

서울시 기후변화 대응의 통합 조정제도 분석*

임성은** · 서순탁***

An Analysis of the Integration and Coordination System for Climate Change Policy in Terms of New Institutionalism in Seoul Metropolitan Government*

Sung Eun Lim** · Soon-Tak Suh***

요약 : 기후변화 대응에 있어 지방정부의 중요성이 제기되고 있고 여러 정책을 추진 중이나 성과는 미미한 실정이다. 이런 바탕에는 기후변화에 대한 대응이 에너지, 교통, 토지이용 등 도시행정 전반적으로 필요한 반면 이를 통합 조정하는 지방정부의 제도는 외국에 비해 아직 미흡하기 때문에 지적되고 있다. 이에 지방정부의 대표격인 서울시의 통합 조정제도를 분석하고 제도적 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 서울시의 전담부서와 전담인력은 2007년 이후 신설·보강되었으나 조직 단위가 다소 미미하고 인력의 전문성이 부족한 것으로 나타났다. 전담부서의 위상은 다른 부서와 수평적이며, 통합 조정 권한은 특별히 규정된 것이 없는 상태이다. 협력 조정기제는 법령상 규정 미흡과 조정부서 불명확 등으로 취약한 실정이다. 법령의 경우 기본법이나 선언적 조항 수준이어서 보강이 필요한 것으로 나타났다. 앞으로 기후변화에 대한 적절한 대응을 위해서는 민간 및 서울시 관련 부서를 통합 조정하는 조직과 인력을 보강하고 법령에 권한을 보완하는 조치가 필요하다.

주제어 : 기후변화 대응, 신제도주의(역사적 제도주의), 통합 조정

ABSTRACT : This paper aims to analyze the Integration and Coordination System for Climate Change Policy in terms of New Institutionalism in Seoul Metropolitan Government. Despite the urgent need to prepare for climate change, the integration and coordination system of local government in Korea is weaker than that of other countries. The department in charge was established in 2007 but examined to be insufficient in size, therefore, understaffed and underqualified. The integration & coordination system does not exist in the real life and laws. It has no significant effect in reality. In conclusion, measures for complementation of institution and personnel, especially integration and coordination system, and empowerment based on laws are needed to implement the climate change policy.

Key Words : climate change policy, new institutionalism, integration and coordination

* 본 연구는 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2009-413-D00001).

** 서울시립대학교 도시과학연구원(융합도시연구센터) 연구교수(Research Professor, Institute of Urban Sciences, University of Seoul), 교신저자(E-mail: ych5534@naver.com, T: 010-2210-1538)

*** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(Professor, Department of Urban Administration, University of Seoul)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

기후변화와 이로 인한 여러 기상이변에 대응하기 위한 국제기구 혹은 정부의 노력이 과거보다 적극적이며 제도적으로 다방면에 걸쳐 나타나고 있다. 대응체계구축, 조직 구성, 대응 정책 마련 등 다양한 연구와 정책집행이 이루어지고 있으나 큰 성과를 나타내지 못하는 것으로 평가되고 있다.

지방정부 또한 중앙정부에 비해 시민의 실생활과 좀 더 밀접하게 연관돼 있다는 점에서, 또는 기후변화 대응에 있어 지역적 특성과 여건을 고려한 정책 마련과 대응이 필요하다는 점에서 중요성이 더 큰 것으로 간주되고 있다. 그러나 대응체계와 성과에 있어 우리나라의 지방정부 또한 유사한 상황이다. 이명박 정부가 들어선 후 '저탄소 녹색성장 기본법'을 제정하고 대통령 산하에 '녹색성장 위원회'라는 조직을 만들었으나, 지방정부의 조직이나 집행체계를 점검하는 것은 아직 과제로 남아 있는 실정이다. 경기도를 대상으로 한 연구에서는 이미 마련된 정책을 집행하는 데 기존 조직체계로는 미비한 것으로 지적되고 있다(고재경, 2007). 이런 상황에서 기후변화 대응의 효율적인 통합 조정제도를 분석하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다. 아무리 좋은 정책이라도 집행되지 않으면 효과가 발생하지 않고, 정책의 성과는 집행제도에 의해 중요한 차이를 나타내기 때문이다.

본 연구의 목적은 기후변화 대응과 관련한 연구와 정책들의 성과를 제고하기 위해 여러 분야에 걸친 내용들을 통합하고 조정하는 제도의 현황을

분석하고, 개선방안을 제시하는 데 있다. 특별히 지방정부의 역할과 중요성을 고려하여 우리나라의 지방정부, 특히 지방정부를 선도한다고 할 수 있는 서울시의 제도를 분석하여 개선방안을 제안하고자 한다. 제도에 중점을 두는 이유는 제도의 역할은 정책을 형성하고 집행하는 정부의 능력을 제약하고, 정치·경제적 행위자들에게 기회 제공 및 그들의 전략을 결정하고, 궁극적으로 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우하고 있기 때문이다(정용덕 외, 1999: 18).

2. 연구방법

기후변화 대응의 통합 조정제도를 서울시 중심으로 분석하는 데에는 경기도를 대상으로 한 연구(고재경, 2007)가 기반이 되었다. 행정제도에 있어 통합(統合)은 사전적으로 '조직 내의 여러 하위 체제의 노력을 조직목표 수행에 적합하도록 통일시키는 의식적인 과정(이종수, 2009)'으로, 조정(調整)은 '조직의 각 부서(部署) 또는 그 구성원 각자가 공동으로 조직 목표를 달성할 수 있게 하기 위해 행동통일을 이루도록 하는 것(하동석, 2010)'으로 각각 정의되고 있다. 여기서 통합 조정제도는 전담부서를 중심으로 여러 부서가 관련된 기후변화 대응업무에 대한 서울시 차원의 통합 및 조정과 관련된 제도로, 실제 분석에서는 조직과 법령 등으로 한정하였다.

본 논문의 연구방법으로는 문헌조사와 인터뷰 등을 통한 질적 연구 중심으로 설정하였다. 문헌조사는 과거 및 현재의 서울시 제도, 특별히 정책 집행 측면의 조직제도, 집행 근거가 되는 법령 체

1) 연합뉴스, 2011.11.28. '유엔기후변화협약 총회 남아공서 개막' 기사 외 다수의 보도를 종합하였다.

계 등을 중심으로 외국과 중앙정부의 사례를 조사하는 방법으로 활용하였다. 인터뷰의 경우, 문헌 조사를 통해 얻을 수 없는 제도의 배경이나 맥락, 제도 내면에 존재하는 실질적 내용을 파악하고 분석하는 데 활용하였다.

문헌연구에 활용한 자료로는 선행연구, 서울시 조직개편 및 평가보고서 등 내부자료, 언론보도, 인터넷 사이트 조사, C40 총회 회원도시를 대상으로 한 설문조사 결과(2차 자료) 등을 활용하였다. C40 회원도시 자료를 사용한 배경은 세계의 지방 정부 중 인구가 300만을 넘는 도시로서 규모가 크고, 다른 도시에 비하여 기후변화에 대응하려는 노력을 우선적으로 보이고 있는 사례가 포함되었기 때문이다.

서울시 조직개편의 배경 및 개선안 도출에 필요한 의견조사는 관련 부서의 전·현직 부서장을 심층 인터뷰²⁾하여 그 결과를 종합적으로 정리하

였다. 과거와 현재 시점의 환경 도출과 조직체계 기술은 문헌연구를 기본으로 하고 인터뷰를 통하여 보강하였고, 성과에 관한 내용은 정책 평가결과를 토대로 하였다. 개선방안은 복수안을 도출하여, 각 안에 대한 장단점이나 기대효과 혹은 예측은 인터뷰 내용을 바탕으로 정리하였다. 이를 도식화하면 <표 1>과 같다.

II. 선행연구(이론적 배경) 검토와 분석 틀

1. 신제도주의와 역사적 제도주의

‘신제도주의’는 행태주의에 대한 비판에서 출발했지만 정책연구에서 ‘구제도주의’와 차별적 특징을 지니고 있다. 우선 제도를 사회현상을 설명하기 위한 핵심변수로 설정하고 있다. 또한 제도의 공식적, 구조적 측면과 함께 제도적 맥락 속에서 행위자의 선호, 행위 그리고 상호작용 패턴이 어떻게 달라지는지에 초점을 두고 있다. 이런 측면에서 제도는 ‘독립변수’인 동시에 ‘종속변수’이기도 한 것이다(Peters, 1996). 무엇보다 신제도주의는 제도를 통해 정책을 설명하려는 궁극적인 목적을 가지고 있다.

