

## 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석

### An Analysis on Committees of Local Governments in Japan and Korea

주 재 복\* · 하 동 현\*\*

Joo, Jae-Bok · Ha, Dong-Hyun

#### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 제도 분석
- IV. 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 운영실태 분석
- V. 분석결과 및 시사점

본 연구는 한국과 일본의 지방자치단체 위원회의 제도와 운영 실태를 비교분석하고, 분석결과를 토대로 한국의 지방자치단체 위원회 운영에 대한 시사점을 모색하는 것이다. 첫째, 한국과 일본 모두 자치단체 위원회의 설치는 지방자치법과 개별 법령에 근거하고 있으며, 원칙적으로는 조례 등 자치단체의 자치법규를 통하여 설치하도록 하고 있었다. 둘째, 한국은 일본에 비해 법령상 위원회가 많은 반면에 일본은 자치법규에 의한 위원회가 많았다. 셋째, 한국은 일반행정 및 국토개발과 관련된 위원회가 많은 반면에 일본은 주민생활과 밀접한 위원회가 많았다. 넷째, 한국과 일본 모두 자치단체 위원회는 자문위원회보다 심의의결위원회가 많은 것으로 나타났다. 다섯째, 위원회 위원의 구성과 관련하여 한국이 일본 보다 위원회 위원의 수가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 마지막으로 위원회 회의 개최 실적과 관련하여 한국과 일본 모두 년 1회 이하 회의를 개최하는 위원회가 많은 것으로 나타났고, 그 수는 상대적으로 한국이 많았다.

분석결과 한국과 일본의 자치단체 모두 다양한 위원회를 설치하여 운영하고 있었다. 그러나 한국의 경우 법령상 위원회가 지나치게 많았으며, 위원회의 운영 실적도 한국이 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 따라서 본래의 목적을 실질적으로 달성하지 못하는 위원

\* 한국지방행정연구원 연구위원(주저자)

\*\* 안양대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2013. 5. 12, 심사기간(1차): 2014. 5. 12 ~ 5. 30, 게재확정일: 2014. 5. 30

회를 중심으로 지속적으로 정비해 나갈 필요성이 있다는 것을 알 수 있었다. 일본의 경우에는 이미 설치된 부속기관 중에서 소기의 목적을 달성한 것, 사회경제 정세 변화 등에 따라 필요성이 상당히 감소된 것, 활동이 매우 활발하지 않는 것, 타 행정 수단 등으로 대응할 수 있는 것, 설치목적, 소장사무, 위원 구성이 타 부속기관과 유사하거나 중복된 것, 행정의 종합성과 효율성의 확보라는 견지에서 통합이 바람직한 것이 있다면 폐지되거나 통합하도록 법으로 규정하여 관리하고 있었다. 따라서 한국의 경우에도 자치단체가 위원회를 지속적으로 정비할 수 있도록 관련 법률 규정을 만들 필요가 있다. 또한 개별 법령으로 위원회 설치를 의무화하고 있는 규정은 법령을 개정하여 자치단체가 필요한 경우에 조례를 통하여 설치하도록 하여야 하며, 특히 주민생활과 밀접한 관련이 있는 위원회 중심으로 자치단체가 자율적으로 설치되도록 하는 등 관리가 필요하다.

□ 주제어: 위원회제도, 지방자치단체 위원회, 한일 비교

This paper is to analyze actual states of committees of local government in Japan and Korea with a comparative approach and to suggest recommendations through research implications. Several key findings are as follows. First, governmental committees in both countries are established by by-laws of local governments which are based on Local Autonomy Act and each statutory regulations. Second, committees of local governments in Korea are mainly installed by statutory ordinance, those in Japan are chiefly created by by-laws. Third, Korean local governments have relatively many committees regarding general public administration and land planning, but Japanese ones operates committees on the issues of everyday life of local residents. Fourth, local governments in both countries have more deliberative and adjudicative committees than advisory ones. Fifth, committees in Korean local governments have more members than Japanese ones in terms of their composition.

Finally, most committees in both nations hold less than one session a year, and ratio of those committees are higher in Korea than in Japan. This study recommends that Korean local governments need to improve through measures of abolishing committees which are sleeping or not reaching goals. In Japan, governmental committees in local governments have been invalidated or integrated in cases that original goals are accomplished, necessities are critically reduced, functions are inactive, alternatives are able to be introduced, and so on. Korean central and local governments are necessary to improve legal framework to encourage efficiency and effectiveness in operating and maintaining various types of committees of local governments. In particular, it is

necessary to stimulate to install and operate everyday-life-related committees rather than ones on general public administration and land planning which are mainly based on laws and ordinances in a national level.

□ Keywords: committee, local government, comparison of Japan and Korea

## I. 서론

위원회는 중앙정부와 지방자치단체의 정책과정에 각계 전문가를 참여시킴으로써 합리적인 의사결정을 이끌어 내기 위하여 설립되는 합의제 조직체이다. 그러나 한국의 경우 위원회의 수가 너무 많을 뿐만 아니라 일부 위원회는 부실과 비리의 온상이 되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 지방자치단체 위원회의 경우에도 마찬가지로 비판을 받고 있다. 즉, 지방자치단체의 경우에도 유사·중복 기능을 수행하거나 불필요한 위원회가 많아 행정비용이 증가하고 있으며, 또한 위원회의 부실 운영으로 오히려 행정 책임성이 저하되고 있다는 비판을 받고 있다. 또한 개별 법률에 설치 근거를 두는 위원회의 경우 대부분이 지방자치단체의 필요성 여부와 관계없이 의무적으로 설치하도록 하고 있어 불필요한 위원회가 남설 되는 문제점도 지니고 있다는 비판도 받고 있다.

이러한 문제점을 인식하여 정부에서는 지방자치단체에게 불필요한 위원회의 폐지, 유사·중복 기능 위원회의 통·폐합을 권고하고, 또한 소관 부처에는 근거 법령을 정비하도록 요청하는 등 지방자치단체 위원회를 정비하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 지방자치단체의 위원회는 오히려 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2012년 12월 말 기준으로 지방자치단체의 위원회 수는 18,771개로 나타나고 있으며, 이는 2007년 12월 말과 비교하여 2,185개 증가한 수치이다(안전행정부 내부자료, 2013년). 이러한 관점에서 지방자치단체의 위원회가 설립 목적에 맞게 적절하게 운영되는지 검토할 필요가 있다. 또한 지방자치단체 위원회가 지방행정의 전문성 향상에 실제로 도움을 주고 있는지를 분석해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제 인식 하에서 한국과 일본의 지방자치단체 위원회의 운영 실태를 비교분석해 보고자 한다. 그리고 비교분석 결과를 토대로 한국의 지방자치단체 위원회가 실제로 불필요하게 남설·운영되고 있는지를 살펴보고, 이를 토대로 우리나라 지방자치단체 위원회의 효과적인 운영을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 먼저 지방자치단체 위원

