

# 한국 지방정부의 환경거버넌스 활성화에 관한 연구: 지속가능발전협의회를 중심으로

박수현(연세대학교)\*

손선화(연세대학교)\*\*

장용석(연세대학교)\*\*\*

본 연구는 지속가능발전협의회 활성화에 미치는 영향요인을 규명하는 연구이다. 지속가능발전협의회는 지방정부가 추진하는 지방의제21 추진기구이자 지역사회에서 상향식(bottom-up)으로 형성된 민·관 거버넌스 조직이다. 기존의 연구들이 지속가능발전협의회와 관련하여 특정 지역에 국한된 사례 연구에 머무른 반면 본 연구에서는 지속가능성이라는 국제적인 규범에 대응하는 전국 단위의 지속가능발전협의회 조직에 주목, 그것이 실제로 활성화하는데 영향을 주는 요인들을 살펴보았다. 이를 위해 조직론적 제도주의와 자원의존이론을 보완적으로 활용하여 조직 내부 역량 요인과 외부의 제도적 요인이 조직의 활성화와의 어떠한 관계를 가지는가를 규명하였다. 다중회귀분석 결과, 지속가능발전협회의 활성화 정도는 이웃정부의 기구설치 여부와 더불어 해당 조직 내부의 전담 기관과 이를 위한 전문인력의 구축여부에 의해 영향을 받는다는 점이 나타났다. 이는 조직의 효과적인 실행(execution)을 위해서는 외부로부터 받는 제도적 압력 뿐 아니라 조직의 내적 역량을 구축하는 것이 중요하다는 점을 시사한다. 본 연구는 첫째, 기존의 지방의제21과 관련한 선행연구와 비교하여 특정 지역에 집중한 사례 연구가 아닌 전 지역에 걸쳐 실증적 연구를 진행했다는 점에서 의의를 가진다. 둘째, 조직론적 제도주의와 자원의존이론을 이론적 기반으로 활용하여 지속가능발전협회의 실질적인 운영에 미치는 영향요인을 규명하고, 정책적 함의를 제시했다는 점에서 의의를 갖는다.

주제어: 지방의제21, 지속가능발전협의회, 환경거버넌스, 조직이론

## I. 서론

본 연구의 목적은 지방정부가 실시하고 있는 환경 네트워크 거버넌스 조직인 지속가능발전협회의 활성화를 높이는 요인을 규명하는 것이다. 세계적으로 불확실성과 다원주의가 내포된 사회문제가 증가함에 따라 전통적인 관료제 조직과 제 3 영역(third sector)과의 협력적 네트워크가

\* 연세대학교 행정학과 대학원 석사과정

\*\* 연세대학교 행정학과 대학원 박사과정

\*\*\* 교신저자, 연세대학교 행정학과 교수

증대되었다. 단일 조직으로는 해결하기 어려운 문제에 대해 조직적 접근을 시도, 수행하는 과정을 일컫는 협력적 네트워크는 오늘날 정부가 직면한 빈곤, 자연재난 등과 같은 사회문제는 전통적인 관료제로는 대응하기 어렵다는 점에서 적실성이 높다(McGuire, 2006). 그 중 특히 환경분야는 그것이 가진 불확실성과 복잡성, 오염의 광역성, 불가역적 특성을 고려할 때 다른 영역보다 주체 간, 영역 간 통합적이고 종합적인 접근을 필요로 한다(고재경·황원실, 2008). 이러한 맥락에서 지방의 제21(local agenda 21)은 하향식 접근(top-down approach)이 가지는 열린 토론과 지역 주민들이 참여과정을 소유(own)할 수 있다는 특징을 기반으로, 기존의 관료제를 보완하고 거버넌스 조직에 관한 논의를 확장시키는 모델로서 제시되었다(Young, 1997).

지속가능발전협의회는 한국의 지방정부들이 “지속가능성”이라는 국제적 규범에 대응하여 지방 의제21(local agenda21)을 추진하기 위해 조직한 지역 기반의 민관 거버넌스 조직이다. UN Brundtland 보고서에서 처음 제시한 지속가능성은 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”을 가리킨다(UN Brundtland Report, 1987; 환경과 개발에 관한 세계위원회, 1987). 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 의미하는 지속가능발전은 1987년 개념이 확립된 이후 1992년 리우환경개발회의를 시작으로 국제적 규범으로 정착되어(고재경, 2012) 세계 정상회의에서 그 실행 방안과 합의가 도출돼 왔다(오수길 2016; 오수길·이창언, 2013). 이에 따라 전 세계 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민사회는 이 합의를 바탕으로 지속가능발전을 실천해 왔다(오수길 2016; 오수길·곽병훈·김연수, 2011; 오수길·곽병훈, 2012a; 오수길·곽병훈, 2012b)

한국의 지방정부도 이러한 흐름에 발맞춰, 1990년대 들어서면서 지방정부 주도의 도시정책과 개발을 둘러싸고, 시민사회 또는 다양한 이익집단과의 갈등과 대립이 주요 지역문제로 등장한 것이 본 담론이 본격화되는 계기로 작용하였다. 이에 1992년 리우환경회의를 통해 지방의제(local agenda21)이라는 실천적인 방안이 권고된 후 우리나라의 지방정부들은 지방의제21 의제와 이를 추진할 기구를 경쟁적으로 도입하기 시작하였다. 따라서 지방의제21은 전지구적인 차원으로 확대되고 있는 생태위기 문제를 해결하고 인류의 지속가능한 미래를 실현하기 위하여 지역 차원에서 지속가능한 발전을 추동하고자하는 문제의식과 의지를 담고 있다. 특히 중앙정부의 정책변화에 따라 정책기조의 부침이 심한 한국의 현실에서 지방의제21이 지역의 지속가능성뿐만 아니라 한국의 지속가능성을 개선하는 데서 중요한 역할을 수행된다(오수길·이창언, 2013).<sup>4)</sup> 본 연구는 지역 기반의 로컬거버넌스의 역량을 강화시킬 수 있는 방안을 모색한다는 점에서 향후 조직운영에 도움이 될 것이라 기대된다.

4) 지속가능발전의 기초를 중앙정부와 지방정부 모두에 유지할 수 있는 지속가능발전기본법이 2007년에 제정되고 2008년에 발효되었지만, 이명박 정부에서 지속가능발전기본법을 지속가능발전법으로 격하시킨 바 있다.

지방의제21에 관한 기존 문헌들을 살펴보면, 지속가능성이 가진 국제적 규범으로서의 영향력을 뒷받침하듯 유럽, 아시아 등을 비롯한 다양한 국가에서 활발히 진행되었다(Jorby, 2002; Barrett&Usui, 2002; Kern et al., 2007; Tonami&Mori, 2007; Smardon, 2008). 특히 리우회의 이후 유럽에서는 지방의제21이 공유된 초기 단계부터 활발히 연구되었으며 그 관심은 시민 참여(citizen participation)와 관련한 새로운 지역 기반의 민주주의 모델로서 그 개념을 널리 촉진하는데 있었다(Freeman, 1996; Young, 1997). 특히 Selman(1998)의 연구는 비교적 이른 시기에 영국 내의 혁신적인 4개의 케이스를 대상으로 질적 연구를 진행하여, 전략 생성과 도입이 얼마나 괄목할만한 성장을 하고 있는가를 보여준 바 있다. 반면, 지방의제21의 영향요인들을 다룬 연구 또한 다수 존재한다(Sanchez&Lorenzo, 2008; Voisey, 1996). Voisey(1996)의 연구는 영국, 노르웨이 등 유럽국가에서 나타난 지방의제21 정책을 이끌어갈 주된 정치적 주체(actor)로서 지방정부를 주목하였으며, Kern et al.(2007)의 독일의 지방의제21 확산패턴에 관한 연구에서는 선구적 도시와의 접근성, 재정적·정치적 지지가 영향요인으로 나타났다.

한편, 지방의제21에 관한 국내 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 한국의 지방의제21의 발전대안을 여러 수준에서 제시한 연구(고재경, 2012; 박수진 외, 2015)가 다수 존재한다. 그 중 오수길·이창언(2013)은 지방의제21 실무자들을 대상으로 GFI(Group Focus Interview)를 실시하여 새로운 지방의제21의 원칙과 의제 등 추진 전략을 제시한 바 있다. 보다 범위를 좁혀 특정 지역에서 시행되는 지방의제21을 초점을 두어 분석한 연구로 조명래(2003), 오수길(2003, 2005), 강성철(2007), 홍성만·이종원(2007) 등이 있다. 특히 오수길(2016)의 연구는 지속가능발전의 가치, 조례, 위원회 등 다양한 측면에서 지방정부의 지속가능발전 추진체계를 분석한 바 있어 본 연구와 유사성을 지닌다. 이외 오수길 외(2012a)와 최희경(2013)의 연구와 같이 덴마크, 스웨덴 등 외국 국가의 사례를 비교하여 한국 지방의제21에 주는 시사점을 제시하는 연구도 다수 존재한다. 특히 기존의 접근이 질적 연구에 초점을 둔 것과 비교하여, 양적 연구를 통해 지방의제21의 영향요인을 규명한 강성철(2012)과 허지은(2012)의 연구가 이에 해당한다. 강성철(2012)은 지방의제21의 구성원의 인식을 중심으로 환경거버넌스 체제의 성과의 영향요인을 양적 연구를 통해 규명한 바 있으며 허지은(2012)의 경우, 지방의제21 확산을 조직이 환경으로부터 받는 제도적 요인을 통해 설명한 바 있다. 그러나 공식적으로 1995년 광주와 부산에서 지방의제21이 시작된 이래 대부분의 지방정부에서 지방의제21의 확산은 이루어졌음에도, 지방의제21을 어떻게 운영하고 있는지에 관해 실질적으로 다루어지지 않은 한계를 지닌다. 본 연구는 한국의 지방정부 전체를 대상으로, 각 지방의제21을 추진하는 조직들이 외부 환경에 위치한 지속가능성이라는 규범에 대응해가는 과정을 포착하고, 그 영향요인을 규명했다는 점에서 의의를 지닌다.