신제도주의는 크게 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의, 합리적 선택주의 등 3가지로 나누어진다(하연섭, 2011). 사회학적 제도주의는 사회학 특히 조직이론에서 출발하였고, 합리적 선택주의는 정치학에서 주로 활용된다. 역사적 제도주의는 ‘역사’와 ‘맥락’을 중시하여 제도를 역사적 산물로 본다는 점, 제도의 형태와 모습에 초점을 맞추어

<표 1> 분석대상 및 연구방법

	분석대상	연구방법	비고
제 도	전담부서(조직) 및 전담인력 여부	문헌연구	
	전담부서 위상 및 통합조정 권한	문헌연구, 심층 인터뷰	기후변화 관련 전·현직 부서장
	협력(통합 조정) 기제 유무	심층 인터뷰, 문헌연구	기후변화 관련 전·현직 부서장
	법적·제도적 기반	문헌연구	
	(참고) 중앙정부·외국의 제도	문헌연구	
	환경과 맥락	문헌연구, 심층 인터뷰	
	성과	문헌연구, 심층 인터뷰	

2) 심층 인터뷰는 크게 4가지 항목으로 사전 구성된 질문을 사용하였으며, 답변은 개인면접을 통하여 순차적으로 진행한 후 종합적으로 정리하여 기술하였다. 면접 대상자는 권OO 전 본부장, 임OO 현 본부장, 강OO 전 기획관, 김OO 전 기획관, 김OO 현 담당과장, 이OO 전 담당과장, 최OO 현 담당팀장, 김OO 현 총괄팀장 등 8인이다.

성과를 설명하고 있다. 역사적 제도주의는 제도 형성과 변화 과정을 설명하는 데 있어 역사적 과정을 강조한다는 측면에서 위에서 논의한 3가지 신제도주의 이론 중 본 연구의 목적에 가장 부합하는 이론이라고 판단된다.

역사적 제도주의의 특징을 살펴보면 제도가 달라짐에 따라 사회적 결과 혹은 정책이 어떻게 달라지는지를 분석하는 데 목적이 있다. 두 번째 특징은 제도를 역사적 산물로 파악한다는 것이다. 특정시점에 형성된 제도가 상당 기간 지속되어 계속해서 영향을 미치므로 역사적 과정에 주목해야 한다고 주장한다(하연섭, 2011: 38). 제도의 역할로는 정책을 형성하고 집행하는 정부의 능력을 제약하고, 정치·경제적 행위자들의 전략 결정과 권력배분에 영향을 미치며, 행위자들의 이익 혹은 선호 결정에 영향을 주어 목적을 구체화하는 것을 들고 있다(Hall, 1986).

2. 기후변화 대응과 관련한 선행연구

기후변화 대응과 관련한 선행연구는 크게 지방정부의 중요성과 역할, 집행력 강화를 위한 제도 운영방안 등으로 나눌 수 있다.

1) 기후변화 대응에 있어 지방정부의 중요성과 역할

기후변화에 있어 지방정부의 중요성에 대해 윤순진(2009)은 지역단위의 생활현장과 관련된다는 점과 기후변화의 영향과 피해가 지역단위로 가시화되고 있다는 점을 근거로 들었다. 김영한(2011)은 에너지 소비와 폐기물이 온실가스의 주 배출원이자 문제 해결의 대상이며 핵심적 요인인데, 이들이 지방정부와 밀접하다는 점을 지적하였다. 즉, 이들 문제의 해결과 관련된 대중교통 체계의 확

충, 집약적 토지 이용계획 수립, 건물에너지 효율화, 신재생에너지 이용 확대, 자원 재활용, 교통수요관리, 물 절약 등이 지방정부의 영역이다. 지방정부는 주민들의 일상생활에서 온실가스 배출 저감, 에너지 관리, 교통, 도시계획 분야에서 환경적인 영향에 대처하는 데 많은 경험을 보유하고 있다는 점도 역할의 중요성으로 들 수 있다.

외국 연구도 유사한 점을 제시하였는데, Corfee-Morlot et al.(2009)은 지역의 지리적, 사회경제적 여건에 따라 기후변화 대응을 위한 정책대안 및 사업의 우선순위가 달라지기 때문에 지역의 상황과 기회요인을 잘 알고 있는 지방정부가 효과적인 정책수단을 도입할 수 있다고 주장하였다. 또한 중앙부처의 경우 각기 다른 부처에서 환경, 에너지 등에 대한 정책을 입안하지만 지역단위에서는 통합적으로 접근할 수 있고, 지역단위의 시범사업을 전개하기에도 용이하다는 장점을 제시하였다.

이상훈(2005)은 지방정부가 외교적인 부담이나 책임이 중앙정부에 비해 상대적으로 적다는 점에서 능동적인 지방정부 간 협력이나 참여가 가능하다고 보았다. 직접적으로 연관된 프로그램의 적극적 집행을 통해 기후변화 대응이 가능하다는 것과 연계하였다.

한면희(2010)는 지방정부의 역할로 지역 내 생활양식 분야를 생산, 유통, 소비 등으로 나누고 감축목표 설정 등을 제시하였으며, 전응길(2010)은 지역특성에 맞는 차별화된 적응대책 마련을 강조하였다.

지방정부의 역할과 관련해서는 국내 법률과 해외 연구사례에서 찾을 수 있다.

먼저, 국내법인 '저탄소 녹색성장 기본법'에서는 중앙정부로부터 위임받은 사항을 지방 차원에서 실시하는 것을 역할로 규정하고 있다(법 5조).

이에 따른 구체적 책무로 첫 번째는 국가시책에 적극 협력하는 것, 두 번째는 저탄소 녹색성장대 책을 수립·시행할 때 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 여건을 고려하는 것이다. 세 번째는 관할구역 내에서의 각종 계획 수립과 사업의 집행과정에서 지역주민에게 교육과 홍보 강화, 네 번째는 관할구역 내의 사업자, 주민 및 민간단체의 저탄소 녹색성장을 위한 활동을 장려하기 위하여 정보 제공, 재정 지원 등 필요한 조치 강구 등이다.

Bulkeley et al.(2006)은 지방정부의 위상 및 역할과 관련하여 크게 소비자, 공급자, 규제자, 촉진자 등 4가지 유형으로 분류하여 제시하고 있다. 먼저, 소비자로서의 역할(Self-governing)은 지방정부가 운영하는 조직 및 건축물에 대한 에너지 효율을 향상시키는 측면을 의미한다. 공급자로서의 역할(Governing Services)은 에너지원 및 온실가스를 배출하는 특정 서비스의 공급 조절 및 관리 역할을 지칭한다. 규제자로서의 역할(Governing by Authority)은 행정기관으로서의 전형적인 역할이라 할 수 있다. 공권력의 권위를 이용하여 기후변화에 대응하고 녹색성장을 위한 틀을 만들어 정책을 집행하는 방식이다. 대표적인 예로는 계획 및 통제자로서의 도시계획, 토지이용계획, 교통계획, 폐기물계획 등을 들 수 있다. 촉진자로서의 역할(Governing through enabling)은 민간 및 비정부조직 등을 기후변화 대응정책에 참여시키고 파

트너십을 형성하여 정책집행을 하는 것과 관련된 역할이다. 이를 위해 경제·사회적 인센티브의 제공을 통해 적극적인 참여를 유도하며, 파트너십의 형성 및 민관협력 정책의 목표 수립, 기초적 지식 공유 등을 수행하고 있다.

2) 기후변화 대응정책의 집행력 강화를 위한 제도 운영 방안

고재경(2007)은 기후변화 대응정책의 수행은 기존 행정체계나 조직으로 기후변화 문제에 적극적으로 대응하는 데 한계가 있다고 지적하고, 기후변화 대응 정책을 통합적이고 체계적으로 집행하기 위한 새로운 행정체계 도입이 필요하다고 주장하였다. 구체적으로 정책 총괄 전담부서의 설치와 전담인력의 확보가 제시되었다. 총괄 전담부서의 필요성은 기후변화 정책에 여러 부서가 관련되어 있으며, 동시에 목표 설정이나 정책 추진에 여러 조율을 필요로 하기 때문이다.

윤경준 외(2010)는 외국 조직을 토대로 중앙정부의 총괄 전담부서를 부서형태와 정책범위에 따라 분류하였다. 총괄부서의 형태로는 부서형³⁾과 위원회형⁴⁾, 조정 대상이 되는 정책범위와 관련해서는 핵심기능 주도형⁵⁾과 유관기능 통합형⁶⁾으로 나누었는데, 이를 유형화하면 <표 2>와 같다.

