

지방자치단체 공무원 규정 도입에 관한 연구

: 정치행위자와 행정행위자의 영향력을 중심으로

The Study on the Adoption Process of the Regulation Regarding Public Employees with No Fixed-term Contract in the Local Government

: The Focus on Influence of Political and Administrative Actors

김 정 인*

Kim, Jung-in

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체 공무원 규정 도입 현황과 배경
- III. 지방자치단체 공무원 규정 도입에 대한 행위자 영향 관련 이론적 논의
- IV. 지방자치단체 공무원 규정 도입과 영향요인에 관한 실증분석
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 지방자치단체의 공무원 규정 도입 및 영향요인에 관한 분석을 시행하였다. 연구를 위해 2017년 12월부터 2019년 7월까지 226개 기초 지방자치단체들의 공무원 규정 도입 현황을 살펴보고, 공무원 규정 도입에 유의미한 영향을 주는 변수들을 분석하였다. 분석 결과, 해당 기간 동안 기초 지방자치단체들 중 약 72.5%가 공무원 규정을 도입한 것으로 나타났다. 이러한 규정도입에는 행정행위자 요인인 지방공무원 인력 대비 공무원 인력 비율이 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 정치행위자인 지방자치단체장은 공무원 규정 도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 향후 급속히 증가할 지방자치단체 공무원의 채용, 복무, 보상, 퇴직 등에 관한 인사관리 전반에 중요한 함의점을 제시할 수 있을 것이다.

* 수원대학교 법·행정학부 부교수

논문 접수일: 2019. 11. 18, 심사기간: 2019. 11. 18~ 12. 16, 게재확정일: 2019. 12. 16.

□ 주제어: 공무원, 공무원 규정 도입, 정치행위자, 조례, 행정행위자

This study examined the extent to which factors affected the adoption of the regulation regarding public employees with no fixed-term contract in the local government. Between December 2017 and July 2019, we observed the status about public employees institutions in all the local governments, and examined the variables which significantly affected the adoption of the regulation regarding public employees with no fixed-term contract. As a result, we found that about 72.5% of all the local governments adopted the regulation regarding public employees with no fixed-term contract during last two years. We also found that the adoption of the regulation regarding public employees with no fixed-term contract was positively influenced by ratio of the number of public employees with no fixed-term contract to the number of local civil servants. However, the political actors such as chief local government officer did not affect the adoption of the regulation regarding public employees with no fixed-term contract. These results will provide us with meaningful implications for effective management such as recruitment, service, compensation, and retirement for public employees with no fixed-term contract.

□ Keywords: Administrative Actors, Adoption of Institutions, Ordinance, Political Actors, Public Employees with No Fixed-term Contract

I. 서론

2019년 9월 4일에 공무원 관련 「서울특별시 공무원 채용 및 복무 등에 관한 조례」가 전국 처음으로 제정되었다(서울신문, 2019). 그러나 서울시 공무원 채용 및 복무에 관한 조례 제정 과정은 그리 순탄치만은 않았다. 공무원 조례가 통과되기 전까지 서울시 공무원 노조와 공무원 노조가 첨예하게 대립하였을 뿐만 아니라, 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 조례 제·개정 과정에 적극적인 영향력을 행사하고자 했던 것이다(KBS, 2019). 특히 서울시 공무원 노조는 공무원에 관한 상위 법률이 존재하지 않는 상황에서 공무원 채용과 복무규정을 포함하는 공무원 조례를 제정하는 것은 공무원에게 과도한 혜택을 부여하는 것이라 주장하는 반면, 서울시 공무원 노조는 공무원 업무 전문성과 처우개선을 위해 서울시 공무원 조례 도입이 필요하다고 주장하였다(일요서울, 2019).

이와 같이 지방자치단체 공무원 규정 도입에는 다양한 이해관계자의 서로 다른 목소리가 존재하고 있다. 지방공무원들은 공무원 규정 도입이 공무원과 공무원 간 채용 공정성을 저해하고 공무원의 권익을 침해하는 행위라고 간주한다. 그들은 공무직을 위한 채용 및 복무규정 제정은 공무직을 과도하게 보호하는 행위라 인식하는 것이다(뉴시스, 2019). 특히, 그들의 시각에서는 공무원의 시간 외 수당, 퇴직금, 연가일수, 퇴직휴가 등 공무직에 대한 처우개선과 고용안전이 현실적으로 이미 달성되었는데 법으로 공무직의 권리를 제도화시키는 것은 지방공무원들을 상대적으로 차별하는 행위라고 주장한다(뉴시스, 2019). 반면에 공무직들은 공무원 규정이 도입되면 그들의 근무환경이 더욱 안정적으로 개선될 수 있어 궁극적으로는 시민들에게 더 좋은 행정 서비스를 제공해 줄 수 있을 것이라고 기대한다(일요서울, 2019). 이와 같은 공무원과 공무직의 입장 차이에 대해 정치행위자들은 공무원과 공무직 간 역학관계를 고려하여 각자 다른 입장을 취하고 있다. 이처럼 지방자치단체 공무원 규정 도입은 정치 및 행정행위자들의 다양한 목소리에 의해 서로 다른 영향을 받고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 공무원 규정 도입에 영향을 미치는 요인을 정치행위자와 행정행위자 관점에서 분석하고자 한다. 기존에 수행된 공무원 관련 연구들(예: 김기우 외, 2017)이 일부 존재하기는 하지만, 대부분 연구들은 공무원 제도의 의미와 특징 등 기본적인 공무원 제도 소개 연구에 그치고 있다. 그러나 지방자치단체 공무원 인사 및 관리규정의 도입 여부에 따라 관련 행위자들의 이해관계가 달라지기 때문에 행위자들이 공무원 규정 도입에 미치는 영향 분석은 필수적이다. 예를 들어, 기준인건비제를 도입하고 있는 지방자치단체는 제한된 예산 범위 내에서 공무원과 공무직 인사관리를 하기 때문에 공무직 보호 규정이 도입될수록 공무원 지원은 상대적으로 줄어들 수밖에 없어 공무원 규정에 대한 이해관계

자들의 인식은 서로 다르게 나타날 것이다. 따라서 지방자치단체 공무원 규정 도입을 관련 행위자들을 중심으로 실증 분석할 필요성이 있다. 특히 공무원 규정 도입 관련 행위자들을 어떻게 이해할 것인가는 향후 성공적인 공무원 규정 도입을 위해 반드시 고려될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 주요 행위자들인 지방자치단체장, 공무원, 지방공무원 등이 지방자치단체 공무원 규정 도입에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

II. 지방자치단체 공무원 규정 도입 현황과 배경

1. 지방자치단체 공무원 현황

지방자치단체의 공무원 규정 도입 논쟁은 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 과정으로부터 시작되었다(김기우 외, 2017). 공공부문 비용절감과 탄력적 인력 운영을 위해 공공부문에서는 비정규직 근로자를 증가시켰지만, 이는 고용불안과 저임금 문제를 야기하였고, 사회양극화 현상을 더욱 증폭시켰으며, 근로자 삶의 질을 저하시키는 결과를 초래하였다(고용노동부, 2017a). 이러한 한계를 극복하기 위해 정부는 지속적으로 공공부문 비정규직 근로자(기간제 근로자와 파견·용역 근로자 등) 정규직 전환 정책을 시행하였지만¹⁾, 근본적인 해결책이 되지 못한 채 대부분 비정규직 근로자 고용불안, 차별적 노동여건, 권한제한이 존재하는 무기계약직 전환에 그치고 말았다(김기우 외, 2017). 문재인 정부 출범 이후에도 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 정책이 지속적으로 시행되고 있다. 고용노동부는 2017년 7월 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’에서 3단계 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 계획을 발표하였으며, 2017년 12월 공공부문에 공통적으로 적용될 수 있는 ‘공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안’을 마련하였다(고용노동부, 2017a).²⁾ 특히 고용노동부는 ‘공

1) 정부의 대표적인 비정규직 대책으로 2004년, 2006년, 2008년에 제시된 ‘공공기관 기간제 근로자의 무기계약 전환계획’, 2011년에 제시된 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’, 2013년에 제시된 ‘공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획’ 등이 있다(김기우 외, 2017).

2) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 1단계 대상은 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 및 국공립 교육기관, 공공기관, 지방공기업이며, 2단계 대상은 지방자치단체 출연출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사 등이고, 3단계 대상은 민간위탁기관이다. 그리고 기간제 근로자는 직접고용 형태로, 파견·용역 근로자는 직접고용, 자회사 전환, 제 3섹터(예: 사회적 기업) 형태로 정규직 전환하기로 하였다(고용노동부, 2017a).

무직 등 근로자 인사관리규정 표준안'을 통해 공공부문에서 공무원 등 근로자 인사관리규정을 제정하거나 기존 규정을 개정하도록 하였다. 무엇보다도 해당 인사관리규정 표준안에서는 '무기계약직'이라는 명칭을 '공무직 등'의 명칭으로 공식 변경하였다(고용노동부, 2017b; 김기우 외, 2017).

