

지방정부 위원회제도 개선방안

Improvement Plans of Local Government Committees

김 귀 영*

Kim, Gui-young

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 지방정부의 위원회제도
- III. 지방정부 위원회제도의 정합성 분석-S시를 중심으로
- IV. 결론 및 지방정부 위원회제도 개선방안

이 연구는 지방정부 위원회의 제도적 측면을 실태조사하여 문제점을 분석하고 제도적 개선사항을 제시함으로써 지방정부 위원회의 안정적 제도화를 도모하는 것이 목적이다. 이를 위해 S시 위원회를 대상으로 전수조사하였으며 법적 근거, 존속기간, 명칭, 정족수규정, 위원회 하부구조 등 그동안 지방정부 위원회 관련 선행연구에서 간과하였던 제도적 측면을 상세히 분석하였다. 분석결과 중앙정부의 과도한 규제 하에 지방정부가 자율적으로 위원회규정을 제도화하거나 위원회를 정비하기 어려운 실정이며 주민참여성이 저하되고 있는 상황이다. 따라서 지방정부가 위원회를 자율적이고 주민참여적으로 운영해나갈 수 있도록 위원회 관련 제도의 정비가 필요하다.

□ 주제어 : 위원회, 주민참여

An organization of board or committee type has played a important role in public sector and in self-government system. Central government and autonomies can consult experts and citizen and come to reasonable conclusion,

* 서울시정개발연구원 창의시정연구본부 부연구위원

논문 접수일: 2009. 4. 9 심사기간(1차): 2009. 5. 26~2009. 6. 8, 게재확정일: 2009. 6. 25

therefore it can make it possible of fairness and confidence in public administration. But recent researches on governmental organization have overlooked a field of boards and committees in public sector, specially in local government. A purpose of this study is to come up with improvement directions for local government committee focused on Seoul metropolis. This study analyzes the present state of public committee in Seoul from a point of view in institution and presents improvement directions and strategies.

□ Keywords: government committee, citizen participation

I. 서론

행정수요의 특성이 양적인 측면에서 다양성이 증가하고 질적인 측면에서 복잡성이 증가하면서 위원회와 같은 합의제형 조직에 대한 선호가 증가하고 있다(우윤석, 2005:103). 위원회 조직은 다양한 분야의 전문적 의견을 쉽고도 신속하게 반영할 수 있는 제도적 장치여서 행정수요를 충족시키기에 유리하다. 또한 위원회제도는 특정인에게 너무 많은 권한을 부여하는 독임제와는 달리 권한의 남용을 방지할 수 있으며 다양한 분야의 주민들이 직접 행정에 참여할 수 있는 통로가 된다.

이러한 이점 때문에 위원회제도가 현실의 정책결정과정에서 중요한 역할을 수행해 왔으며 외국에서는 관료 및 이익집단과 더불어 철의 삼각(iron triangle)을 구축하거나 연방, 주, 지방에 이어 네 번째 정부(fourth branch of government)라 불릴 정도로 입지가 강화되기도 하였다(Henry & Harms, 1987:153). 그러나 우리나라에서는 위원회가 국정운영을 위한 보조수단으로 활용되어 학문적 관심을 끌지 못하였다. 또한 위원의 위촉과 위원회의 운영이 행정기관에 의해 주도되고 회의록 등 위원회의 활동과 관련된 정보가 외부적으로 공개되지 못해 관련 자료의 획득이 어려워 위원회와 관련된 연구는 많지 않았다(전영평·장임숙, 2005:242; 김정해·조성한, 2007:175).

그런데 김대중 정부이후 정부위원회의 활동이 공개되기 시작하면서 위원회에 대한 관심이 증가하였고 양적으로 급증한 위원회의 활동에 대한 여론의 비판이 거세지면서 학문적으로도 위원회제도를 점검할 필요성이 증가하였다. 특히 노무현 정부에서 주로 인권이나 부패 등의

사회문제를 해결하기 위해 다수의 행정위원회를 설치하였고 이들 위원회의 권한이 막강한 수준에 이르러 기존 조직들과 갈등을 일으키기도 하는 일종의 그림자 정부(shadow government)의 성격을 보이는 상황이므로 위원회제도와 관련한 학문적 연구의 필요성은 더 크다고 하겠다(Eger III, 2005:125).

최근에는 정부 스스로도 위원회 기능의 한계를 인식하여 자발적으로 위원회 정비사업을 벌이기도 하였다. 예를 들면 정부는 1981년 1차 정비 이후 2001년까지 격년마다 위원회를 정비하여 608개를 정비한 바 있으며 2008년 5월에도 530개 중 51.5%인 274개 위원회를 통폐합하는 정비계획을 발표한 바 있다(행정안전부, 2008).

중앙정부뿐 아니라 서울시와 같은 지방정부에도 위원회 형태의 조직은 꾸준히 증가하고 있다. 참여와 의사소통이 특징인 거버넌스 형태의 행정관리가 더욱 필요한 지방정부의 행정 상황을 볼 때 향후 위원회 형태의 정책결정방식이 활성화될 가능성은 매우 높다(Henry & Harms, 1987:153). 중앙정부에서 광역자치단체, 다시 기초자치단체로 올수록 위원회 위원 1인의 대표성과 역할이 더욱 커지므로 적절한 제도적 장치가 필요하다.

그럼에도 불구하고 지방정부 위원회에 대한 실태파악이 미비하고 위원회의 효과성을 증대시키기 위한 적절한 관리방안이 마련되어 있지 않다. 지방정부 위원회의 대부분은 자문위원회 성격으로서 행정위원회처럼 권한의 독립성이 없어 중앙정부와 같은 심각한 문제는 발생하지 않더라도 장기적으로 볼 때 위원회제도를 안정적으로 정착시킬 수 있는 방안은 미리 마련할 필요가 있다. 위원회는 순기능과 역기능을 모두 갖고 있는 제도적 장치여서 구체적으로 어떻게 활용하는가에 따라 그 효과가 달라진다. 따라서 위원회제도가 갖는 책임성, 균형성, 전문성, 민주성, 학습성 등의 효과를 강화시키고 역기능을 제어할 수 있는 제도적 장치를 보완함으로써 위원회제도를 정책적으로도 활성화시키는 것이 필요하다.

이에 본 연구는 지방정부의 위원회제도 현황을 분석하여 문제점을 파악하고 그 개선안을 제시하고자 하며 이를 위해 실태조사서를 통해 서울시 위원회의 실태를 파악하였다. 서울시는 행정규모가 크고 위원회 활동이 활발한 지역이므로 서울시 위원회 현황분석결과가 다른 지방정부의 위원회제도를 개선함에 있어 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

II. 지방정부의 위원회제도

1. 지방정부 위원회의 개념 및 특징

지방정부의 위원회란 지방정부가 특정 문제에 대해 서로 다른 의견을 조정하고 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 이끌어내기 위해 복수의 자연인으로 구성된 합의제 기관이다. 법 규정에는 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관으로 정의하고 있다(행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제2조). 지방정부의 위원회는 집행기관 산하의 위원회만을 의미하며 지방의회에 소속되어 있는 위원회는 제외된다.

이론적으로 위원회의 가장 중요한 개념적 특징은 '합의'이다(민진, 2004:159-160). 특정 문제에 대해 심의와 합의를 통해 결정을 내린다는 특성이 위원회를 독임형 조직과 구별되게 하며 능률성, 책임성, 전문성, 지속성 등의 몇 가지 특성을 파생시킨다. 능률성을 기준으로 보면 위원회는 정책결정과정의 능률성을 지향하지만 독임제는 정책집행과정의 능률성을 지향한다(우윤적, 2005:109). 책임성을 기준으로 보면 위원회는 책임의 분산 및 공유를 지향하나 독임제는 책임을 1인에게 집중시킨다. 전문성을 기준으로 할 때 위원회는 외부 전문가의 전문성을 중시하나 독임제는 내부 관료의 전문성을 중시한다. 지속성을 기준으로 하면 위원회는 최고관리자와는 구분된 위원임기 또는 위원 간 임기조정을 통해 업무의 지속성을 유지하지만 독임제는 임기 중 강력한 리더십 발휘를 통해 업무의 지속성을 유지한다.

위원회는 업무 수행상 책임을 분산시키는 것이 필요한 경우, 조직의 중요한 전략적 의사결정에 광범위한 경험과 배경을 가진 사람들이 필요한 경우, 의사결정 결과에 의해 영향을 받게 되는 부서의 대표자를 참가시켜 부서의 요구사항을 반영하고자 할 경우, 관리상 과도기를 맞이하고 있어서 어느 한 개인이 조직을 이끌어 나가기가 곤란한 경우에 주로 활용한다(이창원·최창현, 2006:577).