회에 대한 이론적 배경 및 선행 연구를 살펴보고, 한국과 일본의 지방자치단체 위원회를 비교분석하는 분석틀을 제시한다. 둘째, 한국과 일본의 지방자치단체 위원회의 제도 및 운영 실태를 실증적으로 비교분석해 보고자 한다. 마지막으로 이론적 논의와 실태분석 결과를 토대로 지방자치단체 위원회의 바람직한 운영 방안을 시사점으로 제시하고자 한다. 본 연구의 주요 연구방법은 문헌연구와 사례분석이다. 먼저 문헌연구로는 지방자치단체 위원회 관련 국내의 기존 문헌 및 관련 법령 및 조례 등을 분석한다. 다음으로 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태를 비교분석하기 위하여 한국의 경기도와 일본의 가나가와현을 대상으로 사례분석을 하고자 한다.<sup>1)</sup>

## II. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 위원회의 의미

위원회(committee) 제도는 민주주의 체제에서 널리 활용되고 있는 다양한 시민참여제도의 하나로 특정 분야의 전문가나 정부 정책에 직접적으로 영향을 받는 사람 등이 대등한 입장에서 정부의 정책과정에 참여하는 제도이다. 즉, 위원회는 복수의 자연인으로 구성되는 합의제 기관으로서 특정한 문제에 대하여 토의하거나 결정하기 위해 사전에 준비된 계획에 따라 조직의 문제에 합의하는 인간 집단이다(Urwick, 1950; Wheare, 1950; Hicks & Gullett, 1976; Fliner, 1986). 법률상 정의를 보면, 위원회는 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 위하여 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관으로 정의할 수 있다(행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률, 제2조 1항). 최종적인 의사결정을 1인이 하는 단독제를 1인 지배형, 합의제 기관을 다수 지배형이라고 한다면, 위원회는 다수 지배형로 분류하기도 한다(오세덕·박연호, 1995). 또한 위원회 조직은 관료제 조직과 달리 대등한 입장에 있는 사람들이 회의에 참여하여 의사결정을 한다는 점에서 수평적 조직에 해당된다(Pfiffner, 1946). 위원회 조직의 성립 배경으로는 행정기능의 양적 확대와 질적 변화를 들 수 있다. 오늘날의 행정은 준입법적·준사법적 기능까지

1) 가나가와현은 도쿄 인근에 위치하고 있다. 인구는 9,029,996명(2010년)이고, 19시 13정 1촌으로 구성되어 있다. 가나가와현은 일본의 47개 도도부현의 하나로 총생산 4위의 거대 광역자치단체이다. 경기도와는 자매결연도시로 20년 이상 교류하고 있다. 인구 및 국가 내의 위상, 지역적 친밀성을 기반으로 경기도와 가나가와현을 비교 대상으로 선정하였다.

담당하게 됨에 따라 보다 전문적 지식을 바탕으로 신중한 결정이 요구되고 있다. 따라서 단독제 또는 계층제로는 해결하기가 어려운 문제를 결정하는데 유용하게 활용될 수 있다. 우리나라에서 위원회 제도가 활성화 된 것은 김대중 정부 이후 시민참여제도 중의 하나로 사회민주화, 지방자치와 분권, 전문주의, 대표성 확보 등의 경향에 대응하는 제도적 참여의 확산을 반영한 것이다(전영평·장임숙, 2005).

## 2. 위원회의 유형

넓은 의미의 위원회는 집행기관이나 의결기관의 성격을 지닌 위원회뿐만 아니라 자문기관, 조사연구기관, 또는 특정 문제에 대한 심의기관, 조정기관, 건의기관의 성격을 가진 위원회를 포괄한다(오세덕·박연호, 1995). 또한 위원회에는 테스크 포스(task force), 팀(team), 집단(group), 이사회(board) 등으로 불리는 조직형태들도 모두 포함된다(Luthans, 1991; 1992). 위원회에 대한 유형화는 학자들에 따라 매우 다양하다. 크케는 권한과 기관의 성격에 따른 분류와 내용과 기능에 따른 유형화로 나눌 수 있다. 가장 많은 유형화의 기준이 되는 것은 위원회의 권한과 기관의 성격으로 분류하는 방식이다. 행정학자들은 이러한 기준에 따라 김운태(1985)는 자문위원회, 조정위원회, 결정작성위원회, 행정위원회, 민진(1996)은 집행위원회, 독립규제위원회, 자문위원회, 조정위원회, 백완기(1998)는 자문위원회, 조정위원회, 특별위원회, 결정작성위원회, 독립규제위원회, 그리고 박동서(2001)는 자문위원회, 행정위원회, 독립규제위원회 등으로 다소 상이하게 분류하고 있다.

권한이나 성격에 따른 위원회의 유형화는 법적 또는 현실적 구분에는 매우 유용하지만, 그 성과를 평가하거나 존재 기준을 설정하는 등 운영적인 차원에서 구분하여 활용하기에는 어려운 점도 존재한다는 지적을 받고 있다(김정해·조성한, 2007). 권한과 기관의 성격에 따른 분류로 제시하고 있는 대표적인 위원회로는 자문위원회와 행정위원회가 있다. 자문위원회는 특정 개인 또는 조직 전체에 대한 자문을 목적으로 설치된 참모기관의 성격을 지닌 합의제 기관을 의미한다. 자문위원회의 결정은 법적 구속력을 갖지 못하며, 자문위원회의 기본 목적은 행정 관료들에게 전문적 지식을 제공함으로써 그들의 판단력을 보충하고, 독선화·특권화되기 쉬운 관료제에게 민주성을 부여한다(김귀영, 2009; 백완기, 1998). 자문위원회는 시민의 참여뿐만 아니라 기술적이고 정책적인 이슈에 대하여 전문가의 조언을 얻기 위해 활용되기도 한다. 반면에 행정위원회는 관청으로서의 성격을 가진 합의제 행정기관을 의미한다. 행정위원회의 결정은 법적 구속력을 가지며, 규제업무, 준입법·준사법 활동, 정책결정·기획·집행·조정 등 적극적인 업무를 수행한다.

다음으로 위원회가 다루는 내용과 기능을 중심으로 유형화한 연구로는 위원회를 어젠다

(agenda)위원회, 정보위원회, 갈등조정위원회의 세 가지 유형으로 구분한 Zegart(2004)의 연구가 대표적이다. 어젠다 위원회는 공공의제 설정, 정보위원회는 정보 제공, 갈등조정 위원회는 갈등 조정의 기능을 수행한다. 또한 Zegart(2004)의 유형에서 어젠더 위원회는 국민의 참여기능이 보장되어야 하며, 정보위원회는 위원회의 전문성이 확보되어야 하고, 갈등조정 위원회는 독립성이 보장되어야 한다(김정해·조성한, 2007). 이처럼 내용과 기능을 중심으로 위원회 유형을 분류하면 위원회의 목적과 활동이 명확하게 나타난다. 따라서 내용과 기능을 중심으로 구분하는 유형화가 조직 존재의 논의나 성과평가를 위한 기준 설정 등 운영적 차원에서 권한에 의한 유형화 방식보다 더 유용한 방식으로 간주된다(김정해·조성한, 2007).