공무직에 대한 개념 정의는 지방자치단체 공무원 규정에 제시되고 있다. 「서울특별시 공무원관리규정」에서는 공무직을 “상시·지속적 업무에 종사하며 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결한 사람(공무원 및 청원경찰 제외)을 말한다. 다만, 「서울특별시 기간제근로자 관리 규정」에 따른 기간제근로자는 제외한다.”라고 정의하고 있다.³⁾ 다른 광역 및 기초자치단체의 공무원 관련 규정에서도 서울시와 비슷하게 공무직에 대한 정의를 제시 하고 있으며, 이러한 정의에 따라 공무직은 다음과 같은 특징을 지닌다. 공무직은 기간이 정해져 있는 업무가 아닌 상시·지속적 업무를 담당하며, 근로기간이 정해져 있지 않고, 지방자치단체와 근로계약을 체결한다(김기우 외, 2017). 「지방공무원법」과 그 외 보수 및 신분 규정이 적용되는 지방공무원과 달리 공무직 근로자들은 「근로기준법」의 적용을 받으며, 노동 3권이 보장되고, 지방자치단체별 자체 규정으로 근로조건이 보장되며, 60세 정년보장이 이루어진다(손화정 외, 2018).

〈표 1〉 공무원 직무내용과 해당직종

구분	직무내용	해당직종
기술 지원직	기술지원 및 보조, 시설점검 업무 등	전산원, 시설물관리원
환경 관리직	미화, 시설물청소, 주차관리, 도로보수, 산림보호 등	시설물청소원, 경비원, 환경미화원, 주차관리원, 도로보수원, 산림보호종사자 등
전문직	전문자격 또는 법에 의해 채용된 경우	영양사, 연구원, 의료업무종사자 등
지원직	사무, 행정, 전산, 상담, 연구, 조사 등 분야에서 지원업무 수행	사무(보조)원, 전산보조원, 전화상담원, 사서 및 기록물 정리원, 통계조사원, 연구보조원 등

출처: 고용노동부(2017b)

지방자치단체 공무원 근로자들의 업무는 행정지원 업무, 대민업무, 현장업무가 주를 이루고 있다(고용노동부, 2017b). 「공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안」에서는 공무직의 직무내용과 해당직종을 〈표 1〉과 같이 제시하고 있다. 공무직은 기술지원직, 환경관리직, 전문직, 지원직으로 구분할 수 있으며, 실제 각 지방자치단체는 이를 기반으로 공무직 직종을 규정하고 있다. 예를 들어, 서울시의 공무직 직종은 일반종사원, 환경정비원, 시설청소원, 도로보수원, 시설정비원, 대민종사원 등으로 분류되며, 부산시의 공무직 직종은 실무사무원, 수도관리

3) 서울시 공무원 규정에 따르면, 청원경찰은 공무직에 포함되지 않는다고 규정되어 있으나 반드시 그러한 것은 아니다. 예를 들어, 부산시와 대구시의 공무원 규정에는 청원경찰을 공무직에 포함시키고 있다.

원, 도로관리원, 환경미화원, 청원경찰 등으로, 대구시의 공무원 직종은 시설물·장비관리원, 현장근로원, 단순조무원, 청소원, 시설관리원, 경비원, 상수도검침원, 대민종사원, 상담원, 환경미화원, 청원경찰 등으로 분류되고 있다.

2. 지방자치단체 공무원 규정 도입 현황

공무직이라는 용어가 사회적으로 활발하게 사용되기 이전에는 공무원 대신 무기계약직이라는 용어가 사용되었다.⁴⁾ 2017년 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’에서 정부는 지방자치단체의 조례·훈령·규정 개정을 통해 기존의 무기계약직 명칭을 공무원으로 변경하여 사용하기를 권장하였다. 물론 공무원과 무기계약직의 의미는 유사하지만, 무기계약직은 계약직의 의미가 보다 강한데 반해, 공무직은 공적인 업무를 담당하는 근로자라는 의미가 강해 공공부문 종사자들 간 조직용화와 사기 진작을 적극적으로 유도할 수 있다는 긍정적 의미를 지니고 있다. 이로 인해 정부는 무기계약직이라는 용어보다 공무직이라는 용어로 명명하기를 권장하였으며, 공무직 용어는 ‘공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안’에서 공식적으로 사용되기 시작되었다(고용노동부, 2017b). 공무직을 무기계약직과 유사한 개념으로 논의한다면, 한국에서 공무직에 대해 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 2007년 시행된 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 의해서라고 할 수 있다. 이 법률을 통해 법·제도적 차원에서 무기계약직과 기간제 근로자에 대한 보호 조치가 확대되었으며, 해당 법률이 시행되고 난 후 많은 지방자치단체에서 관련 규정을 제정하기 시작한 것이다(김기우 외, 2017). 예를 들어, <표 2>에서 제시되듯이 부산시, 대구시, 인천시, 광주시 등 광역자치단체들은 공무직 인사관리와 정원관리 규정을 2007년 이후 새로 제정하였다. 그러나 현재에는 ‘공무직’ 명칭을 사용한 법률은 제정되지 않은 상태이고 각 지방자치단체의 규정으로만 운영되고 있는 실정이다.⁵⁾

4) 무기계약직은 “상시적·지속적으로 공무원의 사무를 보조하기 위하여 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자”로 정의된다(「행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자 등의 운영규정」(행정안전부 훈령 제106호)).

5) 공무직을 보호하기 위한 법률들이 국회에 상정되었지만 공무직 관련 법률은 여전히 제정되지 못하고 있다. 대표적인 법률안으로는 「지방자치단체 공무직근로자에 관한 법률안」이 있다. 이는 진선미 의원이 대표발의 하여 2016년 11월 국회에 상정되었지만 아직 법률 제정이 이루어지지 않은 상태이다(의안정보시스템, 2019).

〈표 2〉 광역 및 기초 자치단체의 공무원 규정 도입 현황

광역	공무원 관련 규정	최초 제정 시기	최신 제·개정 시기
서울*	서울특별시 공무원 관리규정	2001. 7. 16	2019. 3. 7
부산	부산광역시 공무원 인사관리 규정	2014. 12. 10	2019. 1. 19
	부산광역시 공무원 정원관리 규정	2007. 10. 31	2019. 4. 10
대구	대구광역시 공무원근로자 관리 규정	2007. 10. 30	2018. 12. 31
인천	인천광역시 공무원근로자와 기간제근로자 관리 규정	2007. 12. 31	2109. 3. 18
광주	광주광역시 공무원 및 기간제근로자 관리규정	2007. 12. 11	2016. 11. 18
	광주광역시 공무원 정원관리규정	2007. 10. 18	2019. 2. 1
대전	대전광역시 공무원 등 근로자 관리 규정	2018. 6. 29	2018. 12. 28
	대전광역시 공무원 정원관리 규정	2008. 5. 9	2019. 6. 28
울산	울산광역시 공무원 및 기간제근로자 관리 규정	1997. 7. 15	2019. 6. 27
세종	세종특별자치시 공무원근로자 및 기간제근로자 관리 규정	2012. 7. 30	2019. 3.11
경기	경기도 공무원 등 관리 규정	2007. 10. 15	2019. 4. 29
	경기도 공무원 권리보호 및 무기계약 전환 등에 관한 조례	2012. 12. 28	2016. 9. 29
강원	강원도 공무원 및 기간제근로자 등 관리 규정	2007. 9. 28	2019. 4. 26
충북	충청북도 공무원 및 기간제근로자 관리규정	2007. 12. 28	2017. 12. 6
충남	충청남도 공무원 운영 규정	2006. 3. 10	2019. 1. 30
	충청남도 공무원 정원관리 규정	2014. 12. 30	2019. 4. 1
전북	전라북도 공무원근로자 관리 규정	2007. 12. 28	2019. 5. 21
전남	전라남도 공무원 근로자 인사관리 규정	2018. 6. 7	2018. 9. 20
	전라남도 공무원 정원 및 기간제 근로자 관리 규정	2007. 12. 31	2019. 4. 4
경북	경상북도 공무원근로자 및 1년 이상 기간제근로자 인사관리규정	2007. 10. 1	2018. 7. 5
	경상북도 공무원근로자 정수관리규정	2007. 10. 1	2019. 4. 1
경남	경상남도 공무원 및 기간제근로자 인사관리 규정	2008. 1. 3	2019. 2. 8
	경상남도 공무원근로자 정원관리 규정	2019. 2. 8	2019. 6. 17
제주	제주특별자치도 공무원 취업 규정	2009. 3. 11	2018. 11. 15
	제주특별자치도 공무원 정원 규정	2009. 3. 11	2019. 1. 11

* 「서울특별시 공무원 채용 및 복무 등에 관한 조례」는 2019년 9월 제정

지방자치단체의 대표적인 공무원 관련 정책은 서울시에서 2011년 11월 자체적으로 시행한 ‘공공부문 비정규직 고용계획’과 2012년 시행한 ‘공공부문 비정규직 1·2차 대책’이라고 할 수 있다.⁶⁾ 그러나 서울시 등 일부 지방자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 비정

⁶⁾ 서울시는 이러한 정책들을 통해 총 7,598명을 비정규직에서 정규직으로 전환할 것을 계획하였다(국회복지노동포럼, 2012).