이처럼 조직의 내재화 요인을 분석하기 위해 본 연구는 지속가능발전협의회라는 거버넌스 조직

을 지방정부와 시민사회 조직, 즉 비정부조직(NGO; 이하 NGO)<sup>5)</sup>으로 구분하여 논의를 진행하였다. 거버넌스 조직의 특성상 그 운영에 영향을 미치는 주체가 단일하지 않다는 점에서 개별 조직간의 관계를 조직집합적 관점 뿐 아니라 정부와 NGO가 각각 단일한 행위자라는 관점에서 볼 필요가 있기 때문이다(김준기, 2000). NGO를 어떻게 정의하는가는 매우 어려운 문제에 해당하며(김태룡 외, 2010) 해당 개념이 한국에서 자생적으로 발생하지 않았다는 점에서 더욱 그러하다. 국가마다 NPO(nonprofit organization), VO(voluntary organization), CSO(civil society organization)등 시민사회로부터 파생된 단체를 지칭하는 용어는 다양하며, 그 쓰임새 또한 명확하지 않다(임승빈, 2009). 이러한 개념 정의의 비일관성에도 불구하고, 본 연구에서는 시민사회의 다양한 단체를 표상하는 용어로서 NGO를 규정하였다. 전 세계적으로 시민사회 조직을 일컫는 용어로서 NGO가 가장 많이 통용되며, 세계은행(World Bank)<sup>6)</sup>이 정의한 NGO 요소들을 연구대상에 해당하는 시민사회 조직이 갖추고 있다는 점에 근거하였다. 특히 전국지속가능협의회가 조직의 역할을 "행정과 NGO를 지속가능한 발전을 위해 함께 논의하고 행동하게..."라고 밝힌 점은 용어사용의 적절성을 높인다고 볼 수 있다(전국지속가능발전협의회, 2017). 이를 위해 이론적 관점으로 조직론적 제도주의와 자원의존이론을 활용하였다. 제도주의조직론은 조직이 제도적 환경에 조응하는 동형적 매커니즘에 초점을 둔 반면 자원의존이론은 조직의 주도적·능동적 행동을 중심으로 전략적 선택에 의한 자원 획득과정에 초점을 둔다. 특히 자원의존이론은 제도주의적 시각이 제시하는 거대한 환경적 영향에 조직이 적극적으로 대처하고 환경을 조직에 유리하도록 관리하려는 실체라고 보는 접근 방법이라는 점에서 상호 보완적이다. 연구의 시간적 범위는 2015년 단년도 자료를 활용하였으며, 다중회귀분석을 시행하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 2장에서는 이론적 논의 및 선행연구에 대하여 논의한다. 조직론적 제도주의적 관점을 바탕으로 하되 자원의존이론을 활용하여 조직장(organizational field)에 배태된 지방정부의 역할범위를 논하는 동시에 자원을 매개로한 NGO와의 교환관계, 그로 인해 형성되는 권력관계에 관한 논의를 전개하였다. 3장에서는 변수의 측정 및 조작화에 대하여 설명하며, 4장에서는 추정모형의 분석결과를 제시한다. 마지막으로 5장에서는 결론을 제시한다.

5) 실제 지속가능발전센터장과의 인터뷰에서도 지속가능발전협의회를 구성하는 시민사회 조직을 NGO가 아닌 시민사회로 표현하였음. 그럼에도 본 연구에서는 시민사회에서 파생된 여러 용어들 중 NGO가 보편적으로 통용된다는 점에 근거하여 비정부조직(NGO)라고 표기함

6) NGO는 인간의 고통을 감소시키거나, 또는 빈곤층의 이해를 증진시키고, 환경 보전, 기초 서비스 제공, 지역사회 개발 등과 같은 공익을 위해 활동하는 단체로 보다 폭넓게 정의하고 있다(임승빈, 2009 : 55; World Bank, 2003).

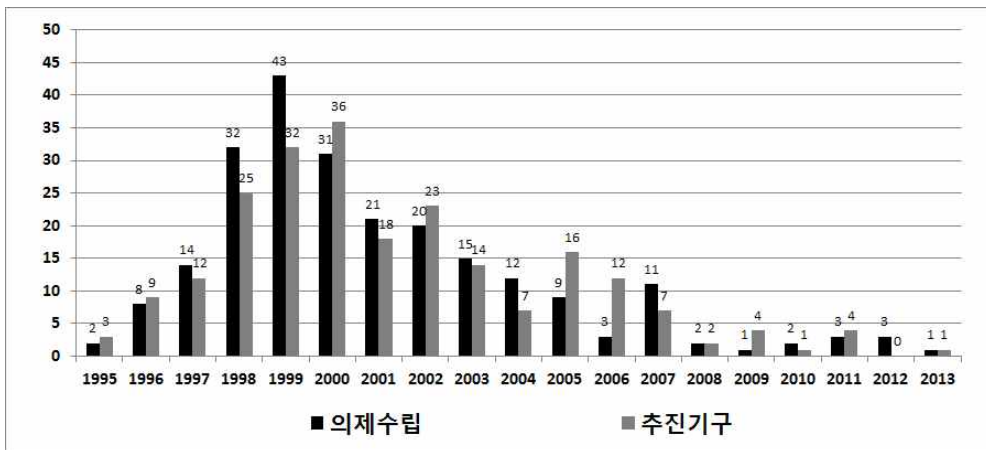
## II. 이론적 논의

### 1. 지속가능발전협의회회의의 확산

지속가능발전협의회회의는 지구환경의 지속가능성을 지역수준에서 달성하기 위한 장기적이고 종합적인 전략인 지방의제21(Local Agenda)를 실천하기 위한 환경거버넌스 조직이다. 1990년 초 리우회의의 참석 이래로 각 지역의 시민사회와 지방공무원의 협력적 거버넌스가 일어나게 되는 배경이 되었다. 각 지역에 대한 환경 및 빈곤 문제에 관심을 가지고 있던 시민사회집단은 지방의제21을 지역 정책적으로 적극적으로 활용하고자 국내에 도입하게 되었다. 한편 지방정부 내의 환경과에 소속된 공무원들은 시민사회의 이러한 움직임에 1995년 민선단체장 선거 이후 자치단체 경영의 중요한 실적으로 인식하면서 본격적으로 도입되기 시작하였다.

그 결과, 한국 지방정부의 지방의제21 추진기구는 1994년 지방의제21 운동이 제기되고 안산시의 시범 수립을 거쳐 1995년 광주와 부산에 설립된 이후 전국적인 확산이 이루어졌다(오수길, 2016). 2015년 기준 총 243개의 전체 지방자치단체 중 광역 17개, 기초자치단체 200개 총 217개(약 89%)의 지방정부에 추진기구가 설치되어있는 상태이다. 시민·기업·행정이 함께하는 이 기구를 통해서 지방의 지속가능발전을 위한 기본적인 토대가 구축된 상황이다. <그림 1>은 연도별 지방의제21 수립 및 추진기구 수립의 전국 현황을 보여준다. 계층적 정당화 과정을 거쳐 <그림 1>의 지방의제21의 확산그래프는 초기에 증가하면서 정당성이 증가하고 제도적 수용이 급속도로 이루어지나 점차 줄어드는 곡선형태(Curvilinear)한 형태를 보이고 있다.

<그림 1> 전국 지속가능발전협의회회의 의제 및 추진기구 수립 연도별 현황



출처: 전국지속가능발전협의회 현황자료 재취합

이처럼 지속가능협의회의 도입은 제도화 수준에서는 양적으로 이미 성숙한 단계에 이르렀다고 평가할 수 있지만 양적 성장 이면에 질적인 측면에서는 실질적인 성과가 부족하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 시민사회 참여가 부족하고, 의제 또는 지속가능성 평가 지표의 선언적 의미에 그칠 뿐이라는 비판을 받기도 하였다. 이와 관련하여 1990년대 중반부터 2002년 사이에 지방정부들의 지방의제21과 관련한 높은 관심과 열의는 최근에 들어 지방의제21의 존재감마저도 인식하지 못할 정도로 식어 있다는 평가를 받고 있다(문경주 외, 2006; 강성철, 2012). 이와 더불어 지방의제21의 주된 초점은 환경에 국한된 것이 아니라 주민들의 삶의 질에 관한 보다 광범위한 문제들을 포함하고 있음에도(Selman, 1996) 우리나라의 지방정부들이 수립한 지방의제21의 의제내용이 그동안 주로 환경문제와 연관되어 있다는 점은 지방의제21 관련 선행연구에서 지적되어 왔다(문태훈, 2002; Barrett&Usui, 2002; 문경주 외, 2006; 강성철, 2012). 이러한 문제제기는 조직의 확산이 가진 의미를 탐구하는 것을 넘어 역량을 강화하는 단계로 들어서야함을 보여준다. 따라서 본 연구는 조직을 둘러싼 제도적 요인과 더불어 조직의 내적 역량에 대해 종합적으로 고려하여 지속가능발전협의회의 활성화 방안에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다.

