「한국지방행정학보」 제17권 제3호(2020. 12): 29-52
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2020.17.3.29

한국 지방정부의 ICLEI 가입 결정요인에 관한 연구

A Study on the Determinants of Joining ICLEI Membership of Local Government in Korea

정 다 정 (연세대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)
문 승 민 (세명대학교 행정학과 조교수 - 교신저자)

Abstract

Da Jeong Jeong / Seung Min Moon

ICLEI is an international council that emphasizes the importance of local governments around the world to achieve sustainable development with local governments, including climate, energy, biodiversity, and public procurement. In this regard, the study analyzes the determinants of the Korean local government's membership in ICLEI. According to the analysis, the Korean local government's joining of ICLEI is affected by the nationwide and horizontal diffusion factors. Based on these findings, the study found that Korean local governments are affected by the socially constructed reality and join ICLEI by imitating other local governments. In addition, since ICLEI is an international network, it seems that joining other local governments like them is more important than the influence of higher metropolitan governments.

Keywords: local government, sustainable development, international council, climate change, ICLEI

I. 서론

오늘날 정보통신 기술(ICT)의 발달로 인해 전 세계 국가들 간의 공간적인 경계가 사라지고 있으며, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 국경을 넘는 교류가 이뤄지고 있다. 세계화의 심화는 국가들뿐만 아니라, 국가에 속한 지방정부들 간의 협력 역시 촉진시키고 있다. 특히, 지방정부는 국제기구의 가입을 통해 다른 국가의 지방정부들과 다양한 협력을 시도하고 있으며, 이로 인해 국제기구의 영향력 역시 증대되고 있다.

이처럼 세계적(global)과 지역적(local)인 개념은 더 이상 반의어가 아니며, 두 상반된 개념이

복합적으로 작용하는 '세방화(glocalization)'의 시대에서 지방정부는 자신들의 고유한 정체성을 지키면서 국제 사회에도 기여하는 역할을 함께 요구받고 있다(박나라, 2017). 지방정부는 다른 국가의 지방정부와 교류함을 통해 새로운 성장유인을 확보할 수 있으며, 이는 지역의 발전에 도움을 줄 수 있기 때문에 지방정부가 세계화하려는 행동이 나타나고 있다(김정기, 2014).

세계적 차원에서 활동하는 지방정부 간의 국제기구로는 대표적으로 '자치단체 국제환경협의회(International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)'와 '세계지방자치단체연합(United Cities and Local Governments, UCLG)' 등이 존재한다(김정기, 2014). 본 연구에서는 지속가능성을 위한 지방정부들의 협의체인 이클레이(ICLEI)에 주목하고자 한다. 이클레이(ICLEI)란, 자치단체 국제환경협의회로 지속가능성을 위한 지방정부들의 국제적인 네트워크 협의체이다.

우리나라의 지방정부들은 1995년 자치단체 중 광역자치단체인 경기도가 가장 먼저 가입한 이후 2019년 기준 총 59개의 자치단체에서 이클레이(ICLEI)에 가입했다. 시·군·구 단위 기초자치단체 중에서는 1996년 경기도 안산시와 전남 순천시가 가장 빠른 시기에 가입한 것으로 나타났으며, 2019년 기준 총 46개의 기초자치단체가 이클레이 회원국으로 참여하고 있다.

그렇다면, 지방정부가 세계적인 환경 네트워크인 이클레이(ICLEI)에 가입하는 이유는 무엇일까? 이는 두 가지의 동기로 설명이 가능하다. 먼저, 지방정부를 목적 추구를 위해 효율성을 추구하는 합리적인 행위자로 이해하는 입장에서는 지방정부가 새로운 의사결정을 하기 전에 필요성과 당위성을 스스로 고려하여 합리적인 결정을 내린다고 본다. 반면, 조직 사회학자들은 이러한 합리성이 '사회적으로 구성된 현실(Socially constructed reality)'에 의해 변화한다고 주장한다(박나라, 2017). 즉, 지방정부의 이러한 의사결정은 모방적 행태로도 설명이 가능한데, 이미 다른 지방정부에서 새롭게 채택한 정책을 도입하는 것은 지방정부의 정당성(legitimacy) 확보에 도움이 되기 때문이다.

본 연구의 목적은 우리나라 지방정부가 국제적인 환경 네트워크인 이클레이(ICLEI) 에 가입하는 결정을 내리게 하는 영향요인들을 밝혀내고자 하는 데 있다. 본 연구는 이와 같은 목적을 달성하기 위해 전국의 226개 시·군·구 단위 지방정부를 대상으로 9년간의 시기를 실증적으로 분석하고자 했다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방정부의 세계화와 우리나라 ICLEI의 현황

최근 지방정부들 간에는 국제교류를 넘어 국제협력이 이뤄지고 있다. 일반적으로 지방자치

단체에 있어 국제교류란 “인종, 종교, 언어, 체제, 이념 등의 차이를 초월하여 개인, 집단, 기관, 기업 국가 등 다양한 주체들이 상호 간에 우호적으로 협력과 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 관련 주체 간에 공식 혹은 비공식적으로 추진하는 각종 협력관계”라고 정의할 수 있다(김판석, 2000: 10; 김정기, 2014: 234에서 재인용). 반면, 국제협력이란 “한 나라의 지방자치단체가 외국의 지방자치단체 및 국제기구 또는 단체 등과 함께 공동의 목적을 실현하기 위해 상호 협력하는 것”을 의미한다(김판석, 2000: 10; 김정기, 2014: 234에서 재인용). 따라서 국제협력은 국제교류를 포괄하는 보다 넓은 개념으로 정의할 수 있다.

과거의 국제협력은 국가들 간에 정치적, 경제적인 이익을 위한 외교전략으로 추진되어 왔으나, 현재는 다양한 목적들을 가지고 추진되고 있다. 특히, 지방정부들 간의 교류와 협력은 민간단체를 통한 비정치적 교류의 성격이 강하기 때문에, 국가들 간의 정세로부터 비교적 자유롭고 교류와 협력의 지속성과 안정성도 상대적으로 높다고 할 수 있다(양현모 외, 2007). 이러한 점에서 지방정부 간의 국제협력은 국가 수준의 협력이 해낼 수 없었던 점을 보완할 수 있는 새로운 수단으로 주목을 받고 있으며, 지방정부의 국제협력의 필요성과 당위성이 점차 강조되고 있는 추세이다(김정기, 2014).

지방정부는 “세계 사회에서 새롭게 힘을 얻은 주체(empowered actor)로서 자신의 정체성과 활동 및 역할범위(actorhood)를 한정하지 않고 세계화에 곧바로 편입하는 양상”을 보인다(정명은 외, 2009: 257에서 재인용). 오늘날 지방정부는 자신들의 고유한 정체성을 지키면서 국제사회에도 기여하는 역할을 함께 요구받고 있다(박나라, 2017). 이에 지방정부는 사회적 기대에 순응(conformity)하여 정당성(legitimacy)과 자원을 얻고자 할 수 있다(Meyer and Rowan, 1977). 현대 사회의 조직은 네트워크 속에서 사회적으로 구성된 현실로부터 상당한 영향을 받으며, 조직은 불확실한 환경 속에서 문화나 규범과 같은 제도적 규칙들을 강력한 신화(myth)로 인식하고 수용함으로써 조직의 생존과 성공을 담보하고자 한다(Meyer and Rowan, 1977; Scott, 2003; 정명은 외, 2009). 따라서 세계화에 동참하는 것은 지방정부들에게 조직의 생존과 성공을 담보하는 일종의 신화(myth)로 여겨질 수 있다(정명은, 2012).

지방정부는 다른 국가의 지방정부와 교류함을 통해 새로운 성장유인을 확보할 수 있으며, 이는 지역의 다양한 발전에 도움을 줄 수 있다(김정기, 2014). 따라서 지방정부의 국제교류 사업은 지역경제 성장을 위한 지역개발과 같은 경제적 역할을 중요하게 생각하는 방향으로 진행되어왔다(이종수, 2009). 우리나라 지방정부가 국제기구에 가입하는 등 세계화에 참여하게 된 것은 1990년대로 1991년 지방의회의 부활과 1995년 민선지방자치 출범 이후부터이다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 국제적인 지방정부의 환경 네트워크인 이클레이(ICLEI) 역시 1995년과 1996년에 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체가 처음 가입하였고, 이후 현재까지 그 수가 점차 증가하고 있다.