규직의 공무원 전환이 활발히 이루어지지 않고 있다. 많은 지방자치단체들에서는 인건비 과다를 억제하기 위하여 비정규직 근로자를 공무원으로 전환하기 보다는 간접고용이나 비정규직 해고 및 재고용 등의 방안을 채택하고 있는 것이다(정민경·이병량, 2014). 무엇보다도 비정규직 근로자들의 공무원 전환에 따른 비용을 지방자치단체 자체 예산으로 충당해야 하는 부담 때문에 재정이 부족한 지방자치단체에서는 비정규직의 공무원 전환과 공무원 신규 채용 확대를 쉽게 진행시키지 못하고 있는 것이다. 중앙정부 차원에서는 지속적으로 공공부문 비정규직 종합대책을 시행하고자 하였으나, 지방자치단체의 재정이슈로 인해 정책 추진 효과가 크지 않았던 것이다. 이러한 상황에서 많은 지방자치단체에서 공무원 관련 규정을 제·개정하는 계기를 마련해 주었던 2017년 7월 시행된 공공부문 비정규직 근로자의 공무원 전환계획과 공무원 등 근로자 인사관리규정 표준안은 상당히 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

보다 구체적으로, 본 연구에서 조사한 바에 의하면 2017년 12월부터 2019년 7월까지 공무원 규정을 제·개정한 기초 지방자치단체는 우리나라 전체 기초 지방자치단체의 약 72.5%를 차지하고 있었다. 공무원 규정은 대부분 지방의회의 동의를 필요하지 않은 훈령 형태로, 인사관리와 정원관리를 분리하여 따로 규정하거나 또는 관리규정 하나로 통합하여 운영하고 있었다. 공무원 근로자와 기간제 근로자 규정을 통합하여 운영하는 경우도 존재하는 가하면, 공무원 근로자 규정만 분리하여 운영하는 경우도 있었다. 2017년 12월부터 2019년 7월까지 17개 모든 광역자치단체에서 공무원 규정이 제·개정되었다. 예를 들어, 「대전광역시 공무원 등 근로자 관리 규정」, 「전라남도 공무원 근로자 인사관리 규정」, 「경상남도 공무원 근로자 정원관리 규정」은 해당 기간 중 새로 제정되었으며, 나머지 지방자치단체 규정들은 해당 기간 동안 개정된 것으로 나타났다. 특히, 부산시, 광주시, 대전시, 세종시, 경기도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도의 공무원 관련 규정은 인사관리와 정원관리 규정으로 분리되어 운영되고 있었으며, 서울시, 대구시, 인천시, 울산시, 강원도, 충청북도, 전라북도의 공무원 규정은 관리규정으로 통합 운영되고 있었다. 경기도의 경우 공무원 관련 규정이 조례와 훈령으로 나뉘어져 운영되고 있었다.

기초자치단체 공무원 규정의 형식과 내용은 광역자치단체 공무원 규정과 유사하지만 도입 현황은 달랐다. 서울시의 경우 25개 자치구 중 관련 규정이 도입된 구는 강서구, 광진구, 구로구, 동대문구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 은평구, 종로구, 중랑구 등 11곳으로 도입율은 높지 않았다(도입율 44%). 이에 반해 인천시, 광주시, 대전시의 모든 자치구에서는 공무원 규정을 도입하고 있었다. 광역자치도의 경우 광역시와 유사한 분포율을 보였다. 경기도 25곳(도입율 81%), 강원도 14곳(도입율 77.8%), 충청북도 8곳(도입율 72.7%), 충청남도 13곳(도입율 86.7%), 전라북도 13곳(도입율 92.8%), 전라남도 9곳(도입율 41%), 경상북도 17곳(도입율 74%), 경상남도 17곳(도입율 94.4%)이 공무원 규정을 도입하였다.

Ⅲ. 지방자치단체 공무원 규정 도입에 대한 행위자 영향 관련 이론적 논의

1. 지방자치단체 규정 도입과 행위자 영향

제도주의 연구에 의하면 제도 변화의 주요 동인(動因)으로 내부 요인, 특히 행위자에 대한 관심이 증가하고 있다(김정인, 2016a, 2017; Scharpf, 2000; North, 2005; Lawrence et al., 2011). 이러한 연구에 의하면 행위자들은 자신들이 추구하는 가치나 이익을 실현하기 위하여 제도 변화에 중요한 영향을 미친다는 것이다. North(2005)에 따르면 제도 변화는 외부 환경 요인에 의한 충격에 의해서 발생하는 것이 아니라 제도 내부 행위자들 간 권력관계와 이해관계 변화로 발생한다고 본다. 같은 맥락에서 지방자치단체 규정 도입 역시 지리적 유사성, 시간 요인, 주민투표율 등 다양한 외부 환경요인들에 의해 영향을 받을 수 있지만(Berry & Berry, 1990; 남궁근, 1994), 내부 행위자들의 권력 및 이해관계에 의해 중요한 영향을 받을 수도 있다는 것이다.

행위자들(actors)은 정책과정에 참여하는 개인, 집단, 조직 등을 의미한다(Scharpf, 2000). 지방자치단체 규정 도입과 관련된 중요한 행위자로 정치적 이념을 지닌 지방자치단체장, 지방의회, 중앙정부 등 정치행위자들이 있다. 진보와 보수 같은 정치적 성향에 따라 정치행위자들의 선호는 달라지며(김정인, 2016a), 그들의 선호에 따라 지방자치단체 규정 도입 여부가 달라질 수 있는 것이다. 정치행위자들은 그들의 정치적 신념과 가치에 적합한 정책을 선호하고 지지하기 때문에(Baradat, 1994), 그들이 어떤 정치적 선호를 지니는가에 따라 지방자치단체 규정 도입 여부가 달라질 수 있다. 최상한(2010)의 연구에 의하면, 지방자치단체장들이 진보성향을 지닐수록 그들의 정치적 성향과 유사한 정책인 주민참여예산제도 도입을 적극 지지하였다는 것이다. 정치행위자 뿐만 아니라 지방자치단체 내부에 근무하는 지방공무원과 같은 행정행위자 역시 지방자치단체 규정 도입에 중요한 영향을 미칠 수 있다. Niskanen(1971)에 의하면 합리적인 관료들은 개인의 효용을 극대화하기 위한 행동을 한다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 내부 행정행위자들의 효용과 편익을 증진시킬 수 있는지의 여부에 따라 지방자치단체 규정 도입의 찬성과 반대가 결정될 수 있는 것이다. 정치인과 관료 모두 개인적 효용을 추구한다는 공공선택론(public choice theory)에 의하면(Niskanen, 1971), 정치행위자들은 그들의 정치적 이념과 가치에 적합한 지방자치단체 규정 도입을 선호할 것이며, 공무원과 지방공무원 즉 행정행위자들은 자신들의 편익을 증진시킬 수 있는 지방자치단체 규정 도입을 선호할 것이다.

2. 공무원 규정 도입 과정에서 정치행위자들의 영향

정치적 지도자들은 공무원 규정 도입에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 지도자가 어떠한 정치적 성향을 지니고 있는가에 따라서 관련 규정 도입 여부에 중요한 영향을 미칠 수 있는 것이다. 다시 말해, 지도자의 보수 또는 진보 성향 정치이념에 따라 지도자가 도입하는 정책유형이 달라질 수 있다(김정인, 2016b). 예를 들어, 미국 주정부 복권제도 도입에 있어 주정부 주지사의 정치성향(정당)이 중요한 영향을 미친다는 연구결과가 제시되었다(Berry & Berry, 1990). 이와 같이 지방자치단체에 새로운 규정이 도입되는 데에는 단체장의 정치적 성향이 중요한 영향요인으로 작용한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 규정 도입은 중앙정부에 많은 영향을 받는다. 지방자치단체의 인력·예산 등은 중앙정부의 강력한 영향 하에 있기 때문이다. 특히 지방자치단체의 인력과 예산은 모두 행정안전부 지방자치분권실과 지방재정경제실의 영향을 받고 있다. 우리나라 중앙부처는 법령에 근거하지 않는 지도, 지원, 협조, 조정, 관행이라는 이유로 지방자치단체 업무에 상당한 영향을 미치고 있다(홍준형, 2007). 또한 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분, 즉 국가사무와 지방사무 비율이 68:32이라는 점을 고려하면 중앙정부가 지방자치단체에 미치는 영향력은 매우 크다고 할 수 있다(행정안전부, 2017).

법률적 명령이나 공식수단에 의거해 더 많은 권위를 지닌 기관인 상위기관에 의존하는 하위기관은 중앙정부에서 시행하는 정당화된 제도 도입을 거부하기가 쉽지 않다(Tolbert & Zucker, 1983). 그러나 중앙정부에 대한 지방자치단체의 종속성만으로 지방자치단체의 규정 도입을 설명하기는 어렵다. 이 보다도 중앙정부와 지방자치단체를 대표하는 지도자의 정치적 성향이 규정 도입에 더욱 유의미한 영향을 미치기 때문이다(Berry & Berry, 1990). 예를 들어, 중앙정부와 지방자치단체장이 정치적 성향의 유사성(similarity)을 지닌다면 중앙정부에서 시행하여 확산시키고자 하는 제도를 지방자치단체가 받아들일 가능성이 높다는 것이다(Lai & Reiter, 2000). 즉 단순히 진보 또는 보수라는 지방자치단체장의 정치적 성향 보다는 제도를 적극적으로 시행하고자 하는 중앙정부 지도자(대통령)와 지방자치단체장의 정치적 성향이 유사하다면 지방자치단체에서 관련 규정을 도입하고자 하는 의지는 더욱 강해질 것이다. 정치적 성향이 유사한 집단 사이에서는 경제적 이익을 상호 추구할 수 있어 동맹 가능성이 높아지는 경향이 있다(Lai & Reiter, 2000). 중앙정부 지도자와 지방자치단체장이 유사한 정치적 성향을 지녀 지방자치단체가 중앙정부의 정책을 적극 수용하는 것이 두 정치행위자들의 편익을 증진시킬 수 있다. 중앙정부는 주요 정책(예: 대통령 공약사항)을 적극적으로 실행함으로써 국민의 지지를 얻을 수 있고, 지방자치단체는 이를 집행함으로써 중앙정부의 지원을

받을 수 있기 때문이다. 특히 중앙정부에 상당한 의존성을 지닌 지방자치단체일수록 중앙정부 지도자와 유사한 정치적 성향과 가치를 지니는 것이 지방자치단체장의 효용을 극대화 시키는 기회가 될 수 있다.

