자 수가 많을수록 지방정부는 생활임금 시급액을 적극적으로 높이기 어려울 것으로 예상하며, 사업체종사자 수 변수를 통해 종속변수에 미치는 영향력을 분석하고자 한다.⁶⁾ 해당 변수 역시 인구 10만 명당 사업체종사자 수로 설정하였으며, 자연로그를 취하였다.

3) 통제변수

지방정부의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들로는 먼저 외부적 요인으로 상위정부인 광역자치단체의 정책 시행 여부가 있다. 정책확산 연구에서는 상위정부가 결정한 정책을 하위정부에서 수용함을 주장하였으며(Shipan & Volden, 2006), 생활임금제도 역시 상위정부의 움직임에 동조할 것임을 예상해볼 수 있다. 실제로 생활임금이 결정되는 과정을 보면, 기초자치단체의 객관적인 기준 없이 광역자치단체의 생활임금 수준을 무조건적으로 따라가려 하는 모습을 확인할

5) 과거 초창기 시민단체들은 대다수가 자유주의적 성향을 가지고 있었으나 시민사회가 분화하면서 보수주의적 색채를 갖는 단체들 역시 등장하였다(김순은, 2004). 따라서 모든 시민단체가 특정 정책에 같은 입장을 나타내지 않으므로 이에 대한 고려가 필요하다. 다만 현재 제공되고 있는 비영리민간단체 데이터로는 생활임금제도에 대한 각 시민단체의 객관적인 입장을 파악하는 데 한계가 존재한다.

6) 이익집단의 정의를 고려하였을 때, 지역의 (민간)사업체 종사자 보다 실제 노동조합에 가입한 종사자를 측정하는 것이 바람직할 수 있으며, 국내·외 선행연구에서도 노동조합원 수와 관련된 변수를 활용하고 있다. 그러나 매년 국내 노동조합조직을 조사하고 있는 『전국노동조합조직현황』 통계조사의 경우 기초자치단체 단위가 아닌 노동지청별 조합수 및 조합원수를 조사하고 있으며, 초기업노조의 경우 주된 사무소 소재지를 기준으로 조합원수를 측정하고 있다. 따라서 해당 통계자료를 활용할 경우 각 지자체의 실제 종사자 현황과 큰 차이가 발생하는 등 한계가 존재하여 사업체종사자 수 변수로 대리 측정하였다.

수 있다(동작구의회, 2018). 따라서 상위정부가 하위정부에 영향을 미칠 것을 예상하며 광역자치단체가 생활임금제도를 시행할 경우와 시행하지 않는 경우로 변수를 설정하여 시행 여부에 따른 영향력을 검증하고자 하였다.

정치적 요인 또한 지방정부의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다. 특히 생활임금제도는 그 성격으로 인해 진보성향을 지닌 정치인들이 적극적으로 제도를 채택하고 그 수준을 높이고자 노력할 가능성이 존재한다(정용찬·배현희, 2017). 따라서 지방자치단체장의 진보정당 소속 여부와 지방의회 의원들의 진보정당 소속 비율을 측정하여 생활임금 시급액의 결정에 영향을 미치는지 확인하고자 한다.

지방정부의 경제적·재정적 요인과 사회적 요인은 정책 결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 다수의 선행연구에서 확인되었다. 생활임금제도는 최저임금제도가 충족시키지 못하는 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이 목적이며, 이때 인간다운 삶의 기준은 그 지역의 상황에 따라 다를 것이다. 같은 급여를 받더라도 상대적으로 지역의 물가 등이 낮은 경우 더욱 풍족한 삶을 영위할 수 있으며, 지방정부의 재정 여력이 충분할 경우에는 주민들의 더 나은 수준의 삶을 위해 급여액을 높게 인상할 수 있다. 따라서 경제적 요인으로는 주민 1인당 지역내총생산액과 실업률 변수를 설정하였다. 지방정부의 재정적 요인으로는 주민 1인당 세출액과 부채비율 변수를 측정하였으며, 사회적 요인으로는 인구수를 설정하였다. 정책 결정 과정을 고려하였을 때, 독립 및 통제변수들이 종속변수에 미치는 영향의 시간적 차이를 통제하기 위해 't-1' 시점의 독립변수를 사용하였다. 그리고 시간의 흐름에 따른 차이를 통제하기 위하여 연도를 통제변수로 추가하였다. 종속변수와 독립 및 통제변수에 관한 측정방식과 출처는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 조작화