이클레이(ICLEI)란 ‘자치단체 국제환경협의회(International Council for Local Environmental

Initiatives, ICLEI)'로 지속가능성(sustainability)을 위해 세계 각국의 여러 지방정부들로 구성된 협의체이다. 이처럼 지속가능성에 관심을 갖고 있는 지방정부들로 구성된 세계 최대의 지방정부 네트워크인 이클레이(ICLEI)는 각 지역에서의 실천을 통한 전 지구적 지속가능발전을 목표로 1990년에 유엔(United Nations, UN)과 세계지방자치단체연합(United Cites and Local Governments, UCLG)의 후원으로 공식 출범하였다.

이클레이(ICLEI)는 1990년 뉴욕의 유엔(UN) 본부에서 개최된 지속가능한 미래를 위한 제1차 지방정부세계회의에 참석한 43개국 200개 지방정부에 의해 창립되었고, 1991년에 캐나다 토론토 세계 사무국과 독일 프라이부르그 유럽 사무국에서 활동을 시작했다(김정기, 2014). 이후 이클레이(ICLEI)는 2003년에 공식 명칭을 'ICLEI-Local Governments for Sustainability'로 변경하여 지속가능성을 위한 지방정부의 협의체임을 더욱 강조하고 있다.

이클레이(ICLEI)는 범지구적 지속가능성을 위해 각 지역의 실천을 촉진하고 지방정부의 활동을 지원함으로써 지속가능하며, 재난과 위기에 유연하게 대응하며, 생물다양성이 존중 및 보호되며, 기후변화의 대응과 지속가능한 도시 교통이 이뤄지는 저탄소도시를 실현하고자 한다. 뿐만 아니라 끊임없이 학습과 적용에 투자하는 똑똑한 도시, 지속가능한 지역 경제와 녹색구매가 실현되는 도시가 될 수 있도록 세계의 여러 지방정부와 함께 노력하고 있다. 이러한 이클레이(ICLEI)의 노력들은 도시와 지역 간의 지속가능한 협력을 바탕으로 행복하고 건강하며 포용적인 지역공동체를 만들기 위한 것이다. 현재 2018-2024 이클레이 몬트리올 약속과 전략 비전이 실시되고 있는데, 지속가능성을 위해 저탄소 도시, 자원순환 도시, 자연기반의 도시, 회복력 있는 도시, 사람 중심의 공정한 도시를 목표로 하고 있다(이클레이 한국사무소, 2019).

저탄소, 회복력, 자원순환, 자연기반, 사람 중심의 공정한 발전을 지향하는 글로벌 지방정부 네트워크인 이클레이(ICLEI)에는 현재 전 세계 120여개 국가의 1,750여개 지방정부 및 관련 기관들이 참여하고 있다. 이클레이(ICLEI)는 회원인 각 지방정부로부터 권한을 부여받은 협의 기구로서 세계를 아프리카, 동아시아, 유럽, 멕시코/중앙아메리카/캐리비안, 북아메리카, 오세아니아, 남아메리카, 남아시아, 동남아시아의 9개 권역으로 분류하고 해당 권역별로 3년 임기의 회원 대표를 선출하고 있다. 권역은 이클레이(ICLEI) 조직은 세계이사회(Global Council), 세계집행위원회(Global Executive Committee), 권역별 집행위원회(Regional Executive Committe), 사무총장(Secretary General)로 구성된다. 세계이사회는 이클레이(ICLEI)의 최고 의사결정 단위로 운영을 담당한다. 세계집행위원회는 각 권역별 대표와 직능별 대표, 그리고 자문위원들로 구성되어 국제무대에서 이클레이(ICLEI) 회원을 대표하고 글로벌 전략을 확정하는 권한을 갖는다. 권역별 집행위원회는 9개 권역의 회원들을 대표하여 각 지역적 현안과 정책을 결정하는 기구이며, 사무총장은 세계집행위원회에 의해 임명되어 이클레이(ICLEI)의 실무총괄책임자 역할을 수행한다.[1)]

---

1) 이클레이 한국사무소(www.icleikorea.org) 참고

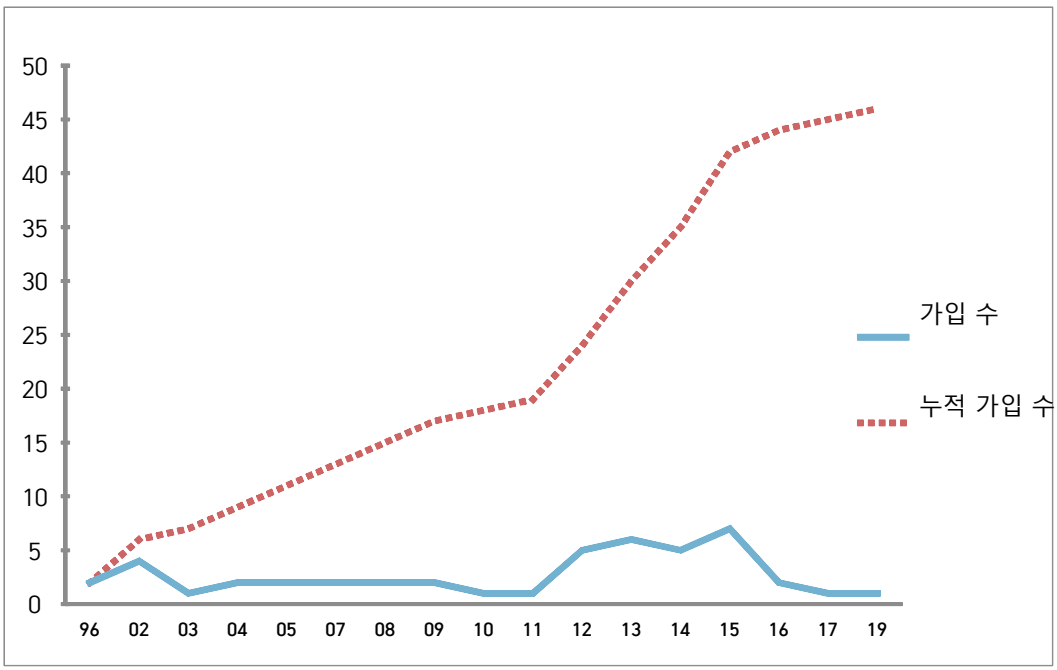
우리나라는 1995년에 「한국지방자치단체국제화재단」이 회원으로 가입하면서 이클레이(ICLEI) 활동을 시작했고, 2002년에 한국지방자치단체국제화재단이 이클레이(ICLEI) 한국사무소를 유치하면서 본격적으로 1기 활동을 시작하게 되었다. 2006년에는 제주특별자치도에 한국사무소를 유치하여 2기 활동을 실시했고, 2012년 7월 수원시가 이클레이(ICLEI) 한국사무소를 유치하여 활동을 이어나가고 있으며 현재 국내의 총 59개 지방정부와 함께 이클레이 한국사무소의 4기 활동을 추진해 나가고 있다. 이클레이 한국사무소는 '지역의 실천이 지구를 바꿉니다!(Local Action Moves the World!)'를 비전으로 하며, 미션으로는 지방정부와 세계를 연계(Connecting Leaders from Local to Global), 지역의 적극적 실천을 지원(Accelerating Local Actions), 창의적 해결방안을 모색하는 전진기지 역할 수행(Providing Gateway to Solutions)을 제시하고 있다. 이클레이 한국사무소는 지역의 지속가능발전을 구축하고 확산하기 위해 회원 지방정부의 네트워킹, 정책지원, 역량강화 그리고 성과 확산을 주요 업무 추진 방향으로 설정하고 있다. 이를 위해 이클레이 한국사무소는 특히 기후와 에너지, 생태교통, 생물다양성, 지속가능공공구매, 순환도시, SDGs를 중점 사업으로 수행하고 있다(이클레이 한국사무소, 2019).

2019년 기준 우리나라 전체 지방정부 중 이클레이(ICLEI)에 가입하여 회원인 지역은 총 59개로 광역자치단체 13개, 기초자치단체 46개이며, 각 자치단체의 가입현황 및 연도는 아래의 〈표 1〉에서 확인할 수 있다.