이론적으로 위원회의 성격을 갖는 조직이라 할지라도 현실적으로 태스크 포스, 협의회, 자문회의, 심의회, 회의체, 워크샵, 팀, 집단 등 다양한 형태와 명칭의 위원회가 존재하기 때문에 이러한 이유로 아직까지 위원회에 대해 완전한 학문적 합의가 이루어지지 못하는 듯하다(Mitchell, 1997:160). 예를 들어 구체적인 위원회 운영사례를 검토할 때 일회성의 자문기관도 위원회로 포함시킬 것인가 하는 지속성의 문제, 외부인이 전혀 없이 내부인으로만 구

성된 조직도 위원회로 볼 것인가 하는 구성원의 문제, 법적 근거 없이 운영되고 있는 조직도 위원회로 볼 것인가 하는 근거규정의 문제 등 발생한다.

이러한 문제가 발생하는 것은 위원회의 정의가 '합의'라는 운영 및 활동 측면에 초점이 맞추어져 있고 제도나 구성 측면에서 위원회의 특징을 심도 있게 논의하지 않았기 때문이다. 제도적 측면에서 위원회의 존재근거가 타당하게 규정되어 있는지, 위원회 활동규칙이 적합한지, 조직구성이 합리적으로 되어 있는지 등 제도의 정합성을 검토하여야만 위원회 의 논리적 개념규정이 가능할 것이다. 따라서 위원회를 이론적으로 정교하게 정의하고 논의를 발전시키기 위해서는 위원회의 운영이나 활동 측면의 분석에 앞서 제도 및 구성적 관점에서 위원회를 바라볼 필요가 있다.

2. 중앙정부 위원회와 지방정부 위원회의 비교

지방정부 위원회는 운영주체가 지방정부이며 활동영역이 각 지역이라는 점에서 중앙정부 위원회와는 다른 몇 가지 차별성을 갖게 된다.

첫째, 중앙정부에 비해 지방정부 위원회에서 논의되는 의제가 주민생활에 밀접한 것들이므로 전문가의 전문적 판단을 구하는 제도라기 보다는 주민참여의 통로로 인식하는 경향이 강하다(김태균, 2004; 박성민외, 2003; 전영평·장임숙, 2005; 정홍익·김호섭, 1991). 중앙정부에 비해 지역주민의 직접참여통로가 많고 지방의원의 공식적 정책참여의 통로가 따로 있음에도 불구하고 자치정부가 내부적으로 위원회를 두는 것은 그만큼 정책과정에서 주민의 접근성을 높여 의회정치에 한계로 인한 주민대표성을 보완하기 위함이다.

둘째, 중앙정부 위원회는 주로 정책결정단계나 정책평가단계에서 권위적으로 판단하는 역할을 수행한다. 그러나 지방정부는 정책결정뿐 아니라 정책집행에 대한 책임을 지고 있으며 결정, 집행, 평가 등의 정책과정이 복합적으로 연결되어 있으므로 위원회의 활동도 특정 단계에서 이루어지기 보다는 전체 정책과정에서 이루어진다. 다만 최근 들어 전통적으로 정책의 안정성을 강조하는 지방정부들이 경쟁적으로 지역발전의 성과를 추구하면서 좀 더 적극적으로 전략적인 위원회의 역할을 필요로 하므로 정책결정단계에서의 위원회 활동이 필요한 상황이다(Ingley & Walt, 2001:174-175).

셋째, 지방정부 위원회의 전문가의 참여뿐 아니라 지역주민의 참여통로가 된다는 사실은 중앙정부에 비해 위원회의 활동에 대한 공개가 필요하다는 의미이다. 지역주민입장에서 어떤 위원회가 존재하고 있으며 구성원은 누구이고 어떠한 결정을 내렸는지에 대한 개략적인 사항

이 제공되어야 참여가 가능하기 때문이다.

넷째, 주체가 지방정부이고 위원회의 의사결정이 지역주민에게 영향을 미칠 수 있으므로 위원회와 관련된 기본적인 사항의 규정은 조례를 근거로 하여야 한다. 법령에 위원회 관련 규정이 있다 하여도 지방정부가 위원회를 설치하여 운영하기 위해서는 조례의 근거가 있어야 한다.

<표 1> 중앙정부 위원회와 지방정부 위원회의 비교

중앙정부의 위원회	비교기준	지방정부의 위원회
중앙정부	주체	지방정부
외부 전문가의 참여	대표성	지역주민의 참여
정책결정 및 정책평가	정책단계	복합정책과정
비공개	공개여부	공개
법령	제도근거	조례

3. 위원회 관련 선행연구 검토

위원회 관련 선행연구는 크게 위원회제도 및 구성과 관련된 연구와 위원회의 운영 및 활동과 관련된 연구로 대별할 수 있다. 위원회제도 및 구성과 관련된 연구는 주로 위원회의 목적, 기능, 성격, 권한, 조직구성 등을 연구의 대상으로 삼는다. 그래서 연구의 결과가 위원회의 정비 혹은 일반적인 발전방향을 제시하는 것으로 귀결되며 제도의 논리성을 검토하는 다소 정적인 연구가 된다(김병철·김철, 2001; 김상겸, 2005; 김철, 2003; 김호정, 2007; 목진휴·정광호, 2006; 안성민, 2000; 양덕순, 2000; 이승중, 1007; 정상호, 2003; 최무현·조창현, 2008).

반대로 위원회의 운영이나 활동과 관련된 연구는 주로 위원회의 참여율, 구체적인 안전심사 등을 연구의 대상으로 삼는다. 그래서 연구의 결과는 위원회가 원래 의도한 효과를 적절하게 달성하였는가로 귀결되며 위원회 운영과정을 동적으로 분석하는 특징이 있다(김정해·조성한, 2007; 박성민 외, 2003; 우윤석, 2005; 전영평·장임숙, 2005).

그런데 지방정부 위원회 관련 선행연구를 보면 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발견된다.

첫째, 위원회제도 및 구성 측면의 연구와 운영 및 활동 측면의 연구가 혼재되어 있다. 두 분야의 연구는 서로 밀접한 관련성을 갖게 되나 위원회의 제도 및 구성부분이 결과적으로 위

원회의 운영 및 활동을 규정짓기 때문에 제도 및 구성부분과 관련된 연구가 선행되는 것이 논리적이다. 외국의 사례에서도 주민참여의 역사가 길고 다양한 참여제도가 구축되어 안정적으로 운영되는 단계에 이르러 비로소 위원회의 활동 측면에 관한 연구가 주류를 이루고 있는 것도 같은 이유에서이다(전영평·장임숙, 2005:246).

둘째, 위원회제도 및 구성부분과 관련된 연구가 취약하다. 위원회제도 및 구성부분과 관련된 선행연구의 상당수는 위원회의 성격이나 위원구성에 대한 것이며 위원회의 성격을 근본적이고 규범적으로 규정짓는 요소가 무엇인지에 대한 검토가 없다. 예를 들어 위원회의 존재근거와 관련하여 법근거, 존속기간, 명칭, 소속 등에 대한 연구, 위원회의 활동규칙과 관련하여 정족수 규정 등에 대한 연구, 하부구조 등의 조직구성 부분은 선행연구가 부족한 상황이다. 특정분야 전문적 지식을 갖는 위원들이라 하여도 해당 위원회가 심의하여야 할 특정 사안과 관련하여서는 첫 경험인 경우가 많기 때문에 위원들은 자신이 속한 위원회의 기능이나 역할, 특히 법에 규정된 위원회의 지위를 고려하여 자신의 구체적인 행동을 결정하므로 위원회의 제도 측면의 연구가 절실하다 하겠다(Henry & Harms, 1987:159; Price, 1963:364; Thurston et al, 2004:487).

셋째, 소수의 연구를 제외하고는 지방정부의 제도적 현실을 반영한 위원회연구가 별로 없다. 예를 들어 지방정부만의 독특한 위원회 유형을 제시하는 연구도 있으나(문병기, 2000) 행정위원회가 거의 없는 지방정부에서 중앙정부처럼 구속력 있는 결정권 여부를 기준으로 위원회 유형을 분류하거나 헌법이나 법률을 중심으로 설치근거에 따라 위원회 유형을 분류하는 것은 실익이 거의 없다. 따라서 지방정부 위원회에 관한 연구는 지방정부의 제도적 특징과 현황이 중앙정부와는 차별적으로 반영되도록 연구할 필요가 있다.