중앙정부 지도자와 지방자치단체장이 유사한 정치적 성향을 지닌다면 대통령의 공약사항으로 시행이 우선시되는 제도들을 지방자치단체가 규정으로 도입할 가능성이 높아질 것이다. 다시 말해, 대통령과 지방자치단체장이 같은 정치적 성향을 지닐수록, 즉 정치적 이념이 유사할 경우 대통령이 추구하고자 하는 정책을 지방자치단체에서 규정으로 도입할 가능성이 높아진다는 것이다. 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체 관계가 과거에 비해 상호 호혜적 관계로 변화하고 있다는 주장이 있기는 하지만(심익섭, 2010), 여전히 지방자치단체는 중앙정부의 대리인 또는 종속적 관계로 존재한다는 주장도 제시되고 있다(문유석, 2015). 특히 국고보조금과 지방교부세를 통한 중앙정부의 지방자치단체 재정 통제는 지방자치단체의 자율성을 더욱 제약하는 요인이 된다. 이러한 상황에서 지방자치단체장이 중앙정부 지도자와 정치적 유사성을 지니는 것은 중앙정부로부터 더 많은 자원을 얻기 위한 전략으로도 볼 수 있을 것이다.

집단 간 합의가 부족한 경우 제도 도입이 실패한 사례들에서 찾아볼 수 있듯이⁷⁾, 집단 간 정치 성향 유사성은 규정 도입에 중요한 영향요인이 된다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 공무원 규정 도입과 관련해 대통령과 지방자치단체장의 정치적 성향 유사성은 더욱 중요하게 고려될 필요가 있다. 그 이유는 대부분 지방자치단체의 공무원 관련 규정이 지방자치단체장의 자율적 결정에 따르는 훈령 형식으로 설치되어 있기 때문이다(김기우 외, 2017). 따라서 대통령과 지방자치단체장의 정치적 성향 유사성이 더욱 중요하다. 또한 공무원 규정 도입은 공공부문 인력관리와 관련되기 때문에 진보 혹은 보수 등 특정 정치성향을 떠나서 중요하게 고려되어야 할 제도이다. 단순히 지방자치단체장의 진보/보수 정치성향에 따라 규정 도입 여부가 달라지기 보다는 이를 적극적으로 시행하고자 하는 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 관계가 어떻게 형성되느냐가 제도 도입에 중요한 의미를 부여한다고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락에서, 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 성향 유사성이 높을수록 공무원 규정 도입 가능성은 증가할 것으로 예상된다.

가설 1: 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 성향이 유사할수록 지방자치단체의 공무원 규정 도입 가능성은 높아질 것이다.

7) 미국의 공립학교들 사이에서 커리큘럼 도입에 대한 합의를 이루지 못해 제도 도입에 실패한 사례가 있다(Rowan, 1982).

3. 공무원 규정 도입 과정에서 행정행위자들의 영향

지방자치단체 규정 도입은 정치행위자뿐만 아니라 행정행위자에 의해서도 다르게 나타날 수 있다. 규정 도입과 관련된 행정행위자들은 규정 도입을 지지하는 집단과 반대하는 집단 모두를 포함한다. 규정 도입에 찬성하는 집단과 반대하는 집단의 영향력은 규정 도입의 강력한 유인이 되거나, 혹은 저해요인으로 고려될 수 있다(Mohr, 1969). 즉 제도 도입과 관련된 이해관계집단이 제도에 어떤 태도를 보이느냐에 따라 제도 도입에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 것이다(Tolbert & Zucker, 1983). 제도에 적극적으로 찬성하는 집단의 영향력이 클수록 제도 도입은 수월해 질 수 있지만, 반대로 제도를 거부하는 집단의 영향력이 클수록 제도 도입은 어려워 질 수 있다(김정인, 2019). 혁신적인 제도 도입은 이에 반대하는 세력들의 크기에 반비례하고, 혁신 제도를 지지하는 세력들과 반대세력 극복을 위한 자원 활용가능성 증가에 비례한다(Mohr, 1969).

새로운 제도를 지지하는 집단은 도입하고자 하는 제도가 집단뿐 아니라 사회 전체적으로 긍정적인 영향을 미치고 국민 전체 편익 또한 증가시킬 것이라고 판단하기 때문에 제도의 도입을 위해 적극적인 지원을 하게 된다. 특히, Tolbert & Zucker(1983)는 그들의 연구에서 혁신적인 제도를 지지하는 집단이 존재하고, 이들 집단의 제도 도입 관련 합의 및 지원 활동이 존재하여 이들 집단의 효용이 증대될 때 제도 도입 가능성은 더욱 높아진다는 것을 확인하였다. 이와는 반대로, 새로운 제도 도입을 반대하는 집단은 제도의 도입으로 인해 자신들이 누리던 혜택이 줄어들 수 있다고 판단되면 해당 제도의 도입을 적극적으로 반대하게 된다. 예를 들어, 미국의 교사노조가 강할수록 교사들이 반대하는 제도(예: 학교선택개혁(School Choice Reform))는 채택될 가능성이 낮았으며(Mintrom, 2000), 미국 Wisconsin 주의 경우 인사혁신법(civil service reform)에 반대하는 강력한 이익집단이 존재했기 때문에 해당 법안이 Wisconsin 주의 일부 시(city)에서만 채택될 수밖에 없었다(Tolbert & Zucker, 1983).

이는 지방자치단체 공무원 관련 규정 도입에도 적용될 수 있을 것이다. 특히 지방자치단체 공무원 규정 도입과 관련된 논의는 공공선택론으로 설명될 수 있다. 공공선택론에 의하면 공공부문 종사자들 역시 사익을 추구하고, 그들은 경제적 인간으로서 타인과의 경제적 관계에서 자신의 이익을 극대화하는 행동을 취하게 된다. 이러한 상황에서 경제행위와 비경제행위는 명확하게 구분되지 않기 때문에 공공부문 종사자들은 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행동한다는 것이다(소병희, 1996: 272). 공공부문 주요 종사자인 공무원과 공무원의 지방자치단체 공무원 규정 도입 영향력은 공공선택론 관점에서도 설명이 가능하다. 공무원 규정이 도입되면 가장 많은 편익을 누릴 수 있는 집단은 기존의 비정규직 근로자에서 공무원으로 전

환되는 인원들일 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 지방자치단체 공무원 규정에 신분보장, 적법절차, 기회균등, 정원규모, 보수 등 공무원 보호조항이 포함되기 때문에 공무원 전환 인원들이 이 규정이 도입되는 것을 적극 지지할 것이다. 이와는 달리, 지방자치단체의 공무원 보호 및 지원이 확대되면 상대적으로 편익이 감소하는 집단은 지방공무원들로 볼 수 있을 것이다. 비록 지방공무원들은 「지방공무원법」과 그 외 관련 규정의 적용을 받아, 공무원과는 다른 법체계로 운영된다고 하더라도 지방자치단체 내 공무원 인원이 증가하고 이들에 대한 지원과 보상이 확대되면 결국 지방공무원들에 대한 지원이 상대적으로 줄어들 수밖에 없는 것이다(뉴스1, 2019; 세계일보, 2019). 현재 지방자치단체는 총액인건비제에서 벗어나 지방자치단체의 자율성을 우선하는 기준인건비제로 운영되고 있지만(국가기록원, 2019)⁸⁾, 주어진 예산과 한정된 자원 범위 내에서 공무직을 지원해야 하기 때문에 공무직에 대한 지원이 많아질수록 지방공무원에 대한 지원은 상대적으로 줄어들 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라, 60세 정년보장을 기반으로 한 신분보장 확대 등 공무원 보호가 강화될수록 지방공무원에 대한 역차별이 발생한다는 주장도 제기되고 있다(세계일보, 2019). 일부 지방공무원들은 공무직에 대한 보호가 강화될수록 공무원 직원들이 책임과 의무를 외면하고 권리만 주장하게 된다고 하면서 공무원 규정에 대해 적극적으로 반대하고 있다(세계일보, 2019; 뉴스1, 2019). 일례로 서울시 공무원노동조합은 서울시 공무원 조례 제정에 강력히 반대하였다(뉴스1, 2019). 따라서 공무원들은 공무원 규정을 도입하는 것이 자신들의 이익을 증진시키는 행위인 반면에, 이와는 달리 지방공무원들은 공무원 규정 도입이 자신들의 이익을 감소시키는 행위로 인식해 이에 반대할 가능성이 높은 것이다.