〈표 1〉 국내 광역자치단체 및 지방자치단체의 연도별 이클레이(ICLEI) 가입 현황

시기	광역자치단체	기초자치단체
1995년	경기	
1996년		경기 안산시, 전남 순천시
1999년	서울, 부산, 충남	
2001년	광주	
2002년	강원	경기 부천시, 경기 김포시, 전북 전주시, 경북 구미시
2003년	울산	전남 담양군
2004년		강원 원주시, 강원 평창군
2005년	제주	경기 수원시, 강원 정선군
2007년		경기 과천시, 경남 창원시
2008년	대구, 경남	경기 성남시, 경남 하동군
2009년	인천	경기 남양주시, 경기 가평군
2010년		전남 여수시
2011년		충남 서천군
2012년		서울 성북구, 충남 계룡시, 충남 부여군, 충남 청양군, 제주 서귀포시
2013년		서울 서대문구, 경기 안양시, 경기 오산시, 강원 강릉시, 충남 태안군, 경북 영주시
2014년	세종	서울 종로구, 서울 강동구, 경기 의왕시, 강원 인제군, 충북 청주시
2015년		서울 도봉구, 서울 노원구, 대전 유성구, 경기 시흥시, 충남 아산시, 충남 당진시, 경북 포항시
2016년		서울 은평구, 인천 미추홀구(남구)
2017년		서울 송파구
2019년	대전	경기 이천시
합계	13개	46개

다음의 〈그림 1〉은 국내 시·군·구 단위 기초자치단체의 연도별 이클레이(ICLEI) 가입 현황을 보여준다. 우리나라 전체 지방정부 중 광역자치단체인 경기도가 1995년에 가장 먼저 이클레이(ICLEI)에 가입하였고 기초자치단체 중에서는 경기도 안산시와 전남 순천시가 1996년에 가입했다. 이를 시작으로 이클레이(ICLEI)에 가입한 국내 지방정부의 수는 꾸준히 증가하고 있으며, 2012년부터 2015년까지의 시기동안 이클레이(ICLEI)에 가입한 수가 큰 것으로 나타났다. 1996년부터 2011년까지 16년간 기초자치단체의 이클레이(ICLEI) 가입 수는 19개였는데, 2012년부터 2019년까지 8년간 가입 수가 27개로 확인되어 최근 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입이 상대적으로 증가하고 있는 경향이 있음을 알 수 있었다. 우리나라에서는 서울시와 수원시가 이클레이에 앞장서고 있다. 서울시는 총회를 유치하고 주최도시가 되어 2015년 4월 8일부터 4월 12일까지 제9차 이클레이 세계총회를 개최하였다. 또한 수원시는 2012년부터 현재까지 이클레이 한국사무소를 유치하고 있다.



〈그림 1〉 국내 시·군·구 단위 기초자치단체의 연도별 이클레이(ICLEI) 가입 현황

2. ICLEI에 관한 선행연구 검토

국내에서의 이클레이(ICLEI) 논의를 살펴보면 김해창(2010)은 저탄소 도시로서 이클레이(ICLEI)의 중요성을 언급하며 전 세계 69개국의 1,161개 회원도시 및 지방자치단체를 대상으로 기후변화 대응 수준을 비교 분석하였다. 그리고 기후변화 대응 수준을 비교 분석하기 위해,

ICLEI에 가입한 회원 지자체의 온실가스 배출 목록의 작성, 배출량 감축 목표의 설정, 지역실행계획의 개발, 정책·조치의 실행, 결과 모니터링의 5단계 작성평가 기준을 활용하였다(김해창, 2010). 분석결과, 5단계 중 2단계 이상의 기후변화대응 수준을 갖춘 도시 및 지자체는 전 세계 21개국 275개 도시로 전체에서 약 23.7%를 차지하고 있다. 또한 5단계 수준을 모두 만족하는 도시는 20개국 107 도시 및 지자체로 전체에서 약 9.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 우리나라의 경우에는 세계 수준과 비교할 때, 매우 낮은 기후변화 대응 수준을 나타내고 있으며, 저탄소도시로 부를 수 있는 사례는 전무한 것으로 나타났다.

김정기(2014)는 그동안 국제기구를 통한 지방자치단체 간 국제협력부분에 대한 구체적 연구가 상대적으로 소홀한 면이 없지 않았다는 점을 지적하며, 현재 우리나라의 지자체가 많이 참여하고 있는 지자체 간 국제기구를 분석 및 평가하고 한국과의 관계를 살펴보았다. 연구의 결과에 따르면, 우리나라의 지방자치단체들은 일반적으로 인권보장, 인종차별반대, 연대운동, 긴장완화와 평화건설, 남북통일의 기반조성, 행정역량과 민주주의 강화, 인도적 원조와 빈곤퇴치, 사회개발, 문화교류 등의 영역들에서 국제협력을 시도해왔으나, ICLEI, 국제지방자치단체연합, 세계도시연맹, 시티넷 등 환경영역에서 가장 두드러진 성과를 거둔 것을 나타났다(김정기, 2014: 262).

다음으로 김오석(2013)은 이클레이(ICLEI)가 지방정부의 온실가스 배출 측정을 위해 만든 협약(International Local Government Greenhouse Gas Emissions Analysis Protoco, IEAP)의 한계점을 분석하였으며, 이를 다음과 같이 제시하고 있다(김오석, 2013: 151). 첫째, 생체연료연소에 의한 이산화탄소배출을 온실가스로 취급하지 않는 다는 점, 둘째, 간접이중측정을 간과한 점은 온실가스배출량의 정확한 측정을 저해할 수 있다는 점이다(김오석, 2013). 김유리(2016)는 동남아시아 지역을 대상으로 사례 분석 연구를 실시하여 이클레이(ICLEI)가 저탄소 도시화에 효과적인 것을 밝혔다. 김민수(2017)는 이클레이(ICLEI) 가입이 지방자치단체의 에너지 소비에 미치는 영향 분석하여 이클레이(ICLEI)에 가입한 지방정부들이 비가입 지방정부에 비해 에너지 소비량이 통계적으로 유의미하게 낮음을 확인하였다.

이처럼 국내 이클레이(ICLEI)에 관한 선행연구들을 살펴본 결과, 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하는 현상에 주한 선행연구들은 아직 그 수가 많지 않은 것으로 확인되어 크게 주목받지 못하고 있음을 알 수 있었다. 즉, 현재까지 국제기구를 통한 지방정부 간의 협력에 대한 연구는 상대적으로 활발하게 이뤄지지 않고 있다(김정기, 2014).

반면, 국외의 이클레이(ICLEI)에 관한 논의를 살펴보면, EB Sharp et al.(2011)는 왜 도시들이 기후 변화 프로그램을 발전시키고 실행하는가를 다루고 있으며 연구를 통해 정치적인 영향력보다는 이해관계자 집단의 압력이 더욱 큰 영향을 준다는 것을 밝혔다. Yi et al.(2017)은 이클레이(ICLEI) 가입이 정치적 반대로 인해 2010년부터 2012년까지 감소하는 현상에 주목하여 DID 분석방법을 통해 이클레이(ICLEI) 탈퇴가 지역의 지속가능성 행동에 영향을 주는 것은 아

님을 밝혔다. Heather Zeppel(2013)은 지방정부들은 이클레이(ICLEI)와 같은 기후 관련 네트워크의 가입을 통해 서로 정보를 공유함을 설명했고, Margaret A Reams et al.(2012)은 도시가 이클레이(ICLEI)에 가입한 것이 온실가스 배출 감소에 영향을 주는가에 대한 연구를 실시했다. 그리고 Laasay Bhagavatula et al.(2013)은 지방정부는 사회로부터의 압력에 대응하기 위해 지속적으로 혁신해야 하며 지방정부의 지속가능성은 정치적, 제도적 맥락으로부터 독립적이지 않음을 사례연구를 통해 제시하고 있다.

앞에서 이클레이(ICLEI)에 관한 국내·외의 선행연구들을 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기존의 연구에서 이클레이(ICLEI)라는 네트워크를 통해 지방정부들이 서로 교류하며 정보를 교환하는 현상을 설명하여 지방정부가 국제적 네트워크에 가입하는 것에 주목했다. 그리고 이클레이(ICLEI)와 같은 환경 영역에서 지방정부 간의 국제적 네트워크가 활성화됨을 설명하고 있다. 둘째, 기존의 연구들은 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입이 지역의 환경에 어떤 영향을 주는지 효과성을 분석한 연구가 주를 이뤘다. 이클레이(ICLEI)에 가입한 지역이 그렇지 않은 지역보다 온실가스 배출 감소 등의 환경적인 성과를 달성하는 것에 긍정적임을 보여준다.