중앙정부의 제도적 규제가 지방정부에 큰 영향을 미치는 우리나라의 실정상 지방정부 위원회와 관련된 연구는 먼저 제도적 측면의 연구가 이루어질 필요가 있다. 선행연구가 주로 중앙정부 위원회를 대상으로 하고 있었고 최근에서야 지방정부 차원의 연구가 시작되고 있다는 점을 고려할 때 지방정부 위원회의 제도 및 구성부분의 연구가 축적되는 것이 위원회의 운영 및 활동분야 연구에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

4. 본 연구의 분석틀

본 연구는 지방정부 위원회를 대상으로 주로 제도 측면에 초점을 맞추어서 위원회 관련 제도의 정합성을 검토하고자 하며 제도의 정합성은 존재근거의 타당성, 활동규칙의 적합성, 조

직구성의 합리성이라는 세 가지 측면에서 분석한다.

첫째, 위원회 존재근거의 타당성은 위원회가 하나의 제도로 존재할 수 있도록 규정된 내용이 타당한가 하는 것이다. 존재근거의 타당성에는 위원회의 설치근거가 되는 법규형태, 설치일과 폐지일을 포함한 존속기간, 명시화된 위원회의 공식명칭, 위원회를 설치하여 관리할 책임이 있는 부서에 대한 분석이 포함된다.

위원회의 설치근거는 위원회의 태생이 제도적으로 타당한가를 분석하기 위한 지표로서 아직까지 중앙정부로부터의 위임사무가 많은 부분을 차지하고 있는 상황에서 법령에서 위원회에 대해 어떻게 규정하고 있는지를 분석할 수 있다. 위원회의 존속기간은 위원회의 공식적인 활동기간에 대한 분석이다. 위원회 명칭은 가장 기본적이고도 공식적인 제도적 요소로서 위원회 활동 및 운영 방향을 예측할 수 있다. 마지막으로 위원회를 관리하고 있는 기관 현황을 분석함으로써 위원회의 중복가능성을 분석한다.

둘째, 활동규칙의 적합성은 위원회 구성원들이 구체적인 행동을 취할 때 기준이 되는 것들의 적합성 여부를 검토하는 것이다. 활동규칙의 적합성에는 위원회의 공식적인 설치목적에 대한 검토와 정책단계별, 권한별, 성격별 위원회의 기능과 역할에 대한 분석이 포함되며 개의정족수와 의결정족수를 포함한 위원회의 정족수 규정에 대한 분석이 포함된다.

위원회의 설치목적은 구체적인 사업성과 연계시켜 분석한다. 위원회의 기능과 역할 부분은 선행연구에서 사용하는 기준인 권한과 성격뿐 아니라 정책단계별로 구분하여 위원회의 기능과 역할을 분석하였다. 이것은 지방정부의 위원회가 대부분 결정권한 없는 단순 자문역할에 그치고 있는 현실을 고려하여 실질적인 정책단계에서 어떤 위치에 있는가를 보기 위함이다. 위원회의 구체적인 활동을 규정짓는 제도적 변수로서 개의정족수 및 의결정족수 현황을 분석하였다.

셋째, 조직구성의 합리성은 위원회를 구성하고 있는 위원장, 위원, 분과위원회, 운영인력 등이 합리적으로 구성되어 있는가에 대한 검토이다. 위원장과 관련하여 소속, 직급, 권한, 선출방법, 수 등에 대해 검토하고 위원과 관련하여 위원의 수, 위원의 유형을 검토하며, 하부구조와 관련하여 분과위원회 수, 운영인력에 대해 검토한다.

위원회와 관련하여 위원회 존재근거의 타당성, 활동규칙의 적합성, 조직구성의 합리성이라는 제도적 정합성에 대해 분석하는 것은 위원회 연구의 기초로 돌아가 구체적인 위원회의 성격과 활동을 선행적으로 규정짓는 제도적 측면부터 검토하기 위함이다. 제도분석결과는 선행연구가 부족한 지방정부 위원회에 대한 연구방향을 제시한다는 점에서 의미가 있을 것으로 본다. 연구의 분석체계를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 2> 연구의 분석틀

분석기준	분석지표	세부내용
존재근거의 타당성	법근거	설치근거가 되는 법규
	존속기간	설치일, 폐지일
	명칭	위원회의 공식명칭
	소속	위원회를 설치한 부서
활동규칙의 적합성	설치목적	공식 설치목적
	기능과 역할	정책단계 기준, 권한 기준, 성격 기준
	정족수 규정	개의정족수, 의결정족수
조직구성의 합리성	위원장	소속, 직급, 권한, 선출방법, 수
	위원	위원의 수, 위원의 유형
	하부구조	분과위원회 수, 운영인력

이러한 분석틀에 맞춰 분석을 진행하기 위해 본 연구에서는 서울시 본청 전체 과 및 담당관에 실태조사서를 발송해 2008년 7월 현재 서울시에서 설치하여 운영되고 있는 모든 위원회를 작성하도록 한 뒤 관련 법규를 검토하여 보완하였다. 실태조사서의 회수율은 100%이며 결과적으로 이 연구의 이론적 기준으로 판단한 서울시 위원회의 수는 2008년 7월 현재 132개 위원회이다.¹⁾

1) 다만 이 연구에서 판단한 위원회의 수와 현실적으로 서울시 위원회 전체를 관리하는 지위에 있는 실무자의 입장에서 본 위원회의 수는 매우 큰 차이가 있음을 미리 밝혀둔다. 이러한 차이가 나타난 이유는 이 연구가 위원회 개념을 포함하여 앞으로 위원회 관련 연구의 발전을 위한 단초를 제공하기 위해 위원회 근거, 규모, 구성원, 활동실적 등을 고려하지 않고 이론적 특성상 위원회라 불릴 수 있는 모든 단위를 취합하였기 때문이다. 그러나 서울시 전체의 위원회를 관리하는 실무자 입장에서는 과 및 담당관 차원에서 자율적으로 운영되는 모든 위원회를 관리하거나 규제할 필요는 없으므로 근거, 규모, 구성원 등 조직관리 기준에 따라 조직전체 차원에서 관리하여야 할 가치가 있는 위원회만을 파악한다. 이러한 차이는 위원회를 바라보는 관점의 차이에 의해 나타날 수 있는 것으로서 연구자들 간에도 나타날 수 있는 것이다.

Ⅲ. 지방정부 위원회제도의 정합성 분석-S시를 중심으로

1. 지방정부의 위원회 현황

서울시의 위원회 실태분석에 앞서 전국 광역자치단체의 위원회 현황을 살펴보았다. 다음 결과는 전국 광역자치단체의 위원회 관련 자치법규, 즉 조례 및 규칙을 검토한 것으로서 자치법규정보시스템에 게시된 자치법규를 기본으로 하였으며 서울시와 같이 자체 법규검색시스템을 갖추고 있는 일부 지역은 해당 자치정부의 자치법규사이트의 검색을 통해 자치법규를 파악하였다. 과 및 담당관의 수는 지방행정종합정보공개시스템에서 발췌한 것으로서 2006년 지방행정조직편람을 근거로 작성된 자료이다. 비록 내부방침을 근거로 운영되는 위원회도 많지만 이를 모두 파악하는 것은 불가능하여 먼저 공식적으로 운영되고 있는 위원회에 대한 현황파악을 우선시했으며 분석결과는 공식적인 지방정부 위원회 운영현황을 비교할 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다.

<표 3> 전국 광역자치단체 위원회 현황

지자체	위원회수	과(담당관) 수	과단위당 위원회수
서울특별시	47	78	0.6
부산광역시	36	50	0.7
대구광역시	37	47	0.8
인천광역시	41	45	0.9
광주광역시	48	39	1.2
대전광역시	72	39	1.8
울산광역시	72	36	2.0
경기도	54	71	0.8
강원도	44	39	1.1
충청북도	47	35	1.3
충청남도	46	36	1.3
전라북도	46	39	1.2
전라남도	47	37	1.3

경상북도	53	46	1.2
경상남도	38	41	0.9
제주	42	50	0.8
계	770	728	-
평균	48.1	45.5	1.1

자료 : 지방행정종합정보공개시스템 및 자치법규정보시스템

분석결과에 따르면 2008년 7월 현재 광역수준의 자치정부에서 자치법규를 제정하고 이에 따라 운영하고 있는 공식적인 위원회는 모두 770개이며 평균 48개의 위원회를 운영하고 있다. 지역별로는 대전과 울산지역이 가장 많은 72개의 위원회를 운영하고 있으며 부산이 가장 적은 36개의 위원회를 운영하고 있다. 지방정부의 위원회가 주로 과단위로 운영되고 관리되는 점을 고려하여 담당관을 포함한 과의 수로 나누어본 결과, 각 자치단체는 1개 과 단위당 평균 1.1개의 위원회를 운영하고 있다. 역시 울산이 1과 단위당 2.0개, 대전이 1.8개로 가장 많은 위원회를 운영하고 있다.