구분	변수	측정	출처	
종속변수	생활임금 시간당 급여액	(ln)연도별 생활임금 시간당 급여액 * 미시행 지역은 당해 최저임금 시간당 급여액	지자체 누리집	
독립 변수	시민단체 요인	시민단체 수	(ln)인구 10만 명당 시민단체 수	행정안전부
	이익집단 요인	사업체종사자 수	(ln)인구 10만 명당 사업체 종사자 수	지자체 통계연보
통제 변수	상위정부 요인	광역정부 시행여부	0 : 광역정부 생활임금제도 미시행 1 : 광역정부 생활임금제도 시행	지자체 누리집
	정치적 요인	지자체장 정당	0 : 보수, 무소속 1 : 진보	중앙선거 관리위원회
		지방의회 진보비율	$\frac{\text{진보정당지방의회의원수}}{\text{전체지방의회의원수}} * 100(\%)$	
	경제적 요인	주민 1인당 지역내총생산	(ln)주민 1인당 지역내총생산액	지자체 통계연보
		실업률	$\frac{\text{실업자}}{\text{경제활동인구}} * 100(\%)$	
재정적 요인	주민 1인당 세출액	(ln)주민 1인당 세출결산액	지방재정 365	

	부채비율	$\frac{\text{부채}}{\text{자산}} * 100(\%)$	
사회적 요인	인구수	(ln)인구수	지자체 통계연보
연도더미		2013년(준거)-2021년	

주: 실업률 변수는 광역자치단체 수준의 데이터를 활용함.

V. 분석결과

1. 기술통계분석

본 연구에서 분석하고자 하는 변수들의 기초통계량은 <표 3>과 같다. 먼저 종속변수로 설정한 생활임금 시간당 급여액의 평균은 7,106원이며, 연도별 급여액은 <표 1>에 제시되어 있다. 종속변수의 최솟값은 4,860원으로 2013년 최저임금 지급액에 해당하는 값이며, 최댓값은 10,702원으로 서울특별시에 소속되어 있는 일부 기초자치단체의 2021년 생활임금 지급액이다.

독립변수 중 시민단체 요인의 시민단체 수 변수는 인구 10만 명당 시민단체 수로 측정하였으며, 평균값은 26.74개, 표준편차는 22.09로 나타났다. 최솟값은 4.05개로 2013년 서울시 중랑구의 값이며, 최댓값은 202.83개인 2021년 서울시 종로구의 값이다. 또 다른 독립변수인 이익집단 요인의 사업체종사자 수 변수 역시 인구 10만 명당 사업체종사자 수로 측정하였으며, 평균값은 32,033명, 표준편차는 25,142명으로 나타났다. 최솟값은 2013년 경상북도 영양군으로 8,683명이며, 최댓값은 2016년 서울시 중구의 290,256명으로 나타났다. 통제변수로 사용한 변수들 역시 지역 간 격차가 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 기초통계량

구분	변수	N(n)	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수	생활임금 시간당 급여액(원)	2,032 (226)	7,106	1,726	4,860	10,702	
독립 변수	이익집단 요인						
	시민단체 수(개)	2,032 (226)	26.74	22.09	4.05	202.83	
	사업체종사자 수(명)	2,032 (226)	32,033	25,142	8,683	290,256	
통제 변수	외부적 요인						
	광역정부 시행여부	2,032 (226)	0.48	0.50	0	1	
	정치적 요인	지자체장 정당	2,032 (226)	0.48	0.50	0	1
		지방의회 진보비율(%)	2,032 (226)	63.34	11.76	29.09	100.00
경제적 요인	주민 1인당 지역내총생산(백만원)	2,032 (226)	32.30	31.30	6.80	417.00	