- 3) 부서형은 공무원 조직에서 일상적인 형태로 볼 수 있는데, 각 부서에 흩어진 소관 정책기능을 통합하고 하나의 부서가 주도적으로 정책과정을 관리하는 방식으로 볼 수 있다. 이 경우는 부서 간 갈등을 내부화하는 통합방식으로, 조정 부담을 덜고 운영상의 시너지효과를 거둘 수 있다는 것이 장점이다. 반면, 통합대상 부서들의 반발이나 절차적으로 복잡한 조직개편을 해야 한다는 단점이 있다.
- 4) 위원회형은 관련 부서장들이 참여하여 운영할 수 있고, 외부 전문가 등을 참여시킬 수 있다. 다양한 부서 단위로 분화된 정부 속에서 각 부서의 정책지향과 관할권을 인정된 상태에서 민주적 논의와 타협을 통한 정책조정 방식이 가능할 수 있다. 중앙정부의 녹색성장위원회는 이러한 유형을 채택한 것이라 할 수 있다. 단점은 위원회의 권한이나 책임이 명확하지 않을 경우 조정이나 총괄이 원활하지 않다는 점이다.
- 5) 핵심기능 주도형은 기후변화 대응정책의 핵심이라 할 수 있는 환경문제와 에너지문제 중심으로 조정과 통합이 이루어지도록 하는 방식이다. 이 경우 정책조정 범위가 비교적 협소하고 명확하기 때문에 상대적으로 비용이 적어 효율적이라 할 수 있다.
- 6) 유관기능 통합형은 핵심기능 외에도 여러 사안이 있다는 점에 기인한다. 즉 기술개발을 위한 투자, 사회 전반의 의식구조나 생활양식의 변화, 교통이나 주택과 같은 인프라의 개선, 온실가스 배출 통계와 레지스트리 구축 등을 들 수 있다.

〈표 2〉 총괄조직 운영의 4가지 유형

	핵심기능 주도형	유관기능 통합형
부서형	영국	프랑스
위원회형	일본	한국

자료: 윤경준 외, 2010

하복동(2006)은 조직구조를 그대로 둔 상태에서 협업구조를 통한 해결방안을 제시하였다. 다수 부서 관련 정책과제(cross-cutting issues)를 협약이나 공동목표를 설정하여 해결하는 방안인데, 기후변화 대응에도 참조할 수 있다. 영국의 경우, 공공서비스협약(Public Service Agreements)을 통해 20% 이상의 과제를 2개 이상의 중앙정책부처에서 공동목표(joint targets) 형태로 제시하여 제도적 경계를 초월해 서로 협력하고 있다. 프랑스의 경우, 재정성과관리법에 따라 프로그램 예산제를 도입하면서 다수 부처 관련 미션(interministerial missions)으로 추진하고 있다. 결국, 조직을 인위적으로 통합하지 않고 공동목표, 예산공유, 성과지표, 유인 제공 등 운영적 측면의 성공요인을 통해 접근하는 방향이다.

3. 선행연구와의 차별성

그동안의 기후변화 관련 연구들은 초기에는 기후변화 대응의 필요성에 대해, 최근에는 기후변화 대응을 위한 정책적 방법론 등을 다루고 있다. 본 논문은 기존의 연구를 토대로 정책들이 효율적으로 집행될 수 있는 조직 운영방안에 관한 것이라는 점에서 차이가 있다.

기후변화 정책 조정체계의 대안을 모색한 선행 연구는 국가 간 비교를 통한 중앙정부 조직의 대안에 관한 것인 반면, 이 연구는 지방정부에 관한

것이라는 점에서 차별적이라 할 수 있다. 정책추진 체계로서 거버넌스 형태에 대한 선행연구는 주관부서를 중심으로 민관 거버넌스 구축을 다룬 반면, 본 연구는 정부 내 부서 간 거버넌스 형태라는 점에서 차이가 있다. 거버넌스 형태에 있어서도 여러 부서에서 개별적으로 관장하는 거버넌스를 총괄하는 조직형태에 관해서라는 점에서 그동안 시행하지 않았던 연구라 할 수 있다.

다수 부처 관련 정책이나 사업의 효과적 대응을 연구한 것과는 다르게 조직운영 체계, 협력기제의 유무까지 통합적으로 고찰했다는 점이 차별적이라 할 수 있다.

4. 분석 틀

기후변화 대응의 통합 조정제도를 분석하기 위해 신제도주의, 특히 역사적 제도주의 관점을 중심으로 분석 틀을 설정하였다. 우선, 제도는 역사적 맥락에 영향을 받는다는 점에서 종속변수로, 또한 성과에 영향을 준다는 점에서 독립변수적 특징을 지니는 점(하연섭, 2011: 27, 47, 64)을 고려하여 이들의 관계를 분석하는 데 초점을 두었다. 분석의 대상은 크게 환경과 맥락, 제도, 성과 등 3가지로 구분하였다. 세부적으로 환경과 맥락에서는 기후변화에 대한 관심, 대외환경 등을 중심으로 설정하였다. 제도 분석에 있어서는 선행연구(김영한, 2011)를 토대로 전담부서 및 전담인력의 유무, 전담부서의 위상과 통합 조정 권한, 협력 조정기제, 법령 등)으로 세분하였다. 성과는 서울시 평가보고서를 바탕으로 산출물 중 가시적이거나 언론보도 빈도가 높은 것으로 설정하였다.

시기적 출발점은 '기후변화에 관한 UN협약'이 체결된 1992년부터 2011년 12월 단행한 조직개편

7) 기후변화 정책에 중요한 거버넌스 형태에 대한 영역별 설문조사에서 비중있게 나왔다는 점을 중요하게 고려하였다. 영역별 거버넌스 관계를 세부적으로 보면, 내부부서 간의 협력관계가 리커드 5점 척도에서 4.0으로 가장 높았고, 유용도 역시 내부부서 간 거버넌스의 유용도가 3.7로

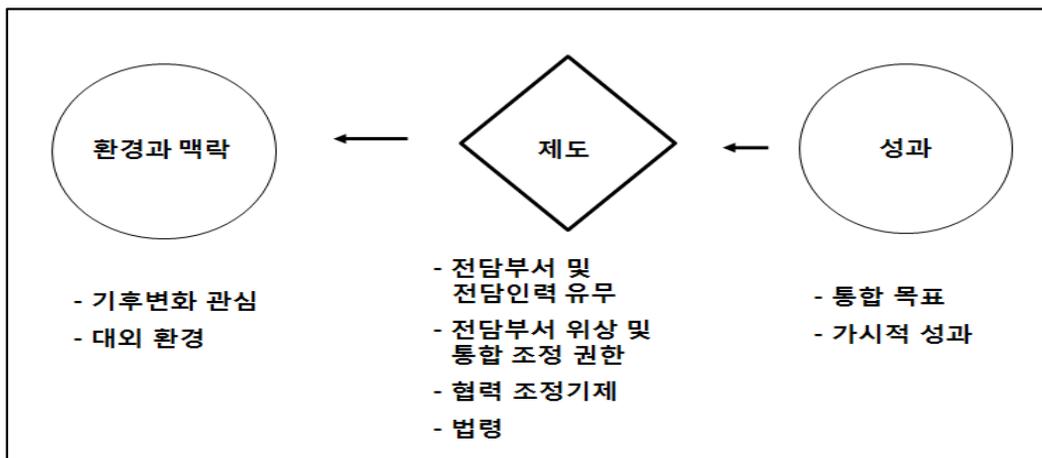
까지로 설정하였다. UN협약을 연구의 시작점으로 잡은 것은 기후변화와 관련하여 세계 최초의 가시화된 조치이기 때문이다. 1992년은 서울시에 서 민선 시장이 출범하기 3년 전으로 관선 시장의 마지막 시기에 해당한다. 이후 지방자치제가 실시 되고 민선 시장이 출범하면서 중앙정부로부터 어느 정도의 독립성을 표방하고 있어 지방정부로서 서울시 제도를 분석하기에 적합하다고 판단하였다. 이후 서울시 제도는 시장이 바뀔 때마다, 같은 시장이라도 시기와 상황에 따라 변화하였는데 이러한 변천과정을 분석항목에 따라 역사적으로 분석하였다.