그러나 이러한 연구들은 본 연구에서 주목하고자 한 지방정부가 왜 이클레이(ICLEI)에 가입하려 하는지, 다시 말해 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 결정요인을 파악하고자 한 직접적인 연구는 전무한 것으로 확인되었다. 이러한 점에서 본 연구는 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 대한 영향요인들을 실증적으로 분석함으로써 연구의 의의를 찾고자 한다.

3. ICLEI 가입의 결정요인

이클레이(ICLEI)는 범지구적인 차원에서의 지속가능성과 기후변화 대응을 달성하기 위한 국제사회의 네트워크이며, 이를 달성하기 위해 회원 지방정부의 정책지원과 역량강화 등을 추진하고 있다. 또한 우리나라의 이클레이 한국사무소 또한 회원 지방정부의 기후와 에너지, 생태교통, 생물다양성, 지속가능한 공공구매, 순환도시 등의 정책이 추진될 수 있도록 다양한 지원을 실시하고 있다(이클레이 한국사무소, 2010). 따라서 이클레이(ICLEI)의 가입을 통해, 지방정부는 지속가능한 발전을 달성하기 위한 새로운 정책들을 실시하게 되며, 이는 정책혁신을 의미한다.

일반적으로 혁신은 “새로운 것으로 인지된 아이디어, 방식, 기술 등이 채택되는 것(Rogers, 1983: 11)”을 의미하는데, 정책혁신은 “새로운 정책이나 프로그램을 도입하는 것”을 의미한다(Mohr, 1967; Walker, 1969). 이러한 점에서 국내의 많은 선행연구들은 새로운 정책 또는 프로그램의 추진을 정책혁신과 확산의 이론을 통해 설명하고자 하였으며, 지방정부의 국제교류 현상을 설명한 정명은(2012)의 연구에서도 확산의 관점에서 이를 설명하고자 한 바 있다.

지방정부의 정책혁신과 확산의 요인은 크게 확산적 요인과 내부적 요인으로 분류 할 수 있다. 확산적 요인은 특정한 지방정부에 의해 나타난 새로운 정책이 다른 지방정부들에게 수용됨

으로써 점차 누적적으로 증가하는 것을 설명한다(Berry & 김대진, 2010). 반면, 내부적 요인은 지방정부의 고유한 특성에 의해 새로운 정책, 다시 말해 정책혁신이 추진되는 것을 설명한다.

1) 확산적 요인

정책확산은 확산의 동기, 확산의 속도, 확산의 방향 등 다양한 요소로 분류할 수 있다(Berry & 김대진, 2010). 그러나 우리나라 지방정부의 구조적 특성을 고려할 때, 정책혁신과 확산을 분석한 연구들은 주로 정책확산의 방향을 파악하는 것에 초점을 맞추고 있다(문승민·나태준, 2015).

정책 확산은 방향에 따라 수직적, 수평적 확산으로 나타날 수 있다. 수직적 확산은 상위 정부가 채택한 법이나 규칙 등이 하위 정부들 사이에서도 수용되는 현상에 주목한다(Daley and Garand, 2005; Shipan and Volden, 2006). 예컨대, 지방정부의 자율성에도 불구하고 상위 정부의 개입을 통해 특정한 정책을 도입하게 되거나, 보조금 등의 수단을 제공함으로써 정책의 도입을 유도하는 현상이 나타난다(Karch, 2007; Shipan and Volden, 2006; 문승민·나태준, 2015). 또한 상위 정부의 정책 도입은 하위 지방정부의 정책 도입에 정당성을 제공할 수 있다(Dimaggio and Powell, 1983). 우리나라에서 수직적 확산은 중앙정부나 광역자치단체로부터 발생할 수 있다. 상위 정부인 중앙정부나 광역자치단체의 정책 도입이 하위의 기초자치단체가 정책을 도입하는 것에 영향을 준다는 것이다.

정보공개제도의 채택과 확산을 연구한 다른 선행 연구에서도 연구 결과, 광역자치단체의 정보공개제도 채택 여부 및 그 시점이 지역 내 제도 확산에 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 정책 혁신의 전파자로서 광역자치단체의 역할이 중요하다는 결론을 제시하였다(이승종, 2004; 김유진, 2011). 이는 실제로 중앙정부와의 공조를 통해 이루어지는 많은 정책들의 자치법규들은 행정안전부 등의 중앙행정기관 등으로부터 표준조례안을 받아 해당 지방자치단체의 특수성을 반영하고 수정하여 사용하는 경우가 많은 것과도 관련이 있다(최유성, 2014).

다음으로 수평적 확산은 지리적·사회적·문화적으로 동질성을 갖춘 지방 정부들 사이에서 나타나는 확산에 주목한다(Walker, 1969; Gray, 1973; Berry and Berry, 1990; 문승민·나태준, 2015). 이는 이웃 정부의 정책 도입이 성공의 불확실성이나 장애요인을 제거할 수 있고, 나아가 도입의 정당성을 제공할 수 있기 때문이다(Berry and Berry, 1990; Dimaggio and Powell, 1983). 실제로 앞의 선행 연구 부분에서 정책 확산에 대한 선행 연구들을 살펴본 결과, 다수의 연구들이 지리적으로 인접한 이웃 정부의 정책 도입이 증가할수록 해당 지방정부의 정책 도입 가능성도 높아진다는 결과를 보였다(Gray, 1973; Berry and Berry, 1990; 최상한, 2010; 석호원, 2010). 수평적 확산은 다시 두 가지의 제도적 효과로 구분할 수 있는데, 첫 번째는 지리적으로 인접한 지방정부들 간의 영향에 대한 것이고 두 번째로는 지리적으로 인접하지 않은 지방정부라 하더라도 전국적으로 보편화된 규칙, 제도, 문화, 가치, 규범 등이 제도적 압력으로 작용할

수 있다는 것이다(Park et al., 2012; 정명은, 2012; 정다정 외, 2018).

한편, 지방정부가 새로운 정책을 도입하는 것을 사회학적 제도주의의 관점에서 보면, 지방정부라는 조직이 혁신을 시도하는 것이라 이해할 수 있다. 혁신은 이미 다른 조직에서 채택했다는 것을 근거로 모방적으로 채택될 수 있다(Greve and Taylor, 2000). 이는 혁신을 채택하지 않은 조직들은 정당성(legitimacy)의 손실과 그들의 경쟁자들로부터 뒤처지는 위험이 증가되기 때문이다(Höllerer, 2013). 따라서 조직은 사회적인 기대에 순응하면서 정당성(legitimacy)을 확보하려고 하며, 조직들이 정당성 확보를 위해 노력하는 과정에서 서로 유사해지는 현상이 나타나게 된다. DiMaggio와 Powell(1983)은 이러한 현상을 동형화(isomorphism)라고 설명하고 있다.

이러한 관점에서 정명은(2012)과 박나라(2017)의 연구는 지방정부의 세계화의 노력에 영향을 주는 요인으로 상위정부 효과, 이웃 효과, 전국적 효과로 나눠 수직적 확산과 수평적 확산을 측정하고 있다(정다정 외, 2018). 본 연구에서도 이러한 이론적 논의에 근거하여, 확산적 요인을 수직적 확산과 수평적 확산으로 구분하고, 수평적 확산은 다시 이웃 효과와 전국적 효과로 나눠 이에 따른 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설 1: (전국적 확산) 우리나라 전체 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 수가 많아질수록, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이다.

가설 2: (수직적 확산) 지방정부가 속한 상위 자치단체가 이클레이(ICLEI)에 가입한 것은 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성을 증가시킬 것이다.

가설 3: (수평적 확산) 지방정부와 지리적으로 인접한 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 수가 많아질수록, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이다.

2) 내부적 요인

지방정부가 새로운 정책을 도입함에 있어 앞의 논의와 같이 다른 지방정부를 고려하여 결정을 하는 모방적 행태가 나타날 수도 있지만, 지방정부는 합리적인 행위자로서 새로운 정책이 자신들에게 필요한지를 스스로 판단하여 결정을 내릴 수 있다. 즉, 지방정부는 합리성에 근거하여, 새로운 정책의 필요성과 당위성을 판단하고 새로운 정책을 추진한다(문승민·나태준, 2015).