2. 존재근거의 타당성 분석

1) 위원회의 법근거

총 132개의 위원회 중에서 법률, 시행령, 시행규칙, 조례 등 조례 이상의 설치근거를 둔 위원회는 모두 111개이며 다음과 같이 몇 가지 특징을 살펴 볼 수 있다.

첫째, 법령의 근거 없이 조례만을 근거로 설치된 위원회는 36개이며 법령 등에 근거가 있으나 위임 혹은 지방정부 자율적으로 조례를 제정하여 설치한 위원회는 47개이다. 즉, 위원회의 56.8%는 이미 법령을 통해 반드시 설치하여야 하는 위원회로서 순수하게 지방정부가 자율적으로 필요에 의해 설치한 위원회는 내부근거를 바탕으로 설치된 위원회를 포함하더라도 43.2%에 불과하다. 따라서 만약 위원회의 기능이 중복되거나 필요가 없어져 지방정부가 위원회를 폐지하게 되면 법령을 위반하는 딜레마에 빠진다.

둘째, 방침이나 계획과 같이 조례나 규칙이 아닌 내부규정을 바탕으로 설치된 위원회는 21개이다. 즉 15.9%의 위원회는 지역주민들이 위원회의 존재자체를 알 수 없는 상황에서 운영되고 있는 셈이다. 지방정부의 위원회가 지역주민의 중요한 정책사항을 결정하고 있고

중앙정부와는 달리 주민참여적 성격이 큼을 고려할 때 위원회의 설치근거를 분명하게 법제화할 필요가 있다.

셋째, 위원회의 설치와 관련하여 위원회 설치규정이 있는 경우 반드시 설치해야 하는가의 문제이다. 특히 당장 위원회가 합의하여야 할 사안은 존재하지는 않으나 법령에서 위원회를 설치하여야 한다고 규정되어 있는 경우에 발생하며 위원회의 상설문제와도 관련된다. 예를 들면 민원사무처리에 관한 법률에 근거를 두고 있는 민원조정위원회, 건설산업기본법에 근거를 두고 있는 지방건설분쟁조정위원회 등은 주로 특정한 사안이 발생하여야만 하는 위원회들인데 각 지방정부는 당장 필요하지 않더라도 법규에 따라 예산을 배정받고 위원회를 구성하지만 위원회 활동은 저조하게 되고 법규 때문에 폐지하지도 못하는 결과를 낳게 된다. 이렇게 볼 때 활동이 저조한 위원회가 그대로 남아 있는 것은 지방의 정책현실을 고려하지 않고 중앙정부에서 일률적으로 위원회 규정을 둔 것도 원인이라 할 수 있다.

<표 4> 설치근거에 따른 위원회 현황

근거 유형	법령 및 규칙				조례(규칙포함)		기타		계
	법률	시행령	시행규칙	시행규칙이상 (복수근거)	조례	조례이상 (복수근거)	방침	기타	
위원회 수	10 (7.6%)	1 (0.8%)	1 (0.8%)	16 (12.1%)	36 (27.3%)	47 (35.6%)	17 (12.9%)	4 (3.0%)	132 (100%)

2) 위원회의 존속기간(설치 및 폐지근거)

위원회의 설치근거상 위원회의 설치시기를 보면 1960년대 이전부터 2000년도 이후까지 위원회가 꾸준히 설치되고 있다. 특히 1990년대 이후에 위원회가 급격하게 증가하고 있는데 2000년대 이후에 설치된 위원회가 132개 중 63개이다. 위원회가 한번 설치되면 잘 폐지되지 않는 현실을 고려할 때 과거에 비해 시정수요가 다양화되고 전문화되는 최근으로 올수록 위원회제도에 대한 필요성이 증가하고 있음을 의미하는 것이다.

〈표 5〉 설치연도별 위원회 현황

연도구분	전체위원회
1960년이전	3(2.3%)
1961-1969	3(2.3%)
1970-1979	4(3.0%)
1980-1989	9(6.8%)
1990-1999	39(29.5%)
2000년이후	63(47.7%)
불확실	11(8.3%)
계	132(100%)

위원회 설치연도는 있으나 폐지일 혹은 폐지예정일이 없는 위원회는 전체 132개 중 125개에 달한다. 폐지일 혹은 폐지예정일이 없다는 것은 설치근거상 위원회의 존속기간이 명확하게 규정되어 있지 않으며 위원회가 설치된 이후 기능상 필요성이 없어진 위원회를 종결시킬 수 있는 메커니즘이 없음을 의미한다.

위원회의 폐지와 관련하여 설치근거는 있는데 폐지근거가 없는 경우 폐지할 수 있는가를 검토할 필요가 있다. 당장 사안과 관련하여 위원회의 설치 필요성은 없으나 위원회 설치를 법규에 규정한 경우에 발생하는데 이론적인 문제라기보다는 법령을 위반하기 어려운 공무원의 태도와 관련된 문제로서 법규의 해석에 있어 유연한 태도가 필요하다 하겠다. 위원회를 규정하고 있는 법근거를 분석하면 지방정부에서 위원회가 폐지되지 않고 유지되는 이유는 조직 산하에 위원회를 다수 보유함으로써 조직의 권력을 강화하기 위한 것이기 보다는 주로 법제도적인 문제로 이해하는 것이 적절하다.

3) 위원회의 명칭

위원회의 명칭은 위원회의 기능과 목적을 공식적으로 표명함으로써 지역주민들로 하여금 위원회의 활동을 인식시키는 일차적 기제이다. 위원회의 활동이 명확하게 외부에 공개되지 않고 있는 상황에서 지역주민들은 위원회의 명칭을 통해 위원회의 활동을 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 서울특별시에서 운영되고 있는 위원회들은 명칭의 일관성이 없는 상황이어서 다음과 같은 문제점이 드러나고 있다.

첫째, 지명과 관련하여 위원회의 명칭에 ‘서울특별시’와 ‘서울시’가 혼용되고 있으며 지명관련 명칭이 아예 들어가 있지 않는 경우도 있다.

둘째, 위원회 명칭은 원칙적으로 해당 위원회의 기능과 목적이 드러나도록 명명하는 것이 바람직하나 애매하게 명명한 경우도 많다. 예를 들어 서울시의 위원회 중 한옥위원회, 에너지위원회, 문화재위원회, 여성위원회 등은 심의 대상만 표기하고 있는데 그 대상도 매우 넓은 뿐 아니라 정확하게 해당 위원회가 어떤 기능을 하는지 유추하기 어렵다.

셋째, 명칭의 일관성도 떨어진다. 예를 들어 ‘심의위원회’와 ‘심의회’가 혼용되고 있으며 ‘협의회’, ‘시민위원회’, ‘자문위원회’ 등의 다양한 명칭이 사용되고 있다.

이처럼 위원회 명칭의 체계성이 떨어지는 것은 처음부터 위원회를 내부용으로만 활용하고 그 활동과정이나 결과를 외부로 공개하거나 주민들로 하여금 위원회 활동을 쉽게 이해할 수 있도록 별다른 고민을 하지 않았기 때문이다. 지방정부의 위원회는 주민참여적 성격이 더 강하다고 볼 수 있으므로 위원회 활동의 대외공개를 처음부터 염두에 두어 위원회 명칭만으로도 주민들이 쉽게 그 목적과 기능을 이해할 수 있도록 명명할 필요가 있겠다.

4) 위원회의 소속 및 관리부서

전체 132개 위원회별 소속 주관부서를 보면 10개 이상의 위원회를 담당하고 있는 부서를 중심으로 그 순위를 보면 도시교통본부가 14개 위원회를, 경영기획실, 여성가족정책관, 경쟁력강화본부가 11개 위원회를, 행정국이 10개의 위원회를 관리하고 있다. 특정 부서에 위원회가 많이 설치되고 있다는 것은 해당부서의 업무를 처리할 때 위원회 활용의 필요성이 높다는 의미이기도 하지만 동일 실국 내 설치된 위원회 간 기능적 중복가능성도 높아지게 되므로 중복여부를 주기적으로 검토하는 등 관리의 필요성이 높아진다.