### 3. 지방자치단체 위원회의 성격

지방자치단체의 위원회란 지방자치단체가 특정 문제에 대해 서로 다른 의견을 조정하고, 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 이끌어내기 위해 복수의 자연인으로 구성된 합의제 기관이다(김귀영, 2009; 전영평·장임숙, 2005). 지방자치단체의 위원회는 중앙정부 위원회와 몇 가지 다른 차이점을 가지고 있다(김귀영, 2009). 먼저 중앙정부에 비해 지방자치단체 위원회에서 논의되는 의제는 주민생활에 밀접한 것이므로 전문가의 전문적 판단을 구하는 제도라기보다는 주민참여의 통로로 인식하는 경향이 강하다(정홍익·김호섭, 1991; 박성민 외; 전영평·장임숙, 2005). 둘째, 지방자치단체 위원회의 활동은 특정 단계에서 이루어지기 보다는 정책의 전 단계, 즉, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등과 같이 복합적으로 연결된 모든 단계에서 이루어진다. 셋째, 지방자치단체 위원회는 중앙정부 위원회보다 지역주민의 참여 활동에 있어 존재의 가치가 더 크기 때문에 위원회의 활동에 대한 공개가 필요하다. 마지막으로 지방자치단체 위원회와 관련된 기본적인 사항은 조례를 근거로 해야 한다는 점이다. 지방자치단체 위원회와 중앙정부 위원회의 성격 차이를 종합하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 중앙정부 위원회와 지방자치단체 위원회 비교

| 중앙정부 위원회    | 비교기준 | 지방자치단체 위원회 |
|-------------|------|------------|
| 중앙정부        | 주체   | 지방자치단체     |
| 외부 전문가의 참여  | 대표성  | 지역주민의 참여   |
| 정책결정 및 정책평가 | 정책단계 | 종합적 정책과정   |
| 비공개         | 공개여부 | 공개         |
| 법령          | 제도근거 | 조례         |

자료: 김귀영(2009)에서 보완.

#### 4. 지방자치단체 위원회에 관한 선행연구

지방자치단체 위원회에 관한 선행연구의 초점은 주로 위원회의 기능과 운영에 두고 있다. 지방자치단체 위원회의 기능과 운영에 초점을 둔 연구에는 정홍익·김호섭(1991), 이명재(1996), 이만형 외(2000), 송인숙·제미경(2002), 박성민 외(2003), 조선일(2004), 전영평·장임숙(2005), 김귀영(2009), 강태구(2009) 등이 있다. 이들 연구들은 위원회제도에서 시민참여가 매우 중요한 요소임에도 불구하고 시민참여제도로서 위원회는 파행적인 운영과 행정기관의 일방적인 주도로 자발적인 시민참여를 이끌어 내지 못하고, 형식적인 운영에 그치고 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 박성민 외(2003)의 연구는 서울시 관악구 산하의 위원회를 중심으로 운영 실태를 분석한 결과 위원회 내의 민주적 결정방식, 정부의 일방적 정책집행 지양 등 위원회제도가 가지는 단점을 비교적 잘 극복하고 있으며, 사안에 따라서는 시민참여가 충분히 가능하다는 점을 지적하고 있다.

지방자치단체 위원회에 대한 선행연구는 크게 지방자치단체 위원회 전반에 관하여 분석한 연구와 특정 위원회 사례를 중심으로 분석한 연구로 나눌 수 있다. 지방자치단체 위원회 전반을 분석한 연구로는 전영평·장임숙(2004), 김귀영(2009)의 연구가 대표적이다. 그리고 특정 위원회를 사례로 분석한 연구로는 박성민 외(2003), 조선일(2004), 강태구(2009) 등의 연구가 대표적이다. 지방자치단체 위원회에 대한 선행 연구들은 다양한 요인과 변수를 제시하고 있다. 조선일(2004), 박성민 외(2003), 이만형(2000) 등의 연구는 지방자치단체 위원회를 구성 차원과 운영차원에서 분석하고 있다. 한편 정홍익·김호섭(1991), 송인숙·제미경(2002), 정영평·장임숙(2005), 김귀영(2009) 등의 연구는 위원회 구성 차원과 운영 차원에 제도 차원을 포함하여 분석하고 있다. 결국 지방자치단체의 위원회를 분석하기 위한 기준 및 변수는 연구자들이 연구의 목적에 따라 다양하게 선정하여 분석하고 있다. 지방자치단체 위원회에 대한 선행연구들이 제시하고 있는 요인 및 변수를 종합적으로 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 지방자치단체 위원회에 대한 선행연구에서 제시된 요인 및 변수

| 연구자                  | 요인    | 분석 기준 및 변수                      |
|----------------------|-------|---------------------------------|
| 이만형 외<br>(2000)      | 구성 차원 | 전문성, 대표성                        |
|                      | 운영 차원 | 효율성                             |
|                      | 제도 차원 | 조례의 제정여부와 구성비교                  |
| 송인숙<br>제미경<br>(2002) | 운영 차원 | 개최횟수와 회의 내용                     |
|                      | 구성 차원 | 위원수와 위원구성 내용                    |
| 박성민 외<br>(2003)      | 구성 차원 | 위원 비율과 시민대표의 전문성과 대표성           |
|                      | 운영 차원 | 회의개최여부, 참여율                     |
|                      | 효과 차원 | 의사결정에서 시민의 역할 및 영향력             |
| 조선일<br>(2004)        | 구성 차원 | 독립성, 전문성, 대표성                   |
|                      | 운영 차원 | 회의개최, 심의과정, 심의결과                |
| 전영평<br>장임숙<br>(2005) | 구성 차원 | 인적 구성(민간/공무원), 겸임, 연임,          |
|                      | 운영 차원 | 회의록 미작성 및 회의록 비공개, 절차준수 미 이행    |
|                      | 제도 차원 | 법령, 조례 및 규칙 검토                  |
| 김귀영<br>(2009)        | 구성 차원 | 조직구성의 합리성: 위원장, 위원, 하부구조        |
|                      | 운영 차원 | 활동규칙의 적합성: 설치목적, 기능과 역할, 정족수 규정 |
|                      | 제도 차원 | 존재근거의 타당성: 법근거, 존속기간, 명칭, 소속    |