	실업률(%)	2,032 (226)	3.35	0.78	1.60	5.00
재정적 요인	주민 1인당 세출액(백만원)	2,032 (226)	5.04	4.00	0.65	28.30
	부채비율(%)	2,032 (226)	2.14	1.91	0.18	25.89
사회적 요인	인구수(명)	2,032 (226)	223,632	218,823	9,077	1,202,628

2. 지방정부 정책 결정의 영향요인 추정결과

〈표 4〉는 생활임금 시간당 급여액이라는 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과이다. 분석은 각 지방정부가 갖는 고유한 특성과 시간에 따른 영향력을 통제하기 위하여 이원고정효과모형(two-way fixed effect model)을 사용하여 추정했으며, 2021년을 기준 226개의 기초자치단체를 대상으로 2013년부터 2021년까지의 자료를 이용해 분석을 시행하였다.

지방정부의 정책 결정에 미치는 다양한 요인 중 본 연구에서는 시민단체와 이익집단 요인을 중심으로 분석을 하였으며, 이를 대리하는 변수로 시민단체 수와 사업체종사자 수를 설정하였다. 분석결과 시민단체 수와 사업체종사자 수 모두 생활임금 시급액 결정에 영향을 미치는 것을 확인하였다. 구체적으로 생활임금제도의 활성화를 지지할 것으로 예상되는 시민단체 요인의 시민단체의 수 변수는 종속변수에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 시민단체 수가 증가할수록 생활임금 시급액은 높아지는 것으로 나타났다. 반면, 생활임금제도의 활성화에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 이익집단 요인의 민간 사업체종사자 수는 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 사업체종사자 수가 증가할수록 생활임금 시급액은 감소하는 것으로 확인되었다. 이를 정리하면 시민단체 수는 생활임금 시급액에 양(+)의 영향을 미치는 반면, 사업체종사자 수는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 두 개의 가설 모두 채택되었다. 시민단체 수와 사업체종사자 수 변수가 시민단체와 이익집단을 대리하는 변수라는 한계에도 불구하고 생활임금 시간당 급여액의 수준에 상반된 영향을 미친다는 점은 주목할만하다. 지방정부가 생활임금을 결정하는 과정에서 시민단체와 이익집단이 영향을 미치지만, 동일한 방향이 아닌 집단이 갖는 성격에 따라 차이가 발생할 수 있음을 실증적으로 분석한 결과라고 할 수 있다.

통제변수의 분석 결과를 살펴보면, 선행연구와 마찬가지로 다양한 요인들이 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 외부적 요인의 변수로 측정한 광역정부의 생활임금 제도 시행 여부는 생활임금 시급액에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우리나라 지방자치 현실에서 광역자치단체는 기초자치단체와 정치·행정·사회·문화적 동질성을 형성하고 있어 직접적인 영향을 줄 수 있으며, 이때 상위정부가 가진 자원 등이 우수하기에 광역정부의 정책 채택이 기초자치단체에 영향을 주는 것으로 연구되고 있다(이승중, 2004; 장석준, 2014: 219). 마찬가지로 생활임금제도 역시 상위정부의 영향을 받는 것으로 분석되었다. 정치적 요인 중에서는 지방의회 진보정당 소속 의원 비율이 높을수록 생활임금 시급액이 유의미하게 증가하는 것으

로 나타났다. 생활임금제도는 재분배적 성격을 지닌 정책으로, 진보적 성향의 정치인들이 제도의 활성화를 추구하고자 하는 유인을 가질 것으로 예상할 수 있다. 또한 생활임금제도의 운영 수준은 지방의회에서 결정되기 때문에 지방자치단체장보다는 지방의회 의원들이 영향을 미칠 가능성이 높다. 경제적 요인 중에서는 실업률 변수가 종속변수에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실업률이 높은 지역은 지역의 경제적 상황과 생활임금제도 시행 시 발생할 수요 및 재정 지출을 고려하였을 때, 생활임금제도와 같은 재분배적 성격의 정책을 적극적으로 시행하기 어려울 것이다. 따라서 실업률이 높은 지방정부는 생활임금 시급액을 적극적으로 증가시키기 어려울 것으로 판단할 수 있다. 재정적 요인과 사회적 요인의 변수인 주민 1인당 세출액과 인구수 변수는 모두 종속변수에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 다른 정책 결정과 마찬가지로 생활임금 시급액의 결정 역시 다양한 요인들의 영향을 받는 것을 확인하였다.