<표 6> 주관부서별 위원회 현황

주 관 부 서	주관하는 위원회 수(개)
도시교통본부	14
경영기획실, 여성가족정책관, 경쟁력강화본부	11
행정국	10
맑은환경본부	9
디자인서울총괄본부	8

복지국	7
균형발전본부	6
도시계획국, 재무국, 물관리국	5
주택국	4
감사관, 문화국, 고객만족추진단, 상수도사업본부	3
기술심사담당관, 정보화기획단, 한강사업본부	2
서울소방재단본부, 서울시립미술관, 소방재단본부, 푸른도시국, 난지물재생센터, 도시철도, 서울시립대학교, 서울역사박물관	1
계	132

3. 활동규칙의 적합성 분석

1) 위원회의 설치목적

위원회 중에는 관련된 사업이 존재하여 위원회가 관련 사업의 추진을 위한 자문 등의 역할을 담당하게 됨으로써 위원회 설치목적이 더 분명한 경우도 있다. 서울시의 경우 전체 132개 위원회 중 67개 위원회의 업무가 특정 사업과 관련되어 있다. 이처럼 위원회가 특정 사업과 밀접한 관련이 있는 경우에는 실무적인 차원에서 위원회 위원을 위촉할 때 이해관계를 면밀히 살펴볼 필요가 있을 뿐 아니라 이론적으로 지방정부 위원회의 효과를 분석할 때 관련 사업과의 연계성을 검토할 수 있다.

2) 위원회의 기능과 역할

첫째, 정책단계를 기준으로 서울시에서 운영되고 있는 위원회의 기능과 역할을 분석해 보면 복합적인 정책단계에서 활동하는 위원회가 47.7%이며 다음으로 정책결정, 정책평가, 정책집행, 의제설정단계에서 활동하는 위원회의 순으로 나타나고 있는데 이것은 몇 가지 의미를 갖는다. 우선 중앙정부에 비해 지방정부는 복합행정의 성격이 강하게 나타나기 때문에 정책단계별로 나누어 운영이나 활동을 평가하는 것은 적절치 않게 된다. 또한 정책결정단계에서 활동하는 위원회가 24.2%정도인데 정책과정 중에서 정책결정단계가 다양한 전문가 및 주민의 의견을 청취하여 결정하여야 할 만큼 신중하고 중요하다는 의미이기는 하나 전문적 지식을 바탕으로 장기적이고 미래지향적인 의제를 설정하거나 적극적으로 의제를 제시하고

통제하는 전략적 위원회로서의 역할(Forbes & Milliken, 1999)은 경시되고 있는 상황이라 볼 수 있다. 또한 이러한 결과는 다른 지역 지방정부의 위원회가 이미 정책결정이 이루어진 이후 주로 집행이나 평가단계에서만 운영되고 있다는 선행연구(양덕순, 2000:151)의 지적과 차이가 있는 것으로서 지방정부 위원회가 지역적 특성에 따라 다양성이 있음을 의미하는 것이다.

둘째, 권한을 기준으로 서울시 전체 위원회의 기능과 역할을 분석하면 심사기능이 36.4%로 가장 많고 다음으로 자문, 의결, 조정 순이다. 위원회가 주로 심사기능을 수행한다는 것은 위원회의 구성원들이 주로 전문가적 지식을 바탕으로 판단하기를 요구받는 의미라 하겠다.

셋째, 위원회의 성격을 기준으로 위원회를 관련 문제에 대한 전문가로 구성되어 전문성을 강화하기 위한 위원회인가 아니면 일반 주민의 참여를 통해 대표성을 강조하는 위원회인가로 나누어 기능과 역할을 분석하면 서울시 81.1%의 위원회는 주로 전문가로부터의 전문적인 의견을 요구하는 전문성이 강한 위원들로 구성되며 8.3%의 위원회는 주민대표성이 강한 위원회이다. 9.1%의 위원회는 전문성과 대표성의 성격을 모두 갖는데 이처럼 위원회의 성격이 불확실한 경우에는 위원회의 운영방향이 애매해지고 위원구성이나 위원 간 의견조율이 어려워지므로 위원회의 성격을 분명히 규정하는 것이 바람직하다.

<표 7> 위원회의 기능과 역할

구분기준	세부유형	위원회 수
정책단계	의제설정	8(6.1%)
	정책결정	32(24.2%)
	정책집행	12(9.1%)
	정책평가	17(12.9%)
	복합단계	63(47.7%)
권한	심사	48(36.4%)
	조정	8(6.0%)
	자문	38(28.8%)
	의결	26(19.7%)
	복합성	12(9.1%)
성격	전문성	107(81.1%)
	대표성	11(8.3%)
	복합성	14(10.6%)

3) 위원회의 정족수 규정

〈표 8〉 위원회 정족수 규정 현황

	개의 정족수 규정	의결 정족수 규정
유	98(74.2%)	97(73.5%)
무	34(25.8%)	35(26.5%)
계	132(100%)	132(100%)

위원회 운영을 위한 중요한 제도적 장치로서 위원회 정족수 규정을 살펴볼 필요가 있다. 정족수 규정이 존재한다는 사실은 위원회제도를 설계할 때 위원회의 기능과 활동을 미리 예상하였다는 의미이며 그만큼 위원회를 철저하게 관리하고 있고 위원회에 출석하여 참석하는 사람들의 책임성을 어느 정도 담보하고 있다는 의미이다. 전체 74% 정도의 위원회가 개의 정족수와 의결정족수 관련 규정을 갖고 있어 관련 규정에 따라 개의 및 의결의 효력이 발휘될 수 있다.

4. 조직구성의 합리성 분석

1) 위원장의 구성

〈표 9〉 위원장 구성 현황

위원장의 특징	구분						계
	시공무원		기타위원		미정		
소속	75(56.8%)		32(24.2%)		25(19.0%)		
직급	시장급	부시장급	실·국장급	과장급	팀장급	기타	
	12(9.1%)	22(16.7%)	31(23.5%)	3(2.3%)	1(0.8%)	63(47.7%)	
권한	단순회의진행		조율·조정	의결	불확실		
	43(32.6%)		56(42.4%)	16(12.1%)	17(12.9%)		
선출방법	당연직		선출	기타	무응답		
	77(58.3%)		37(28.0%)	18(13.6%)	5(3.8%)		
수	1인		2인	3인 이상	없음		
	114(86.4%)		7(5.3%)	5(3.8%)	6(4.5%)		

첫째, 위원장의 소속을 살펴보면 서울시 위원회의 75%는 시공무원이 위원장이다. 전문성을 주로 추구하는 위원회가 81.1%를 차지하고 있는 상황에서 위원장을 시공무원이 맡고 있다는 것은 위원회 조직구성의 원리상 적절하지 않을 뿐 아니라 위원들이 자유롭게 전문적 의견을 제시할 때 제약요인이 될 가능성이 있다.

둘째, 위원장의 직급현황을 보면, 실국장급이 제일 많으며 다음으로 부시장급, 시장급의 순이다. 실국장급의 위원장이 가장 많은 이유는 서울시의 기본적인 정책유형이 실국에 따라 나뉘어 주요 의사결정자가 실국장급이어서 실국차원에서 결정하거나 자문을 구할 사항이 많기 때문이다. 그러나 직접적으로 실무를 담당하지 않는 시장이나 부시장이 위원장을 맡고 있는 경우가 25.8%에 이르는 것을 고려할 때 위원회 기능이 자칫 형식적으로 흐를 가능성이 잠재되어 있다. 특히 위원회가 자칫 자치단체장 독주체제로 흘러갈 수 있는 자치제도의 여건 하에서 주민참여를 통한 민주성을 강화하는 기능을 수행하는 제도적 장치임을 고려한다면(문병기, 2000:53) 시장이나 부시장을 다시 위원회의 위원장으로 삼는 것은 논리에 맞지 않는다.

상황에 따라서는 주민의 정치적 요구에 민감한 시장이나 부시장이 직접 관심을 갖고 위원회의 위원장으로 활동하는 경우가 있을 수 있으나 위원장의 직급이 너무 높으면 위원들의 자유로운 의견제시가 어려워지고 추후 실무적인 차원의 문제가 발생하기 쉽다. 정치적 이유로 특정 정책에 대해 시장이나 부시장이 관심을 가질 수 있으나 추후 결과를 보고 받는 것으로 족하므로 위원장의 직급은 적절한 수준으로 조정될 필요가 있다.

셋째, 위원장의 권한을 살펴보면 위원장의 권한은 조율 및 조정이나 단순회의진행이 약 72%에 이르기 때문에 위원장 혼자 위원회의 전체적인 의견을 좌지우지하거나 자신의 의도대로 결정할 수 있는 권한은 제한되어 있는 상태이다.