또한 행정행위자가 지방자치단체 공무원 규정 도입에 미치는 영향은 조직 여유자원(organizational slack) 관점으로도 설명될 수 있다. 공무원 규정이 도입되면 공무원이 활용할 수 있는 자원은 확대되는 반면, 지방공무원이 활용할 수 있는 자원은 줄어들 가능성이 높다. 예를 들어, 공무원 보수는 사업비 명목으로 지방자치단체 사업예산에서 지급되기 때문에(김기우 외, 2017), 지방자치단체에 공무원 보호를 위한 관련 규정이 도입되면 공무원이 활용할 수 있는 예산자원은 증가하나, 지방공무원이 활용할 수 있는 예산자원은 줄어들 가능성이 높다는 것이다. 이와 같이 한정된 여유자원 하에서 공무원과 지방공무원 모두가 자신들의 이익을 극대화하려는 속성을 가지기 때문에 이들 간 갈등상황이 발생할 가능성이 높다.⁹⁾

Cyert & March(1963)에 따르면 조직 여유자원은 조직경영에 필수적으로 요구되는 자원 이상의 잉여자원을 의미한다. 조직 여유자원이 증가하면 조직은 불확실한 외부환경 변화에

8) 2014년부터 지방자치단체는 기존의 총액인건비제에서 벗어나 보다 높은 자율성과 탄력적 자원 운영이 가능한 기준인건비제를 도입하고 있다.

9) 반면에 지방자치단체 내 여유자원이 풍부하다면 공무원과 지방공무원 간 갈등은 현저히 줄어들 것이다.

능동적이고 전략적으로 대응할 수 있으며, 조직 내부압력과 외부압력이 증가한다고 하더라도 자원을 보다 여유 있게 활용하여 내·외부 압력에 효과적으로 대응할 수 있다(Cyert & March, 1963; Tan & Peng, 2003). 여유자원이 많은, 즉 재정적으로 여유 있는 조직일수록 혁신적이고 선도적인 제도 도입에 찬성할 가능성이 높아진다. 물론 여유자원을 대리인 관점에서 설명하며, 여유자원 확대가 대리인의 이익추구 극대화로 이어져 혁신적인 행동이 오히려 줄어들게 될 수 있다는 비판을 제기하는 연구도 있다(Young, 1985). 그럼에도 불구하고 여유자원은 예측할 수 없는 외부압력과 내부압력에 성공적으로 대응하기 위한 필수 완충물(buffer)이자(Bourgeois, 1981) 불확실한 환경변화에 조직이 적극적으로 대응할 수 있도록 하는 자원이기(Tan & Peng, 2003), 공무원 규정 도입에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히 우리나라 지방자치단체의 열악한 재정상태를 고려해 볼 때 지방자치단체 내 여유자원은 부족한 실정이라고 할 수 있다. 이러한 경우 지방자치단체가 공무원의 권익을 우선시하는 인사관리 규정을 도입하면, 공무직은 자신들의 여유자원이 증가하기 때문에 규정 도입에 찬성하지만, 지방공무원들은 그들에게 할당되는 여유자원이 줄어들 수 있어 공무원 도입에 반대할 가능성이 증가할 것이다.

가설 2: 지방자치단체 공무원 집단 영향력이 클수록 공무원 규정 도입 가능성은 높아질 것이다.

IV. 지방자치단체 공무원 규정 도입과 영향요인에 관한 실증분석

1. 표본추출 및 자료수집 방법

본 연구에서는 지방자치단체의 규모를 고려하여 226개 기초 지방자치단체들만을 분석의 대상으로 설정하였다.¹⁰⁾ 분석 시기는 문재인 정부출범 이후 공공부문 비정규직 근로자의 정규직화 정책이 공식화된 ‘공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안’ 시행 시기인 2017년 12월부터 2019년 7월까지이다. 해당 기간 동안 각 지방자치단체가 ‘공무직’ 명칭을 사용한 규정을 새로 제정하였거나 기존의 무기계약직 및 기간제 근로자 규정을 공무직 규정으로 개정하

10) 기초의회가 없는 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시는 본 연구의 분석 대상에서 제외하였다.

였는지에 대해 분석하였다. 이와 관련해 행정안전부 ‘자치법규시스템’과 법제처 ‘국가법령센터’를 통해 공무원 규정의 제·개정 여부를 분석하였다. 또한 지방자치단체 공무원 규정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들은 다음의 자료들을 활용해 분석하였다. 대통령과 지방자치단체장의 정치적 유사성을 분석하기 위해 본 연구에서는 2018년 지방선거 이전 자료와 이후 자료를 분리하여 사용하였다. 지방선거 이전 자료는 행정안전부에서 제공하는 지방의회 현황(2017년 12월부터 2018년 6월 이전)자료를, 지방선거 이후 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 지방선거(2018년 6월 시행) 결과 자료를 활용하였다. 공무원 인력 현황은 고용노동부에서 제공하는 ‘공공부문 비정규직 고용개선 시스템’의 자료를 활용하였고, 각 지방자치단체 지방공무원의 수는 행정안전부에서 제공하는 ‘지방자치단체 공무원 인사통계’(2018.12.31. 일자)를 활용하였다. 그 외 예산자원은 행정안전부 ‘지방재정통합공개시스템(지방재정 365)’의 자료를, 각 지방자치단체의 인구와 면적은 행정안전부 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구 현황’(2017.12.31. 일자) 자료를 활용하여 분석하였다.

2. 변수측정 및 자료분석 방법

본 연구는 지방정부 정책도입 여부에 관한 Berry & Berry(1990, 2018), Walker (1969), 하민지 외(2011)의 선행연구에 따라, 공무원 규정 도입 강도를 종속변수로 간주하였다. 공무원 규정에는 단순 채용 관련 사항뿐만 아니라 공무원 직종 구분, 채용, 보직관리, 근무상한, 근무계약, 복무관리, 근무시간, 보수, 퇴직금 등 공무원 관리 전반 내용들이 포함된다. 그리고 공무원 규정 도입은 규정 제·개정에 따른 강도의 차이가 있다. 즉 공무원 제정은 개정보다 규정 도입 강도가 더 크기에 이를 구분해서 논의할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 2017년 12월부터 2019년 7월까지 기초자치단체의 공무원 규정 도입 강도를 ①도입하지 않음, ②규정 개정, ③규정 제정으로 구분하여 분석하였다. 226개 기초자치단체 중 해당 기간 동안 공무원 규정 도입이 이루어지지 않은 기초자치단체는 62개(약 27.4%), 공무원 규정 개정이 이루어진 기초자치단체는 151개(약 66.8%), 공무원 규정 제정이 이루어진 기초자치단체는 13개(약 5.7%)로 나타났다.

지방자치단체 공무원 규정 도입에 영향을 미치는 독립변수들은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체장의 정치적 성향을 측정하였다. 본 연구에서는 단순히 지방정부 지도자의 정치적 성향(예: 진보 혹은 보수 여부)을 측정(예: Berry & Berry, 1990; 하민지 외, 2011) 하기 보다는, 중앙정부 정치지도자(대통령)와 지방자치단체장과 지방의회의 정치적 성향 유사성(similarity)을 조사하였다. 정치적 성향 유사성은 각 지방자치단체장이 여당 소속 또는 야당

소속 중에서도 중앙정부 지도자와 같은 정치적 성향을 지녔는지를 분석하였다. 지방자치단체장이 여당 또는 야당 중 진보 정당(정치적 유사성 존재)이면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 특히 분석 시기를 고려하여 2018년 6월 지방선거 이전과 이후로 나누어 중앙정부 지도자(대통령)와 지방자치단체장의 정치적 유사성을 측정하였다.

둘째, Tolbert & Zucker(1983)의 연구에 따라 공무원 규정 도입에 영향을 미치는 행정행위자들은 규정 도입을 지지하는 지지계층과 이를 반대하는 계층으로 구분하여 측정하였다. 본 연구는 행정행위자들의 집단 영향력을 규모(size)로 측정하기로 하였다.¹¹⁾ 그러나 보다 정확한 공무원 집단의 영향력을 분석하기 위해 본 연구에서는 단순 공무원 인원을 활용하기보다 지방공무원 인원 대비 공무원 인원 비율을 측정하였다.¹²⁾ 보다 구체적으로, 각 지방자치단체의 지방공무원 수 중에서 공무원 전환결정 인력(공무원 전환결정 인력 수/지방공무원 수)과 전환완료 인력(공무원 전환완료 인력 수/지방공무원 수)의 비율을 측정하였다. 그러나 공무원 전환결정 인력 비율과 전환완료 인력 비율 간 높은 상관관계($r=0.96$, $p<0.01$)로 본 연구에서는 전환결정 된 공무원 인력 비율만을 고려하여 분석에 활용하였다.

통제변수는 다음과 같이 측정하였다. 지방자치단체 공무원 규정 도입에 영향을 줄 수 있는 중앙정부 지도자와 지방의회의 정치적 유사성, 지방자치단체 예산규모, 도시화, 지역 면적을 통제변수로 고려하였다. 보다 구체적으로, 중앙정부 지도자와 지방의회의 정치적 유사성은 총 지방의회 의원 수 중에서 지방의회 여당 또는 야당 중 진보의원 수 비율로 측정하였다((여당의원 수+진보야당의원 수)/총 지방의원 수). 중앙정부 지도자(대통령)와 지방자치단체장의 정치적 유사성과 같은 맥락에서 2018년 지방선거 이전과 이후 두 시기의 중앙정부 지도자(대통령)와 지방의회의 정치적 유사성을 측정하였다.