자료: 전영평·장임숙(2005)에서 보완

## 5. 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태를 비교분석하고, 이를 토대로 한국 지방자치단체 위원회의 바람직한 역할을 모색하는 것이다. 본 연구에서는 이론적 논의 및 선행연구에 대한 분석을 바탕으로 다음과 같은 변수를 선정하여 한국과 일본의 지방자치단체 위원회를 분석하고자 한다. 먼저 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 설치 법령을 분석하고자 한다. 둘째, 한국과 일본 자치단체의 위원회 설치근거를 비교분석하고자 한다. 자치단체가 운영하고 있는 위원회의 설치 근거 규정이 법령인가, 또는 자치단체 조례 등 자치법규인가를 분석하고자 한다. 또한 근거 규정이 반드시 설치하여야 하는 강행위원회인지, 또는 필요에 의해서 설치할 수 있는 임의위원회인지를 분석하고자 한다. 셋째, 한국과 일본 자치단체 위원회의 성격을 분석해 보고자 한다. 자치단체 위원회의 소관부처나 위원회가 담당하고 있는 정책 분야를 중심으로 위원회의 성격을 분석하고자 한다. 넷째, 한국과 일본 자치단체 위원회의 기능을 분석하고자 한다. 자치단체의 위원회가 심의·의결 기능을 수행하는 위원

회인지, 또는 단순히 자문 기능만 수행하는지를 분석하고자 한다. 다섯째, 한국과 일본 자치단체 위원회의 구성과 관련하여 위원회 위원의 구성이 어떻게 이루어지는지를 분석하고자 한다. 위원회 위원 수와 위원의 임기도 함께 분석하고자 한다. 마지막으로 한국과 일본의 위원회 운영과 관련하여 연간 회의 개최 실적을 살펴보고자 한다. 한국과 일본의 지방자치단체 위원회에 대한 비교분석들을 종합적으로 정리하면 <표 3>과 같다

<표 3> 지방자치단체 위원회의 비교분석틀

| 변수      | 분석 내용   |
|---------|---|
| 설치 법령   | 자치단체가 위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있는 법령 분석  |
| 설치 근거   | 자치단체가 운영하고 있는 위원회의 설치 근거 규정이 법령인가, 또는 자치단체 조례 등 자치법규인가를 분석하고, 또한 근거 규정이 강행위원회인지 임의위원회인지를 분석 |
| 위원회 성격  | 자치단체 위원회의 소관부처나 위원회가 담당하고 있는 정책 분야를 분석  |
| 위원회 기능  | 자치단체의 위원회가 심의·의결기능을 수행하는 위원회인지, 또는 단순히 자문 기능만 수행하는지를 분석                                     |
| 위원 구성   | 자치단체 위원회별 전체 위원 수, 위원의 임기 분석  |
| 회의 개최실적 | 자치단체 위원회의 연간 출석 회의 수 분석   |

### Ⅲ. 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 제도 분석

#### 1. 한국의 지방자치단체 위원회 제도

한국과 일본의 지방자치단체 위원회 운영 실태를 비교 분석하기 전에 먼저 위원회의 설치 법령을 살펴보고자 한다. 한국의 지방자치단체의 위원회 설치 근거는 지방자치법 제116조 및 제116조의2에 의하거나 개별 법령, 그리고 지방자치단체의 조례나 규칙 등 지방자치단체의 규정에 의하도록 하고 있다. 즉, 한국의 경우 정부조직법 제4조(부속기관의 설치)와 제5조(합의제행정기관의 설치), 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제20조(자문기관의 설치)와 제19조(부속기관과 그 하부조직의 설치) 및 제21조(합의제행정기관의 설치), 지방자치법 제116조(합의제행정기관)와 제116의2(자문기관의 설치 등), 그리고 각 개별 법령에 규정된 위원회 설립에 관한 규정에 근거하고 있다.

한국의 경우 법률의 규정에 의하여 설립근거를 가지는 위원회는 행정위원회와 자문위원회

로 구분된다. 먼저 행정위원회는 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다고 규정하고 있다(정부조직법 제5조). 행정위원회에 관한 규정은 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제21조에도 규정되어 있다. 다음으로 자문기관에 관한 규정은 행정기관이 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관·교육훈련기관·의료기관·제조기관 및 자문기관을 둘 수 있다고 규정하고 있다(정부조직법 제4조). 그리고 행정기관의 조직과 정원에 관한 법률 제20조에서도 자문기관의 설치에 대해 규정하고 있다.

한국의 경우 지방자치법에서도 합의제 행정기관과 자문기관을 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 먼저 지방자치법(법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정) 제116조의 합의제 행정기관의 설치에 관한 규정을 보면, 지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있도록 하고 있다. 그리고 합의제 행정기관의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 다음으로 지방자치법(법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정) 제116조2는 자문기관의 설치 등에 관하여 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다. 그리고 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있도록 하고 있다.

한국의 경우 합의제 행정기관(행정위원회)의 설치요건은 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제5조에서 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것, 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성이 있을 것, 업무가 계속성·상시성이 있을 것 등이다. 그리고 행정위원회를 제외한 자문위원회 등은 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것이라는 요건 및 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것이라는 요건을 갖추어야 한다고 규정되어 있다.

## 2. 일본의 지방자치단체 위원회 제도

일본의 경우 한국의 위원회에 해당하는 제도적 장치로는 행정위원회(行政委員會), 부속기관(附屬機關), 그리고 간담회·협의회(懇話會·協議會)가 있다. 행정적 업무 수행에서 무엇이 요청되느냐, 예를 들어 정치적 중립성이나, 전문가의 기술적인 판단 등이 필요한가에 따

라 지방자치법이나 개별법, 또는 자치입법 등에 근거하여 위원회를 설치하여 행정업무의 효율성과 효과성을 확보하고 있다. 행정위원회의 설치 근거는 지방자치법 138조의4의 1항과 2항<sup>2)</sup>, 180조의5에 규정되어 있다. 지방자치단체는 집행기관으로서 위원회나 위원을 둘 수 있으며 위원회의 경우, 상위 법령과 저촉되지 않는 범위 내에서 관련 사무에 관한 규칙 등을 규정할 수 있다. 즉 단체장으로부터는 어느 정도 독립된 형태로 존재하면서 소관 사무에 대한 특정 행정권을 행사할 수 있는 지위권이 인정된다. 행정위원회에는 설치의 범위와 그 성격에 따라 종류를 구분할 수 있다.

먼저 모든 자치단체에 설치하도록 하고 있는 위원회로 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회·공평위원회, 감사위원회 등이다(지방자치법 180조의5 1항). 또한 자치단체 수준별로 설치되는 위원회가 규정되어 있다. 광역자치단체(도도부현)에는公安위원회, 도도부현 노동위원회, 수용위원회(收用委員會), 해구어업조정위원회(海區漁業調整委員會), 내수면어장관리위원회(內水面漁場管理委員會)가 있으며, 기초자치단체(시정촌)에는 농업위원회, 고정자산평가심사위원회(固定資産評價審査委員會) 등이다. 결국 행정위원회의 성격을 살펴보면 다음과 같은 정책분야에 설치하도록 하고 있다. 즉, 정치적 중립성이 무엇보다 중요하여 단체장으로부터의 독립적인 권한 행사가 보장되어야 하는 분야(선거관리위원회, 인사위원회,公安위원회, 교육위원회, 감사위원), 전문적 관점에서 외부 전문가의 판단이 필요한 분야(수용위원회), 이해관계자들의 직접적 참여가 요구되는 분야(농업위원회, 해구어업조정위원회) 등이다(宇賀, 2009:210).