분석 틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

Ⅲ. 서울시 통합 조정제도 분석

1. 환경과 맥락 분석

선진 국가나 선진 도시들이 기후변화에 관심을 가지기 시작한 것은 1992년 이후로 UN기후변화 협약이나 교토의정서 등의 후속 조치가 논의되기 시작하였다. 우리나라의 경우 중앙정부 차원에서는 1993년 12월에 유엔기후변화협약(UNFCCC)을, 2002년 10월에는 교토의정서를 각각 비준하였고, 1998년 4월에 국무총리를 위원장으로 하는 범정부대책기구를 설치하였다. 2001년 9월에는 국무총리훈령으로 ‘기후변화협약 대책위원회 등의 구성 및 운영에 관한 규정’을 제정하여 범정부대책기구를 정부부처, 산업계 및 전문가 등으로 구성된 기후변화대책위원회로 변경하였다. 1999년부터



<그림 1> 분석 틀

세 번째 순번이었다. 법 제도적 기반 마련은 거버넌스 역량을 묻는 질문에서 4.5로 정치적 리더십(4.4)이나 직원들의 열정(4.3), 전문성(3.5)보다 높았다. 협력기제의 마련 여부와 거버넌스 관계별 협력정도의 차이에 있어서는 협력기제가 있는 것이 3.8로 없는 것(3.2)보다 높았다(김영한, 2011: 135~142). 시민단체나 민간부문과의 거버넌스의 경우, 이들과의 거버넌스 구축의 실행주체가 관련 부서라는 점, 민간부문과 관련 부서 간의 거버넌스를 연계하는 더 포괄적인 거버넌스를 구축할 주체는 기후변화 담당부서가 될 수밖에 없다는 점에서 담당부서쪽에 초점을 맞추게 되었다. 중앙정부와의 협력관계는 제외하였는데 우리나라의 경우 중앙정부 법령과 자치법규가 상하위법 체계로, 상당부분의 정책이 중앙정부가 지침 하달식의 일괄적 집행체계를 구축하고 있다는 점이 첫 번째 이유이고, 선행연구에서 외국도시의 경우 60% 이상이 자발적 추진에 의해 기후변화 대응을 하고 있다(김영한, 2011: 123)는 점에서도이다.

터 기후변화협약 대응 종합계획을 3년 단위로 수립하여 2008년부터는 제4차 기후변화 종합대책(2008~2012년)이 추진 중에 있다.

반면, 서울시의 경우 민선 3기까지(2006.6) 제도상에서 기후변화와 관련한 영역은 비중 있게 다루어지지 않았다(임성은, 2011: 265~267). 기후변화 대응을 위한 서울시의 움직임은 민선 4기 오세훈 시장 취임 이후로 변화가 나타나게 된다. 시기적으로 기후변화 현상의 빈도와 심각성, 국제적 기류와 경향 등이 빈번해졌다고 할 수 있다. 대외적으로도 제3차 기후변화협약 당사국총회(COP3)에서 '부속서 I 국가의 온실가스 감축목표'를 설정한 교토의정서를 채택하는 등 국제사회는 이미 기후변화에 대한 대응과 공조, 더불어 공통의 규제 방안을 협의하고 설정하는 단계에 이르렀다. 국가 차원뿐 아니라 대도시 차원에서도 'C40 총회'를 결성하였고 서울시가 회원도시로 가입하였으며 2009년에는 C40 총회를 개최하였다.

2. 제도 분석

1) 전담부서 및 전담인력 유무

전담부서와 전담인력은 조직적 측면에서 업무 수행 및 성과달성에 중요한 역할을 하는 요소이다.

서울시에는 2006년까지 기후변화 업무를 전담하는 부서가 존재하지 않았다. 기후변화와 관련되는 여러 업무들 즉, 에너지, 대기질, 교통수요 관리 업무 등은 각기 다른 부서에서 담당하는 형태였으나 그 업무의 수행목적이 '기후변화 대응'을 포괄하지는 않았다.

2005년 환경국 내에 지구환경팀을 신설한 것이

서울시 최초의 전담부서 형태라 할 수 있으나(김영한, 2011: 85~86), 과 단위 이하여서 독자적 집행기능을 가졌다고 보기는 어려운 수준이다. 실질적인 전담부서로는 2008년 신설된 '맑은환경본부'를 지목할 수 있다. 기후변화와 에너지, 대기질, 교통수요 관리 업무를 통합한 부서로 앞선 유형분류에 적용하면 핵심기능 증점형에 가깝다. 기후변화 관련 부서 간 원활한 업무협의를 정책 조정을 위해 26개 부서로 T/F팀을 구성하고 기후변화 자문단도 구성하였다. 세부적으로는 과 단위의 에너지 정책담당관을 설치하였으며, 2009년에는 본부장을 보좌하는 기후변화기획관을 설치하였다(김영한, 2011).

박원순 시장 취임 후인 2011년 12월 조직개편에서는 '기후환경본부'로 명칭을 변경하여 '기후변화'에 대한 관심이 조직 명칭에 반영되었다. 기획관은 2개에서 하나로 줄었으나, '녹색에너지과'를 신설하여 기후변화 대응의 직접적인 요인인 에너지 수요관리와 생산을 위한 역할이 강화되었다(서울시 내부자료, <표 3> 및 <그림 2> 참조).

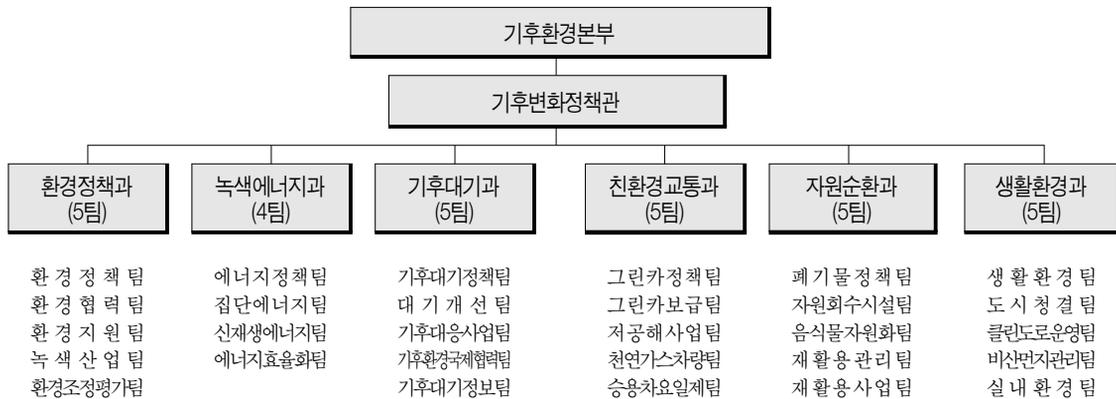
반면, 전담인력은 조직의 형성에 따라 배치되었으나 본부장 및 6개 과장 전원과 주요 팀장들은 순환보직 행정직이며 6개월 단위의 인사주기로 자리를 이동하고 있다. 기후변화 대응을 위한 전문인력으로 2007년, C40 총회 준비차원에서 전문계약직을 채용하였고 현재는 인벤토리 작성 업무를 수행하고 있다. 기후환경본부에는 서울시의 다른 부서와 달리 기술직렬 중 환경, 화학, 공업직 등이 근무하고 있다는 것이 특징이나 기후변화 업무를 수행하거나 이 업무에 전문성이 있다고 보기에는 한계가 있다.⁸⁾ 즉, 행정직 공무원 중심으로 전문가와 용역을 활용하여 계획 수립을 하는 업무

8) 서울시 최OO, 김OO와의 인터뷰

〈표 3〉 기후변화 전담조직의 변천

연도	기구 변경내역	사유(명분)	비고
2006.7	맑은서울추진본부 신설 - 맑은서울총괄반 내 지구환경팀 신설 - 맑은서울에너지담당관 등 배정	기후변화 대응 종합대책 수립	민선 4기 출범
2007.10	맑은서울추진본부에 환경국 이관 - C40총회추진담당관 신설 - 에너지정책담당관 개칭 - 저공해담당관 신설	지구 온난화 등 기후환경변화 적극 대처	조직 강화
2010.9	기후대기과로 개편		민선 5기 출범
2011.12	기후환경본부로 개칭 - 녹색에너지과 신설		박원순 시장 취임

자료: 서울시 행정기구 설치조례 시행규칙



자료: 서울시 내부자료

〈그림 2〉 기후변화 전담조직의 조직구성도(2012.6. 현재)

는 수행했지만 추진현황 모니터링에 한계가 있어 외부기관인 서울시정개발연구원에 위탁하고 있다.

2) 전담부서의 위상 및 통합 조정 권한

‘지구환경팀’의 위상은 ‘국·과·팀’으로 이어지는 서울시 조직단계 중 제일 작은 단위로 사실상 조직의 편제로서 기구에 들어가지 않는 형태이다.

인원도 팀의 경우 통상 3인에서 10인 내외로 소규 모라 할 수 있다.