## 2. 지속가능발전협의회의 활성화

### 1) 지방정부의 활성화: 조직론적 제도주의 관점 (Organizational Institutionalism)

조직론적 제도주의 관점에 따르면 조직은 제도적 논리(institutional logic)에 따라 제도화(institutionalization)과정을 거치게 된다. 제도적 논리란 조직행위자의 인지적 구조를 정의하는 규범, 가치, 믿음을 정의하는데 이는 전략적인 이해(interest)와 결정이 어떻게 형성되었는지에 관한 집단적인 이해를 제공한다(Dimaggio, 1997; Jackall, 1988). 이러한 제도화 과정을 통해 조직은 정책, 제도, 프로그램 등과 같은 공식구조의 요소들을 사회적으로 적절하고 필요성을 충족시키는 범위에서 수용하게 된다(Tolbert&Zucker, 1983). 이는 제도 환경에 의해 적절하고 적합하고 합리적이고 필요한 것으로 여겨지는 신화를 조직이 수용하였기 때문이다(Meyer&Rowan, 1977). 조직장(institutional field) 내 개인과 국가 사이의 다양한 계층에 존재하는 수많은 집단과 조직들이 공식적 요소들을 채택하는 것은 정당성(legitimacy)을 강화시켜(Lee&Pennings, 2002) 확대된 행위자성(actorhood)과 권위를 가진 주체로서 활동하게 한다(Meyer et al., 1997). 1992년 리우회의 개최 이후 지역 수준의 지속가능성을 실천하는 제도적 논리가 조직장 내에서 정당성을 얻게 됨에 따라 “지방정부 역시 세계사회에서 새롭게 힘을 얻은 주체(empowered actor)로서 자신의 정체성과 활동 및 역할범위(actorhood)를 한정하지 않고 지구촌에 곧바로 편입하는 양상을 보이며(정명은·박나라·장용석, 2009: 257)” 경쟁적으로 이 논리를 내재화하게 된다. 지방정부와 시민사회의 확대

된 역할범위(actorhood)에 기인하여 신화를 수용한 결과가 지속가능발전협회의 창립인 것이다. “지방정부들의 이러한 행태는 직접적으로 세계화의 경쟁압력에 직면해있지 않더라도 자신의 행태를 국제적 수준에 맞추어 나가야 함을 인식하게 된다는 점에서 실체가 아닌 ‘상상의 시장’(imagined market)에서 이루어진다(Meyer, 2002; Drori, 2005; 정명은·박나라·장용석, 2009: 274).” 조직장 내에서의 경쟁은 비슷한 역량과 조건을 갖춘 조직들 간에 더욱 가속화되는데, 그 결과 지방정부들은 지속가능성을 실천하기 위한 목표를 가지고 서로 자원을 획득하기 위해서 경쟁하게 된다(Meyer et al., 1997).

이렇듯 지방정부 간의 지속가능성이라는 규범을 내재화하기 위한 경쟁과 모방이 강하게 일어난 것은 사조직과 비교했을 때 공공조직이 제도적 압력에 갖는 취약하다는 점에서도 지지되지만(Frumkin&Galakiewicz, 2004), 그 규범이 가진 불확실성에 주로 기인한다. “조직은 목표가 모호하거나 환경의 불확실성이 높을 때, 원인과 해결책이 불분명할 때 다른 조직들이 이미 시행한 것을 모방함으로써 정당성과 정체성을 얻으려고 하기 때문이다(정명은, 2012b : 250). 지속가능성이라는 국제적 규범을 도입한 주체는 당시 환경 및 빈곤문제에 관심이 큰 시민사회이지만, 지속가능성에 대한 제한된 이해를 기반으로 확산이 이루어졌다. 이는 지속가능성의 정의상 경제·사회·환경 영역의 조화를 이루는 개념임에도 국내에서 환경에 국한된 지역 사회의 활동 중심으로 일어난다는 점에서 드러난다. 신제도주의적 관점에서는 제도적 과정(institutional process)에 주목하여 제도적 변화의 동인으로서 동료집단(peer organizations), 국가, 전문가의 역할에 의해 조직형태(organizational form)가 확산되어 규범, 신념, 관습 등의 변화를 촉진한다고 본다. 따라서 처음 시민사회가 유입한 제도적 논리에 따라 동형적 압력에 의해 조직화된 협의회는 조직의 확산 뿐 아니라 조직을 어떻게 지속가능하게 이끌어갈 것인가에 관한 활성화 정도에 영향을 받았을 것이라 예상할 수 있다.

본 연구에서는 조직의 활성화에 있어 경쟁과 모방이 일어나는 제도적 압력으로 정명은(2012b)에서 사용한 수평적 확산(이웃효과)과 수직적 확산(상위정부 효과)의 개념을 인용하여 사용하고자 한다. 수평적 확산(Horizontal Diffusion)은 Daley and Garand(2005), Shipan&Volden(2008)의 연구에서 사용한 ‘지리적으로 인접한 지방정부들 간의 영향’을 의미한다. 옆 지방정부로부터 배우게 되는 지식과 정보는 특정 지방정부의 실제 도입 여부와 상관없이 그 지방정부에 영향을 미치게 된다(Mooney, 2001: 105; 정명은, 2012b). 반면 수직적 확산(Vertical Diffusion)은 상위 정부가 특정한 정책을 도입하였을 때 하위 정부가 받아들이는 정도(Daley&Garand, 2005) 혹은 강제적으로 법률화된 정도(Shipan&Volden, 2008)를 의미한다. 본 연구에서는 정명은(2012b)에서 밝힌 바와 같이 명성이 있거나 역량이 높은 상위정부나 국가의 정책행태는 하위 지방정부들에게 반-강제적이고 규범적인 압력으로 작용한다(Shipan&Volden, 2008; 정명은, 2012a: 95-96)는 점에서 수직적

확산의 개념을 정의하였다.

상위정부와 이웃정부의 효과와 함께 조직장을 지배하는 제도적 논리를 직접적으로 영향을 받은 효과를 분석하기 위해 본 연구에서 주목할 것은 조직의 명칭변경(name change)이다. 전국지속가능발전협의회(2016)에 따르면 지속가능발전협의회로의 명칭변화는 제도화 대응을 위한 전략으로서 지방의제21 추진기구를 '(지역명)지속가능발전협의회'의 형태로 변경하기로 의결한 결과이다. 환경의제를 중심으로 수행되어왔던 역할과 사업을 넘어 사회-경제-환경의제를 통합적으로 고려하는 지속가능발전의 논리가 변화함에 따라, 지방의제21 협의회는 2007년 지속가능발전의 추구라는 목표를 명확히 나타내고자 하는 의도에서 실행되었다. 지방의제21 명칭이 대중에게 주는 용어의 어려움은 조직의 생존가능성을 낮추기 때문에 이를 위해 조직을 지배하는 핵심가치인 '지속가능발전'으로 명칭을 변경하고자 하는 논리가 촉발, 확산되었다. 이에 지방정부에 지방의제21이 한창 활발하게 도입되던 2004년 지역순회 토론회에서 시작하여 2005년에는 보다 구체적인 수준에서 지방의제 21 사업추진에 있어서 명칭변경의 의미에 관한 논의가 수행되어 지방의제 21의 핵심이 '지속가능발전'이므로 명칭을 변경할 것을 제시하였다. 2014년 전국지속가능발전협의회에서 전국의 추진기구에 '전국 지방의제21 추진 기구 명칭변경 요청'을 권고한 바 있고, 2015년 기준 137개 지역에서 명칭을 변경 완료하였다. 2007년 수립된 지속가능발전법은 시민사회를 지원할 수 있는 기반이 되었지만 여전히 지방의제추진기구인 지속가능발전협의회를 지원하라는 조항을 포함되어있지 않아 여전히 지속가능발전법에도 이 조직을 조직화하지 못한 실정이었다. 2014년 지방재정법 개정은 특정한 국가법의 근거 없이 자율적으로 활동하는 비영리영역을 지배하는 조직장의 운영원리(management principle)를 아무런 제재를 받지 않는 수준(mediocre)에서 규격화 및 전문화를 갖추도록 전환하는 계기로 작용하였다. 이러한 제도적 논리의 생성은 조직의 생존과 직결된 제도적 압력으로 작용하여 조직으로 하여금 명칭변화에 순응하는 전략을 낳게 하였다.

이렇듯 명칭변경(naming change)은 단순한 일시적 결정이 아닌 법 개정 하에 적극적 활동을 위한 전략이며, 오랜 기간동안 내부적 협의과정을 거친 결과로서 제도적 환경에 배태된 행위자로서 지방정부의 대응에 해당한다. 사회적 정당성의 획득은 조직의 생존으로 직결되기 때문에 조직이 적절한 방식으로 사회적으로 가치있는 목적을 가지고 행위한다는 것을 보여주는 것은 매우 중요한 일이다. 따라서 조직은 조직운영상의 효율성을 실제 증가시키기보다 조직이 가치 있게 행위한다는 것을 상징적(symbolic)으로 나타내어(Tolbert&Zucker, 1983) 조직의 활성화에 영향을 주려는 의도이다. 이는 또한 앞서 논의한 조직의 생존과 연결되는 대중(audience)의 이해도(understandability)를 높여 조직의 정당성을 더욱 강화하도록 한다. 즉, 지방정부는 이원적 지방행정계층구조에서 중앙정부에 배태된(embedded) 특성을 지니고 있지만 제도적 논리와 환경에 대응하는 역능적 행위자(empowered actor)로서 합리적으로 행동하려고 노력한다. 명칭변경이 다음

장의 자원의존이론에서 논의될 조직 내부 역량 강화의 수단으로서 합리화 전략과 구분되어 해석되어야 하는 이유는 이러한 지방정부가 가진 행위자성(actorhood)에 기인한다. 위에서 논의된 바를 바탕으로 본 연구에서는 지속가능발전협의회가 활성화되는 데에 제도적 압력이 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설1을 도출하였다.