분석 결과를 요약하면, 시민단체 요인의 시민단체 수와 이익집단 요인의 사업체종사자 수 변수는 다양한 요인들을 포함하고 있는 통제변수가 포함된 분석 결과에서 유의미하게 나타났다. 이러한 결과는 일반적으로 정치·경제·재정·사회적 요인과 외부적 요인이 지방정부의 정책 결정에 주요한 영향을 미치고 있으며, 시민단체나 이익집단 요인은 크게 영향을 미치지 못한다는 선행연구의 결과가 생활임금제도에 대해서는 유의하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 또한 시민단체를 대리하는 시민단체 수와 이익집단을 대리하는 사업체종사자 수의 분석결과가 상반된 결과를 보이는 것으로 나타나 집단의 성격에 따라 생활임금 시간당 급여액의 결정에 영향을 미치는 방향이 다른 것을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 생활임금 시간당 급여액 추정 결과

구분		변수	모형1	모형2	모형3
독립 변수	이익집단 요인	시민단체 수	0.0524*** (0.0107)		0.0497*** (0.0114)
		사업체종사자 수	-0.0879*** (0.0157)		-0.0351** (0.0168)
통제 변수	외부적 요인	광역정부 시행여부		0.0151*** (0.0034)	0.0144*** (0.0033)
	정치적 요인	지자체장 정당		0.0034 (0.0032)	0.0035 (0.0032)
		지방의회 진보비율		0.0005*** (0.0001)	0.0005*** (0.0001)
	경제적 요인	주민1인당 지역내총생산		0.0118 (0.0130)	0.0146 (0.0132)
		실업률		-0.0106*** (0.0029)	-0.0101*** (0.0029)
	재정적 요인	주민1인당 세출액		0.1370*** (0.0125)	0.1266*** (0.0127)
부채비율			0.0007 (0.0010)	0.0006 (0.0010)	

사회적 요인	총 인구수		0.1784*** (0.0227)	0.2319*** (0.0253)
	연도더미	포함	포함	포함
	_cons	9.2253*** (0.1544)	4.1480*** (0.4961)	3.8436*** (0.5088)
	N(n)	2,032(226)	2,032(226)	2,032(226)
R^2	within	0.9724	0.9749	0.9752
	between	0.0679	0.1998	0.2234
	overall	0.8789	0.8558	0.8295