서울시 기후변화 담당부서의 최상급 조직인 ‘기후환경본부(구 맑은환경본부)’는 서울시 부시장 산하의 조직체계인 실·국·본부⁹⁾ 중 하나에 해당한다. 서울시에서 ‘본부’는 시장의 공약사업 등 새로운 프로젝트를 담당하는 부서명으로 자리 잡

9) ‘본부’란 정부가 민간조직을 벤치마킹하는 차원에서 팀제를 도입하며 함께 도입된 것이라 할 수 있다. 원칙적으로 본부는 기존의 관료조직인 ‘실·국·과·계’로 이어지는 경직된 구조에서 오는 단점을 극복하고자 하는 데서 비롯되었다. 즉, 부서 간 정원이나 업무량 등을 본부장의 책임 하에 탄력적으로 조정할 수 있다는 장점이 있는 계도로 받아들일 수 있다. 본부제도는 도입취지와는 달리 공직문화에서는 기존 공무원 조직과 큰 차이가 없다는 현장 진단과 비판도 제기되고 있다.

아, 일상적 업무를 수행하는 기존 ‘국(局)’ 조직과 차별화한 성격도 있다.¹⁰⁾ 본부 그 자체의 위상이나 조직 내의 주목도 또한 낮지 않았던 것으로 평가되고 있다. 반면, 기존의 실·국 체계보다는 안정성이나 조직의 역사, 내부의 인식 측면에서는 다소 낮다고 할 수 있다.¹¹⁾ 해당 조직의 위상 못지않게 중요한 것은 조직 내에서 해당 업무가 차지하는 중요도라 할 수 있다. 민선 4기 ‘맑은환경본부’의 주 업무는 대기질 개선을 위한 사업으로 정리¹²⁾ 된다. 기후변화 업무는 2005년 9월 맑은환경본부가 설립되고 ‘맑은서울에너지과’에서 담당하는 등 주무부서보다는 다른 부서에서 담당하여 다소 비중이 낮았다고 인식되고 있다.

통합 조정 권한 측면에서는 기후환경본부는 다른 부서에 대해 수평적 위치로 지휘 통제 권한을 제도적으로 부여받지 않은 상태¹³⁾이며, 시장 보고를 위한 자료 취합과 이 과정에서 목표 대비 달성 여부에 대한 자체 점검을 할 수 있도록 하는 계기를 제공하고 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

종합적으로 전담조직의 형성이나 업무 중요도 측면은 중앙정부나 다른 지방자치단체보다 일찍 관심을 가지고 조직체계를 정립하였으나, 시장의 관심 정도에 따라 다소 유동적으로 운영되는 것으로 평가할 수 있다.

3) 협력기제 유무

(1) 필요성

기후변화 대응을 위한 업무와 조직은 분야별로 에너지 절감, 신재생에너지 개발, 교통 수요 관리, 건축 등 여러 가지로 나누어진다. 조직의 업무분장을 보더라도 여러 실국본부, 다시 개별 과별로 산재돼 있는 형태로 <부록 표 1>과 같이 분포돼 있다. 즉 전담부서가 있더라도 다른 부서와의 위상이 수평적일 경우 부서와 부서 간, 업무 부문 간 충돌이나 우선순위의 조정이 필요할 경우 이를 통합하고 조정하는 데 어려움이 발생하기 때문에 협력기제 혹은 통합 조정제도가 필요하다고 할 수 있다(고재경, 2007).

(2) 조정부서

서울시 조직체계에서 부서 간 업무협력은 관련 부서(장)끼리, 복합적이거나 중요한 업무일 경우 ‘기획조정실(구 경영기획실)¹⁵⁾’이 담당하고 있다. 본질적으로 기후변화 업무의 수행을 목적으로 표방하지 않고 있어 서울시 조직에서 실질적인 조정부서가 없다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 기획조정실 내부의 과 단위 조직을 분석하면, 공통적으로 기획담당관,

10) 민선 3기 이명박 시장이 중점적으로 추진한 ‘청계천복원사업본부’가 그 시작점이자 대표적 사례로 볼 수 있다. 이후 민선 4기 오세훈 시장이 취임하면서 3개의 ‘본부’를 새로이 조직하였는데, 그 중 하나가 ‘맑은환경본부’이다.

11) 전직 본부장 및 인터뷰 대상자의 공통 의견

12) ‘대기질 개선’ 사업이 기후변화와 무관하다고 보기도 어렵지만, 아주 중요한 사업으로 간주하기도 쉽지 않은 영역이다. 반면, 맑은환경본부 내부에서는 오세훈 시장이 환경문제에 관심이 많았던 것으로 인식하였으나 취임 이후 다양한 분야에 여러 사업을 동시에 추진함으로써 상대적으로 비중은 낮아진 것으로 진술하고 있다(기후환경본부 김OO와의 인터뷰).

13) 서울시 행정기구 설치조례 시행규칙상 기후환경본부의 기능에서 찾을 수 없다.

14) 서울시 입OO 등 인터뷰 대상자의 공통 의견

15) 조직 편제상 2003년 이전 ‘기획관리실’이라는 이름으로 존재하여 ‘기획’과 ‘관리’를 중요하게 인식하였던 것으로 해석할 수 있다. 민선 3기에는 ‘경영’마인드를 강조하여 동일 부서를 ‘경영기획실’로 명명하였다가 2010년 조직개편에서 ‘기획조정실’로 변경되었다. ‘조정’이라는 명칭이 반영되어 조정업무가 중요한 것으로 보이나, 실제로는 과거 기획관리실의 재사용을 피하기 위한 것으로 업무 성격은 유사한 상황이다.

16) 서울시 내부자료와 조직부서 김OO와의 인터뷰를 토대로 기술

조직담당관, 예산담당관 등으로 나누어지고,¹⁷⁾ 이들 조직은 자기 영역에 해당하는 업무와 관련하여 협력이나 조정, 통합적 업무를 수행하고 있다. 조정업무를 전담하는 과나 팀이 존재하지 않는다는 것을 문제로 지적¹⁸⁾할 수 있다.

결국 조정업무는 논리적으로 '부서장'의 역할로 귀결된다고 할 수 있으나, 기획관리실장은 1급 공무원으로 조직의 통솔범위가 넓고 각종 행사나 의전 관련업무, 산하기관 이사나 각종 위원회의 당연직 위원 등으로 위촉돼 회의와 업무가 많아 특정 사안에 집중하기 어려운 환경이다.¹⁹⁾

(3) 서울시 녹색성장위원회 등 위원회

'녹색서울시민위원회'는 2002년 서울시 자문위원회로 구성된 후 현재까지 운영되고 있다. 중앙정부 차원의 녹색성장위원회가 법률에 근거한 행정위원회로 관련 부처의 컨트롤 타워 성격인 것과 비교하면 그 위상과 근거가 차이가 있다. 특히 참석대상자가 대부분 시민이고, 공무원의 경우도 환경부서에 국한돼 왔다는 것을 한계로 들 수 있다. 저탄소녹색성장기본법에 근거한 '서울시 녹색성장위원회'의 경우 그 권한을 기본방향이나 실행계획의 심의에 한정²⁰⁾함으로써 그 역할이 축소된

경우이다. 당초 중앙정부에서는 컨트롤 타워 수준의 위원회를 요청하였으나 서울시 검토과정에서 축소 조정되었다.²¹⁾

(4) 기타

통합 조정의 또 다른 조직은 '비서실'이다. 서울시장 비서실의 경우 일정, 의전, 연설 기능을 주기능으로 하며 정책업무에는 전담 인력이 사실상 존재하지 않아 업무조정 체계를 구축하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 국가조직의 경우 대통령 비서실에 부문별 수석비서관을 두고 있고, 총리실의 경우 유사 부문 간 '심의관' 체계를 조직하여 조정업무를 수행할 수 있는 것과 차이가 있다(임성은, 2011: 255, 267). 동경이나 뉴욕의 경우 비서실 조직에 정책조정 권한을 부여²²⁾한 것과도 대비적인 성격이다. 민선 4기 이후, '비서실' 조직은 정책업무가 다소 강화되어 2~3명의 비서관을 두었으나, 서울시 업무가 광범위하고 시장의 역점사업 위주로 업무를 추진하여 기후변화에는 큰 관심을 두지 않았다(임성은, 2011: 266~267).

부시장²³⁾이 주재하는 업무조정회의에서 다룰 수도 있으나, 기후변화 대응업무가 행정1부시장과 행정2부시장 소관으로 각각 나누어져 있다는 점

17) 서울시 행정기구 설치 조례

18) 기획담당관의 기획조정팀의 경우, 각종 시장 지시사항 등을 처리하는 업무에 집중하고 있어 새로운 업무를 추가하기가 쉽지 않은 상황이다. 조직담당관이나 예산담당관의 경우 시 조직 전체를 관장하고 있으나, 기후변화와 같은 특정 업무나 사업에 관한 총괄 조정기능을 수행하기 어려운 입장이다. 서울시 전체의 조직이나 예산 등 자신의 고유업무 중심으로 과 내부의 팀이나 개인에 대한 업무분장을 해 놓고 있기 때문에 담당자나 담당팀 등 별도의 인력과 조직이 존재하지 않는 한 현실적으로 이런 업무를 수행하기는 어렵다는 것이다.