많은 선행연구들에서 다양한 내부적 요소들을 제시하고 있으나, 새로운 정책을 추진하기 위해서는 무엇보다 새로운 정책에 대한 지방정부의 관심과 의지, 그리고 자원에 대한 여유가 필요하다. 필요 없는 정책을 추진하는 것은 비효율적이므로 예산의 낭비를 초래할 수 있다. 또한 새로운 정책의 추진을 위해서는 예산의 추가적인 비용을 초래하므로 자원의 확보가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 새로운 정책을 추진하기 위해서는 조직의 지속적인 관리

와 관심이 필요하다. 이러한 점에서 본 연구는 이클레이(ICLEI) 가입의 중요한 요인으로서 지방정부의 환경에 대한 관심과 규모, 자원에 초점을 맞추어 연구의 가설을 설정하고자 한다.

먼저, 환경에 관한 관심이 많은 지방정부라면, 이클레이(ICLEI) 가입에 적극적일 것이라 볼 수 있다. 이클레이(ICLEI)는 국제적인 환경 네트워크로, 중앙정부나 광역자치단체가 기초자치단체에게 참여를 권유하고 압력을 행사하는 다른 정책들과는 차별된 특징을 갖는다. 따라서 기초자치단체의 입장에서는 스스로 환경에 대한 관심이 크지 않다면, 굳이 이클레이(ICLEI)에 가입하려는 선택을 하지 않을 것이다. 지방정부는 이클레이(ICLEI)에 가입함으로써 지역의 지속가능한 발전을 달성하기 위한 기후와 에너지, 생태교통, 생물다양성, 지속가능한 공공구매, 순환도시 등의 정책을 추진하므로 이는 지속가능한 발전정책이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 지방정부가 지속가능한 발전, 즉 환경에 보다 많은 관심을 가질수록 이클레이의 가입과 관련 정책의 추진에 긍정적일 것임을 예측해 볼 수 있다.

다음으로 이클레이(ICLEI)는 지속가능한 발전을 목표로 하는 네트워크 협의체이기 때문에 이클레이(ICLEI)에 가입한다는 것은 지역과 세계의 지속가능한 발전을 위해 장기적으로 다양한 노력을 하겠다는 의미이다. 그러나 이는 단기간에 성과를 얻을 수 있는 활동이 아니기에, 지방정부에서 활용 가능한 여유자원이 많아야 참여 가능성이 높을 것이라 판단된다. 지방정부의 규모가 클수록 활용할 수 있는 여유자원이 많아진다(김혜정·이승종, 2006; 문승민·나태준, 2015). 따라서 지방정부의 규모가 클수록, 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이라 볼 수 있다.

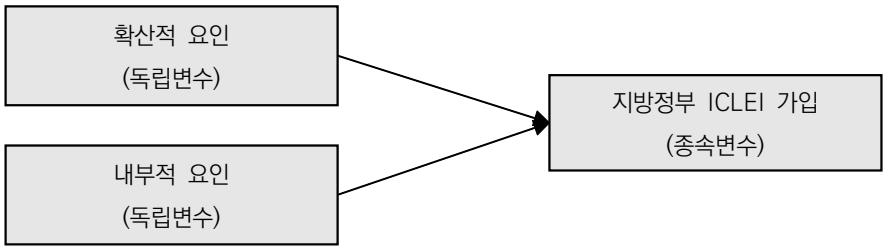
앞의 논의의 연장선에서 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 많은 지방정부는 그렇지 못한 정부에 비해 새로운 정책을 도입하는 것에 더욱 적극적일 수 있다(이종수, 2004; 문승민·나태준, 2015). 한편, 이와는 상반된 관점에서 여유자원의 획득 또는 재정 부담의 완화를 위해 정책을 도입할 것이라고 보는 관점도 존재한다(이대웅·권기헌, 2014; 문승민·나태준, 2015). 이처럼 상반되는 관점이 혼재하는 가운데, 본 연구는 세계화라는 흐름에 따라 지방정부는 자신들의 고유한 정체성을 지키면서 국제 사회에도 기여하는 역할을 함께 요구받고 있기 때문에(박나라, 2017) 지방정부는 이러한 사회적 기대에 순응(conformity)함으로써 정당성(legitimacy)과 자원을 얻고자 할 수 있다고 가정하였다(Meyer and Rowan, 1977). 이 과정에서 재정적인 상황이 상대적으로 열악한 작은 규모의 지방정부들은 적은 비용을 지불하여, 정당성·명성과 같은 상징적인 자산을 획득하기 위해 혁신적인 정책을 수용할 것으로 가정한다(박나라, 2017). 실제로 규모가 작고 재정이 취약한 지방자치단체에서 자신들의 어려움을 극복하기 위해 새로운 정책을 도입하는 사례가 발견되고 있기 때문이다(이대웅·권기헌, 2014; 문승민·나태준, 2015). 이러한 논의에 따라 다음의 가설을 설정하였다.

가설 4 : 지방정부가 환경에 대한 관심이 클수록, 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이다.

가설 5 : 지방정부의 규모가 클수록, 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이다.
가설 6 : 지방정부가 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 적을수록, 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가할 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형



〈그림 2〉 연구 분석틀

본 연구의 분석틀은 앞의 〈그림 2〉와 같다. 먼저 본 연구의 종속변수는 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 여부이다. 그리고 종속변수에 영향을 주는 요인인 독립변수로는 크게 확산적 요인과 내부적 요인으로 구분하여 분석을 실시했다. 이를 통해 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입은 확산적 요인과 내부적 요인 중 어느 요인의 영향이 큰지를 살펴보고, 더 나아가 세부적으로는 어떤 요인에 크게 영향 받는지를 파악해보고자 한다.

2. 분석 대상 및 분석 자료

본 연구의 목적은 한국 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하는 것이다. 이에 따라 본 연구의 분석 대상은 우리나라 전체 시·군·구 단위 기초자치단체로 2019년 기준 행정안전부가 제시한 지방자치단체 행정구역 분류에 따라 총 226개의 시·군·구 기초자치단체를 대상으로 연구를 실시하였다. 그 과정에서 광역자치단체와 세종, 제주는 분석 대상에서 제외되었다. 본 연구의 분석 시기는 2011년부터 2019년까지 9년간을 분석했다. 단, 본 연구는 이클레이(ICLEI) 가입에 어떤 요인들이 영향을 주었는가를 파악하고자 하기 때문에 독립변수(t-1)와 종속변수(t) 간의 시차를 고려할 필요성이 있다고 판단하여 1년의 시차를 두어 독립변수는 2010년부터 2018년까지의 자료를 활용했다.

본 연구는 226개의 우리나라 시·군·구 단위 기초자치단체를 대상으로 9년간의 자료를 동일

하게 측정하여 활용했기 때문에 균형(balanced) 패널 데이터를 활용하여 연구를 실시하였다. 패널 데이터를 활용하여 연구를 실시하면 변수들 간의 동적(dynamic)인 관계를 추정할 수 있고, 개체의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)을 고려할 수 있으며 효율적인 추정량(efficient estimator)을 얻을 수 있다는 점에서 장점이 있다(민인식·최필선, 2016).

연구의 분석을 위한 자료는 주로 KOSIS(국가통계포털)의 e-나라지표를 통해 각 기초자치단체의 자료를 확보했으며, 이클레이(ICLEI)에 관한 사항은 이클레이 한국사무소(www.icleikorea.org.)와 이클레이(www.iclei.org)에서 공개된 자료를 활용하였다. 마지막으로 본 연구는 종속변수가 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 여부이며 패널데이터이기 때문에 패널 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시하여 분석했다. 그리고 본 연구의 분석 시기동안 시간이 변화하여도 데이터 값이 변하지 않는 표본이 다수 존재하여, 랜덤 효과(Random Effects)를 사용하여 분석했다.