둘째, 일본 지방자치단체의 부속기관은 지방자치법 138조의4 제3항에 근거하여 설치된다. 지방자치단체는 법률 또는 조례에 따라 집행기관의 부속기관으로서 자치분쟁처리위원, 심사회, 심의회, 조사회 등의 기관을 설치할 수 있다. 또한 지방자치법 외에 관련 법률에 근거하여 설치하기도 한다. 예를 들어 가나가와문화재보호심의회는 문화재보호법 제190법 제2항 규정을 바탕으로 설치되고 있다. 한편 “부속기관 설치에 관한 조례”에서 규정되는 기관의 조직, 관계 업무, 위원과 구성원 등 각종 운영에 필요한 사항은 일반적으로 규칙으로 정해진다. 부속기관은 특정 사항에 대하여 조사심의, 의견 개진, 때로는 알선, 조정, 권고를 실시하나 대체로 법적 구속력이 없는 자문기관이다. 하지만 일정한 권능이 부여되어 있거나 운영에 의해 상당한 위상과 구속력을 발휘하기도 한다. 개발심사회나 건축심사회는 심사청구에 대한 재결권을 행사하기도 하여 행정위원회에 준한다는 평가를 받기도 한다(宇賀,

2) 지방자치법 제138조의4 1항 보통지방공공단체에 그 집행기관으로서 보통지방공공단체의 장 외, 법률이 규정하는바에 따라 위원회 또는 위원을 둔다. 2항 보통지방공공단체의 위원회는 법률이 규정하는 바에 따라 법률 또는 보통지방공공단체의 조례 혹은 규칙에 위반하지 않는 한, 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙 그 외 규정을 정할 수 있다

2009:212). 위원회에는 필요에 따라 소위원회를 구성하여 전문적인 검토를 심화시키기도 한다. 예를 들어 가나가와현 아동복지심의회는 총회와 5가지의 소위원회를 두고 있다.

셋째, 일본 지방자치단체의 간담회·협의회는 지방자치단체의 요강이나 요령으로 설치된다. 하지만 법률에 근거하여 설치되는 경우도 있다. 도쿄만연안해안보전기본계획책정간담회는 해안법에 기초하여 전문가의 의견을 청취하고자 설치된다. 간담회·협의회의 요강 등에 설치목적, 의견청취 등의 실시사항 및 설치기관, 구성원의 수, 선임구분과 선임기간이 명시되어 있다. 간담회·협의회는 기본적으로 전문가의 의견을 청취하거나 이들과 의견을 교환하는 자리이다. 따라서 검토위원회, 평가검증위원회, 추진협의회 등으로 불린다. 그러므로 주민들과 관계자들에게 혼란을 주지 않도록 심의회, 심사회, 조사회 등의 이름을 붙이지 않도록 하고 있으며, 그 설립목적에도 심의, 자문, 답신 그리고 건의(建議) 등의 표현을 가능한 사용하지 않도록 하고 있다.

## IV. 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 운영실태 분석<sup>3)</sup>

### 1. 자치단체 위원회의 설치 근거 분석

자치단체의 위원회 설치 근거는 위원회의 설치 규정이 법령인가, 또는 자치단체 조례 등 자치법규인가를 분석하는 것이다. 행정위원회를 제외하고 2013년 7월 말 기준으로 경기도에는 총 114개의 위원회가 설치되어 있는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 경기도의 위원회는 법령에 근거하여 설치된 위원회가 74개로 전체 위원회의 약 64.9%를 차지하고 있으며, 경기도의 조례 등 자치법규에 근거하여 설치된 위원회는 40개(35.1%)인 것으로 나타났다. 경기도에 설치된 위원회의 설치 규정을 구체적으로 살펴보면, 법령상 위원회의 경우에는 강행위원회가 약 90%이고, 임의위원회는 10%인 것으로 나타났다. 반면에, 자치법규상 위원회는 강행위

3) 한국 경기도의 실태분석은 안전행정부의 협조를 얻어 경기도에서 작성해 온 자료를 기초로 하였다. 일본 가나가와현의 자료는 홈페이지를 통하여 수집되었다. 일본의 경우 정보공개조례에 따라 대부분의 자료가 검색가능하며 위원회의 회의 자료를 공개하고 있다. 가나가와현은 2011년에 전국정보공개도 조사(시민단체 전국시민옴부즈맨연락회의)에서 1위로 선정되는 등 정보공개가 매우 우수한 자치단체로 평가받았기 때문에 홈페이지의 자료를 분석하여도 한국과 비교하는 데 문제가 없다고 판단하였다.

4) 경기도의 행정위원회는 경기도행정심판위원회, 경기도소청심사위원회, 인사위원회, 기부심사위원회 등 4개가 있으며, 행정기관의 성격을 가지고 있기 때문에 실태분석에서 제외하였다.

원회가 70%, 임의위원회가 30%인 것으로 나타났다. 결국 전체적으로는 법령상 위원회의 경우에는 대부분이 강행 규정에 의하여 설치된 위원회이며, 자치법규상 위원회의 경우에도 조례에 강행 규정을 두고 설치하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

<표 4> 경기도 위원회의 설치 근거별 현황

| 설치근거      |        | 빈도(비율)     | 비율(%) |
|-----------|--------|------------|-------|
| 법령상 위원회   | 강행 위원회 | 66(89.2%)  | 57.9  |
|           | 임의 위원회 | 8(10.8%)   | 7.0   |
|           | 소계     | 74(100.0%) | 64.9% |
| 자치법규상 위원회 | 강행 위원회 | 28(70.0%)  | 24.6  |
|           | 임의 위원회 | 12(30.0%)  | 10.5  |
|           | 소계     | 40(100%)   | 35.1% |
| 합 계       |        | 114        | 100   |

일본의 가나가와현은 행정위원회를 제외하고 총 168개의 위원회를 설치하고 있었다.<sup>5)</sup> 부속기관의 경우에는 2013년 6월 30일 현재 총 88개가 설치되어 있으며, 간담회·협의회는 총 80개를 설치하고 있었다. 일본 가나가와현의 경우 특이한 점은 부속기관 산하에 34개, 그리고 간담회·협의회 산하에 21개 등 총 55개의 소위원회를 운영하고 있다는 점이며, 소위원회에서 심층적인 논의를 하는 것으로 나타났다. 가나가와현 위원회의 설치 규정을 구체적으로 살펴보면, 부속기관의 경우에는 94.1%가 법령에 근거하여 설치하고 있었다. 반면에 자치입법상 위원회의 경우에는 간담회·협의회가 64.5%로 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 결국 일본 가나가와현의 경우 부속기관은 상대적으로 법령에 의해서 설치한 위원회가 많으며, 간담회/협의회의 대부분은 자치단체의 요강·요령 등 자치입법에 근거하여 설치하고 있었다.