가설1: 지방정부에 대한 제도적 압력이 강할수록 그 지역의 협의회는 더 활성화될 것이다.

## 2) NGO의 합리화: 자원의존이론 (Resource Dependency Theory)

조직의 활성화되는 요인을 규명하는 데에는 거버넌스 조직 수준의 환경 뿐 아니라 이를 이루고 있는 개별조직들이 직면한 개인 수준의(individual) 환경을 살펴볼 필요가 있다. 자원의존이론(Resource Dependency Theory)은 기존의 정부와 NGO간의 다양한 형태의 관계를 살펴보는 데에 널리 쓰이는 이론적 관점으로서(Gazley&Brudney, 2007) 지난 수십 년 동안 NGO가 어떻게 살아남고 성과를 내는지를 규명하기 위한 플랫폼 역할을 해왔다(Miller-Millesen, 2003; Hodge& Piccolo, 2005). Pfeffer&Salancik(1978)에 의해 도입된 자원의존이론은 조직이 기본적으로 스스로 완전(self-sufficient)할 수 없다는 가정을 두고(Scott, 1981: 188) 어떻게 조직의 전략, 구조 그리고 생존이 조직이 가진 자원과 다른 제도들과의 의존성에 달려있는지를 설명한다(Hodge&Piccolo, 2005). 조직의 생존에 있어 가장 중요한 것은 자원을 획득하고 유지하는 역량이며, 조직들은 중요한 자원을 통제하는 다른 조직들에 의해 제한받거나 의존하는 동시에 그들에 대한 의존성에 대해 자율성을 유지하려 노력한다(Greening&Gray, 1994). 따라서 조직은 다양한 문제와 이슈에서 제한된 선택을 하게 되지만(Friedland and Alford, 1987; Meyer et al, 1983) 동시에 조직 자신의 자율성을 확보하여 그들이 가용할 수 있는 내외부의 자원(resources)을 기반으로 권력의 극대화를 추구하게 된다(Pfeffer, 1981). 자원은 비단 예산과 같은 유형의 물질적인 것뿐만 아니라 정당성, 정책결정과정에서의 접근성 등 무형의 자원을 모두 포함한다(Pike et al, 2005; Saidel, 1991; Rourke, 1984; Lowndes, V.,&Skelcher, C. 1998). 자원의 흐름은 한 방향 혹은 조직 간의 양방향의 교환관계로 나타날 수 있는데, 후자의 상호작용은 자원을 기반으로 한 조직 간의 상호의존성을 나타낸다(Saidel, 1989). 이러한 조직들 간의 집합적 관계성은 Malastesta&Smith(2014)가 환경을 ‘상호의존성들의 시스템’(a system of interdependencies)으로 정의한 점과 연결된다. 상호작용 과정에서 형성된 의존성의 정도(degree of dependency)는 자원의 집중도와 중요성에 의해 결정된다(Froelich, 1999). 따라서 조직은 다른 조직에 대한 의존을 최소화하고, 다른 조직이 스스로에 대한 의존은 최대화하여 환경을 창조(enacted environment)하게 된다(Pfeffer&Salancik, 1978).

Wang&Yao(2016)의 연구에서 논의된 바와 같이 지방정부와 NGO와의 관계를 우발적 공생관계

(contingent symbiosis) 혹은 의존적인 자율성(dependent autonomy)임을 고려한다면, 지속가능발전협의회 내에서 정당성과 생존의 양방향의 교환관계로 인해 자원의 흐름이 존재한다. 즉 지방정부가 가진 안정적 예산 및 법적 지위와 NGO가 갖는 지역사회 중심의 활동성이라는 자원의 흐름으로 인해 긴장관계가 형성되어있다. 지방재정법상 민간 거버넌스 기구는 시민단체와 공무조직 사이의 사각지대에 해당하여 재정적 자원이 부족한 반면 정부는 지역 중심의 활동성에 대한 자원이 제한되어있다. 조직에 필요한 외부자원을 획득하는 것은 높은 내부역량에 대한 외부조직으로부터의 의존성을 낮추고, 부족한 내부 자원에 대한 의존성을 높일 수 있다. 이것은 협의회를 구성하는 조직 간 권력역동성이 변화할 수 있음을 시사하며, 20년 동안 생존해온 지속가능발전협의회 내에서는 이러한 역동적 긴장관계가 형성되어왔다.

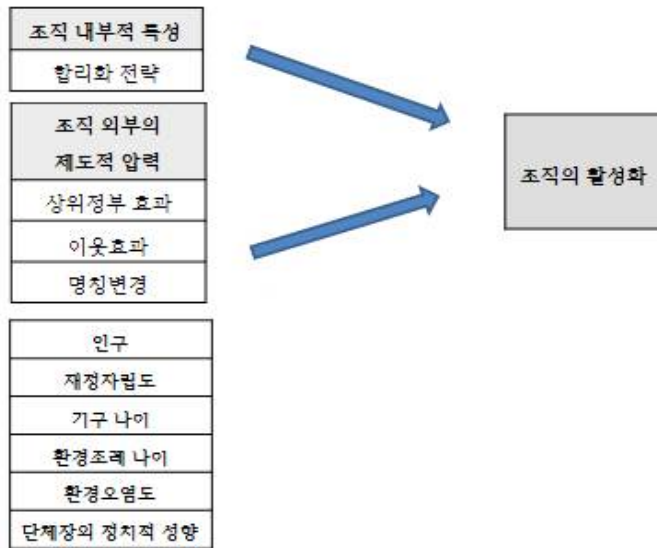
거버넌스 체제의 중요한 기능 가운데 하나는 거버넌스 활동을 수행하기 위해 필요한 자원 수준을 결정하는 것이다(Mitchell&Shortell, 2000: 252; 강성철, 2012). 상대적으로 조직의 자원과 능력이 영세하고 미흡한 NGO는 필요한 자원과 서비스를 제공해 줄 환경적 요소들과 끊임없는 거래관계를 형성해야 하는데(Aldrich&Pfeffer, 1976: 83) 조직의 취약한 자원에 대한 외부의 자원의존성을 줄이고 조직의 내부적 역량을 강화하기 위한 수단으로 합리화 전략에 취할 가능성이 높다. 지속가능협의회 내의 NGO 조직은 공식화된 조직인 지방정부에 비해 자원의존성이 강한데 합리화 전략은 무형적 자원인 승인과 유형적 자원의 획득가능성을 높이고 지방정부에 대한 자원의존성을 낮추어 협의회라는 조직이 비활성화되는 결과를 막아줄 수 있다.

조직의 합리화(rationalization)가 일어나는 원인에 대해 Hwang&Powell(2009)은 교육수준의 증대로 인해 전문적인 인력의 증가, 이것이 조직의 조직화 및 체계화 현상으로 이어진다고 설명한다. 특히 비영리 영역에서의 주된 정체성은 자발성(volunteerism)과 참여(participation)였으나, 1950년대에 분권화, 비용회계(cost accounting)의 새로운 형식 등의 경영모델을 도입하고 1980년대 후반에는 외부 기금을 조달 받으며 점점 관료제화 되어간다고 설명한다(Smith&Lipsky, 1993; Hwang&Powell, 2009). 이러한 현상에 대해 조직론적 제도주의의 관점은 NGO의 구조가 사회적으로 구성된 규칙·규범을 반영하고, 합리화 과정을 종속변수로서 바라보는 데에 유용하다. 그러나 본 연구에서는 조직의 합리화와 생존 혹은 활성화가 동시다발적으로 일어나는 일이 아니라 선후관계를 가지고 별도의 연결고리가 존재한다고 논의하고자 한다. 따라서 NGO의 합리화 전략은 기존의 조직론적 제도주의에서 논의한 바와 같이 조직장(organizational field)가 부여하는 제도적 논리에 따라 정당성을 얻기 위해 신화(myth)를 수용하는 차원에서 더 나아가 조직 간의 자원 확보에 있어 비교우위를 점함으로써 권력을 극대화하기 위한 수단으로 채택했다고 해석함이 타당하다. 이에 본 연구에서는 자원의존이론에 입각하여 지속가능발전협의회가 활성화되기 위한 조직 내적 역량 강화의 수단으로 합리화 전략을 택했다고 상정, 가설 2를 도출하였다.

가설 2: 협의회 내부의 합리화 노력이 강화될수록 그 지역의 협의회는 활성화 될 것이다.

지금까지 살펴본 한국 지방정부의 지방의제21 활성화에 미치는 영향요인들을 조직의 내적 특성과 조직의 제도적 요인으로 구분하여 도식화한 연구모형은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구모형



### III. 실증 분석

#### 1. 분석자료 및 분석방법

본 연구를 실증적으로 분석하기 위해, 2016년 한국 광역·기초지방정부 93개를 대상으로 분석을 실시하였다. 전국지속가능발전협의회가 제시한 통계자료에 의하면 지역 지속가능발전협의회가 창립된 곳은 전국 224개의 지방정부 중 약 89%에 해당하는 217곳에 해당한다. 그러나 이 중 사무국이 설치되어있거나 지방정부 담당관리과(가)가 해당 업무를 담당하고 있어 자료를 얻을 수 있는 곳은 100개 안팎에 불과하다. 사무국은 지속가능발전협의회의 중추적인 전담기관에 해당하며 조직이 처한 환경과 소통할 수 있는 기관에 해당한다. 따라서 실제 연구대상은 조직이 생존한다는

7) 대부분 환경과에 속해있으며 지역마다 하위 부서명은 상이함. 예를 들어 경상북도 울릉군청의 경우 조직상 환경산림과에서 본 업무를 맡고 있음.