3. 변수설정

1) 종속변수

본 연구의 목적은 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI) 가입을 결정하는 것에 영향을 주는 요인을 파악하고자 하는 것이다. 따라서 본 연구의 종속변수로는 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 여부를 측정했다. 연구의 분석 시기동안 해당 지방자치단체가 이클레이(ICLEI)에 가입했으면 1, 가입하지 않았으면 0으로 더미변수로 데이터를 측정하여 활용하였다. 각 지방자치단체의 이클레이(ICLEI) 가입에 관한 정보는 이클레이 한국사무소(www.icleikorea.org.)에서 공개된 자료를 활용하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 크게 확산적 요인과 내부적 요인으로 구분된다. 먼저, 확산적 요인으로는 전국적 확산, 수직적 확산, 수평적 확산 3가지로 구분하였다. 전국적 확산이란 우리나라 전체 시·군·구 단위 기초자치단체의 이클레이(ICLEI) 가입 수를 고려하였다. 그리고 확산의 방향에 따라 수직적 확산과 수평적 확산으로 구분하고, 수직적 확산으로는 광역자치단체의 영향을, 수평적 확산으로는 같은 광역 내의 다른 지방자치단체들의 영향을 분석해보고자 했다. 확산적 요인인 전국적 확산, 수직적 확산, 그리고 수평적 확산에 대한 자료는 종속변수에서도 활용한 이클레이 한국사무소(www.icleikorea.org.)에서 공개한 지방자치단체의 이클레이(ICLEI) 현황 자료를 바탕으로 작성했다. 단, 전국적 확산과 수직적 확산과는 달리 수평적 확산의 경우 해당 지방자치단체가 속한 광역이 어디인가에 따라 지방자치단체의 수가 달라질 수 있기 때문

에 본 연구에서는 수가 아닌 비율로 측정하여 활용했다.

그리고 본 연구에서는 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 영향을 미치는 요인 중 앞의 확산적 요인으로 고려한 전국적 확산, 수직적 확산, 그리고 수평적 확산을 제외한 나머지 지방정부의 내부적인 영향 요인을 내부적 요인으로 설정했다. 내부적 요인으로는 지방정부의 환경에 대한 관심 정도를 파악하기 위해 지방정부의 환경 예산과 환경 협의회 운영 여부를 변수로 설정하였으며, 이와 함께 지방정부의 규모를 파악하기 위해 인구규모를, 그리고 자율적 재원의 정도를 고려하고자 재정자주도 자료를 활용했다. 모든 정책은 예산이 뒷받침되어야 추진력을 얻을 수 있기 때문에 각 지방정부의 환경에 대한 관심은 환경 관련 예산을 통해 파악할 수 있다. 그리고 본 연구에서는 지방정부의 환경에 대한 관심 정도를 측정하고자 지방정부의 환경 관련 예산 외에 지속가능발전협의회 운영 여부를 고려했다. 1992년 리우회의에서 채택된 의제(agenda 21)는 지역단위(지방정부)의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 계획으로서 '지방의제 21'을 강조하고 있다. 지방의제 21은 지역 차원에서 추진하는 지속가능발전지역행동계획을 의미하며, 이의 추진을 위해 우리나라 지방정부들은 '지속가능발전협의회'를 설립하여 운영 중에 있다. 즉, 지속가능발전협의회는 지역의 지속가능한발전계획의 수립에서 중요한 운영주체이기 때문에 지방정부가 지역의 지속가능한 발전에 어느 정도의 관심을 갖고 있는지 파악할 수 있게 해준다. 지방정부의 환경 예산 정도는 지방재정통합공개시스템인 지방재정365에서 환경보호 항목의 결산액 자료를 취합하여 활용했다. 그리고 지방정부의 환경 협의회 운영은 전국지속가능발전협의회에서 공개한 지방지속가능발전협의회 현황 자료를 활용하여 측정했다.

〈표 2〉 변수 측정

변수명				변수 측정
종속변수 (t)	지방정부 ICLEI 가입			해당 지방정부가 ICLEI에 가입했으면 1, 가입하지 않았으면 0
독립변수 (t-1)	확산적 요인	전국적 확산		우리나라 전체 지방정부 중 ICLEI에 가입한 지방정부의 수
		수직적 확산		해당 지방정부가 속한 광역자치단체가 ICLEI에 가입했으면 1, 아니면 0
		수평적 확산		해당 지방정부가 속한 같은 광역 내의 다른 지방정부가 ICLEI에 가입한 비율
	내부적 요인	환경에 대한 관심	지방정부 환경 예산	해당 지방정부의 환경보호 결산 비율
			지방정부 환경 협의회 운영	해당 지방정부가 지방지속가능발전협의회를 운영하고 있으면 1, 가입하지 않았으면 0
		규모	인구규모	각 지방정부의 주민등록인구 수 로그 값
		자율적 재원	재정자주도	각 지방정부의 재정자주도
	자치단체 유형			시, 군, 구

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계 분석

다음의 〈표 3〉는 본 연구에서 고려한 종속변수와 독립변수들의 기초통계 분석 결과이다. 먼저, 본 연구에서는 총 2,034개의 표본을 바탕으로 분석하였다. 우리나라 시·군·구 226개 지방자치단체를 대상으로 2011년부터 2019년까지 9년간의 시기를 분석했기 때문이다. 또한 본 연구에서 활용한 데이터는 결측치가 없었기에 모든 변수의 표본 수가 동일하다. 다음으로 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입, 수직적 확산, 지방정부 환경 협의회 운영은 모두 더미변수로 여부를 측정했기 때문에 최솟값이 0, 최댓값이 1이다. 수평적 확산의 최솟값이 0인 것은 같은 광역 내의 지방자치단체들 중에 이클레이(ICLEI)에 가입한 자치단체가 하나도 없는 광역이 존재했기 때문이다. 부산, 대구, 울산 등의 광역에서는 아직 시·군·구 단위 기초자치단체가 이클레이(ICLEI)에 가입한 경우가 존재하지 않는 것으로 확인되었다. 마지막으로 인구규모의 경우는 로그 값을,자치단체 유형은 시·군·구 더미변수로 변환하여 분석에 활용했다.

〈표 3〉 기초통계 분석 결과

변수명			N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	지방정부 ICLEI 가입		2,034	0.157	0.364	0	1
독립변수	확산적 요인	전국적 확산	2,034	45.111	11.012	29	57
		수직적 확산	2,034	0.668	0.470	0	1
		수평적 확산	2,034	14.503	13.170	0	46.666
	내부적 요인	지방정부 환경 예산	2,034	10.653	5.593	1.985	33.879
		지방정부 환경 협의회 운영	2,034	0.526	0.499	0	1
		인구규모	2,034	11.829	1.036	9.193	14.000
		재정자주도	2,034	60.639	11.049	28.3	91.8
		자치단체 유형	2,034	1.973	0.798	1	3

2. 분석 결과

다음의 〈표 4〉는 본 연구의 로지스틱 회귀분석 결과를 보여준다. 모델1은 본 연구에서 설정한 확산적 요인, 내부적 요인에 관한 변수들이 종속변수인 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입 여부에 미치는 영향을 파악하기 위해 Pooled OLS로 분석한 결과이며, 모델2는 패널 로지스틱

회귀분석을 임의효과(random effect)로 실시한 결과이다. 두 모형 모두 Prob 〉 chi2 = 0.000으로 확인되어, 각 모델에서 추정한 회귀계수가 유의한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 패널 로지스틱 회귀분석 결과

변수명				모델1	모델2
독립변수	확산적 요인	전국적 확산		0.004 (0.007)	0.189*** (0.042)
		수직적 확산		-0.418* (0.216)	-1.333 (1.291)
		수평적 확산		0.062*** (0.007)	0.191*** (0.045)
	내부적 요인	환경에 대한 관심	지방정부 환경 예산	-0.045** (0.017)	0.021 (0.100)
			지방정부 환경 협의회 운영	0.504*** (0.175)	0.610 (1.172)
		규모	인구규모	0.817*** (0.110)	2.381** (0.949)
		자율적 재원	재정자주도	0.034*** (0.009)	-0.092 (0.065)
	자치단체 유형	시		0.346 (0.309)	1.843 (2.149)
		군		1.204*** (0.349)	4.095 (0.148)
상수				-15.055*** (1.593)	-50.927*** (12.769)
전체 지방정부				226	226
관측수				2,034	2,034

1) *p〈.1 **p〈.05, ***p〈.01
2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함

모델1의 결과를 살펴보면, 확산적 요인 중 수직적 확산과 수평적 확산 요인이 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 다시 말해, 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입은 자신이 속한 광역자치단체가 가입한 것과 같은 광역 내의 다른 기초자치단체가 얼마나 가입했는지의 정도에 영향을 받는다는 의미이다. 단, 수직적 확산은 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입과 음(-)의 관계를, 수평적 확산은 양(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 모델1의 결과에 따르면, 지방정부가 속한 상위 광역자치단체가 이클레이(ICLEI)에 가입한 것은 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 부정적인 영향을 주며, 지방정부가 속한 동일한 광역자치단체 내의 다른 지방정

부가 이클레이(ICLEI)에 가입한 것은 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 긍정적인 영향을 준다는 것을 의미한다.