5) 일본 가나가와현의 경우 교육위원회, 인사위원회, 감사위원, 노동위원회, 선거관리위원회, 수용위원회, 가나가와해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회, 공안위원회 등 9개의 행정위원회가 있으며, 한국과 마찬가지로 행정기관의 성격을 가지고 있기 때문에 실태분석에서 제외하였다.

〈표 5〉 일본 가나가와현 위원회의 설치 근거별 현황

| 설치근거             |         | 빈도(비율)    | 비율(%) |
|------------------|---------|-----------|-------|
| 법령상 위원회          | 부속기관    | 48(94.1%) | 28.6  |
|                  | 간담회·협의회 | 3(5.9%)   | 1.8   |
|                  | 소계      | 51(100%)  | 30.4% |
| 자치입법상 위원회        | 부속기관    | 39(35.5%) | 23.2  |
|                  | 간담회·협의회 | 71(64.5%) | 42.3  |
|                  | 소계      | 110(100%) | 65.5% |
| 기타 <sup>주)</sup> | 부속기관    | 1(14.3%)  | 0.6   |
|                  | 간담회·협의회 | 6(85.7%)  | 3.5   |
|                  | 소계      | 7(100%)   | 4.1%  |
| 합 계              |         | 168(100%) | 100   |

주) 기타는 법령상 위원회인지 자치법규상 위원회인지 구분이 모호한 위원회임

## 2. 자치단체 위원회의 성격 분석

자치단체 위원회의 성격은 법령상 위원회의 경우에는 위원회의 소관부처를 통하여 분석할 수 있고, 자치법규상 위원회는 담당하는 정책 분야를 가지고 분석할 수 있다. 경기도 위원회 중 법령상 위원회의 소관부처는 〈표 6〉과 같이 안전행정부 소관이 21개(28.4%)로 가장 많고, 국토교통부 소관 18개(24.3%), 문화체육관광부 소관 7개(9.5%), 그리고 보건복지부 소관 5개(6.8%)로 나타났다. 또한 국무조정실과 농림축산식품부가 3개, 그리고 산업통상자원부, 환경부, 해양수산부, 교육부 소관이 각각 2개로 나타났다. 따라서 법령상 위원회는 안전 및 일반행정, 국토관리, 문화체육 및 보건복지와 관련되는 성격의 위원회가 많다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 경기도 법령상 위원회의 소관부처별 현황

| 구분   | 빈도  | 비율     |
|--|-----|--------|
| 안전행정부  | 21개 | 28.4%  |
| 국토교통부  | 18개 | 24.3%  |
| 문화체육관광부  | 7개  | 9.5%   |
| 보건복지부  | 5개  | 6.8%   |
| 국무조정실, 농림축산식품부   | 3개  | 각 4.1% |
| 산업통상자원부, 환경부, 교육부  | 2개  | 각 2.7% |
| 기획재정부, 산업통상자원부, 고용노동부, 여성가족부, 통일부<br>법무부, 식품의약품안전처, 공정거래위원회, 국민권익위원회 | 1개  | 각 1.4% |
| 계  | 74  | 100%   |

한편, 경기도 위원회 중 조례상 위원회를 정책 분야별로 분류해 보면, <표 7>에서 보는바와 같이 산업·경제가 15개(37.5%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 일반행정과 보건복지 분야가 각각 8개(20%), 주민·교육 분야가 6개(15.0%), 그리고 환경·농업 분야가 3개(7.5%)로 나타나고 있다. 따라서 경기도의 자치법규상 위원회는 지역의 산업 및 경제, 일반행정, 보건복지 등의 업무를 위하여 위원회를 설치하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 경기도의 자치법규상 위원회의 정책 분야별 현황

| 분야유형  | 빈도 | 비율    |
|-------|----|-------|
| 산업·경제 | 15 | 37.5% |
| 일반행정  | 8  | 20.0% |
| 보건복지  | 8  | 20.0% |
| 주민·교육 | 6  | 15.0% |
| 환경·농업 | 3  | 7.5%  |
| 계     | 40 | 100%  |

일본 가나가와현의 위원회는 소관부처를 파악하기 어려워 위원회가 담당하는 정책 분야를 중심으로 분석해 보았다. <표 8>에서 보는 바와 같이 일본 가나가와현의 위원회 중 가장 많은 정책 분야로는 32.7%(55개)를 차지하고 있는 보건복지 분야였다. 다음으로는 주민 및 교육 관련 분야의 위원회가 17.9%(30개)를 차지하였고, 일반행정 분야의 위원회가 13.7%(23개)를 차지하였다. 그리고 환경농업 분야의 위원회가 13.1%(22개), 지역개발 분야의 위원회가 10.7%(18개)의 순으로 나타났다. 따라서 일본 가나가와현은 보건복지, 주민 및 교육, 환경 및 농업 등 지역 현안과 관련된 위원회를 많이 운영하고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 가나가와현 위원회의 정책분야별 현황

| 분야유형  | 주요 담당부서              | 부속기관 | 간담회<br>협의회 | 합계        |
|-------|----------------------|------|------------|-----------|
| 보건복지  | 보건복지국, 정신보건복지센터      | 24   | 31         | 55(32.7%) |
| 주민·교육 | 현민국, 교육국             | 16   | 14         | 30(17.9%) |
| 일반행정  | 정책국, 총무국, 회계국, 통계센터  | 13   | 10         | 23(13.7%) |
| 환경/농업 | 환경농정국, 보건복지국, 현정종합센터 | 11   | 11         | 22(13.1%) |
| 지역개발  | 현도정비국                | 12   | 6          | 18(10.7%) |
| 산업노동  | 산업노동국                | 7    | 6          | 13(7.7%)  |
| 안전방재  | 안전방재국                | 5    | 2          | 7(4.2%)   |
| 합계    | -                    | 88   | 80         | 168(100%) |

### 3. 자치단체 위원회의 기능 분석

자치단체 위원회 기능은 위원회가 심의·의결 기능을 수행하는지, 아니면 단순히 자문 기능을 수행하는지를 분석하는 것이다. 경기도의 위원회를 기능별로 살펴보면, <표 9>에서 보는 바와 같이 98개(86.0%)의 위원회가 심의·의결 성격을 가진 위원회이고, 자문위원회는 16개(14.0%)인 것으로 나타났다. 경기도의 경우 98개의 심의·의결 위원회 중 59개의 위원회는 법령에 근거하여 조례를 제정하여 운영하고 있었다. 반면에 13개의 위원회는 조례 없이 법령에 의해서만 운영되고 있었다. 그리고 26개의 위원회는 조례로 설립하여 운영하고 있었다. 한편 경기도에서 운영하고 있는 자문위원회는 법령에 근거하여 조례를 제정하여 운영하는 자문위원회가 7개, 법령이 없고 조례에 의해서만 운영하는 자문위원회가 9개인 것으로 나타났다. 결국 대부분의 위원회가 법령에서 설치하도록 하여 운영하는 것으로 나타났다.