최소한의 조건을 갖춘 93곳의 지방정부로 설정하였다.

본 연구에서 주된 종속변수로 상정한 활성화 변수인 각 지역 협의회회 정기총회 누적 개최 횟수는 각 지역에 설치된 사무국 혹은 지방정부의 담당관리과를 대상으로 전화인터뷰<sup>8)</sup>를 시행하였다. 이 수단이 여의치 않은 지역의 경우 이메일을 통해 문의하여 얻은 양적 자료를 토대로 활용하였다. 온라인으로 전국 네트워크인 전국지속가능발전협의회와 지역 지속가능발전협의회가 배포하는 자료 시간적으로 한정되어있기 때문에 이 같은 양적자료를 보완하였다.

독립변수로 제시한 조직의 내적 특성(합리화 변수) 중 사무국 설치 여부를 제외한 전일제 근로자 수, 위원 수 및 공무원의 비율, 홈페이지 구축 여부는 활성화 변수와 마찬가지로 각 지역에 설치된 135개의 사무국 혹은 지방정부의 담당관리과에 전화인터뷰와 이메일을 통해 얻은 자료를 활용하였다. 자료를 얻을 수 있는 전화번호 혹은 홈페이지가 구축되어있지 않고 인터넷 검색을 통해 검색되지 않은 지역의 협의회회 경우, 정기총회를 열지 않은 것으로 상정하였다. 이외 합리화 변수 중 사무국 설치 여부와 조직의 제도적 요인인 상위정부의 압력과 이웃정부의 압력은 전국지속가능발전협의회<sup>9)</sup>에서 배포한 연차보고서 또는 내부자료에 대한 양적 통계를 활용하여 재구성하였다. 통제변수 중 의제21과 관련된 조례인 환경기본조례는 법령정보센터, 인구수·협의회회 연혁·환경오염도는 국가통계포털(KOSIS), 재정자립도는 지방재정365(lofin.moi.go.kr)를 이용하여 자료를 활용하였다.

본 연구에서는 지역 지속가능발전협의회회 활성화에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)을 사용하였다. 다중회귀분석은 종속변수가 두 개 이상의 독립변수와 어떤 관계가 있는지를 분석할 때 사용하는 통계기법이다. 종속변수가 독립변수 및 오차항과 어떤 관계가 있는지를 보여주는 식을 다중회귀모형이라고 한다(이은국·노승용, 2010 : 385). 본 연구의 다중회귀모형은 다음과 같이 표현된다.

$$\text{활성화} = \beta_0 + \beta_1(\text{조직의 내적 특성}) + \beta_2(\text{조직의 제도적 요인}) + \mu$$

### 3. 변수의 조작화

#### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 각 지역의 지속가능발전협의회회 성과로서 활성화 정도이다. 이를 위해 2016년 기준 창립 이래로 각 지역 지속가능발전협의회회 개최한 정기총회 누적 횟수를 측정하였

8) 전화 인터뷰의 시행기간은 2016년 10월부터 11월임.

9) www.sdkorea.org 전국지속가능발전협의회(Local Sustainability Alliance of Korea)

다. 네트워크 거버넌스 조직은 다양한 구성원들의 움직임 속에서 일련의 생애주기를 가지기 때문에 과정적 성과를 고려하는 것이 중요하다(Voets et al, 2008). 지역 지속가능발전협의회는 지방정부를 중심으로 수평적 구조 하에서 지역 사회의 지속가능성이라는 대의에 합의하여 구성된 조직이다. 이때, 각 지역에서 이루어지는 정기총회는 첫째, 구성원들 간의 지속적인 상호작용을 통해 목표의 상충으로 인한 갈등을 조정할 수 있는 자리라는 점에서 중요하다. 이 과정에서 네트워크 거버넌스의 내부 조정이나 촉진 역할이 강조되며(Provan&Human, 1999; Provan&Kenis, 2008) 네트워크 거버넌스의 활성화는 과정적 성과로서 중요한 효과이다(김정숙, 2016 : 154). 둘째, 지역 지속가능발전협의회를 구성하는 공무원을 비롯한 행정·기업·민간위원들이 자발적으로 참석하여 지난 연도의 사업 및 회계결과와 감사보고를 실시하고 차년도 안전심의회와 차년도 사업 및 예산(안) 심의가 이루어지는 자리이다(전국지속가능발전협의회 총회자료, 2016). 실제 총회를 개최하는 것과 동시에 이에 대한 양적 자료를 축적하여 외부에 알림으로서 그 위상을 공고히 하고 있다. 따라서 정기총회를 개최하는 것은 조직을 어떻게 지속가능하게 이끌어갈 것인가에 관해 체계적인 시스템 하에서 고민하고 논의하는 중요한 행위이다. 실제 한 협의회 대표와의 전화인터뷰 내용에 따르면 해당 지속가능발전위원회가 비활성화 되어있는 상태이며, 최근 3년동안 정기총회가 개최되지 않음을 알 수 있었다.<sup>10)</sup> 따라서 활동성 성과지표가 갖는 반대상황(counterfactual)에 대한 정보의 부재라는 한계점에도(하연섭, 2014) 정기총회의 개최횟수를 활성화 정도를 나타내는 지표로서 적절하다고 판단, 지표로 사용하였다. 2016년 기준으로 측정하였으며, 로그값을 사용하였다.

## 2) 독립변수

독립변수로서 제도적 압력을 측정하기 위하여 H1에서 상정한 상위정부의 효과의 경우, 해당 지역의 상위정부에 창립된 지속가능발전협의회의 유지기간(duration)으로 측정하였다. 예를 들어 Y연도 서울 중랑구의 이 값은 lagged year(Y-1) 서울특별시의 값으로 코딩되었다. 이웃정부 효과의 경우, 해당 지역이 속한 광역단위의 모든 지속가능발전협의회들의 유지기간의 평균값으로 코딩하였다. 예를 들어 Y연도 서울 중랑구의 이 값은 Y-1연도 서울특별시 소재지인 모든 지방정부의 지속가능발전협의회들의 유지기간의 평균값에 해당한다. 마지막으로 명칭변화의 경우, 해당 지역의 조직이 2015년 기준으로 바꿨는지 여부를 코딩하였다.

Hwang&Powell(2009)에서 정의한 합리화(rationalization)의 구성요소는 자금을 조달하기 위한 전략적 계획(strategic plan), 독립적인 재정 감사(independent financial audit), 자료에 근거한 사업평가(quantitative program evaluation)와 자문기관(consultant)의 존재여부이다. 그러나 지속가

10) 전라북도 00시 00의제21추진협의회를 이끌어온 회장님과 전화인터뷰 중에 얻은 자료에 근거함

능발전협의회의 경우, 거버넌스 조직 구조 내에서 NGO조직은 지방정부와 집합적 관계를 맺고 공식적인 자원을 가진 그들로부터 재정감사와 사업평가 등을 행하고 있다. 이처럼 평가 혹은 감사의 주체를 외부가 아닌 조직의 내부에 구성하고 있는 것을 발견할 수 있는데, 이는 자기감독(self-monitoring)에 의한 투명성을 확보하기 위한 합리화 전략이라고 해석할 수 있다. 그럼에도 대부분의 조직에서 평가를 위한 자료를 축적하고 있으며, 내부적으로 2명의 감사위원을 구성하고 있기 때문에 설명변수에서 제외시켰다. 본래 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 엄밀히 측정하기 위해서는 활성화 변수를 측정할 2016년 이전의 다년도 값을 측정하여 분석함이 옳다. 그러나 협의회가 보존한 자료의 한계로 인해 단년도 값으로 대체했으며, 이는 종속변수보다 1년 앞선 전년도 값으로 코딩하였다.

사무국의 형태는 상설과 행정으로 구분되며 설치된 지방정부에서는 미설치 지역에 비해서 활성화되었다고 볼 수 있다. 상근사무국이 있다는 것은 조직을 이끌어가고 대외적으로 표현하는 중요한 특징 중 하나이다. 조직화가 되어있는 경우에 보다 종합적인 이해관계자의 참여 아래 정기총회 개최를 위한 자료가 생성되고, 전국기구와의 네트워크를 유지할 수 있기 때문이다. 특히 본 조직이 지역사회와 지방정부의 자발적 탄생에 의해 운영이 되는 조직이라는 점을 고려할 때 각 지역마다 더욱 차별적 모습을 보이고 있다. 지방정부의 인식부족에 의해 폐쇄위협에 직면하는 등 끊임 없는 논란에 놓여있었다(오수길·이창언, 2013). 지방의제21 기구를 설치하여도 실제 운영을 담당할 사무국이 설치되어 있지 않은 경우가 존재하기 때문이다.