그리고 모델1의 내부적 요인 결과도 살펴보면, 지방정부의 환경에 대한 관심 정도인 지방정부의 환경 예산과 지방정부의 환경 협의체 운영 여부는, 그리고 규모와 자율적 재원이 모두 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 지방정부의 환경 예산은 음(-)의 영향을, 지방정부의 환경 협의회 운영 여부는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되어, 지방정부의 환경 예산이 클수록 지방정부는 이클레이(ICLEI) 가입을 할 가능성이 줄어들고 지방정부가 환경 협의회를 운영할수록 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 늘어나는 상반된 결과가 나왔다. 그리고 지방정부의 규모가 클수록 이클레이(ICLEI) 가입에 적극적이며, 지방정부가 활용할 수 있는 자율적 재원이 클수록 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 높은 것으로 확인되었다.

다음으로 모델2의 결과를 보면, 확산적 요인 중에서는 전국적 확산과 수평적 확산이 통계적으로 유의미하였다. 두 변수 모두 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나 우리나라 지방정부는 전국적으로 다른 지방정부들이 이클레이(ICLEI)에 많이 가입할수록, 그리고 수평적인 관계를 갖는 동일한 광역자치단체 내의 다른 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 많이 가입할수록 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가한다는 결과가 도출되었다. 그리고 모델2의 내부적 요인 결과도 확인해보면, 다른 변수들은 통계적으로 유의미하지 않았으며, 지방정부의 규모만 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 지방정부의 규모가 클수록 지방정부는 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가한다는 의미이다.

이처럼 모델1과 모델2의 결과를 종합하자면, 두 모델은 수평적 확산과 인구규모 변수에서는 공통된 결과를 보이지만, 이 외의 변수에서 결과의 차이를 보이기도 한다. 모델1의 결과는 본 연구에서 활용한 데이터가 패널 데이터임을 고려하지 않은 결과이다. 또한 Breusch-Pagan test 결과, 오차항에 이분산(heteroscedasticity)이 존재하여 모델1의 방법으로 추정한 회귀모형에 효율성의 문제가 존재하는 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구에서 활용한 데이터는 균형된 패널 데이터로 모든 변수가 동일한 시기에 결측치 없이 측정되었으며, 모델1의 결과에서 이분산의 문제가 발생했기 때문에 모델의 보다 효율적인 추정을 위해 본 연구에서는 모델2의 결과를 최종적으로 채택하고자 한다.

모델2의 결과에 따라 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입은 전국적으로 가입한 지방정부가 많을수록, 지방정부가 속한 동일 광역자치단체 내의 다른 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할수록, 해당 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가하는 것으로 확인되었다. 그리고 지방정부의 환경에 대한 관심 정도는 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하는 것에 큰 영향을 주지 못했으며, 지방정부 규모가 클수록 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가

하는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구의 가설1, 가설3, 가설5가 채택되었다.

V. 결론

본 연구는 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 관한 연구로, 우리나라 지방정부가 지속가능성을 위한 국제적인 환경 네트워크인 이클레이(ICLEI)에 가입하는 요인은 무엇인지를 파악하고자 실시되었다. 본 연구는 기존의 선행연구들이 주목하지 못했던 지방정부가 왜 국제적인 네트워크인 이클레이(ICLEI)에 가입하려 하는지를 이론적 논의를 바탕으로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 본 연구의 결과를 정리해보자면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하게 하는 요인은 무엇인가? 본 연구의 분석 결과에 따르면, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하게 하는 요인은 확산적 요인의 영향이 큰 것으로 나타났다. 확산적 요인 중에서도 전국적 확산과 수평적 확산이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 지방정부가 도입하는 다른 정책들과는 달리 이클레이(ICLEI) 가입은 상위 자치단체로부터의 수직적인 영향보다는 다른 지방정부들이 얼마나 도입했는가가 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 크게 영향을 준다는 것을 의미한다(정다정 외, 2018). 이클레이(ICLEI)는 지방정부의 국제적인 네트워크로 상위 정부로부터 가입의 강제성과 압력이 크지 않기 때문에 이와 같은 결과가 나온 것으로 보인다. 그리고 내부적 요인과 관련해서는 지방정부의 규모가 클수록 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입할 가능성이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 지방정부의 규모가 클수록 활용할 수 있는 여유자원도 많아지기에 지속가능한 발전과 같은 이클레이(ICLEI)의 장기적이고, 거시적인 계획에 동참할 수 있는 것으로 보인다.

둘째, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하는 것은 다른 지방정부를 고려한 모방적 행태의 결과인가? 본 연구의 결과에 따르면, 우리나라 지방정부가 이클레이(ICLEI)에 가입하는 것은 다른 지방정부로부터 영향을 받은 모방적 행태의 결과라 볼 수 있다. 즉, 지방정부는 사회적으로 구성된 현실(socially constructed reality)에 영향을 받는 존재이며, 다른 지방정부들을 모방하여 새로운 혁신을 수용할 것인지를 결정함을 의미한다(박나라, 2017). 다만, 이클레이(ICLEI) 가입의 경우, 지방정부들이 상위 광역자치단체를 수직적으로 모방하기 보다는 자신들과 비슷한 다른 지방정부를 준거집단으로 고려하여 가입을 결정하고, 규모가 큰 지역에서 더욱 가입한다는 점에서 지방정부가 스스로의 상황을 전혀 고려하지 않고 다른 지방정부의 행동을 따라하기만 하는 것은 아니라고 볼 수 있다.

셋째, 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입이 모방적 행태의 결과라면, 지방정부는 누구를 모방의 준거집단으로 인식하고 이클레이(ICLEI)에 가입하는 결정을 하였는가? 본 연구의

분석 결과에 따르면, 우리나라 지방정부는 수직적 확산보다는 수평적 확산에 영향을 받아 이클레이(ICLEI)에 가입하는 결정을 내리는 것으로 나타났다. 이는 앞에서 언급했듯이 이클레이(ICLEI)는 다른 정책들과는 달리 상위 정부의 강제성과 압력에 따라 확산되기보다는 지방정부가 자발적으로 가입하기 때문에 다른 지방정부들이 어떤 결정을 내리는지가 크게 영향을 주는 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구의 한계와 추가적으로 논의하고 싶은 사항은 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 확산적 요인을 크게 3가지로 구분하여 전국적 확산, 수직적 확산 그리고 수평적 확산이 우리나라 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에 미치는 영향을 살펴보았다. 그러나 이클레이(ICLEI)는 국제적인 네트워크이기에, 지방정부들은 우리나라뿐만 아니라 국외의 다른 지방정부들을 준거 대상으로 여길 가능성도 존재한다. 그러나 데이터 취합의 한계로 인해 본 연구에서는 세계적 확산 변수가 포함되지 못하였기에 후속 연구에서는 이를 고려해보면 좋을 것 같다.

둘째, 본 연구에서는 자료의 한계로 인해 보다 긴 시기를 분석하지 못했다. 우리나라 지방정부는 1996년에 경기도 안산시와 전남 순천시가 이클레이(ICLEI)에 가입한 이후 현재까지 점차 그 수가 증가하고 있다. 따라서 처음 연구를 설계했을 때는 1990년대부터 현재까지 긴 시기를 분석하고자 했으나, 데이터 수집의 한계로 인해 본 연구에서는 최종적으로 2011년부터 2019년까지의 시기만을 분석했다. 셋째, 이클레이(ICLEI)에 대한 자료를 수집하는 과정에서 지방자치단체의 현황 자료에 자치단체장의 정보가 포함되어 있었으며, 실제로 이클레이(ICLEI)에 가입하기 위해 작성하는 서류 양식에서도 자치단체장의 정보를 기록하도록 되어 있었다. 따라서 지방정부의 이클레이(ICLEI) 가입에는 지방자치단체장의 영향력이 상당하게 존재할 것으로 판단되기도 하여, 지방정부의 정책을 결정하는 중요한 행위자로 자치단체장을 고려해야 하는 것은 아닌지 고민되었다. 그러나 지방자치단체장의 환경정책에 대한 관심과 의지가 정책의 혁신에 미치는 영향을 분석한 연구는 소수에 불과한 상황이다. 그리고 우리나라 지방자치단체장의 이념과 정책의 선호 간에 차이가 없다는 실증 연구결과들이 다수 존재하기 때문에(이승종·강철구, 2006; 하민지, 2014), 본 연구에서는 이클레이(ICLEI) 가입에 지방자치단체장의 선호와 관심이 영향을 미치지 않을 것으로 가정하였다.