<표 9> 경기도 위원회 기능 현황

| 구분      | 형태               | 빈도  | 비율(%) |
|---------|------------------|-----|-------|
| 심의의결위원회 | 법령 및 조례에 근거하여 운영 | 59  | 51.8  |
|         | 법령에만 근거하여 운영     | 13  | 11.4  |
|         | 조례에 근거하여 운영      | 26  | 22.8  |
|         | 소계               | 98  | 86.0  |
| 자문위원회   | 법령 및 조례에 근거하여 운영 | 7   | 6.1   |
|         | 조례에 근거하여 운영      | 9   | 7.9   |
|         | 소계               | 16  | 14.0  |
| 합계      | 118              | 114 | 100.0 |

일본 가나가와현의 위원회는 <표 10>에서 보는 바와 같이 대체로 심의·평가 등 심의의결 기능을 하는 위원회가 전체의 65.2%(105개)를 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 그리고 전문가적 판단을 구하거나 관계자들 간의 협의를 하는 자문 기능을 하는 위원회는 34.8%로 나타나고 있다. 특이한 점은 부속기관의 경우에는 대부분이 심의의결 기능을 수행하고 있으며, 반면 간담회·협의회는 자문위원회가 전체의 70% 이상을 차지하고 있다는 것이다.

6) 부속기관의 경우 유효 데이터는 88개중 87개이며, 간담회·협의회는 80개중 74개임

〈표 10〉 가나가와현의 위원회별 유형

| 구분          | 심의의결위원회    | 자문위원회     | 소계         |
|-------------|------------|-----------|------------|
| 부속기관(비율)    | 83(95.4%)  | 4(4.6%)   | 87개(100%)  |
| 간담회·협의회(비율) | 22(29.7%)  | 52(70.3%) | 74개(100%)  |
| 합계(비율)      | 105(65.2%) | 56(34.8%) | 161개(100%) |

#### 4. 자치단체 위원회의 위원 구성 분석

위원회 위원의 구성에서는 위원회별 전체 위원 수와 임기를 분석해 보았다. 경기도 위원회 위원의 구성 현황은 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 총 위원 수가 11-15명인 위원회가 45개(38.1%), 16-20명인 위원회가 22개(18.6%)인 것으로 나타났다. 따라서 전체 위원회의 약 56.7%가 11명-20명의 위원으로 구성되어 있었다. 그리고 21명 이상인 위원회는 31개(26.3%)인 것으로 나타났다. 반면에 10명 미만으로 운영되는 위원회는 20개(17.0%)인 것으로 나타났다. 다음으로 경기도 위원회 위원의 임기는 대부분이 2년인 것으로 나타났다. 임기가 2년인 위원회가 101개(85.6%)로 80% 이상을 차지하였으며, 3년인 곳이 4개(3.4%), 그리고 임기가 유동적인 위원회가 6개(5.1%)인 것으로 나타났다.

〈표 11〉 경기도 위원회 위원의 구성 현황

| 변수    | 구분     | 심의의결위원회 | 자문위원회 | 합계(비율)     |
|-------|--------|---------|-------|------------|
| 위원 수  | 0-5명   | 1       | 1     | 2(1.7%)    |
|       | 6-10명  | 17      | 1     | 18(15.3%)  |
|       | 11-15명 | 35      | 8     | 45(38.1%)  |
|       | 16-20명 | 19      | 3     | 22(18.6%)  |
|       | 21명 이상 | 28      | 3     | 31(26.3%)  |
|       | 합계     | 98      | 16    | 118(100%)  |
| 위원 임기 | 2년     | 89      | 12    | 101(85.6%) |
|       | 3년     | 4       | 0     | 4(3.4%)    |
|       | 유동·무응답 | 9       | 4     | 13(11.0%)  |
|       | 합계     | 98      | 16    | 118(100%)  |

일본 가나가와현의 위원회는 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 위원 수의 경우 6-10명인 위원회가 약 31.4%(49개)였고, 16-20명인 위원회가 26.3%(41개), 그리고 11-15명인 위원회가 23.7%(37개)로 나타났다.<sup>7)</sup> 특히 부속기관은 간담회·협의회에 비해 위원 수가 상대적으로 적은 경향이 많았다. 즉, 부속기관은 84개 위원회 중 가장 많은 29개 기관이 6-10명

수준이었으나, 간담회·협의회의 경우에는 16-20명/11-15명 위원회수도 6-10명 위원회와 거의 동일한 비중을 차지하고 있었다. 한편 위원의 임기는 2년이 75.8%(119개)로 대부분이었으며, 3년 임기가 17개(10.8%), 그리고 1년 임기가 8.3%(13개)로 나타났다.

<표 12> 가나가와현 위원의 수 및 임기

| 변수    | 구분       | 부속기관 | 간담회/협의회 | 합계(비율)     |
|-------|----------|------|---------|------------|
| 위원 수  | 0-5명     | 4    | 9       | 13(8.3%)   |
|       | 6-10명    | 29   | 20      | 49(31.4%)  |
|       | 11-15명   | 18   | 19      | 37(23.7%)  |
|       | 16-20명   | 22   | 19      | 41(26.3%)  |
|       | 21명 이상   | 11   | 7       | 18(11.5%)  |
|       | 합계       | 84   | 72      | 156(100%)  |
| 위원 임기 | 1년       | 2    | 11      | 13(8.3%)   |
|       | 2년       | 70   | 49      | 119(75.8%) |
|       | 3년       | 10   | 7       | 17(10.8%)  |
|       | 4년       | 1    | 2       | 3(1.9%)    |
|       | 유동적/규정 무 | 3    | 2       | 5(3.1%)    |
|       | 합계       | 86   | 71      | 157(100%)  |

주) 위원수의 경우 부속기관은 88개 중 84개, 간담회·협의회는 80개 중 72개가 유효 자료이다. 위원임기의 경우 부속기관은 88개 중 86개, 간담회·협의회는 80개 중 71개가 유효 자료이다. "유동적/규정 무"라는 것은 확인은 가능하나 임기가 변화가능성이 있거나, 명확히 규정되어 있지 않다고 나타난 것을 말한다.