합리화 전략을 구성하는 요인들인 전일제 근로자, 홈페이지 구축 여부는 모두 사무국 설치 여부와 같은 맥락에서 조직의 활성화를 설명하는 주요한 변수에 해당한다. NGO의 경우, 자발성과 참여를 기반으로 운영되는 조직이기 때문에 비정기적 근로자 혹은 자원봉사자를 통한 인력 구축을 하는 경우가 많은데 상기 논의한 바와 같이 사무국은 지속가능발전협의회가 효과적으로 운영되는 데에 중추적인 역할을 한다. 이와 함께 홈페이지 구축은 조직이 외부와 소통하고 조직이 처한 환경의 관객(audience)에 노출되는 통로에 해당한다. 이는 조직의 투명성을 높이고 조직의 정당성을 얻어 활성화하는데 기여한다.

지방의제21 추진기구 위원들은 환경거버넌스에 대한 취지와 인식이 분명하고, 환경거버넌스 체제로서의 지방의제21 추진기구에 대한 운영실태를 잘 알고 있는 사람들에 해당한다(강성철 외, 2016). 각 협의회의 위원들은 보통 다양한 분야에 종사하는 전문가들로 구성되나 그 중 일정 비율을 국회, 지방정부 등에 소속된 행정 위원으로 두고 있다. 이는 내부 인적 자원으로서 협의회의 자금과 사업운용을 더욱 용이하게 함으로서 조직의 생존 및 활성화를 높일 가능성이 크다. 합리화 전략이 궁극적으로 조직의 활성화를 위한 수단으로서 작용한다는 점을 고려할 때, 그 요소로서 조직 내에 행정 위원을 두는 것은 중요하다.

### 3) 통제 변수

본 연구에서 상정한 독립변수 외에 지역 지속가능발전협회의 활성화 정도에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 고려하였다. 조직의 행태는 과거의 행태로부터 영향을 받는다는 점에서 종속변수의 전년도 값을 통제변수로 포함하였다. 그리고 지역구조적 요인으로서 환경, 재정, 단체장의 특성, 그리고 제도적 요인을 통제변수로 두었다.

먼저 지역적 특성과 관련된 변수로서 인구와 재정자립도를 통제변수로서 사용하였다. 인구가 많거나 재정적으로 풍요로운 지역은 각 지역의 지속가능발전협회가 활성화되기 위한 유·무형의 자원을 다수 보유하고 있을 것이다. 본래 지속가능성의 의도한 개념은 아니지만, 국내에 지방의제21이 도입된 것은 지역사회 기반의 환경거버넌스로서 기능이 활성화되어있다. 따라서 환경오염도가 높을수록, 환경 기본조례를 도입한 시기가 오래될수록 조직의 토대 및 활성화에 힘쓸 것이라 예상할 수 있다. 단체장의 정치적 특성은 지방정부의 정책결정에 가장 큰 영향력으로 행사할 수 있다. 단체장은 이를 이용하여 경제적 성과를 얻고자 하기 때문에 단체장의 의지가 중요하게 작용한다. 단체장의 정치적 특성을 반영하여 여당인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩하였다.

〈표 1〉 변수측정표

| 변수     |           | 측정                                      |                                  | 비고               |
|--------|-----------|---|----------------------------------|------------------|
| 종속 변수  | 활성화       | 정기총회 누적 개최 횟수                           |                                  | logged           |
| 독립 변수  | 조직의 내적 특성 | 합리화                                     | 독립적인 사무국을 구성하는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0 | dummy            |
|        |           |   | 전일제 근로자 보유한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0    |                  |
|        |           |   | 전체 위원 중 공무원 수 비율                 |                  |
|        |           | 홈페이지를 구축한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0             | dummy                            |                  |
| 제도적 요인 | 상위정부 효과   | 상위 광역정부의 기구 창립 기간                       |                                  |                  |
|        | 이웃효과      | 동일 광역 내 다른 지방정부의 기구 창립 기간의 평균값          |                                  |                  |
|        | 명칭변경      | 협회의 이름을 지속가능발전협의회로 바꾼 경우 1, 그렇지 않은 경우 0 | dummy                            |                  |
| 통제 변수  | 인구        | 각 지방정부의 인구 규모                           |                                  | lagged; 1/1000   |
|        | 재정자립도     | 재정자립도(자체수입/예산)                          |                                  | lagged<br>logged |
|        | 조직 나이     | 각 지역의 협회의 기구 창립 기간                      |                                  | lagged           |
|        | 환경조례 나이   | 각 지방정부가 가진 환경 기본조례 도입 기간                |                                  | lagged           |
|        | 환경오염도     | 각 지역의 1인당 자동차 등록 수                      |                                  |                  |
|        | 단체장의 소속정당 | 여당인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0                   |                                  |                  |

## IV. 분석 결과

### 1. 기초통계

주요 변수들의 기초통계의 결과는 <표 3>, <표 4>와 같다. 표에서 드러나는 바와 같이 전체 데이터는 247개이나, 이 중에서 누락된 데이터를 제거한 후 남은 90개의 표본을 대상으로 회귀분석을 실시하였다. 종속변수에 해당하는 활성화의 평균값은 9회로 중간값보다 다소 낮게 나타났다. 이웃정부 효과의 평균은 12.926, 상위정부 효과의 평균은 17.531으로 나타나 상위정부 효과의 평균이 조금 더 높게 나타난다. 사무국 설치여부, 전일제 근로자 수, 홈페이지 구축, 조직의 나이가 활성화 정도와 유의미한 상관관계를 가진 것으로 나타난다.

<표 3> 변수의 기술통계 결과

|      | 변수          | Obs | Mean     | Std. Dev | Min   | Max      |
|------|-------------|-----|----------|----------|-------|----------|
| 종속변수 | 활성화         | 160 | 9.063    | 7.416    | 0     | 21       |
| 독립변수 | 이웃정부 효과     | 245 | 12.926   | 3.758    | 0     | 19       |
|      | 상위정부 효과     | 245 | 17.531   | 2.733    | 13    | 21       |
|      | 명칭변경        | 247 | 0.5628   | 0.497    | 0     | 1        |
|      | 사무국 설치 여부   | 245 | 0.551    | 0.498    | 0     | 1        |
|      | 전일제 근로자수    | 116 | 1.836    | 1.769    | 0     | 11       |
|      | 행정 위원 비율    | 103 | 0.0931   | 0.099    | 0     | 0.571    |
|      | 홈페이지 구축     | 247 | 0.3077   | 0.463    | 0     | 1        |
| 통제변수 | 인구          | 243 | 471337.9 | 1364560  | 10153 | 13000000 |
|      | 재정자립도       | 243 | 3.154    | 0.514    | 2.003 | 4.416    |
|      | 기구 나이       | 247 | 13.004   | 6.014    | 0     | 22       |
|      | 환경조례 나이     | 247 | 3.308    | 6.372    | 0     | 22       |
|      | 환경오염도       | 243 | 0.440    | 0.093    | 0.23  | 0.94     |
|      | 단체장의 정치적 성향 | 243 | 0.519    | 0.501    | 0     | 1        |

<표 4> 변수 간 상관관계

|         | 활성화   | 이웃정부 효과   | 상위정부 효과 | 명칭변경 | 사무국 설치 여부 | 전일제근로자수 | 행정 위원 비율 |
|---------|-------|-----------|---------|------|-----------|---------|----------|
| 활성화     | 1     |           |         |      |           |         |          |
| 이웃정부 효과 | 0.121 | 1         |         |      |           |         |          |
| 상위정부 효과 | 0.137 | 0.217 *** | 1       |      |           |         |          |

|                  |              |               |               |              |              |             |               |
|------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| 명칭변경             | 0.169        | 0.061         | -0.011        | 1            |              |             |               |
| 사무국<br>설치여부      | 0.270<br>**  | 0.021         | 0.058         | 0.719<br>*** | 1            |             |               |
| 전일제<br>근로자       | 0.331<br>*** | -0.120        | -0.139        | 0.173        | 0.293<br>**  | 1           |               |
| 행정<br>위원비율       | -0.019       | -0.006        | 0.246*        | -0.135       | -0.11        | -0.058      | 1             |
| 홈페이지<br>구축       | 0.217*       | -0.080        | -0.046        | 0.552<br>*** | 0.534<br>*** | 0.473<br>** | -0.177        |
| 인구               | -0.086       | 0.033         | 0.017         | 0.190**      | 0.213<br>*** | 0.491<br>** | -0.028        |
| 재정<br>자립도        | 0.072        | -0.026        | 0.228<br>***  | 0.165*       | 0.251<br>*** | 0.461<br>** | -0.025        |
| 조직 나이            | 0.293**      | 0.474<br>***  | 0.124         | 0.275<br>*** | 0.206<br>**  | 0.175       | 0.0322        |
| 환경조례<br>나이       | -0.150       | -0.040        | -0.077        | 0.081        | 0.081        | 0.095       | -0.082        |
| 환경<br>오염도        | 0.087        | -0.175**      | -0.408<br>*** | 0.077        | -0.033       | 0.132       | -0.300*       |
| 단체장<br>정치적<br>성향 | -0.062       | -0.212<br>*** | -0.236*       | -0.134*      | -0.148*      | 0.043       | -0.221*       |
|                  | 홈페이지<br>구축   | 인구            | 재정자립도         | 조직 나이        | 환경조례<br>나이   | 환경오염도       | 단체장<br>정치적 성향 |
| 홈페이지<br>구축       | 1            |               |               |              |              |             |               |
| 인구               | 0.297<br>*** | 1             |               |              |              |             |               |
| 재정자립도            | 0.413<br>*** | 0.348<br>***  | 1             |              |              |             |               |
| 조직 나이            | 0.194**      | 0.155*        | 0.109         | 1            |              |             |               |
| 환경조례<br>나이       | 0.120        | 0.095         | 0.016         | -0.000       | 1            |             |               |
| 환경오염도            | -0.028       | -0.048        | -0.191<br>**  | -0.079       | 0.002        | 1           |               |
| 단체장<br>정치적 성향    | -0.052       | -0.035        | 0.050         | -0.170<br>** | -0.037       | 0.154*      | 1             |

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## 2. 회귀분석 결과

회귀분석 결과는 <표 5>와 같다. 본 연구에서 제시한 가설 1, 2 모두 부분적으로 설득력 있는 결

과를 가진다고 볼 수 있다. 지속가능발전협의회의 활성화 정도는 이웃정부의 기구설치 뿐 아니라 해당 조직 내부의 전담기관과 이를 위한 전문인력의 구축에 의해 결정된다는 점이 드러났다. 보다 세부적인 설명은 다음과 같다.