Berry & Berry(1990, 2018), Walker(1969) 등의 연구를 기반으로, 공무원 제도 도입에 영향을 미치는 중요한 자원역량으로 지방자치단체의 재정역량(예산규모)을 분석하였다. 지방자치단체의 공무원에 대한 지원은 사업비와 같은 지방자치단체 예산 범위 내에서 이루어지기

11) 본 연구에서는 지방자치단체에서 공무원 규정 도입을 찬성하는 집단으로 공무원 규정 도입에 의해 직접적인 혜택을 얻을 수 있는 공무원 인원을 규정하였다. 이와 관련해 본 연구에서는 각 지방자치단체의 공무원 규모를 측정하였다. 그러나 본 연구가 2017년 12월부터 2019년 7월까지 비정규직의 공무원 전환 시기에 공무원 규정 도입을 분석하였기 때문에, 지방자치단체 공무원 인원 수를 단순 측정하기보다는 비정규직에서 공무원으로 전환결정 된 인원과 2019년 7월까지 공무원으로 전환완료 된 인원을 조사하였다. 실제 기초자치단체 비정규직에서 공무원으로 전환이 이루어진 인원은 평균 약 67명(표준편차=64.6)이었으며, 공무원 전환결정 인원은 평균 약 73명(표준편차=70.5)인 것으로 나타났다.

12) 공무원 인원과 지방공무원 인원의 비율을 측정하는 것은 공무원과 지방공무원을 이분화하여 측정하는 것 보다 분석의 타당성을 높일 수 있다. 일반적으로 지방공무원은 공무원 규정 도입을 반대하지만 지방공무원 중에서 공무원 규정 도입에 찬성하는 인원도 존재하기 때문에 공무원과 지방공무원을 두 가지 변수로 나누어 측정하는 것은 적절하지 않다고 할 수 있다.

때문에(김기우 외, 2017), 지방자치단체 예산규모를 자원역량으로 고려한 것이다.¹³⁾ 각 지방자치단체 세출예산 규모를 측정하고, 여기에 로그를 취하여 지방자치단체의 자원역량으로 고려하였다. 그리고, 지방자치단체의 규모 특히 지역 면적을 통제변수로 고려하였다. 지방자치단체의 면적이 넓을수록 더 많은 공공부문 업무 지원 인력이 필요하기 때문에 이들을 통제변수로 고려한 것이다.

마지막으로, 도시화가 지방정부 정책도입에 중요한 영향을 미친다는 기존 연구를 기반으로 하여(Walker, 1969), 도시화 여부도 통제변수로 고려하였다. 도시화 여부는 지방자치단체가 시 기초자치단체인지, 군 기초자치단체인지로 분석하였다. 도시화가 이루어질수록 도시에 인구가 집중되고 다양한 행정수요가 발생되면서 정부는 이를 적극적으로 지원하게 된다. 도시화 진행에 따른 다양한 행정수요 증가에 정부가 적극적으로 대응하기 위해서는 공공부문 인력규모를 증가할 필요가 있다는 주장이 제기된다(하미승, 2013). 같은 맥락에서 지방정부 도시화가 심화될수록 관련 행정서비스 수요가 다양화되고 증대되어 능동적으로 대응하기 위한 공공부문 인력 증대가 필요하게 된다. 공무원의 업무는 주로 민원안내, 청사관리, 취사, 각종 시설물 유지관리, 자료정리, DB관리, 영양사, 방송기기 운용, 도로보수, 하수도 보수, 도로·가로청소, 폐기물 수거·처리 등 청소업무, 청원경찰 등과 같은 현장업무와 지원업무이다(고용노동부, 2017b). 따라서 도시화가 진행될수록 공무원에 대한 수요가 증가하여 공무원 인력 수요가 증가한다고 할 수 있다. 이상에서 제시한 각 변수에 대한 설명과 관련 기술통계는 <표 3>에서 제시하고 있다.

제도 도입에 관한 기존 연구들이 종단면적 분석 방법을 활용하고 있는 것과는 달리(예: Tolbert & Zucker, 1983), 본 연구에서는 횡단면적 분석을 활용하였다. 종단면 분석은 제도 도입에 대한 시간변수의 영향을 분석할 수 있다는 점에서 장점이 있을 수 있으나, 본 연구에서 고려하는 지방자치단체 공무원 규정은 지방자치단체장 훈령 형식으로 끊임없이 개정이 이루어지고 있어 일정 시간에 따른 변화여부를 분석하는 것보다는 횡단면 분석으로 제도 도입 여부를 판단하는 것이 더욱 적절하다고 할 수 있다. 또한 지방자치단체 공무원 규정 도입은 2017년 12월 이후 짧은 기간에 이루어졌기 때문에, 1년 단위의 시간 접근을 그대로 적용할 수 없었다. 따라서 본 연구에서는 2017년 12월부터 2019년 7월까지 공무원 규정 도입 강도에 미치는 영향을 회귀분석 방법을 활용하여 분석하였다.¹⁴⁾

13) 지방자치단체가 보유한 자원역량에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 특히 비정규직을 정규직으로 전환할 때 고려해야 할 공무원 인원 및 재정 지원규모는 지방자치단체 자원 역량에 따라 달라질 수 있다. 무엇보다도 지방자치단체의 예산규모와 재정 상태는 공무원 제도 도입에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 지방자치단체의 예산규모가 클수록 공무원 운영에도 여유가 생겨 공무원 규정을 도입할 가능성이 증가할 수 있다는 것이다.

〈표 3〉 변수측정과 변수의 기술통계

변수		변수측정		기술적 통계
종속 변수	공무직 규정 도입 강도		도입하지 않음=1, 규정 개정=2, 규정 제정=3	평균: 1.78 표준편차: .53
독립 변수	정치행위자	중앙정부와 지방자치단체장 정치적 성향 유사성	지방자치단체장 여당 및 야당(진보) 소속=1, 그렇지 않음=0	2018년 지방선거 이전 평균: .42 표준편차: .49
				2018년 지방선거 이후 평균: .69 표준편차: .46
	행정행위자	공무직 규정 관련 행위자 영향력	공무직 전환결정 인원 수 / 지방공무원 수	평균: .07 표준편차: .06
통제 변수	지방의회 정치적 영향	중앙정부와 지방의회 정치적 성향 유사성	지방의회 전체 의원 중 여당과 야당(진보) 의원 비율	2018년 지방선거 이전 평균: .41 표준편차: .33
				2018년 지방선거 이후 평균: .57 표준편차: .22
	자원역량	지방자치단체 재정자원	ln(세출예산)*	평균: 13.2 표준편차: .55
	도시화	지방자치단체 도시화 정도	시 자치단체=1, 군 자치단체=0	평균: .69 표준편차: .47
지방자치단체 규모	지방자치단체 면적(km ²)	ln(면적)	평균: 5.37 표준편차: 1.52	

* 세출예산은 백만원 단위로 로그화 함

3. 지방자치단체 공무직 규정 도입 영향요인 분석

지방자치단체의 공무직 규정 도입에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 이전에 변수 들 간 상관관계 분석을 시행하였다(참조 <부록 1>). 그리고 본 연구에서는 <표 4>에서 제시된 바와 같이 회귀분석을 통해 지방자치단체 공무직 규정 도입에 미치는 변수들의 영향을 분석하였다.¹⁵⁾ 특히 본 연구에서는 정치적 유사성 효과를 2018년 지방선거 이전(모형 1)과 이후(모형

14) 분석 방법에 있어서 종속변수인 ‘공무직 규정 도입 강도’를 ‘규정 도입하지 않음’, ‘규정 개정’, ‘규정 제정’과 같은 범주변수로 고려하였을 경우, 순서형 로짓모형 등을 활용할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 이를 강도가 있는 변수로 고려하여 회귀분석을 활용하였다. 분석 방법은 연구자의 관점에 따라 다양하게 적용될 수 있을 것이다.

15) 공무직 규정 도입 여부(도입=1, 도입=0)에 따른 통계분석도 로지스틱 분석을 활용하여 시행하였다(참조 <부록 2>). 그러나 본 연구는 규정 도입을 보다 정확하게 측정하기 위하여 규정 도입 강도를 측정할 모형을 사용하였다.

2)로 나누어 살펴보았다. 분석 결과에 의하면 <모형 1>과 <모형 2> 모두에서 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 유사성은 공무원 규정 도입 강도에 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 못했다. 보다 구체적으로, 2018년 지방선거 이전 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 유사성이 높을수록 공무원 규정 도입 강도는 부정적으로 나타났으나, 2018년 지방선거 이후 공무원 규정 도입 강도는 긍정적으로 나타났다. 이와 같은 결과는 지방자치단체장들이 공무원 규정을 도입하는 이유가 단순히 중앙정부 지도자와 유사한 정치적 성향을 지녔기 때문이 아니라는 것을 보여준다고 할 수 있다. 공무원 규정 도입에 정치행위자 요인보다는 오히려 다른 요인들(예: 행정행위자)이 더 많은 영향을 미치는 것으로 유추해 볼 수 있게 한다. 실제로 우리나라의 지방자치단체는 중앙정부, 보다 구체적으로 행정안전부의 예산 및 인력 지원 등에 더욱 많은 영향을 받고 있다.