넷째, 위원장 선출방식을 보면 법규정 등에 의해 당연직으로 규정된 경우가 약 60.3%에 이르고 있으며 자유선출이나 호선 등으로 위원장이 임명되는 경우는 전체 37%이다. 위원장을 당연직으로 선출하는 경우는 대부분 시 공무원이 맡게 되어 있는 현실을 고려할 때 공무원 위원장이 많은 것은 위원장을 당연직으로 선출하도록 규정한 설치근거의 문제이다. 근거 규정에 위원장을 공무원으로 둔 경우가 많다는 것은 위원회를 지방정부의 부속 조직으로 보고 있다는 의미이기도 하다.

다섯째, 위원장의 수를 살펴보면 위원장이 1인인 위원회가 전체의 86.4%, 2인 이상인 위원회는 9.1%이며 위원장이 아예 없는 경우도 6개 위원회가 있다. 위원장이 없는 것은 출석회의를 하지 않고 서면으로만 위원회를 개최하거나 구성이후 실제로 운영하지 않았기 때문이

다. 위원회 소집 후 첫 회의에서 위원장을 선임하는 경우가 많기 때문에 실제로 운영하지 않은 경우 위원장이 없을 수 있다. 그런데 위원장이 없거나 서면회의로만 이루어지는 경우에는 위원들 간 의견 공유가 불가능하여 회의결과에 대한 정보를 담당공무원 외에는 전혀 알 수가 없다. 따라서 출석회의 없이 서면회의로만 이루어지는 경우라도 위원들이 제시하거나 합의한 의견들에 대한 요약정도는 회람할 수 있는 기회가 부여되어야 할 것이다.

2) 위원의 구성

<표 10> 위원 구성 현황

구 분	계	학 계	법 조 계	연 구 계	언 론 계	기 업 계	정 계	시 의 원	시 공 무 원	외 부 공 무 원	시 민 단 체	일 반 시 민	기 타
남	2,110	635	73	189	29	354	1	131	382	45	79	60	132
여	649	170	20	96	15	85	4	30	34	15	107	23	50
계	2,759	805	93	285	44	439	5	161	416	60	186	83	182

첫째, 전반적인 위원 수 현황을 보면 2008년 9월 현재 서울시에서 위원으로 활동하고 있는 위원들은 모두 2,759명에 이르며 132개 위원회 평균 21명 정도의 위원으로 구성되어 있다. 위원 유형을 보면 학계출신의 위원이 가장 많고 다음으로 기업계, 시공무원, 연구계, 시민단체 순이다.

둘째, 평균적으로 위원회 당 1인 이상의 시의원이 위원으로 참여하고 있는데 시의원이 시민을 대표하는 지위에 있어 대표성 보완의 측면도 있을 뿐 아니라 위원회의 결정사항을 실현함에 있어 예산소요 등 추후 의회의 역할을 고려한 전략적 참여의 측면도 있다.

셋째, 위원의 성별을 보면 전체적으로 남성위원이 76.5%로 더 많지만 분야별로 정계와 시민단체는 여성위원이 더 많아 간접적으로 분야별 여성진출도를 비교할 수 있다.

행정안전부는 지방정부 위원회 구성에 대해 운영지침에 따라 몇 가지 규제를 하고 있다. 예를 들면 '지방자치단체 2006년도 위원회 정비 및 운영지침'에 따르면 위원회에 대해 중앙정부에서 여성위원은 40%, 시민단체 추천위원은 20%를 권고하고 있는데 이러한 규제는 위원회가 심사 및 의결과 같이 최종 결정권한을 행사하는 경우에 있어서 위원자격을 엄격히 함으로써 위원회의 책임성을 부여하기 위한 조치이다.

그러나 전문성과 무관한 요소를 규제하는 경우 오히려 전문성을 해칠 수 있다. 예를 들어 변호사 자격증을 소지한 전문가를 위촉하도록 하듯이 경우에 따라서 위원을 위촉할 때 의도적으로 특정 자격이나 조건 등 전문성을 요구하는 것은 바람직할 수 있으나 서울시처럼 전문적 성격이 강한 위원회가 81.1%로 압도적으로 많은 비율을 차지하는 경우 이러한 제한은 본래 위원회의 성격을 변질시키는 것이다. 따라서 특히 주민대표적 성격을 갖는 위원회가 아닌 전문적 성격의 위원회의 위원을 위촉할 때 전문성 기준이 아닌 과도한 자격조건을 제시하고 그것도 지방정부가 자율적으로 규제하지 않고 중앙정부가 일률적인 기준을 두는 것은 위원회 구성논리상 맞지 않는다.

3) 위원회 하부조직의 구성

<표 11> 위원회 하부조직 현황

분과위원회	1개	2개	3개	4개이상	없음	계
	10(7.6%)	2(1.5%)	4(3.0%)	13(9.8%)	103(78.0%)	132(100%)
위원회 운영인력	1인	2인	3인	4인이상	없음	계
	100(75.8%)	13(9.8%)	2(1.5%)	9(6.8%)	8(6.1%)	132(100%)

분과위원회가 없는 경우는 전체 78%에 이르고 있으며 1개 이상 운영하고 있는 곳은 22%에 해당한다. 분과위원회가 4개 이상 구성된 곳도 9.8%에 이르고 있는데 위원회 하부조직으로서 분과위원회를 운영하는 이유는 정책의 전문성과 복잡성이 증가하여 하나의 주제에 대한 것이더라도 세부적으로 검토할 사항이 많아졌다는 의미이다.

위원회를 담당하고 있는 운영인력이 아예 없는 경우도 8개 위원회이며, 1명인 경우가 위원회 전체 75.8%에 이르고 있다. 운영인력이 없는 경우는 비상설위원회로서 담당자가 사안이 발생할 때만 일시적으로 운영을 담당하고 있기 때문이다. 이처럼 운영인력이 따로 없는 경우에는 담당자가 다른 업무에 중점을 둘 수밖에 없어 위원회 구성과 관련하여 위원의 섭외 등이 어려워지고 위원회 운영과 관련하여 관련 자료의 준비, 회의록 작성, 회의결과 실행 등에 차질이 발생할 수 있다.

IV. 결론 및 지방정부 위원회제도 개선방안

1. 지방정부 위원회제도의 정합성 분석결과

전국 광역자치단체의 위원회 현황을 분석한 결과, 과단위단 평균 1.1개의 위원회를 운영하고 있어 지방정부 위원회가 활성화되어 있는 상황이므로 지방정부 차원에서 위원회제도의 정합성을 높일 수 있는 제도적 장치가 필요하다 하겠다.

서울시의 사례와 관련해서 첫째, 존재근거의 타당성을 보면 1990년대에 비해 2000년도에 큰 폭으로 위원회설치가 증가되고는 있으나 순수하게 지방정부가 자율적으로 필요에 의해 설치한 위원회는 43.2%에 불과하다. 이러한 상황에서 위원회의 95%는 폐지일 혹은 폐지에 정일이 따로 규정되어 있지 않아 위원회가 불필요하게 되어도 지방정부가 자율적으로 위원회를 정비하는 일도 쉽지 않다. 위원회의 소속기관도 특정 부서에 편중되어 기능의 중복가능성이 높으므로 전체적으로 위원회를 점검할 필요성이 있다. 또한 위원회의 구체적인 기능이 위원회의 명칭에 드러나지 않아 일반주민들의 접근이 어려운 상황이다.

둘째, 활동규칙의 적합성 관점에서 보면 구체적으로 관련된 사업이 존재하는 경우가 50.8%이다. 위원회의 기능과 역할을 정책단계별로 보면 47.7%의 위원회가 복합정책단계에서 기능하고 있어 지방정부 특유의 복합행정성이 드러나고 있다. 다만 아직까지는 지방정부의 장기적이고 미래지향적 의제를 검토하는 전략적 위원회의 성격은 부족하다. 또한 권한을 기준으로 볼 때 심사기능을 담당하는 위원회가 36.4%, 성격을 기준으로 볼 때는 주민대표성보다는 전문성을 요구하는 위원회가 81.1%로서 아직까지 주민참여적 성격의 위원회는 활성화되지 못하였다. 전체 위원회의 74% 정도에 대해 개의정족수와 의결정족수 규정이 갖추어져 있어 위원회의 최종 결정이 규정에 따라서 이루어질 수 있다.