주: ()안은 표준오차이며, *(<0.1, **(<0.05, ***(<0.01

VI. 결론

본 연구는 지방정부가 도입 여부와 집행 내용을 자율적으로 결정하는 생활임금제도를 이용하여 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치는 요인을 확인하고자 하였다. 특히 다른 영향요인에 비해 관심이 적었던 시민단체와 이익집단을 중심으로 실증분석을 시행하였다. 시민단체와 이익집단이 정책 결정에 미치는 이론적 중요성은 계속해서 강조되고 있지만, 실제로 지방정부의 정책 과정에 영향을 미치는지에 관한 연구는 많지 않다(박천오, 2013). 생활임금제도의 경우 등장 배경과 활성화 과정에 있어 시민단체와 민간부문의 노동자들이 영향을 미칠 가능성이 존재하기 때문에, 시민단체와 이익집단의 영향력을 확인할 수 있을 것이라 예상하며 분석을 시행하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 지방정부가 결정하는 생활임금 시간당 급여액은 시민단체와 이익집단 요인의 영향을 받는 것으로 나타났으며, 구체적으로 시민단체 수가 많을수록 시급액은 증가하는 반면, 사업체종사자 수가 많을수록 시급액은 감소하는 것으로 확인되었다. 공공의 이익을 중시하는 시민단체의 경우 저소득 노동자의 생활수준 향상에 도움을 줄 수 있는 생활임금제도의 활성화를 적극 지지하고 있으나, 현재까지 해당 제도는 공공부문 노동자에게만 한정되어 있어 재분배적인 성격을 지닌 생활임금제도의 특성상 정책 결정자들은 비용을 부담하게 되는 민간 부문 사업체종사자를 의식할 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 지방정부가 생활임금제도의 내용을 결정하는 과정에서 이러한 집단들을 고려할 것으로 가설을 설정하였으며, 분석 결과 가설이 타당한 것으로 나타났다. 본 연구의 분석 결과는 선행연구에서 시민단체 수가 생활임금 조례 제정에는 영향을 미치지 못하는 못하였으나 생활임금의 시급 수준과는 상관관계가 존재한다는 분석 결과를 뒷받침하는 내용이며, 노동조합 조직률·관련 산업체 및 종사자 수를 통해 지방정부의 정책 결정에 미치는 영향을 본 연구들에서 나타나지 않은 이익집단의 영향력을 확인하였다는 점에서 의미가 있다.

더불어 본 연구의 분석 결과에 관한 내용은 신문기사 등을 통해 실제 현장에서도 유의미하게 나타날 것을 알 수 있다. 생활임금위원회가 결정한 금액을 지방정부가 삭감하여 발표하자 이에 반발하는 시민단체의 모습(한국일보, 2018), 생활임금제도의 집행에 미진한 지방정부에게 입장 표명을

요구하는 시민단체의 활동(경북신문, 2020; 연합뉴스, 2022), 생활임금위원회 또는 관련 협의회에 직접 참여하여 생활임금 관련 논의를 하는 시민단체의 모습(경인일보, 2019; 세계환경신문, 2020) 등은 생활임금의 활성화를 위해 지방정부의 정책 결정을 촉구 또는 직접 결정 과정에 참여하는 시민단체의 모습을 보여준다. 시민단체와는 반대로 민간 노동자를 포함한 시민들과의 형평성 문제를 고려하는 전문가와 정책 결정자들의 모습 또한 확인할 수 있다(연합뉴스, 2018; 중앙일보, 2017). 이러한 자료들은 본 연구의 분석결과가 실제 정책이 시행되고 있는 현장의 모습을 반영하고 있음을 시사한다.

이상을 정리하면 본 연구는 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치는 다양한 요인들을 선행연구를 바탕으로 구성하여 이들의 영향력을 확인하였으며, 특히 이론적 논의에 비해 실증분석은 소홀하였던 시민단체와 이익집단을 추가하여 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 그동안 대부분의 선행연구가 조례 제정과 같은 정책 결정 여부만을 분석하였다면, 본 연구에서는 정책의 내용인 생활임금의 실제 집행수준을 변수화하여 분석함으로써 지방정부 간 정책 결정의 차이에 대하여 보다 엄밀한 분석을 고려하였다는 점 또한 연구의 의의라고 할 수 있다.