〈표 4〉 기초지방자치단체 공무원 규정 도입 영향 분석

변수			모형 1		모형 2	
			비표준화 계수 (표준오차)	Variance Inflation Factors (VIF)	비표준화 계수 (표준오차)	Variance Inflation Factors (VIF)
독립 변수	중앙정부와 지방자치단체장 정치적 유사성	2018년 지방선거 이전	-.01 (.11)	2.51		
		2018년 지방선거 이후			.05 (.09)	1.69
	공무원 집단 영향력		1.42** (.71)	1.50	1.12 (.72)	1.50
통계 변수	중앙정부와 지방의회 정치적 유사성	2018년 지방선거 이전	-.18 (.16)	2.48		
		2018년 지방선거 이후			-.09 (.19)	1.61
	재정자원		-.06 (.08)	1.84	-.09 (.08)	1.76
	도시화		.31*** (.11)	2.45	.33*** (.11)	2.45
	지방자치단체 면적		.02 (.03)	2.25	.03 (.03)	2.17
상수			1.31 (0.99)		1.60 (.98)	
F 값			2.05*		1.6	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 4〉에 제시된 바와 같이 공무원 규정 도입 강도에 중요한 영향을 미치는 요인은 행정행위자였다. 공무원 규정 도입 강도에 미치는 공무원 집단 영향력은 서로 달랐지만, 2018년 지방선거 이전과 이후 모두에서 공무원 집단 영향력이 클수록 공무원 규정 도입에 긍정적인 영향을 미친다는 결과가 나타난 것이다. 2018년 지방선거가 실시되기 이전 기초지방자치단체 지방공무원 인력에 비해 공무원 전환결정 인력이 많을수록 공무원 규정 도입의 강도는 증가하였다(〈모형 1〉 참조). 공무원 전환결정 된 인원은 미래의 예정된 공무원 근로자이기 때문에 자신들의 신분에 영향을 줄 수 있는 공무원 규정 도입에 적극적으로 찬성하는 것으로 볼 수 있다.

이 외에도 통제변수들 중에서는 지방자치단체의 도시화만이 공무원 규정 도입에 통계적으로 의미있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군 기초 자치단체보다 시 기초자치단체일수록 공무원 규정을 도입할 가능성이 높아지는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 통계적으로도 유의미하였다. 일반적으로 도시화가 이루어진 시는 군 단위 지방자치단체보다 많은 인구를 보유하고 있으며, 밀집된 서비스를 제공한다. 따라서 시민들에게 직접적인 행정서비스를 제공하는 공무원에 대한 수요가 더 많아지는 것으로 이해할 수 있으며, 이에 따라 해당 지방자치단체가 공무원 규정을 도입할 가능성도 높아진다고 볼 수 있다. 그러나 그 외 통제변수들은 공무원 규정 도입에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못했다. 예를 들어, 지방자치단체의 자원역량인 예산규모는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 물론 세출예산 규모가 클수록 지방자치단체의 공무원 도입 가능성은 높아지는 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 문재인 정부 공공부문 비정규직의 정규직화 확대 정책으로 활성화된 지방자치단체 공무원 규정 도입에 대한 영향요인을 실증 분석하였다. 2017년 12월부터 2019년 7월까지 기초 지방자치단체들의 공무원 제도 제·개정 현황과 영향요인을 분석한 결과, 2년이 라는 짧은 기간 동안 기초 지방자치단체의 약 72.5%가 공무원 규정을 제·개정한 것으로 나타났다. 그리고 본 연구의 분석 결과 지방자치단체 공무원 규정 도입에 가장 중요한 영향을 미치는 변수는 공무원 규정과 직접적인 관련성이 높은 변수인 공무원 집단 영향력(지방공무원 인력 대비 공무원 인력 비율)이었다. 지방공무원에 비해 공무원 인력 비율이 높을수록 공무원 인사 및 관리 사항을 규정한 공무원 규정 도입을 적극 지지하는 경향이 나타난다는 것이다.

그러나 중앙정부 지도자와 지방자치단체장의 정치적 유사성은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 본 연구의 결과를 살펴볼 때, 지방자치단체 공무원 규정 도입에 중요한 영향을 미치는 요인은 지방자치단체장의 정치적 성향 보다는 공무원 규정과 직접적인 이해관계가 있는 행정행위자들의 영향력이라고 할 수 있을 것이다.

본 연구에서 지방자치단체의 공무원 규정 도입에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 다음과 같은 이론적 함의점을 찾을 수 있었다. 지방자치단체 규정 도입에 내부 요인 행위자가 중요한 영향을 미친다는 본 연구의 결과를 고려해 볼 때 제도 도입 연구에 공공선택론을 적용할 수 있다는 것이다. 지방자치단체 공무직 규정을 비롯한 제도 도입은 외부환경 등 다양한 요인들에 영향을 받을 수 있지만, 실증 분석결과 공무원 규정과 직접적인 관련성이 높은 공무원 집단의 영향이 크다는 것을 확인할 수 있었다. 공무원의 복무 및 인사관리 전반을 공무원 규정으로 제·개정함으로써 공무원의 권리 향상이 도모될 수 있다. 예를 들어, 공무원 규정 제·개정을 통해 공무원의 정년을 지방공무원과 같이 60세로 규정하면 공무원의 효용은 더욱 증진될 수 있을 것이다. 이와 같이 본 연구에서는 내부 행위자가 제도 도입에 중대한 영향을 준다(Scharpf, 2000)는 점을 경험적으로 입증했다는 점에서 학문적 의의가 있다고 할 수 있다.

공공부문 인력과 관련된 규정 도입은 직접적인 이해관계가 있는 집단에 의해 더 많은 영향을 받는다고 할 수 있다. 이는 공공선택론과 조직 여유자원 차원에서 지방자치단체 공무원 규정 도입을 설명할 수 있다는 것이다. 자원이 한정된 상황에서 새로운 규정 도입으로 인해 각 이해관계자들이 인식하는 비용과 편익은 서로 달라질 수밖에 없다. 이때 규정 도입으로 인해 직접적인 비용을 부담하게 되는 집단은 해당 규정 도입을 반대하고, 편익을 누리게 되는 집단은 해당 규정 도입을 적극적으로 찬성한다는 것을 본 연구에서 경험적으로 입증하였다. 특히 지방자치단체 공무원 규정 도입에는 정치행위자보다 행정행위자들의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

최근 공무원 인력 증가와 함께 이를 제도적으로 뒷받침 하는 지방자치단체 공무원 규정의 제·개정이 이루어지고 있다. 더 나아가 지난 2019년 9월에는 서울시 의회가 전국 최초로 「서울특별시 공무원 채용 및 복무 등에 관한 조례」를 제정하였다(의안정보시스템, 2019). 그러나 여전히 대부분의 지방자치단체에서는 공무원에 대한 실무적 논의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한 대부분의 지방자치단체에서 공무원 규정이 법률과 조례형식이 아닌 훈령 형식으로 제정되다 보니 공무원 규정의 안정성도 부족한 실정이다. 따라서 향후 공무원에 관한 법률과 조례가 제정되는 등 제도적 지원을 바탕으로 공무원에 대한 체계적인 관리가 이루어질 필요가 있다.

또한 본 연구 결과 지방자치단체의 공무원 인력관리는 정치적 요인 보다는 행정안전부와의 현실적 관계, 기준인건비 문제, 행정안전부의 인력 및 조직관리 정책, 예산지원 등 행정적 요

인이 더욱 중요하게 작용한다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 향후 지방자치단체 인력 관리 정책은 행정적·관리적 측면에서 접근할 필요가 있을 것이다. 따라서 향후 지방자치단체에서 합리적인 공무직 운영방안을 마련하기 위해서는 지방자치단체의 제도운영 자율권 보장 및 안정적 제도 운영을 위한 행정·관리 역량 강화를 도모할 필요가 있을 것이다.

무엇보다도 본 연구에서 자료를 분석한 결과 공무직 제도 도입 관련 집단들의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있음을 확인할 수 있었다. 세계일보(2019) 등 언론보도에 따르면 공무직 규정 도입에 있어서 내부 이해관계자인 공무직과 지방공무원은 상반된 입장을 나타내고 있다. 지방공무원들은 ‘공무직은 의무와 책임은 없고 권리만 찾으며, 공무직이 상전, 슈퍼갑’이라고 비판하고 있으며¹⁶⁾, 반면에 공무직은 ‘공무직으로 되면서 업무분장이 이루어졌지만 여전히 공무원들의 동료로서 고려하지 않고 하위직원으로 간주’하는 경향이 있다고 불만을 토로하고 있다(세계일보, 2019). 공무직 규정 도입이 확대되면서 공무직과 지방공무원의 갈등이 더욱 증폭되고 있는 것이다. 여러 언론에서 지적하고 있듯이(예: 뉴스1, 2019) 지방공무원들은 공무직이 권리만 추구하고 의무를 다하지 않는다고 불만을 가지고 있으며, 공무직은 지방공무원이 자신들의 달라진 신분을 인정하지 않고 여전히 하급자로만 취급한다고 불만을 지니고 있다. 지방자치단체 공무직과 지방공무원에 대한 노사 관리가 효과적으로 이루어지지 않는다면, 향후 공무직과 지방공무원의 관계는 새로운 勞·勞 갈등의 도화선이 될 수도 있을 것이다. 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 확대에 의해 지방자치단체의 공무직은 더욱 증가할 것이고, 따라서 이에 관련된 공무직 규정은 더욱 세심하게 설계될 필요가 있다. 공무직 도입 과정에서 발생할 수 있는 지방공무원과 공무직 간 갈등의 해결방안은 지방자치단체에서 중요시해야 할 인사관리 전략으로도 고려되어야 할 것이다.