첫째, 조직의 내적 특성 중 사무국의 설치 여부와 전일제 근로자 수가 조직의 활성화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 상기의 논의된 바와 같이 사무국은 지속가능발전협의회를 중추적으로 운영하는 전담기관으로서 위상이 높다. 본 연구결과는 지속가능발전협의회가 활성화되기 위해서는 독립적인 관리조직이 필요하다는 점을 시사한다. 이는 Milward&Provan(2006)과 Provan&Kenis(2008)의 연구에서 시사하는 관리조직의 중요성과 일치하는 결과라고 할 수 있다. 두 연구에 의하면 관리조직은 조정과 협력을 통해 네트워크 거버넌스를 안정적으로 운영할 수 있다고 본다. 따라서 협의회를 활성화하기 위해서는 협의회 자체의 사무국을 두거나, 정부가 이를 지원하여 안정적인 조정 및 관리 활동을 할 수 있도록 도울 필요가 있다.

둘째, 제도적 요인 중 이웃효과와 명칭변경이 조직운영의 활성화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 특히 제도적 요인 변수를 생각해보면 수직적 영향보다는 수평적 영향이 강한 것으로 나타났다. 독립적인 협의회의 특성을 고려했을 때 수평적 확산의 영향이 조직의 운영에 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다. 특히 명칭 변경의 경우 활성화에 유의미한 영향을 미치지만 음의 관계를 가지는 흥미로운 결과가 도출되었다. 이는 지방정부 차원의 합리화 과정으로서 명칭변경은 각 지역 협의회가 가진 정체성을 잃어 오히려 협의회의 활성화를 줄인다는 해석이 가능하다. 같은 정당성을 얻기 위한 전략이라고 하더라도 조직이 가진 정체성을 높이는 것과 조직의 생존과 연결되는 대중(audience)의 이해도를 높이는 것 간에 충돌이 일어난다는 것을 의미한다.

그 외에 조직에 미치는 강압적 동형화의 일부로 해석할 여지가 있는 간접적인 법적 구속력을 가진 환경조례가 음의 관계로 유의미하게 나온 것은 상위정부 효과와 더불어 강압적 동형화가 영향이 크지 않은 것을 뒷받침한다. 결국 보다 권위를 가진 상위정부에 의한 영향보다는 인접한 지방정부가 어떠한 행태를 보이는가가 해당 협의회에 크게 작용한다고 볼 수 있다.

종합하면, 첫째, 행위자성이 증대된 지방정부라고 하더라도 실질적으로 조직의 활성화에 영향을 미치는 데에 한계가 존재한다. 이는 단체장의 정치적 성향이 유의미하게 나오지 않은 것과도 연결된다. 협의회가 실질적으로 활성화되기 위해서는 국제적 규범의 영향을 받아 행위자성이 증가한 지방정부 혹은 그 리더의 독립적인 역할보다는 네트워크 조직으로서 협의회가 전문화된 구조를 가지고 독립적으로 잘 운영될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다는 점을 시사한다. 둘째, 같은 지역의 광역과 기초 지방정부의 관계를 논할 때, 광역 단위의 지방정부는 지역사회 기반의 고유의 운동성을 잘 유지시키는 것이 중요하다. 하향식(Top-down)이 아닌 상향식(bottom-up)인 만큼 지역이 가지고 있는 정체성을 반영하여 조직을 운영하는 것이 조직의 활성화에 중요한 요인임

을 확인할 수 있다. 이와 더불어 이웃정부의 효과가 작지만 유의미하게 나타난 것은 상위정부의 활동보다 인접한 지역의 협의회의 활동이 해당 지역의 활동에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 비슷한 특성을 가진 조직들 간의 모방적 과정이 작용한다는 점을 반영하여 조직의 활성화를 위한 방향을 제시하는 것이 조직의 활성화를 높일 것이다.

〈표 5〉 활성화 요인 분석

| 변수            |            | 회귀계수(t)      |       |
|---------------|------------|--------------|-------|
| 독립변수          | 이웃효과       | 0.0256*      | 2.01  |
|               | 상위정부효과     | 0.0277       | 1.24  |
|               | 명칭변경       | -0.616*      | -2.52 |
|               | 사무국 설치 여부  | 0.448*       | 2.22  |
|               | 전일제 근로자    | 0.109***     | 3.66  |
|               | 행정 위원 비율   | -0.603       | -1.39 |
|               | 홈페이지 구축    | 0.118        | 1.09  |
| 통제변수          | 인구         | -0.0000738** | -3.01 |
|               | 재정자립도      | -0.165       | -1.51 |
|               | 조직 나이      | 0.0364**     | 3.38  |
|               | 환경조례 나이    | -0.0158**    | -2.74 |
|               | 환경오염도      | -0.526       | -0.97 |
|               | 단체장 정치적 성향 | 0.0197       | 0.24  |
| F             |            | 5.43         |       |
| R-squared     |            | 0.4718       |       |
| Adj R-squared |            | 0.3849       |       |
| N             |            | 93           |       |

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## V. 결론

본 연구는 환경거버넌스로서 지역지속가능발전협의회 활성화에 영향을 미치는 요인들을 탐색적으로 살펴보았다. 이를 위하여 지역지속가능발전협의회 조직의 내적 특성과 제도적 요인으로 정리하였고, 다중회귀모형을 통해 분석결과를 도출하였다.

분석 결과를 요약하면, 조직의 내적 특성과 제도적 요인 모두 지역지속가능발전협의회 활성화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 중에서도 조직의 내적 특성의 경우, 사무국의 설치와 전일제 근로자의 수가 활성화에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 독립적인 제도 운

영 조직을 통해 협의회 자체의 업무를 수행할 수 있는 기틀을 마련하는 것이 구성원들 간의 활발한 상호작용으로 이어져 결국 조직을 활성화하는 데에 중요한 요소임을 확인할 수 있다.

이 같은 연구를 바탕으로 연구의 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기존의 논의에서 다루지 않은 이론적 논의를 제도주의 조직론과 자원의존이론을 보완적으로 활용하여 양적 분석을 실시하였다. 실제 조직 운영 활성화에 미치는 영향요인을 제도적 요인과 내부특성 요인으로 구분하여 영향력을 검증하였다. 둘째, 사례연구 중심으로 이루어지던 지속가능발전협의회 연구를 탐색적으로 연구했다는 점에서 의의를 갖는다. 비교적 다수의 표본을 가지고 체계적인 접근을 활용하였다는 점에서 기존 문헌을 발전시켰다고 볼 수 있다. 셋째, 현재 지속적으로 유지되고 있는 지역 지속가능발전협의회를 대상으로 향후 조직의 활성화를 위한 함의를 제공한다는 점에서 정책적 함의를 가진다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 첫째, 지역지속가능발전협의회에 미치는 영향요인들을 종합적으로 다루지 못했다는 한계를 갖는다. 본 연구에서 다른 연구대상의 데이터 확보가 현실적으로 어려워 측정에 한계가 있었다. 이를 극복하고자 본 연구는 양적 자료를 수집하는 방식 이외에 전화 인터뷰를 시행하여 추가 데이터를 직접 수집하였으며, 실무자의 의견을 반영하여 이를 보완하고자 노력하였다. 그럼에도 여전히 데이터 확보여부를 확인할 수 없는 지역의 조직들에 대해서는 그 현황을 파악하기 어렵다는 문제점은 향후 본 연구가 가진 과제일 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지방의제 21협의회에서 출발하여 20년 이상 지속되며 지속가능발전협의회로 변화하여 운영해나가는 조직의 활성화요인을 밝혀냈다는 점에 의의가 있다. 향후 지속적인 후속 연구를 통해 본 연구의 한계점을 보완할 예정이다.