더불어 정책적인 측면에서 시행하는 지방정부가 증가하며 관심이 늘어가는 생활임금제도를 분석함으로써 지방정부가 생활임금을 결정하는 과정에서 어떠한 요인들을 고려하고 있는지 확인하였다. 분석 결과를 통해 전국적으로 확산하고 있는 생활임금제도가 본래의 목적을 유지하고 있는지 생각해볼 수 있다. 생활임금의 목적은 인간다운 삶이 가능한 수준의 임금을 지급하는 것으로(김종진, 2015), 인간다운 삶의 기준은 지역의 경제·사회적 여건에 따라 다를 것이다. 또한, 생활임금제도로 인해 발생하는 비용을 생활임금을 받지 못하는 기업 및 노동자들이 분담하기 때문에 지역 사회에 적정한 임금의 합의가 중요하다(이병희, 2015). 그러나 현재 생활임금이 결정되는 과정을 살펴보면, 지방정부가 이러한 점을 고려하지 않고 단순하게 광역정부의 시급 수준을 따라가는 모습을 확인할 수 있었다. 또한, 지방정부의 재정지출이 발생하는 생활임금제도는 지자체의 재정수준을 고려하여 결정되어야 하지만, 현재 지급되는 지역별 생활임금액을 살펴보았을 때 충분한 논의가 이루어졌는지 의문을 가질 수 있다. 만약 생활임금제도의 결정이 비합리적인 방식으로 이루어질 경우, 본래 목적을 달성하지 못하고 부작용만을 낳을 가능성이 존재한다. 따라서 생활임금을 결정하는 과정에서 정의와 기준을 정교화하고 객관화하는 과정이 필요할 것이다(김종진, 2015: 13). 이러한 점에서 본 연구가 생활임금의 결정 과정과 영향요인을 분석함으로써 앞으로의 생활임금제도의 발전에 참고가 될 수 있을 것이다.

분석을 통해 지방정부가 생활임금을 결정하는 과정에서 시민단체와 이익집단이 영향을 미침을 확인하였지만, 설정한 주요 변수들이 실제로 시민단체와 이익집단을 대표할 수 있는가에 대한 한계가 있다. 수많은 시민단체가 존재하고 있으며 이러한 단체 중에는 생활임금제도와는 전혀 관련이 없는 단체 또는 생활임금의 확대를 반대하는 단체가 존재할 가능성도 존재한다. 따라서 엄밀한 분석을 위해서는 생활임금 시간당 급여액을 높이는 결정에 찬성하는 시민단체만을 선별하여 측정하여야 할 것이다. 그러나 이용할 수 있는 비영리민간단체 현황 자료에 포함되어 있는 주요사업 내용만으로는 객관적인 분류가 어렵다. 또한 사업체종사자 수를 민간부문의 잠재적 이익집단이라

고 간주하는 것 역시 한계가 있다. 다만 이 역시 보다 적합한 데이터의 수집과 측정의 어려움으로 인한 한계로, 후속 연구에서는 엄밀한 변수의 설정이 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서 제시한 요인들 외에도 실제 정책 결정 과정에는 수많은 영향요인이 존재할 것이므로 마찬가지로 후속 연구에서 이를 보완해야 할 것이다.

참고문헌

- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1), 273-291.
- 경북신문. (2020). 대구경실련, 대구시장에 '대구형 생활임금' 입장 밝힐 것 촉구. 2020.6.17.
- 경상남도의회. (2019). 경상남도의회 경제환경위원회 회의록. 2019.7.9.
- 경인일보. (2019). 안양시 노·사·민·정협의회, '2020년 생활임금 1만250원' 확정. 2019.9.8.
- 공정원. (2015). 사회복지정책에서 최저임금과 생활임금의 의의에 관한 탐색적 연구. 「사회과학연구」, 26(4), 369-388.
- 권경환. (2007). 기초자치단체 예산결정에 대한 이익집단의 영향분석. 「한국행정논집」, 19(3), 661-684.
- 금천구. (2021). 금천구 생활임금위원회 회의록. 2021.9.27.
- 김대순. (2010). 이익집단이 복지정책결정에 미치는 영향에 관한 연구-포획이론을 중심으로. 「정책과학연구」, 19(2), 111-132.
- 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4), 75-114.
- 김병준. (2017). 「지방자치론」. 법문사.
- 김순은. (2004). 비정부단체 (NGO) 활동과 정치개혁. 「21세기정치학회보」, 14(1), 107-130.
- 김익식·장연수. (2004). 지방정부에서 이익단체들의 활동전략과 영향력에 관한 연구: 수원시를 중심으로. 「지방행정연구」, 18(4), 131-156.
- 김재훈. (1996). 민선단체장 이후 환경규제행정의 변화. 「한국행정학보」, 30(3), 3121-3136.
- 김종진. (2015). 생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음. 「노동리뷰」, 5-15.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4), 101-126.
- 도묘연·이관률. (2008). 이익집단 활동패턴의 다양성과 일치성: 대구광역시 이익집단을 사례로. 「한국지방자치학회보」, 20(1), 135-156.
- 동작구의회. (2018). 제7대 제276회 행정재무위원회 회의록. 2018.2.26.
- 류지성. (2010). 한국의 잠재집단이 정책의제형성과정에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국동북아논총」, (57), 395-417.
- 박상운. (2017). 이슈의 쟁점 여부와 이익집단의 입법로비 활동: 후원금 쪼개기를 통한 입법로비 사례 비교 분석. 「사회과학연구」, 33(1), 23-44.

- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치 특징. 「한국행정학보」, 33(2), 123-139.
- 박천오. (2013). 이익집단의 이익표출: 한국 지방정책과정에서의 영향력과 활동 패턴. 「한국사회와 행정연구」, 24(3), 129-150.
- 박천오·변복진. (2013). 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력과 활동에 대한 공무원 인식: 서울 특별시와 자치구의 비교 연구. 「지방행정연구」, 27(3), 129-151.
- 성준모. (2013). 우울에 영향을 미치는 가족 및 가구 경제 요인: 고정효과 모형을 적용한 패널 회귀 분석. 「사회과학연구」, 24(2), 207-228.
- 세계환경신문. (2020). 2021년 의왕시 생활임금 '시급 10,150원' 확정. 2020.8.26.
- 신영균. (2006). 의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구. 「대한정치학회보」, 13(3), 185-205.
- 연합뉴스. (2018). 내년 '생활임금' 1만원 시대...형평성 우려도. 2018.10.1.
- 연합뉴스. (2022). 시민단체, 대구시에 생활임금 시행 요구. 2022.9.14.
- 오현철. (2004). 시민단체의 선거참여 활동을 제약하는 요인 분석: '담론적 기회구조'를 중심으로. 「한국정치학회보」, 38(5), 105-123.
- 유한별·나태준. (2018). 광역지방자치단체의 갈등관리조례 제정에 미치는 시민사회의 영향에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 28(4), 59-79.
- 이강복. (2015). 광주광역시 생활임금 도입과 실행. 「사회경제평론」, 28(2), 239-277.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2), 93-121.
- 이병희. (2015). 생활임금제의 가능성과 조건. 「노동리뷰」, 1-2.
- 이서영·최유경. (2014). 이익집단의 이익표출방식이 입법과정에 미치는 영향: 2013년 [차별금지법안] 철회 과정을 중심으로. 「글로벌정치연구」, 7(2), 89-114.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1), 5-25.
- 이일세. (2018). 생활임금조례의 위법성에 관한 고찰. 「노동법논총」, 44, 97-132.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3), 95-119.
- 장석준. (2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석 (competing risks analysis) 을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(4), 211-237.
- 정용찬·배현희. (2017). 생활임금 조례의 결정과 강도에 관한 연구. 「한국행정학보」, 51(1), 295-320.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2020). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1), 239-268.
- 중앙일보. (2017). 최저임금보다 더 주는 생활임금, "선심행정" vs "생계보조" 논란. 2017.12.3.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3), 87-113.
- 한국일보. (2018). 대전참여연대, 허태정시장에 생활임금 삭감 철회 촉구. 2018.10.29.