지방자치단체 공무직 규정 도입 영향요인 분석 결과는 향후 효과적인 공무직 제도 운영을 논의함에 있어 중요한 함의점을 제시할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계를 지닌다고 할 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체장의 리더십에 대한 조사를 시행하지 못하였다. 대부분의 경우 공무직 규정이 지방자치단체장 훈령으로 제정되기에 지방자치단체장의 성격, 태도, 의지 등을 포함한 리더십이 공무직 규정 도입에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어, 지방자치단체장이 공공부문 종사자들의 역량강화와 발전에 관심을 가지고 있고, 그들의 성장을 적극적으로 지원하며, 인간다운 삶을 강조한다면 비정규직 근로자의 공무직 전환을 적극 지지할 수 있을 것이다. 또한, 그들을 위한 규정 제·개정에도 적극 찬성할 수 있을 것이다. 따라서 향후 연구에서는 지방자치단체장의 리더십 행태를 조사

16) 이와 관련해 서울시 공무원 노동조합의 설문 조사에서도 비슷한 결과가 나타났다. 2019년 7-8월 서울시 공무원 2,001명을 대상으로 실시한 설문조사에서 공무원들의 약 93.5%가 공무직을 공무원과 비교하여 차별 여부를 따지는 것은 부당하고 응답하였다(서울특별시공무원노동조합, 2019).

하여 공무원 제도 운영과 규정 도입에 미치는 영향을 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 향후 연구에서는 본 연구에서 유의미한 영향을 미친 공무원 변수에 대한 측정을 보다 명확하게 하기 위해 지방자치단체 공무원 직렬 수, 공무원 수, 공무원 요구사항 등과 같은 보다 구체적인 공무원 관련 변수들을 포함하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

본 연구의 조사기간은 2017년 12월부터 2019년 7월까지이다. 물론 대통령의 공약을 바탕으로 시행된 정책이기 때문에 짧은 기간 동안 지방자치단체 공무원 확대 및 관련 규정 도입이 활발히 시행되고 있지만, 해당 정책에 대한 결과를 평가하기에는 다소 무리가 있다고 할 수 있다. 이는 본 연구가 지방정부의 정책혁신 확산에 관한 Berry & Berry(1990, 2018) 연구와 같이 종단면적 분석을 시행하지 못한 이유이기도 하다. 같은 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 공무원 규정 도입 여부 판단 시기를 2017년 12월부터 2019년 7월까지의 기간에 한정하여 분석하다 보니, 지방공무원 수, 지방자치단체 세출예산 등의 조사시기와 차이가 발생하였다. 따라서 향후 연구에서는 보다 긴 시간의 흐름에 있어서 시간에 따른 제도 도입과 영향 요인이 어떻게 달라지는가를 분석할 필요가 있을 것이다. 또한 본 연구는 자료조사의 한계로 지방자치단체의 공무원 노조와 공무원 노조 가입 인원을 조사하지 못했다. 각 지방자치단체의 공무원과 공무원 노조 자료를 활용할 수 있다면 공무원 규정 도입에 공무원과 공무원 구성원들의 영향력을 보다 정확하게 분석할 수 있을 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 우리나라 공무원 규정 도입에 영향을 미치는 요인을 분석한 시론적 연구로서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 고용노동부. (2018). 공공부문 2단계 기관 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인.
- 고용노동부. (2017a). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인.
- 고용노동부. (2017b). 공무원 등 근로자 인사관리규정 표준안.
- 국가기록원. (2019). 지방행정. (검색일: 2019. 9. 20)
- 국회복지노동포럼. (2012). 「공공부문의 정규직 전환 개혁 사례연구: 서울시 개혁 사례와 광역단체 비정규직실태」. 국회복지노동포럼.
- 김기우·남우근·엄진령. (2017). 공공부문 무기계약직 처우개선방안. 한국노총 중앙연구원.
- 김정인. (2019). 사립유치원 집단자원이 예산결정에 미치는 영향 분석: 자원동원이론을 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 13(3): 3-35.
- 김정인. (2017). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링(decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와의 유연근무제를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 24(2): 1-26.
- 김정인. (2016a). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석. 「한국행정논집」, 28(4): 575-600.
- 김정인. (2016b). 지방공기업특성과 경영성과 관계 연구. 「지방정부연구」, 19(4): 319-343.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서의 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회보」, 28(1): 105-110.
- 뉴스1. (2019). 서공노 "사의회 '공무직 특혜 조례' 제정 강행 철회해야". 2019년 6월 20일자.
- 뉴시스. (2019). '공무직 차별금지 조례안' 놓고 서울시 공무원 vs 공무직 이견 첨예. 2019년 8월 22일자.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- Berry, F. S., & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-110.
- 소병희. (1996). 공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용. 「한국정책학회보」, 5(2): 267-292.
- 손화정, 김대욱, 강민정. (2018). 지자체 무기계약직 노동조합 현황 및 단체교섭 사례에 관한 연구. 지방행정연구원
- 서울특별시공무원노동조합. (2019). 공무직 조례안 설문조사결과.
- 서울신문. (2019). 서울시, 전국 최초 '공무직 채용 및 복무 조례' 제정. 2019년 9월 6일자.
- 세계일보. (2019). 공무원·공무직 '한지붕 두가족'... 勞·勞갈등 쪼개진 공직사회. 2019년 7월 1일자.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2): 5-32.

- 의안정보시스템. (2019). 「지방자치단체 공무원근로자에 관한 법률안」.
- 이명석. (1998). 지방자치단체 공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2): 183-199.
- 일요서울. (2019). '공무직 차별금지 조례안' 놓고 서울시 공무원 vs. 공무직 이견 첨예. 2019년 8월 23일자.
- 정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공 부문 비정규직 대책. 「지방행정연구」, 28(2): 51-80.
- KBS. (2019). “서울시 공무직 조례” 놓고 공무직·공무원 각각 찬반 집회. 2019년 8월 23일자.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 하미승. (2013). 정부 조직,인력 규모의 결정요인 연구. 「한국인사행정학회보」, 12(3): 51-79.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 151-179.
- 행정안전부. (2017). 자치분권 로드맵(안).
- Baradat, L. P. (1994). *Political ideologies: Their origins and impact*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 신봉룡 외 역 (1995). 「현대정치사상」. 서울 평민사.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *The American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2018). Innovation and diffusion models in policy research. In *Theories of the policy process*, ed. Paul Sabatier, 223-260. Boulder, CO: Westview.
- Bourgeois, L. J. III (1981). On the measurement of organizational slack. *Academy of Management Review*, 6(1): 29-39.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Lai B., & Reiter, D. (2000). Democracy, political similarity, and international alliances 1816-1992. *Journal of Conflict Resolution*, 44(2): 203-227.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, 20: 52-58.
- Mintrom, M. (2000). *Policy entrepreneurs and school choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mohr, L. (1969). Determinants of innovation in organizations. *American Political Science Review*, 75: 963-974.
- North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.

- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.
- Rowan, B. (1982). Organizational structure and the institutional environment: The case of public schools. *Administrative Science Quarterly*, 27: 259-279.
- Tan, J., & Peng, M. W. (2003). Organizational slack and firm performance during economic transitions: Two studies from an emerging economy. *Strategic Management Journal*, 24: 1249-263.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1): 22-39.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the *American States*. *American Political Science Review*. 63: 880-899.
- Young, S. M. (1985). Participative budgeting: The effects of risk aversion and asymmetric information on budgetary slack. *Journal of Accounting Research*, 23: 829-842.

〈부록 1〉 기초지방자치단체 공무원 규정 도입과 관련 변수들 간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 공무원 규정 도입 강도								
2. 지방자치단체장 정치적 유사성(2018 지방선거 이전)	-.07							
3. 지방자치단체장 정치적 유사성(2018 지방선거 이후)	.05	.43**						
4. 공무원 전환결정 인원 수 / 지방공무원 수	.03	.12	-.12					
5. 지방의회 정치적 성향 유사성(2018 지방선거 이전)	-.08	.59**	.45**	.24**				
6. 지방의회 정치적 성향 유사성(2018 지방선거 이후)	.02	.75**	.56**	.16*	.76**			
7. 재정자원	.04	.17**	.15*	.02	.11	.07		
8. 도시화	.14*	.10	.30**	-.43**	.04	.14*	.41**	
9. 면적	-.01	-.18**	-.32**	.44**	-.10	-.16*	.20**	-.52**

* p<0.05, ** p<0.01

〈부록 2〉 기초지방자치단체 공무원 규정 도입 영향 분석

변수			모형 1			모형 2		
			회귀계수 (표준오차)	Wald 통계량	Exp(B)	회귀계수 (표준오차)	Wald 통계량	Exp(B)
독립 변수	중앙정부와 지방자치단체장 정치적 유사성	2018년 지방선거 이전	-0.14 (.50)	.08	.86			
		2018년 지방선거 이후				.29 (.42)	.45	1.33
	공무직 집단 영향력		2.92 (3.14)	.85	18.4	2.42 (3.09)	.61	11.2
통제 변수	중앙정부와 지방의회 정치적 유사성	2018년 지방선거 이전	-0.46 (.72)	.41	.62			
		2018년 지방선거 이후				-0.77 (.83)	.86	.45
	재정자원		-0.20 (.39)	.27	.81	-0.33 (.38)	.76	.71
	도시화		1.47*** (.54)	7.42	4.36	1.55*** (.53)	8.25	4.71
	지방자치단체 면적		.22 (.16)	1.88	1.24	.28* (.16)	3.16	1.32
상수			1.62 (4.52)	.12	5.10	2.97 (4.43)	.45	19.54
-2 Log Likelihood			252.5			253.4		
Ch2			12.6**			11.5*		

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

김 정 인(金貞忍): 조지아대학교에서 행정학 박사학위(미국 6개주의 인사혁신 연구, 2010)를 취득하고, 현재 수원대학교 법·행정학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태 등이다. 최근 저서로는 인간과 조직: 현재와 미래(2018), 참여형 공공갈등관리의 이해(2018) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