19) 서울시 공무원 최OO, 임OO, 김OO와의 인터뷰 종합

20) 서울시 홈페이지(기후환경본부 환경관련 위원회)

21) 해당 위원회를 기획조정실 산하에 두어 컨트롤타워 역할을 부여하는 방안을 검토하였으나, 이 경우 환경 관련 외부인사들이 환경분야뿐 아니라 시장 전체에 큰 영향력을 행사할 수 있다는 시 공무원 내부의 우려가 제기되어 기후환경본부 산하의 단순 심의기능 위주로 결정되었다(서울시 이OO와의 인터뷰).

22) 동경도청의 경우 지사본국 산하에 정책부, 기획조정부, 외무부(국제공동사업담당) 등의 조직이 있고, 뉴욕의 경우 장기계획 및 지속가능국(Office of the Long-term Planning & Sustainability)이 설치돼 있다(동경도청 및 뉴욕시청 홈페이지).

23) 부시장은 매주 업무점검 회의를 주재한다. 부시장은 행정의 전문성을 갖추면서도 부서장인 실·국·본부장보다 상위 직급이라는 점에서 위상은 높다고 할 수 있다.

이 걸림돌이다. 이런 경우 조직의 견제순서상 행정1부시장이 총괄하도록 되어 있으나, 행정2부시장 산하 부서를 행정1부시장이 총괄할 실질적인 권한이 약하다는 것이 한계로 도출된다.

평가부서와 평가시스템²⁴⁾은 '기후변화' 업무에 대한 평가가 구체화되어 있지 않고, 평가 체계의 분류 및 평가담당자의 업무분장도 부서 단위로 나뉘어져 있다. 사업 등의 경우 부서별로 자기 부서의 고유업무를 토대로 중요도나 난이도 등을 고려하여 세부항목을 구성하고 있다. 고유업무에 기후변화와 같은 다른 부서가 주관하는 업무내용이 평가항목에 포함돼 있지 않고, 부서에 따라 포함돼 있더라도 일관된 흐름을 따라 목표 설정이나 추진 상황 점검, 총괄 평가를 하고 있지 않은 상황이다. 즉, 기후변화와 관련한 내용은 물론 타 부서 업무에 대한 업무협력 여부에 대해서는 평가하지 않고 있는 실정이다(서울시 내부자료).

4) 법적·제도적 기반

서울시가 '기후변화 대응 조례'를 제정한 것은 2008년 9월로, 그 이전 시점에서는 환경과 관련하여 민선 1기 때 제정된 환경기본조례, 환경현장, 서울의제 21 등이 존재(임성은, 2011: 266)하였으나 법적·제도적 기반이 취약했다고 볼 수 있다.

'기후변화 대응 조례'는 대응정책의 적극적이고 지속적인 추진을 위한 법적 기반을 마련하기 위한 것으로 중앙정부에서 관련 법률이 제정되지 않은 상태에서 전국 최초로 조례를 제정했다는 특징이 있다(김영한, 2011: 85~86). 주요 내용으로는 온실가스 저감을 목표로 기후변화 대책을 5년마다 수립하고, '기후변화 대책 위원회'를 설치·운영하

는 것 등이다. 이 조례는 상위법 없이 제정됐다는 측면에서 일정부분 한계도 공존하고 있다. 우선, 기후변화 관련 정책과 사업을 추진하는 다른 부서에 대해 과업을 부과하거나 평가하는 제도적 기반을 구축하지 못했다는 점이다. 또한 집행을 강하게 견인할 수 있는 장치를 마련하지 못한 점을 들 수 있다. 이러한 이유로는 법률적 기반이 없었다는 점, 다른 유사 사례를 찾기 쉽지 않다는 점, 우리나라 공무원 조직문화의 특성 등을 들 수 있다(하연섭, 2011). 그럼에도 불구하고 정책 집행을 효율적으로 이끌어내는 데 있어서는 한계를 초래할 수 있는 법적·제도적 기반으로 평가할 수 있다.

이후 2010년 7월, 저탄소녹색성장기본법에 의한 '저탄소녹색성장 기본조례'를 제정하여 연차별 온실가스 감축 및 에너지 절약 목표와 이행계획 등 수립하는 근거와 함께 법에서 정한 저탄소녹색성장 추진, 저탄소그린에너지 구현, 녹색성장도시의 실현을 위한 기반을 마련하였다.

반면, 위 법률은 법 성격상 기본법으로 추진체계, 특히 여러 부서에 걸쳐 복잡하게 얽힌 것들을 통합 조정하는 체계나 권한 부여와 관련한 조항을 찾을 수 없는 상황이다(장명준 외, 2010). 결론적으로 법령상에 기후변화 관련 통합 조정을 담당할 부서의 지정이나 업무권한이 제도상에 존재하지 않는다고 할 수 있다.

3. 성과 분석

분석기간 동안 서울시 차원의 기후변화 대응의 최초의 성과는 '친환경 에너지 선언(2007.4)'이라고 할 수 있다. 이후 '친환경 건축기준(2007.8)',

24) 평가담당관을 역임한 이OO, 김OO와의 인터뷰를 토대로 정리

‘기후변화 기금 조성계획(2007.8)’ 등이 수립되었고 ‘서울형 저탄소 녹색성장 마스터플랜(2009)’으로 이어졌다. 마스터플랜에는 기후변화의 주요요인으로 지목되고 있는 온실가스의 감축 등이 중점적으로 수록돼 있다(김운수, 2011). 이 계획을 수립하기 이전에도 교통수요 관리나 에너지절감 등의 개별적 시책 차원에서는 업무가 추진되었으나 기후변화 대응이라는 틀로 종합적인 계획 수립이나 목표 설정 등의 성과는 나타나지 않았다. 결국 제도의 부족, 특히 기후변화 전담부서의 부재가 성과에도 영향을 주었다고 판단할 수 있다.

대외적인 성과로는 2009년 ‘C40 기후변화 정상회의’를 개최하고 ‘서울 선언문’을 이끌어 낸 것을 들 수 있다(김운수, 2011). 국제사회에서 의장 도시로서 기후변화에 적극적인 이미지를 심어주었고, 정상회의와 학술 컨퍼런스의 결과물을 서울시 정책으로 반영하기 위한 노력도 적극적으로 시도하였다.

종합적으로 기후변화와 관련하여 달라진 환경에 적극적으로 대응하여 전담 조직을 새로이 신설함으로써 성과에 영향을 주었다고 할 수 있다. 2007년 이전에는 기후변화와 관련한 정책이나 계

획을 갖추지 못하고 있었기 때문이다. 반면, 체계화된 기후변화 대응정책을 마련하는 데에는 아직 성과가 미흡한 것으로 판단할 수 있다. 분화된 업무분장과 조직체계 속에서 통합된 계획 혹은 목표를 하나로 조정하는 것이 아니라 각 부서가 제출한 내용을 취합하여 종합계획으로 수립한 수준²⁵⁾이기 때문이다. 이런 이유로는 전담조직인 기후환경본부의 위상과 업무영역 등이 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다. 결국, 조직제도의 미흡함이 성과의 미흡에 영향(하연섭, 2011)을 준 것으로 판단할 수 있다.

4. 분석의 종합 및 정책적 시사점

기후변화 대응을 서울시의 통합 조정제도에 대해 신제도주의적 관점으로 분석하였다. ‘기후변화’와 관련한 주변 환경은 서울시의 대응체계 수립에 자극을 주어, 전담부서를 새로 만들어 계획 수립 등의 성과로 이어졌다. 반면, 과거로부터 이어오는 상명하복과 부서 칸막이 행정 등은 통합 조정제도에도 영향을 준 것으로 볼 수 있으며 이를 도

〈표 4〉 기후변화 조직제도 분석 종합

기준	환경과 맥락	제도	성과
주요 내용	대응 인지 미흡 관료제 조직(종직) 전담부서 미설치	전담조직 설치 조례 제정, 법률 제정	정책, 계획 마련 C40 총회 개최, 국제 이미지 제고
세 부 분 석	전담부서 및 전담인력 유무	기후환경본부 출범 일반 공무원 위주로 배치	기후환경본부 중심의 집중화
	전담부서 위상 및 통합조정 권한	본부(실국과 동일 레벨) 통합조정 권한 부재	타 부서에 대한 조정권 약함
	협력기제	기조실, 시장실 등이 있으나 특정화, 구체화 안 됨	조정성과 약함
	법령	기후변화 조례 제정 녹색성장기본법상 조례 제정	구속력, 선언적 규정에 따른 구체적 성과 약함

25) 서울시 김OO, 이OO와의 인터뷰 종합

식화하면 <표 4>와 같다.