- Adams, S., & Neumark, D. (2005). Living wage effects: New and improved evidence. *Economic Development Quarterly*, 19(1), 80-102.
- 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. (1992). Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 715-742.
- Berry, J. M., & Wilcox, C. (2015). *The interest group society*. Routledge.
- Boris, E. T., & Steuerle, C. E. (Eds.). (2006). *Nonprofits & government: Collaboration & conflict*. The Urban Insitute.
- Cannon, B. C., & Baum, L. (1981). Patterns of adoption of tort law innovations: An application of diffusion theory to judicial doctrine. *American Political Science Review*, 75(4), 975-987.
- Dür, A. (2008). Interest groups in the European Union: How powerful are they?. *West European Politics*, 31(6), 1212-1230.
- Dür, A., & De Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1-12.
- Fay, D. L., & Wenger, J. B. (2016). The political structure of policy diffusion. *Policy Studies Journal*, 44(3), 349-365.
- Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12(3), 564-581.
- Lammam, C. (2014). *The economic effects of living wage laws*. Fraser Institute, January.
- Linneker, B., & Wills, J. (2016). The London living wage and in-work poverty reduction: Impacts on employers and workers. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(5), 759-776.
- Maloney, T. J. (2013). A literature review on the effects of living wage policies. Technical Report TR2013/034 (Aug.). Auckland, Auckland Council.
- Martin, I. (2001). Dawn of the living wage: The diffusion of a redistributive municipal policy. *Urban Affairs Review*, 36(4), 470-496.
- Martin, I. (2006). Do living wage policies diffuse?. *Urban Affairs Review*, 41(5), 710-719.
- Neumark, D., & Adams, S. (2003). Do living wage ordinances reduce urban poverty?. *Journal of Human Resources*, 38(3), 490-521.
- Niedt, C., Ruiters, G., Wise, D., & Schoenberger, E. (1999). *The effects of the living wage in Baltimore*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. Yale University Press.
- Pollin, R., & Luce, S. (1998). *The living wage: building a fair economy*. NY: The New Press.
- Potters, J., & Sloof, R. (1996). *Interest groups: A survey of empirical models that try to assess*

- their influence. *European journal of political economy*, 12(3), 403-442.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1996). *The emerging nonprofit sector: An overview*. London: Manchester University Press.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2006). Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*, 50(4), 825-843.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2012). Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Swarts, H., & Vasi, I. B. (2011). Which US cities adopt living wage ordinances? Predictors of adoption of a new labor tactic, 1994-2006. *Urban Affairs Review*, 47(6), 743-774.
- Toikka, R. S., Yelowitz, A., & Neveu, A. (2005). The "Poverty Trap" and Living Wage Laws. *Economic Development Quarterly*, 19(1), 62-79.
- Truman, D. B. (2003). *The governmental process: Political interests and public opinion*. The Democracy Sourcebook. MIT Press, Cambridge (USA), London, 364-371.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.
- Williams, E. D., & Sander, R. H. (1997). *An empirical analysis of the proposed Los Angeles living wage ordinance*. Los Angeles, CA: University of California Los Angeles School of Law.

이태천(李泰泉): 연세대학교 행정학과에서 석사를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야로는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 논문으로는 "지방자치단체의 공공요금 결정에 관한 연구"(2021), "지방정부의 정책수용 영향요인에 관한 연구"(2022)가 있다.(taecheonlee@yonsei.ac.kr)

엄태호(嚴泰皓): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 정책형성론 등이다.(theom@yonsei.ac.kr)

Abstract

A Study on the Influence of Civic Organization and Interest Group on Policy Decision of Local Government: Focusing on the Living Wage

Lee, Taecheon

Eom, Taeho

This study analyzed the influence of civic organizations and interest groups on local government policy decisions through an examination of the living wage system. In contrast to previous research, which primarily focused on the adoption of policies, this study explores the impact of these entities on determining region-specific variations in the living wage. By employing panel data spanning from 2013 to 2021 and utilizing metrics such as the quantity of civic organizations and the number of private business employees, these factors were scrutinized alongside various political, economic, financial, social, and external determinants, aiming to comprehend their effects on hourly wages. The results substantiate the noteworthy influence of civic organizations and interest groups on local government policy determinations. Specifically, civic organizations were found to have a positive relationship with an increase in the hourly wage of the living wage. Conversely, an inverse relationship was observed between the number of business employees and the living wage. This research underscores the significance of civic organization and interest group dynamics in shaping regional living wage policies, shedding light on previously unexplored dimensions of policy decision-making.

Key Words: Civic organization, Interest group, Local governments, Policy decision, Living wage