셋째, 조직구성의 합리성 관점에서 보면 가장 중요한 위원장의 직급이 위원회의 성격에 맞지 않게 너무 높은 급으로 채워져 있어 위원들의 자율적인 의견 개진이 어려운 상황이다. 게다가 위원장의 수가 복수인 경우가 13.6%, 위원장이 공무원인 경우가 56.8%에 달해 위원회 의사결정의 신뢰성이 저하될 수 있다. 한편으로는 위원을 위촉할 때 중앙정부의 지침에 따라 위원회와 맞지 않은 획일적 기준을 맞추어야 하는 문제점도 발견되었다. 또한 위원회의 22%가 분과위원회를 구성하고 있어 위원회 자체가 중층구조화 되고 있으며 운영인력이 아예 없는 경우도 있어 향후 운영상의 어려움이 예상된다.

2. 지방정부 위원회제도 개선방안

1) 지방정부 위원회 관련 규정의 정비

지방정부가 위원회를 효율적으로 활용하기 위해서는 먼저 위원회와 관련된 규정을 총괄적으로 정비해야 하며 다음과 같이 기본 사항이 포함되어야 한다.

첫째, 위원회 설치근거는 법령이나 조례에 근거토록 하여야 한다. 그러나 설치근거가 존재 하더라도 특별히 검토한 사안도 없는데 반드시 위원회를 두어야 하는 것은 아니다. 위원회 담당자들은 위원회가 기능적으로 필요하지 않더라도 설치근거가 법규에 존재하는 경우에는 부담을 갖고 위원회를 구성하게 되는데 이는 법규를 지나치게 경직적으로 해석한 결과이다. 설치근거에 위원회를 두어야 한다고 규정하더라도 유연하게 해석하여 검토할 사안이 발생한 경우나 필요한 경우에만 설치하는 것으로 이해할 필요가 있다. 이와 관련하여 각종 법률 및 조례에 ‘위원회를 두어야 한다’는 식의 무조건적인 강제규정은 개정할 필요가 있으며 임의규정으로 변경하여야 한다. 또한 위원회 관련 설치근거가 명확하고 기능적으로 필요하다 할지라도 반드시 독립된 위원회로 구성할 필요는 없으며 기존에 존재하고 있는 위원회 중 유사기능을 수행하는 위원회가 있다면 통합하여 운영할 수 있다.

둘째, 위원회의 설치일 및 폐지일은 날짜로 명시하는 것이 바람직하다. 만약 예정된 기일을 넘겨 위원회를 존속시킬 필요가 있다면 폐지예정일에 다시 재고할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 최근에 법규정과 관련하여 일몰제가 논의되고 있으나(2006년도 위원회 정비 및 운영지침, 2006) 일괄적인 일몰제 기준은 지방정부의 자율성을 저해할 수 있으므로 개별 위원회의 근거가 되는 규정에 존속기간을 날짜로 규정하는 것이 더 명확하고 현실적이라고 할 수 있다. 개별 위원회별로 근거규정을 존속기간을 일일이 규정하는 것은 그만큼 위원회의 역할이 중요하므로 설치여부부터 신중하게 결정한다는 의미이다.

셋째, 위원회 운영과 관련하여 의결정족수는 반드시 규정되어야 한다. 특히 심사, 의결과 같이 중요한 권한을 행사하는 위원회는 반드시 위원회 개의정족수와 심의정족수를 규정하도록 하여야 할 것이다.

넷째, 위원회가 대부분 비상설로 구성되기는 하나 엄연한 조직구조이고 지역주민의 세금이 소요되는 기관이므로 각 지방정부별로 총괄적 관리규정을 두어야 한다. 총괄적 관리규정에는 위원회의 기본적인 제도 요소들이 포함되어야 한다.

〈표 12〉 자치단체별 위원회 관련 총괄 규정 현황

지역	관할구역	총괄위원회
대구	본청	대구광역시각종위원회구성및운영조례
광주	본청	광주광역시각종위원회구성및운영등에관한조례
	남구	광주광역시남구각종위원회구성및운영등에관한조례
	북구	광주광역시북구각종위원회구성및운영조례
울산	본청	울산광역시각종위원회수당및여비지급조례
	중구	울산광역시중구각종위원회수당및여비지급조례
	남구	울산광역시남구각종위원회수당및여비지급조례
	동구	울산광역시동구각종위원회수당및여비지급조례
	북구	울산광역시북구각종위원회수당및여비지급조례
	울주군	울산광역시울주군각종위원회수당및여비지급조례
경기	광명시	광명시각종위원회관리지침
강원	본청	강원도각종위원회구성및운영등에관한조례
	동해시	동해시각종위원회구성및운영등에관한조례
	삼척시	삼척시각종위원회구성및운영등에관한조례
	철원군	철원군각종위원회구성및운영등에관한조례
	횡성군	횡성군각종위원회구성및운영등에관한조례
충남	부여군	부여군각종위원회수당및여비지급조례
	서천군	서천군각종위원회수당및여비지급조례
경북	경주시	경주시각종위원회구성및운영에관한조례
	상주시	상주시각종위원회구성및운영에관한조례

그런데 현재 위원회 관련 총괄규정이 존재하는 지방정부는 앞의 표와 같이 20곳으로 광역 자치단체수준의 지방정부는 대구, 광주, 울산, 강원도 4곳에 불과하다. 위원회 총괄규정의 내용도 예산지출을 위한 법적 근거를 만들기 위함이어서 대부분 수당 및 여비지급에 관한 것만 규정하고 있으며 위원회의 제도, 구성, 운영 등을 망라하는 총괄적 내용은 아니다. 따라서 지방정부에서 자율적이고 총괄적인 위원회 제도가 이루어지기 위해서는 총괄관리규정의 제정이 시급하다.

다섯째, 지방정부 위원회와 관련하여 행정안전부는 위원회 관리지침을 두고 있는데 조직 관리의 기본원칙을 제시하는 것은 좋으나 과도한 규제는 바람직하지 않다. 따라서 구체적으로 여성위원 의무비율 등 위원회 구성원비율을 규제하기 보다는 위원회의 기능이나 위원의 소속 등 이해관계를 고려하여 위원회에서 논의할 사안을 기준으로 찬성이나 반대 등 이해관계유형을 구분하고 이에 따른 위원위족의 적절한 비율을 제시하는 것이 더 현실적이다(안성민, 2000:3). 또한 시민단체위원의 비율을 구체적으로 규제하기 보다는 시민단체가 다변화되고 질적 및 양적 차이가 커져가는 상황을 고려하여 대상이 되는 시민단체 유형, 해당 시민단체내의 직급이나 경력 등의 최소한의 자격조건 등 일정한 기준을 제시하고 시민단체 내부에서 기준에 따라 적절한 사람을 추천하도록 하는 것이 바람직하다.

2) 위원회의 주민참여성 강화

중앙정부와는 달리 주민생활의제가 많고 주민접근성이 높은 지방정부의 특성을 살리기 위해서는 위원회의 주민참여성을 강화하기 위한 몇 가지 조치가 필요하다.

첫째, 위원회 활동의 공개를 제도화 할 필요가 있다. 예를 들면 위원회 구성부터 외부공모를 실시하고 회의록을 철저히 관리하며 위원회 활동 수준에 따라 관련 정보를 외부로 공개하는 등의 절차가 필요하다 하겠다. 나아가 원칙적으로 위원회의 구성 및 운영은 공개로 하되 특별히 필요한 경우에 한해서 비공개로 하는 것이 참여를 지향하는 지방정부 위원회 제도 원리에 더 적합하다.

둘째, 현재처럼 위원회의 활동이 외부로 공개되지 않고 있는 상황에서 관련 규정의 정비에 시간이 걸리더라도 최소한 위원회의 명칭부터 주민지향적으로 명명될 필요가 있다. 명칭이 위원회의 기능과 목적을 공식적으로 잘 나타내고 있다면 일반주민들은 위원회 명칭만 보고도 위원회의 활동을 쉽게 짐작할 수 있게 된다. 위원회의 활동이 외부에 공개되지 않고 있는 현재로서는 위원회 활동을 간접적으로 유추할 수 있는 유일한 통로는 위원회의 명칭이다. 우선 위원회의 명칭은 궁극적으로 주민을 위한 것이므로 주민들이 알기 쉽고 구체적인 위원회의 권한과 기능이 드러나도록 직접적으로 검토해야 되는 심의 대상, 사업, 정책 등의 용어와 위원회가 수행하는 기능으로서 심의, 자문, 조정, 의결 등의 용어가 포함되도록 명명되는 것이 바람직하다.