이러한 분석결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 업무수행의 추진을 위한 인력 확보 및 역량 강화를 위해서는 전담부서 및 전담인력의 역할과 기능 강화가 필요하다. 서울시는 전담부서가 설치되고 시간이 경과할수록 기능이 강화되었으나 선진도시에 비하면 다소 미흡한 실정이다. 전담부서 강화 방안으로 기후환경본부에 기후변화 관련 정책과 사업을 집중하는 프랑스형 조직을 검토할 수 있다. 기존에 설치된 기후환경본부를 적극 활용하여 관련되는 업무들의 조정력을 강화하고 강력한 추진체계를 갖출 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 도시계획, 교통, 건축 등 방대한 영역을 한 개 본부에 이관시킨다는 것은 불가능에 가깝다는 지적이 있으므로²⁶⁾ 이를 해결할 수 있는 협력 조정기제의 보완이 함께 필요하다. 아울러 전문인력의 보강 또한 동시에 이루어져야 할 과제이다.

두 번째로는 통합조정 권한 문제를 해결하기 위한 전담부서의 위상 강화가 필요하다. 현재 기후환경본부의 위상은 다른 부서(실·국·본부)와 동일한 수평적 구조이므로, 직제규정 등에 조정권한이나 통제권한을 부여하는 방안²⁷⁾을 고려할 수 있다. 서울시장이 기후변화본부장에게 힘을 실어

주는 방안(empowerment)을 제시하면 가능하다는 의견²⁸⁾도 있으나, 서울시장이 연속성을 지니지 않고 주기적으로 선거결과에 따라 바뀐다는 것은 또 다른 문제를 초래할 수 있어 시스템적이고 안정적인 방안은 아니라고 할 수 있다.

세 번째는 여러 부서에 걸친 다양한 업무 구조에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 협력 조정기제 개선이다. 기획조정실이나 시장 비서실²⁹⁾, 녹색성장위원회의 조정기능을 강화하는 방안이다. 시장은 조직을 대표하고, 여러 부서에 대한 지휘 조정 권한을 가지고 있고 비서실은 수시로 시장과 소통하고 있다는 점에서 강력한 조정체계를 갖출 수 있다는 장점이 있을 수 있다. 반면, 새로운 조직과 인력을 구성할 때 정무직과 일반직 공무원 중 어떤 인력을 배치하는 것이 효율적인가 하는 쟁점도 발생³⁰⁾할 수 있고, 시장에 따라 비서실 운영방식이 달라질 수 있다는 점에서 제도적으로 보기는 어려운 측면도 존재한다. 녹색성장위원회 등 위원회를 활용하는 방안은 중앙정부 차원에서 위원회의 실효성과 관련하여 제기되고 있는 문제를 극복하는 방안을 사전에 마련하는 것이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

네 번째는 통합 조정의 추진 근거 부족문제를 해결하기 위한 법적·제도적 기반 강화의 필요이다. 우선, 기후변화 관련 정책과 사업을 추진하는

26) 기존의 건축, 교통업무 등에서 기후변화 관련 업무를 떼내어 분리하기도 어렵지만, 건축이나 교통 등의 고유분야 업무와 기후변화 관련 업무 간의 조정이나 통합 영역에서 갈등이 일어날 가능성이 높다는 위험이 있으며, 현실적으로 이를 해결할 수 있는 방법이 없다는 측면에서 현실성이 낮다고 할 수 있다(서울시 최OO와의 인터뷰).

27) C40 도시 중 응답 도시의 69%인 18개 도시가 정부 내 부서 간 협력이 원활하다고 답하였고, 나머지 도시 8개는 보통이라고 답하였다. 대체적으로 외국 도시들은 부서 간 업무협력이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있다(김영환, 2011: 119~120). 부서 간 업무협력을 위한 공식적인 내부 조정 기제가 마련되었는지 여부에 대해서는 85%의 도시가 있는 것으로 나타났다. 협력 기제의 형태로는 68%가 '기후변화 특별팀'을 운영하고 있다고 하였고, 기존 부서에서 담당한다는 응답이 18.2%였다.

28) 임OO 본부장, 김OO 과장 등 다수의 인터뷰 대상자가 제시한 방안이다.

29) 뉴욕시의 경우 운영 부시장(Deputy Mayor for Operations) 산하에 'Office of Environmental Coordination'을 두고 연관 부서로 'Office of Environmental Remediation', 'Department of Environmental Protection' 등을 조직하고 있다(뉴욕시 홈페이지).

30) 정무인력은 시장 선출제도와 관련하여 4년마다 선거를 통해 달라질 가능성이 있으므로 전문성이나 연속성을 확보하기 어려운 문제가 있고, 일반직 공무원들은 정무 인력과의 조화와 집행부서와의 위상 등을 세설정해야 하는 과제가 발생하기 때문이다.

다른 부서에 대해 과업을 부과하거나 평가하는 제도적 기반을 구축하는 것이다. 또한 집행을 강하게 견인할 수 있는 장치를 마련하여 정책 집행을 효율적으로 이끌어 낼 필요가 있다.

IV. 결론

서울시 차원에서는 전반적으로 기후변화 대응 필요성에 대한 인식이 제고되고 있고, 이를 바탕으로 조직 신설과 정비, 대응 정책이 마련되었다고 할 수 있다. 환경적으로 UN기후변화협약이나 교토의정서 등 국제기구의 활동이 자극을 주었다고 할 수 있고, 서울시장의 관심사가 전담부서를 설치하는 데 영향을 주었다고 할 수 있다. 이러한 제도적 변화는 성과에도 영향을 주었다고 할 수 있으며, 친환경 에너지 선언이나 건축기준 마련은 물론 저탄소 녹색성장 마스터플랜 수립 등으로 이어졌다. 또한, C40 기후변화정상회의를 개최하고 '서울 선언문'을 발표하여 국제적 이미지 제고에도 기여한 것으로 평가된다.

반면, 환경이 제도에 영향을 준다는 점에서 민선 4기 이전 전담부서가 설치되지 않은 것은 시장의 관심이나 조직의 필요가 영향을 준 것으로 판단된다. 제도적 측면에서 통합 조정기제가 취약한 것은 그동안 행정제도가 유지해 온 수직적 계층제 중심의 제도와 조직문화에서 그 맥락을 찾을 수 있다. 이러한 제도 형성과 운영은 성과에도 영향을 주었다고 볼 수 있다. 저탄소 도시관리를 위한 통합 조정체계가 미흡하고, 이를 통한 성과 도출이 아직 미완성 단계이기 때문이다.

부문 간의 목표 설정이나 정책 조정 및 집행력 제고를 통해 온실가스 감축 등 실질적인 성과 도출도 과제로 남아 있다. 이를 위해서는 제도적 측

면에서 제기된 몇 가지 미비점을 개선하는 것이 필요한 실정이다. 우선, 전담부서 및 전담인력의 강화가 필요하고, 전담부서의 위상 강화, 법령 등 기반 강화가 필요하다. 특히 외국 주요도시와 비교할 때 부족한 것으로 지목되는 것은 관련 조직 간 횡적 연계와 협력 조정기제 마련이 필요한 것으로 분석된다. 이를 위해서는 기후환경본부의 강화, 기획조정실 또는 시장 비서실의 조직기능 강화, 녹색성장위원회의 활용 등을 검토할 수 있다.

기후변화에 대한 대응은 공공부문과 민간부문의 적극적인 협력과 참여가 필요한 것으로 여러 연구에서 밝혀진 바 있다. 이러한 민관협력 거버넌스 모델은 민간이 공공을 참여시켜 끌고 갈 수 없다는 점에서 전적으로 공공부문이 맡을 수밖에 없다. 공공부문에서도 각기 다른 부문별, 즉 교통이나 건축 등의 민관 거버넌스를 위해서는 각 부서의 역량과 참여가 중요한 것이라 할 수 있다. 또한 공공 고유의 업무를 수행하는 데 있어서도 각 부서 간의 협조와 일관된 체계를 구축하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

이러한 개선방안에 대한 검증이 이루어지지 않았다는 것이 이 연구의 한계라 할 수 있다. 공공부문에서 이런 대응체계를 마련하는 데 있어서는 기후변화 문제에 대한 긴박성과 중요도를 조직 전체가 어느 정도 공감하느냐와 관련이 있다. 조직 전체가 충분히 공감하는 것이 어렵다면, 담당부서나 조직의 리더가 중요도를 견인하는 것이 필요하다 하겠다. 문제는 그것을 인식한 다음의 문제라 할 수 있다. 문제를 안다고 해서 곧바로 대처가 가능한 것은 아니기 때문이다. 앞으로 서울시가 기후변화 대응을 선도하고, 더 나은 성과를 도출하기 위해서는 제도적 보완이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

강원발전연구원, 2009, 『강원도 기후변화 대응 민간단체 참여방안: 거버넌스를 중심으로』, 강원발전연구원.