〈참고문헌〉

김민수. (2017).「ICLEI 가입이 지방자치단체의 에너지 소비에 미치는 영향 분석」, 서울대학교 대학원 석사 학위논문.

김오석. (2013). In Pursuit of Low Carbon Cities: Understanding Limitations of ICLEI's International Local Government Greenhouse Gas Emissions Protocol.「대한지리학회

지」, 48(1): 151-165.

김유리. (2016). 「Cooperation with transnational networks to strengthen low carbon urbanization in developing countries: case study of ICLEI in Southeast Asia」, 고려대학교 국제대학원 석사 학위논문.

김유진. (2011). 「지방자치단체의 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 정책확산모형을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원.

김정기. (2014). 지방자치단체의 국제기구를 통한 국제협력. 「의정논총」, 9(1): 233-267.

김판석. (2010). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 5-31.

김해창. (2010). 세계 도시의 기후변화 대응 수준의 비교 분석 -ICLEI 회원 지자체를 중심으로. 「지방정부연구」, 14(3): 373-390.

김혜정·이승종. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.

김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 26(3): 237-269.

문승민·나태준. (2015). 한국 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 도입요인에 관한 연구: 확산과 네트워크의 관점을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2): 235-262.

민인식·최필선. (2016). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.

박나라. (2017). 지방정부는 왜 '글로벌'해지려고 하는가? 한국 지방정부의 국제 자매·우호도시 결연 관계 결정 요인 분석, 1961-2016. 「지방행정연구」, 31(4): 111-144.

석호원. (2010). 정책 혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206.

양현모·이준호·최유성·최진욱. (2007). 「한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로」. 서울: 통일연구원.

이대웅·권기헌. (2014). 정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.

_____. (2015). 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구 – 반부패 신고포상금제도를 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 24(3): 239-268.

이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.

이승종. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 5-25.

이승종·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 117-135.

이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.

_____. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 「한국정책분석평가학회」, 26(2): 29-58.

이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 241-258.

이종수. (2009). 세계화의 원심력과 지방화의 구심력: 지방정부의 세계화를 위한 관점. 「한국국제정치학회 하계학술대회」, 91-108.

이클레이 한국사무소. (2019). 「지속가능성을 위한 세계지방정부 이클레이 한국사무소」.

장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.

장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 「한국정책학회보, 25(3): 75-104.

정다정·문승민·나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 281-301.

정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: 표현의 세계화, 의미의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4): 251-279.

정명은. (2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.

조일형. (2013). 정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로. 「2013 한국정책학회 동계학술대회」, 617-640.

조일형·이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석 -서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2): 212-244.

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

최유성. (2014). 행정 이슈 생 (生): 이슈 포커스 01; 지방자치단체 규제등록 현황과 개선 방안. 「지방행정」, 63(727): 12-15.

하민지. (2014). 한국 지방자치단체장의 특성이 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구: 개발정책과 재분배정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 323-348.

Berry, Francis S. & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-113.

Berry, Francis S. & Berry, William D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.

Daley, Dorothy M. and James C. Garand. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. *American Politics*

Research, 33(5): 615-644.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

E. B. Sharp, D. M. Daley & M. S. Lynch. (2011). Understanding local adoption and implementation of climate change mitigation policy. Urban Affairs Review. *Urban Affairs Review*, 47(3): 433-457.

Gray, Virginia. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.

Greve, Henrich. R. & Alva, Taylor. (2000). Innovations as Catalysts for Organizational Change: Shifts in Organizational Cognition and Search. *Administrative Science Quarterly,* 45: 54-80.

Zeppel, H. (2013). The ICLEI Cities for Climate Protection programme: local government networks in urban climate governance. *Climate Change and Global Policy Regimes*」, 217-231.

Höllerer, Markus A. (2013). From Taken-for-Granted to Explicit Commitment: The Rise of CSR in a Corporatist Country. *Journal of Management Studies*, 50(4): 573-606.

Yi, H., Krause, Rachel M. & Feiock, R. (2017). Back-pedaling or continuing quietly? Assessing the impact of ICLEI membership termination on cities' sustainability actions. *Environmental Politics,* 26(1): 138-160.

Karch, Andrew. (2007). *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States,* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Laasay Bhagavatula, Cristina Garzillo & Richard Simpson. (2013). Bridging the gap between science and practice: an ICLEI perspective. *Journal of Cleaner Production*, 50: 205-211.

Reams, Margaret A., Clinton, Kelsey W. & Lam, Nina S. N. (2012). Achievement of climate planning objectives among US member cities of the International Council for Local Environmental Initiatives(ICLEI). *Low Carbon Economy*, 3(4): 137-143.

Meyer, John. W. & Brian, Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Park, Nara, Myung, Eun. Jeong., & Yong. Suk. Jang. (2012). Think Globally, Act Locally?: The Determinants of Adoption of Local Brands in Korea, 1998-2008. *A Paper Presented at the Annual Conference of the Midwest Political Science Association.*

Scott, W. Richard. (2003). *Organization: Rational, Natural, and Open Systems,* New Jersey: Pearson Education.

Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.

Walker, Jack L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.

이클레이 한국사무소(www.icleikorea.org.).

전국지속가능발전협의회(www.sdkorea.org.).

지방재정365(http://lofin.mois.go.kr/).

KOSIS(국가통계포털)(www.kosis.kr.).

접수일(2020년 09월 15일)
수정일(2020년 11월 24일)
게재확정일(2020년 12월 01일)

〈국문초록〉

한국 지방정부의 ICLEI 가입 결정요인에 관한 연구

지방자치단체 국제환경협의회(ICLEI)는 지속가능한 발전을 달성하기 위해 전 세계 지방정부의 중요성을 강조하는 국제 네트워크 협의체로 기후·에너지, 생물다양성, 공공구매 등 지속가능한 발전과 관련된 다양한 프로그램들을 전 세계 지방정부들과 공유하고 있다. 이러한 점에서 본 연구는 한국 지방정부의 ICLEI 가입의 결정요인을 분석하고자 하였다. 분석결과, 한국 지방정부의 ICLEI 가입은 전국적, 수평적 확산요인에 영향을 받는 것으로 나타났다. 즉, 전국적으로 가입하는 지방정부가 많아지고 같은 광역자치단체에 속한 지방정부의 가입이 많아질수록 가입에 보다 긍정적이었다. 반면, 지방정부의 환경 예산과 환경협의회의 운영 등과 같은 내부적 요인은 통계적으로 유의미한 결과를 확인할 수 없었다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 한국 지방정부는 사회적으로 구성된 현실에 영향을 받는 존재이며. 다른 지방정부들을 모방하여 ICLEI에 가입하는 것으로 나타났다. 또한 ICLEI는 국제 네트워크이기 때문에 상위 광역자치단체의 영향보다는 자신들과 동일한 다른 지방정부의 가입여부가 더욱 중요하게 고려되는 것으로 보인다.

주제어: 지방정부, 지속가능한 발전, 국제 협의체, 기후변화, ICLEI

정다정(丁多情: 제1저자): 2019년 연세대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 연구관심 분야는 공공관리, 지방정부, 복지정책 등이다. 주요 연구로는 "지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로(지방정부연구, 2018)", "정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 정치참여의 매개효과를 중심으로(행정논총, 2019)", "기술에 대한 지각이 기술 수용 태도에 미치는 영향에 관한 연구: 정부 기술역량의 조절효과를 중심으로(GRI 연구논총, 2020)" 등이 있다(jeong_dj@yonsei.ac.kr).

문승민(文舜民: 교신저자): 2020년 연세대학교 행정학과에서 "녹색 ODA 배분의 결정요인에 관한 연구 : OECD DAC 공여국을 중심으로"로 박사학위를 취득하고 현재 세명대학교 행정학과에서 조교수로 재직중이다. 연구관심 분야는 기후변화, 공공관리, 환경정책 등이다. 주요 연구로는 "단절적 균형이론을 적용한 교육정책 변동과정 분석- 법학전문대학원과 의학전문대학원의 비교사례연구-(한국정책학회보, 2018)", "전자정부의 만족도가 정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 정부역량의 매개효과를 중심으로(한국행정학보, 2018)", "한국 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 도입요인에 관한 연구 – 확산과 네트워크의 관점을 중심으로 -(한국정책학회보, 2015)" 등이 있다(sm_moon@semyung.ac.kr).