## 참고문헌

- 강성철·김도엽. (2007). "지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용". <지방정부연구>. 11(1). 273-292.
- 강성철·문경주·김도엽. (2012). "환경거버넌스 체제의 성과에 미치는 영향요인". <지방정부연구>. 16(1) : 171-193.
- 고재경. (2012). "전문가 100 인의 진단 Rio+ 20 과 한국의 지속가능발전 과제". <이슈 & 진단>. 51 : 1-25.
- 고재경·황원실. (2008). "지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구". <한국사회와 행정연구>. 19(1) : 113-140.
- 김정숙·이정옥. (2016). "정부 주도의 수직적 네트워크 거버넌스의 효과성에 관한 연구: 지역노사민정협의회를 중심으로". <현대사회와 행정>. 26(2) : 149-177.
- 김준기. (2000) "정부-NGO관계에의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서". <한국정책학회보> 9(2) : 5-28
- 김태룡·권해수·정정화·안희정. (2010). "현대사회와 NGO", 서울: 대영문화사

- 문경주 외. (2006). "지방의제21 추진과정에 대한 평가와 정책과제: 부산광역시를 중심으로." <사회과학연구>. 22(2) : 405-428.
- 문태훈. (2002). "Rio회의 이후 10년, 한국의 지방의제21에 대한 평가." 「지방의제21과 WSSD」 지방의제21 전국협의회, 제6회 지방의제21 정책포럼 주제발표문.
- 박수진·윤희철·나주몽. (2015). "로컬거버넌스 관점에서 지방의제 21 마을만들기 실천사업의 고찰". <한국거버넌스학회보>. 22(2) : 337-359.
- 정규진·서인석·장희선. (2013). "사회적 기업의 지속가능성에 대한 탐색적 연구-자원의존이론의 관점을 중심으로". <한국정책학회보>. 22(1) : 171-202.
- 오수길. (2003). "파트너십 거버넌스의 가능성과 한계- "지방의제 21" 추진 과정의 경험". <한국행정논집>. 15(2) : 283-313.
- 오수길. (2005). "지방정부 환경 거버넌스의 진단: 경기도내 지방의제 21 추진기구들을 중심으로". <지방정부연구>. 9(4) : 151-170.
- 오수길·곽병훈·김연수 (2011). "영국과 독일의 지방의제 21 추진과정 비교". <한국비교정부학보>. 15(3) : 71-96.
- 오수길·곽병훈. (2012a). "덴마크의 지방의제21 추진과정 분석: 한국과의 비교와 함의." <한국비교정부학보>. 16(2): 77-100.
- 오수길·곽병훈. (2012b). "영국의 지속가능발전 거버넌스 분석." <한국비교정부학보>. 16(3): 89-121.
- 오수길·곽병훈·김연수. (2011). "영국과 독일의 지방의제21 추진과정 비교" <한국비교정부학보>. 15(3): 71-96.
- 오수길·이창언. (2013). "한국 지방의제21의 새로운 추진 전략에 관한 연구." <지방정부연구>. 17(2): 441-464.
- 오수길. (2016). "지방정부의 지속가능발전 추진체계 분석-유엔 SDGs 시대의 함의". <한국비교정부학보>. 20(2): 181-199.
- 이은국·노승용. (2010). <사회과학통계입문 : 이론과 응용>. 서울 : 다산출판사
- 임승빈. (2009). <정부와 NGO>. 서울: 대영문화사
- 전국지속가능발전협의회. (2016). <제 17차 총회자료집>, 대전
- 지속가능발전협의회. (2017). "회장 인사말: 지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라!" 전국지속가능발전협의회 홈페이지, [www.sdkorea.org/](http://www.sdkorea.org/). (2017-1-20 방문)
- 정명은·박나라·장용석. (2009). "세계화 시대의 지역 브랜드: '표현'의 세계화, '의미'의 지방화". <지방행정연구>. 23(4). 251-279.
- 정명은. (2012a). "지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부." <한국행정학보>, 46(2): 85-114.
- 정명은. (2012b). "지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산". <한국행정학보>. 46(3) : 241-270.
- 조명래. (2003). "녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구". <한국지역개발학회지>. 15(3) : 1-23.
- 최희경. (2013). "스웨덴 지역환경정책 거버넌스의 변화와 특징 연구". <한국거버넌스학회보>, 20(1), 25-53.
- 하연섭. (2014). <정부예산과 재무행정>. 서울 : 다산출판사.
- 허지은. (2012). "한국지방정부 환경정책도입의 결정요인에 관한 연구". 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 홍성만·이종원. (2007). "숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로

- 로”. <한국행정학회 동계학술발표논문집>. 2007(단일호), 1-14.
- Aldrich, Howard E.&Jeffrey Pfeffer (1976). "Environments of organizations". *Annual review of sociology*. 2(1) : 79-105.
- Barrett, B.&Usui, M. (2002). "Local Agenda 21 in Japan: Transforming Local Environmental Governance". *Local Environment..* 7(1) : 49-67.
- Brundtland Commission. (1987). "Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development". UN Documents Gatheringa Body of Global Agreements
- Daley, Dorothy M.&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. (1997). "Culture and cognition". *Annual review of sociology*. 23(1) : 263-287
- Drori, Gili S. (2005). "United Nations' Dedications: A World Culture in the Making?" *International Sociology*, 20(2): 177-201.
- Freeman, C. (1996). "Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process". *Journal of Environmental Planning and Management*, 39(1), 65-78.
- Friedland, Roger.&Robert R. Alford. (1987). Bringing Back In: Symbols, Structure and Institutional Contradiction. Conference on Institutional Change, Center for Advanced Study in Behavioral Sciences, Stanford, CA.
- Froelich, K. A. (1999). "Diversification of revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit organizations". *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 28(3), 246-268.
- Frumkin, Peter.&Joseph Galaskiewicz. (2004). "Institutional isomorphism and public sector organizations". *Journal of public administration research and theory*. 14(3) : 283-307.
- Gazley, B., & Brudney, J. L. (2007). "The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 389-415.
- Greening, D. W., & Gray, B. (1994). Testing a model of organizational response to social and political issues. *Academy of Management journal*, 37(3), 467-498.
- Hodge, M. M., & Piccolo, R. F. (2005). "Funding source, board involvement techniques, and financial vulnerability in nonprofit organizations: A test of resource dependence". *Nonprofit Management and Leadership*, 16(2), 171-190.
- Hwang, Hokyung.&Walter W. Powell. (2009). "The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector". *Administrative Science Quarterly*. 54(2) : 268-298.
- Jackall, Robert. (1988). "Moral mazes: The world of corporate managers". *International Journal of Politics, Culture, and Society*. 1(4) : 598-614.
- Jörby, S. A. (2002). "Local Agenda 21 in four Swedish municipalities: a tool towards sustainability?". *Journal of Environmental Planning and Management*, 45(2), 219-244.
- Kern, K., Koll, C., & Schophaus, M. (2007). The diffusion of Local Agenda 21 in Germany: Comparing the German federal states. *Environmental Politics*, 16(4), 604-624.

- Kostova, Tatiana.&Kendall, Roth. (2002). "Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: Institutional and relational effects". *Academy of Management Journal*. 45(1) : 215-233.
- Lee, Kyungmook.&Johannes M. Pennings. (2002). "Mimicry and the market: Adoption of a new organizational form". *Academy of Management Journal*. 45(1) : 144-162
- Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance". *Public administration*, 76(2), 313-333.
- Malatesta, D., & Smith, C. R. (2014). "Lessons from resource dependence theory for contemporary public and nonprofit management". *Public Administration Review*, 74(1), 14-25.
- McGuire, Michael. (2006). "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it". *Public Administration Review*. 66(s1) : 33-43.
- Miller-Millesen, J. L. (2003). "Understanding the Behavior of Nonprofit Boards of Directors: A Theory-Based Approach." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2003, 32(4), 521-47.
- Milward, H. Brinton&Keith G. Provan. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. (Vol. 8). Washington, DC : IBM Center for the Business of Government.
- Mitchell, Shannon M.&Stephen M. Shortell. (2000) "The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice". *Milbank Quarterly*. 78(2) : 241-289.
- Meyer, John W.&Brian Rowan. (1977) "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of sociology*. 83(2) : 340-363.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). "World society and the nation-state." *American Journal of sociology*, 103(1). 144-181.
- Meyer, John W. (2002). *Globalization and the Expansion and Standardization of Management*. The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources. (pp. 33-44). CA: Stanford University Press.
- Mooney, Christopher Z. (2001). "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion". *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Pike, S., Roos, G., & Marr, B. (2005). "Strategic management of intangible assets and value drivers in R&D organizations", *R&D Management*, 35(2), 111-124.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations*. New York : Harper & Row.
- Provan, Keith G.&Patrick Kenis. (2008). "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2) : 229-252.
- Provan, Keith G.&Sherrie E. Human. (1999). Organizational learning and the role of the network broker in small-firm manufacturing networks. In Anna Grandori (Eds.), *Interfirm networks: organization and industrial competitiveness* (pp. 185-207). London : Routledge.
- Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston : Little, Brown.
- Saidel, J. R. (1989). "Dimensions of interdependence: The state and voluntary-sector relationship". *Nonprofit*

- and *Voluntary Sector Quarterly*, 18(4), 335-347.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Resource interdependence: The relationship between state agencies and nonprofit organizations". *Public Administration Review*, 51(6), 543-553.
- Scott, R. W. (1981). *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall
- Selman, P. (1996). *Local Sustainability: Managing and Planning Ecological Sound Place*. London : Paul Champion.
- Smith, S. R & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Shipan, Charles R. & Craig Volden. (2008). "The Mechanisms of Policy Diffusion". *American Journal of Political Science*. 52(4): 840-857.
- Smardon, R. C. (2008). "A comparison of Local Agenda 21 implementation in North American, European and Indian cities". *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 19(1), 118-137.
- 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: 22-39.
- Tonami, A., & Mori, A. (2007). "Sustainable development in Thailand: Lessons from implementing Local Agenda 21 in three cities". *The Journal of Environment & Development*, 16(3), 269-289.
- Voets, J., Van Dooren, W.&De Rynck, F. (2008). "A framework for assessing the performance of policy networks". *Public Management Review*. 10(6), 773-790.
- Wang, Q., & Yao, Y. (2016). "Resource Dependence and Government-NGO Relationship in China". *The China Nonprofit Review*, 8(1), 27-51.
- Voisey, H., Beuermann, C., Sverdrup, L. A., & O'Riordan, T. (1996). "The political significance of Local Agenda 21: the early stages of some European experience". *Local Environment*, 1(1), 33-50.