고재경, 2007, “기후변화에 대한 지방자치단체의 대응방안 연구: 경기도를 중심으로”, 『전국지방자치학회보』, 19(4): 279~301.

국립환경과학원, 2010, 『온실가스 감축계획 수립 가이드라인』.

국무총리실 기후변화대책기획단, 2008, 『기후변화대응 종합기본계획』.

김광구 · 윤인주, 2009, “기후변화에 대응하기 위한 정책역량 제고방안에 관한 연구”, 한국정책학회 춘계 학술대회 발표자료, 655~675.

김영한, 2011, “대도시정부의 기후변화 거버넌스에 관한 연구: C40를 중심으로”, 서울시립대 박사학위논문.

김운수, 2011, 『서울시온실가스 감축목표 성과관리 모니터링 방안 연구』, 서울시정개발연구원.

김운수 · 박선숙, 2003, “기후변화협약에 대한 서울시 역할 정립 및 온실가스 감축 방안”, 『서울도시연구』, 4(3): 33~53.

김정해, 2009a, 『기후변화대응을 위한 정부대응체계 구축: 녹색거버넌스 구축을 중심으로』, 한국행정연구원.

_____, 2009b, “기후변화대응 정책조정체계 비교연구”, 한국정책학회 추계학술대회, 29~51.

대한민국정부 기후변화협약대책위원회, 1999, 2002, 2005, 기후변화협약 대응 종합대책(제1차, 제2차, 제3차) 변종립, “기후변화대응정책의 정책 네트워크 연구: 탄소 배출권거래제 도입결정 과정을 중심으로”, 『에너지경제연구』, 9(1): 151~180.

서울시, 2002~2011, 『성과평가보고서』, 서울시.

_____, 2008, 『서울시온실가스 저감 기반구축 연구보고서』, 서울시.

_____, 2009, 『서울시 기후변화 대응 종합계획, Save Our Seoul』, 서울시.

_____, 서울시 행정기구 설치 조례 및 시행규칙.

오일영, 2008, “영국 지방자치단체의 기후변화 정책”, 『도시문제』, 43: 89~99, 대한지방행정공제회.

윤경준 · 김정해 · 조성한 · 이해영, 2010, “기후변화정책 조정체계의 대안 모색: 정책조정체계의 국가 간 비교를 중심으로”, 『한국행정학보』, 44(2): 169~191.

윤순진, 2009, “기후변화 대응을 둘러싼 사회 갈등 예방과 완화를 위한 거버넌스의 모색”, 『국정관리연구(성균관대)』, 4(2): 125~160.

이명석, 2002, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 26(4): 321~338.

이상헌, 2009, “국내외 기후변화 거버넌스 사례와 그린스타트 운동 활성화를 위한 정책 제안”, 제1회 그린스타트 정책포럼 강의자료.

이상훈, 2005, “기후변화협약과 도시에너지 문제: 기후변화 대응을 위한 도시의 역할과 과제”, 『도시문제』, 2005년 4월호, 29~38, 대한지방행정공제회.

이종수, 2009, 『행정학사전』, 대영문화사.

임성은, 2011, 『서울행정학』, 신라미디어.

_____, 2012, “서울시 기후변화 대응 조직체계 개선 연구”, 『한국도시행정학회 동계학술대회 자료집』, 45~66.

장명준 · 김진아 · 서순탁, 2010, “저탄소 녹색성장을 위한 지방정부의 역할과 과제: 저탄소녹색성장기본법을 중심으로”, 미발표논문.

전용길, 2010, “기후변화 대응과 지방자치단체의 역할”, 『한국지방행정연구원 뉴스레터』, 10, 한국지방행정연구원.

정용덕 · 권수만 · 김관보 · 김난도 · 김준기 · 김현성 · 이명서 · 최재송 · 최태현, 1999, 『신제도주의 연구』, 대영문화사.

최충익, 2011, “지방자치단체 기후변화 적응정책의 의사결정 과정과 함의”, 『한국행정학보』, 45(1): 257~274.

하동석, 2010, 『이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어사전』, 새경보미디어.

하복동, 2006, “다수부처 관련 정책 · 사업의 효과적 대응을 위한 과제: 서비스 산업 육성 전략 사례를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 16(2): 57~80.

하연섭, 2011, 『제도분석』, 다산출판사.

한면희, 2010, “기후변화와 지방자치단체의 역할”, 『한국지방행정연구원 뉴스레터』, 10, 한국지방행정연구원.

환경부, 2005, 『지방자치단체 기후협약 대응 활성화 방안 연구』.

Bailey, John, 2007, *Lessons from the Pioneers: Tackling Global Warming at the Local Level*, Institute for Local Self-Reliance.

Bulkeley, Harriet, 2000, “Discourse coalition and the Australian climate change policy network”, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2000, 18: 727~748.

Bulkeley, H. and Schroeder, H., 2008, *Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities Case-Study: London*, Tyndall Center Working Paper.

Collier, Ute, 1997, “Local Authorities and Climate

- Protection in the European Union: putting subsidiarity into practice?”, *Local Environment*, 2(1): 39~57.
- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A. and Teasdale, P. J., 2009, *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environment Working Papers, 14, OECD Publishing.
- Hall, Peter A., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford Univ. Press.
- Kristine, Kern, 2006, “Local Government and the Governing of Climate Change in German and the UK”, *Urban Studies*, 43(12): 2237~2259.
- Peters, B. Guy, 1996, “Political Institutions Old and Nes.”, *A new Handbook of Political Science*, 205~220, Oxford Univ. Press.
- Schroeder, H. and Bulkeley, H., 2008, *Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities Case-Study: Los Angeles*, Tyndall Center Working Paper.
- <http://www.metro.tokyo.jp>(동경도 홈페이지)
- <http://www.nyc.gov>(뉴욕시 홈페이지)
- <http://www.seoul.go.kr>(서울시 홈페이지)
- <http://www.youhapnews.co.kr>(연합뉴스)
- 원 고 접 수 일 : 2012년 5월 10일
1차심사완료일 : 2012년 6월 8일
2차심사완료일 : 2012년 7월 3일
최종원고채택일 : 2012년 7월 11일

<부록 표 1> 서울시 기후변화 대응 정책·사업 및 담당부서

분야	주요 과제	세부사업	담당부서
가정부문	건물효율 향상	신축, 효율1등급	녹색에너지과 건축기획과* 주택정책과* 임대주택공급과* 한옥문화과* 주거환경과*
		기존, 단열 강화	
		에너지진단 및 설비 개선	
	절약기기 보급	스마트계량기 보급	녹색에너지과 환경정책과 기후대기과
		대기전력차단기 보급	
		LED 조명기구 보급	
저소득층 전기기구 교체지원			
생활양식 개선	냉난방 온도 조절	녹색에너지과 환경정책과	
	조명 고효율 교체와 줄이기		
상업부문	건물효율 향상	신축, 효율1등급	녹색에너지과 건축기획과*
		기존, 단열 강화	
		에너지진단 및 설비 개선	도시디자인과*
		옥외광고물 정비	
	생활양식 개선	LED 조명 교체	녹색에너지과 환경정책과
		냉난방 온도 조절	
수송부문	수요관리	승용차 통행량 감축	교통정책과*
		버스 중앙차로	
		공영자전거	보행자전거과* 주차관리과*
		주차장	
	효율개선	경차 보급(보급률 제고)	친환경교통과*
		하이브리드차 보급	
전기차 보급			
연료전지차 보급			
운전습관 개선	공회전 제한		
공공부문	건물성능 향상	기존, 단열 강화	건축기획과*
	수요관리	계절형 복장 권장	녹색에너지과 도로관리과*
		인센티브 전력수요관리	
		가로등 및 보행등 격등	
	효율개선	LED 신호등 도입	도시디자인과*
LED 가로등 도입			
LED 실내조명			
에너지공급 및 신재생에너지 부문	고효율에너지 공급	집단에너지 공급	녹색에너지과
	신재생에너지 공급	연료전지, 지열 냉난방	
		태양광, 태양열, 풍력	
		바이오가스, 매립가스	
		하수열 및 하천수열	
		성형탄	
		자원회수시설	
		제도적 규제	
	기술발전		
	보급 등 추가노력	녹색에너지과 건축기획과*	
도시계획, 도시관리	친환경 도시관리	도시계획, 도시재생	도시계획과* 도시관리과*
하수	하수관거 개량	이상기후 대비	물관리정책과* 하수관리과*

출처: 서울시 내부자료

* 담당부서가 기후환경본부가 아닌 다른 실국본부에 소속된 곳을 표시함