3) 지방정부 자율적인 위원회 정비 및 활성화

서울시의 사례에서 보면 지방정부 위원회의 35.6%는 법령에 따라 설치된 것으로서 지방정부가 위원회를 자율적으로 정비하기 어려운 상황이다. 따라서 먼저 중앙정부 차원에서 각종 법령에 규정된 위원회 관련 규정을 총괄적으로 정비하고 가능하면 임의규정으로 두거나 기존에 운영되고 있는 유사 위원회를 활용하도록 규정하는 것이 타당하다. 또한 위원의 구성이나 운영과 관련하여 개별 위원회별로 획일적인 규정을 두기보다는 가능하면 지방정부 차원에서 자율적으로 규제하도록 함이 타당하다. 지방정부 차원에서는 자율적으로 위원회를 운영하고 정비할 수 있는 다음과 같은 몇 가지 방안을 마련하는 것이 필요하다.

첫째, 지방정부가 자율적으로 문제가 있는 위원회를 검토하여 폐지하기 위해서는 먼저 자체적으로 위원회 현황을 살펴보아야 한다. 위원회 현황을 가장 쉽게 살펴볼 수 있는 방법은 지방정부 전체의 위원회 조직도를 작성해 보는 것이다. 지방정부가 소관 위원회 전체에 대해 주기적으로 위원회 조직도를 작성해 보면 위원회 간 위계나 기능의 중복성 등을 쉽게 검토할 수 있다. 하나의 위원회 내 위원들은 수평적 지위를 가지나 다수 위원회 간 위원들이 반드시 수평적 관계는 아니므로 위원회 조직도는 위원회 통합관리에 유용한 도구가 될 것이다.

둘째, 다음으로 문제가 있는 위원회를 폐지할 때는 원칙에 따라야 한다. 위원회는 제도적 측면, 구성적 측면, 운영적 측면, 효과적 측면에서 그 적합성을 판단할 수 있으므로 네 가지 측면의 분석을 통해 정비하는 것이 타당하다. 예를 들어 제도적 정합성과 효과의 유효성이 떨어지는 위원회는 위원회 전체 체계 하에서 재구성하는 것이 바람직하므로 설치근거, 설치목적, 설치기능 등의 정합성이 떨어지고 효과적 측면에서 회의개최실적 및 예산사용 등이 심히 저조한 위원회들은 아예 폐지하고 반대로 제도적 완성도가 높고 효과가 높은 것으로 판단되는 위원회는 오히려 활성화할 필요가 있다. 또한 구성의 타당성과 운영의 합리성이 떨어지는 위원회는 제도자체는 존속시키더라도 관리 개선의 대상으로 할 수 있을 것이다. 다만 위원회의 정비는 이미 구성되어 활동하고 있는 위원회에는 큰 타격이 될 수 있으므로 일정한 정비절차 혹은 경과규정을 두어 정비하는 것이 타당하다.

지방정부에서 위원회가 정책형성과 주민참여에 있어 중요한 역할을 수행하기는 하지만 각 과 수준에서 위원회가 운영되는 과정에서는 지방정부의 전체 정책의 틀을 고려하기 보다는 단기적인 담당 업무 해소에만 초점을 두게 되며 이 과정에서 기존의 위원회와 기능중복이나 전체적인 정책체계로부터의 괴리가 발생할 수 있다. 비록 위원회가 일종의 비상설 조직으로서 독립제 조직의 보조역할에 머물고는 있으나 엄연한 공공조직으로서 지방정부의 중요한 역

할을 담당하므로 전체 정책체계 내에서 운영되는 것이 바람직하다. 이를 위해 지방정부는 중앙정부 위원회의 원칙을 그대로 적용하여 운영하기 보다는 위원회 총괄규정을 재정비하고 다양한 형태의 위원회를 실험적으로 운영하는 등 자율적이고 주도적으로 자체 위원회를 활성화할 필요가 있겠다.

【참고문헌】

- 김병섭 외.(2001). 조직의 이해와 관리, 대영문화사.
- 김병섭·김 철.(2001). “정부위원회 조직의 개혁 : 반복되는 답과 잃어버린 질문”.
- 김상겸.(2005). “정부자문위원회에 관한 헌법적 연구”, 헌법학연구, 11(2).
- 김정해·조성한.(2007). “정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 현대사회와 행정, 17(2).
- 김 철.(2003). “정부위원회 제도 정비의 정치경제학-정부위원회 조직개혁의 분석과 평가”, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 김태균.(2005). “시민단체의 정책참여 강화 및 정부의 파트너십 제고”, 한국비영리학회 2004년도 추계 학술대회 발표논문집.
- 김호정.(2007). “대통령 소속 위원회 운영과 행정조직법정주의”, 외법논집, 27.
- 목정휴·정광호.(2006). “공공정책의 인문적 요소 탐색 : 사회과학 문헌, 정책사례, 정부자문위원회에 대한 분석을 중심으로”, 한국행정학보, 40(2).
- 문병기.(2000). 자치단체 자문위원회제도의 공법선택론적 해석 : 서울시 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보, 12(1).
- 민진.(2004). 조직관리론, 대영문화사.
- 박성민·김철·권성욱.(2003). “주민참여기제로서의 위원회연구”, 한국지방자치학회보, 15(3).
- 서울시.(2007.12). “위원회 정비계획”.
- 서울시.(2008). 2008년 위원회 정비방안.
- 안성민.(2000). “정부위원회의 여성참여와 정책결정”, 한국행정학회 기획세미나·국제포럼 논문집.
- 안용식.(1991). “한말 및 일제초기 지방에 있어서의 자문기관에 관한 연구-지방위원회를 중심으로-”, 사회과학논집, 22.
- 양덕순.(2000). “제주도지방정부의 위원회제도 고찰”, 한국토지행정학회보, 7.
- 오석홍.(1998). 행정학, 나남출판.
- 우윤석.(2005). “정부생산성 향상을 위한 대통령 자문위원회의 위상과 문제점에 관한 연구: 국가균형발전위원회를 중심으로”, 생산성논집, 19(4).
- 유재원.(2003). “시민참여의 확대방안 : 참여민주주의의 시각에서”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
- 윤명선.(1996). “대의제와 시민참여-미국의 시민참여제도를 중심으로”, 공법연구, 24(3).
- 윤상우.(2005). “민주화이후 관료독점적 정책생산구조의 변형과 재편”, 동향과 전망, 69.
- 이승중.(1997). “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제 : 뉴욕시의 지역위원회(community boards)를 중심으로”, 한국정치학회보, 31(4).

- 이창원·최창현.(2006). *새조직론, 조직문화사*.
- 전영평·장임숙.(2005). “지방정부위원회 운영의 비판적 고찰”, *한국행정논집*, 17(1).
- 정상호.(2003). “한국과 일본의 정부 위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교 연구”, *한국정치학회보*, 37(2).
- 정성길.(2000). *행정학의 새로운 이해*, 대명출판사.
- 주성수.(2004). “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도 : 정책 갈등 해결방안의 탐색”, *경제와 사회*, 가을호 63.
- 최무현·조창현.(2008). “정부위원회 인적특성과 정책효과성 : 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로”, *행정논총*, 46(2).
- 행정자치부.(2006). “2006년도 위원회 정비 및 운영지침”.
- 행정안전부.(2008). *정부위원회 정비계획(안)*.
- 행정안전부.(2008). *정부위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안*.
- Eger III, Robert J.(2005). “Casting Light on Shadow Government : A Typological Approach”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:125-137.
- Forbes, D. P. & Milliken, F. J.(1999). *Cognition and Corporate Governance : Understanding Boards of Directors as Strategic Decision-Making Groups*, *Academy of Management Review*, 24(3): 489-505.
- Hayes, Vernon R.(2000). “Trying to Obey the Law the Federal Advisory Committee Act, the Courts, and the Common Sense Initiative”, *Administration & Society*, 32(2).
- Henry, Gary T. & Harms, Stephen W.(1987). “Board Involvement in Policy Making and Administration”, *Public Administration Review*, March/April.
- Ingley, Coral & van der Walt, Nick.(2002). “Board Dynamics and the Politics of Appraisal”, *Board Dynamics*, 10(3).
- Michell, Jerry.(1997). “Representation in Government Boards and Commissions”, *Public Administration Review*, 57(2): 160-167.
- Price, James L.(1963), “The Impact of Governing Boards on Organizational Effectiveness and Morale”, *Administrative Science Quarterly*, 8(3): 361-378.
- Sahiman, William A.(1990). “Why Sane People Shouldn't Serve on Public Boards”, *Harvard Business Review*, May-June.
- Thurson, W. E. et al.(2004). “Hearing Silenced Voices : Developing Community with an Advisory Committee”, *Development in Practice*, 14(4).