## 5. 자치단체 위원회의 회의 개최 실적 분석

경기도 위원회의 총 회의 개최 실적(2010년~2013.7월)은 <표 13>과 같다. 먼저 경기도 위원회의 2010년부터 2013년 7월 말까지 위원회의 전체 회의개최 실적을 살펴보면, 7개(39.8%)의 위원회가 11회 이상의 회의를 개최한 것으로 나타났다. 그러나 1년에 1회 이하 회의를 개최한 위원회도 43개(36.4%)인 것으로 나타나고 있다. 특히 최근 약 4년간 한 번도 회의를 개최하지 않은 위원회가 7개(5.9%)인 것으로 나타났다. 특히 자문위원회의 경우 1년 1회 미만 회의를 개최한 위원회가 50%를 상회하고 있었다.

7) 위원수의 경우 부속기관은 유효 데이터가 88개중 84개, 간담회·협의회는 80개중 72개임(무효인 경우는 아직 위촉되지 않거나 알기 어려운 사항임). 위원임기의 경우 부속기관은 88개중 86개, 간담회·협의회는 80개중 71개임(임기자체를 알기 어려운 경우). 여기서 "유동적/규정 무"라는 것은 확인은 가능하나 임기의 변화가능성이 있거나, 명확히 규정되어 있지 않다고 것을 의미함.

〈표 13〉 경기도 위원회의 총 회의 개최 수(2010년~2013년 7월)

| 구분     | 합계  |       | 심의의결위원회 |       | 자문위원회 |       |
|--------|-----|-------|---------|-------|-------|-------|
|        | 빈도  | 비율    | 빈도      | 비율    | 빈도    | 비율    |
| 0회     | 7   | 5.9   | 6       | 6.1   | 1     | 6.3   |
| 1-2회   | 16  | 13.6  | 12      | 12.3  | 4     | 25.0  |
| 3-4회   | 20  | 16.9  | 16      | 16.3  | 4     | 25.0  |
| 5-6회   | 14  | 11.9  | 10      | 10.2  | 4     | 25.0  |
| 7-8회   | 7   | 5.9   | 7       | 7.1   | 0     | 0.0   |
| 9-10회  | 7   | 5.9   | 7       | 7.1   | 0     | 0.0   |
| 11회 이상 | 44  | 39.8  | 40      | 40.8  | 3     | 18.7  |
| 합계     | 114 | 100.0 | 98      | 100.0 | 16    | 100.0 |

일본 가나가와현의 경우 〈표 14〉에서 보는 바와 같이 2010년 이후 위원회의 회의개최 실적은 3-4회가 23.7%였고, 1-2회가 19.9%, 5-6회가 19.3%로 나타났다<sup>8)</sup>. 그리고 11회 이상 개최된 위원회는 17.4%였다. 결국 일본 가나가와현의 경우 약 50% 정도의 위원회가 매년 1회 이하 회의를 개최하고 있으며, 일부 위원회에서만 활발하게 활동하고 있었다. 부속기관과 간담회·협의회는 비슷하면서도 약간 다른 흐름이 나타나고 있다. 특히, 부속기관의 경우 11회 이상 개최된 실적을 보인 위원회가 23.0%로 두 번째를 차지하고 있다는 점이다. 이는 소위원회의 회의 개최 실적이 반영된 것으로 단체장이 의도를 가지고 부속기관을 설치하고 심도 있는 검토를 위해 소위원회를 적극적으로 운영하기 때문인 것으로 평가된다.

〈표 14〉 가나가와현 위원회의 회의 개최 실적(2010년~2013년 6월)

| 구분     | 합계  |       | 부속기관 |       | 간담회/협의회 |       |
|--------|-----|-------|------|-------|---------|-------|
|        | 빈도  | 비율    | 빈도   | 비율    | 빈도      | 비율    |
| 0회     | 8   | 5.0%  | 7    | 8.0%  | 1       | 1.3%  |
| 1-2회   | 32  | 19.9% | 12   | 13.8% | 20      | 27.0% |
| 3-4회   | 38  | 23.7% | 24   | 27.6% | 14      | 18.9% |
| 5-6회   | 31  | 19.3% | 12   | 13.8% | 19      | 25.7% |
| 7-8회   | 14  | 8.7%  | 7    | 8.0%  | 7       | 9.4%  |
| 9-10회  | 10  | 6.2%  | 5    | 5.7%  | 5       | 6.8%  |
| 11회 이상 | 28  | 17.4% | 20   | 23.0% | 8       | 10.8% |
| 합계     | 161 | 100%  | 87   | 100%  | 74      | 100%  |

8) 홈페이지에서 게시된 파악 가능한 개최일자 중 2010년 이후의 자료를 기준으로 산정하였다. 따라서 실제로 개최되었어도 게시가 삭제되었을 수도 있으며, 아직 개최되지 않았으나 개최일이 확정된 것은 개최일에 포함하였다.

## V. 분석결과 및 시사점

본 연구는 한국 경기도의 위원회 운영 실태와 일본 가나가와현의 위원회 운영 실태를 비교 분석하고, 한국 지방자치단체 위원회의 운영에 대한 시사점을 모색하는 것이다. 먼저 경기도와 가나가와현의 운영실태를 비교분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 한국과 일본 모두 자치단체 위원회의 설치 법령은 지방자치법을 기본으로 하고 있으며, 개별 법령에서 필요한 경우에 위원회를 설치하여 운영하도록 하고 있었다. 그리고 원칙적으로는 조례 등 자치단체의 자치법규를 통하여 위원회를 설치하도록 하고 있었다.

둘째, 한국이 일본에 비해 법적 근거를 가진 위원회가 훨씬 많았다. 경기도는 법령을 기반으로 설치된 위원회의 수가 전체가 약 65%에 가까웠으나, 일본 가나가와현의 경우에는 약 30%로 나타났다. 따라서 지방자치의 관점에서 일본의 자치단체가 보다 자율적으로 위원회를 설치·운영하도록 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 일본의 경우 1999년 지방분권 일괄법에 의한 분권개혁을 통하여 기관위임사무를 폐지한 영향으로 보인다(하동현 외, 2011). 기관위임사무가 존재하는 현실을 감안하더라도 한국의 경우 지나치게 개별 법령으로 자치단체에게 위원회의 설치를 강제하고 있음을 알 수 있다. 따라서 한국의 경우 정부 정책의 효과적인 집행을 위하여 필요한 경우를 제외하고는 개별 법령으로 위원회 설치를 강제하고 있는 규정을 폐지하고, 자치단체가 필요할 경우에 자율적으로 위원회를 설치하도록 할 필요가 있다.

셋째, 한국의 지방자치단체 위원회는 법령상 위원회의 경우 안전행정부와 국토교통부 소관 위원회가 많은 것으로 나타났다. 분석결과 경기도의 위원회의 경우 안전행정부와 국토교통부 소관의 위원회가 50%를 넘었다. 또한 자치법규상 위원회의 경우에는 산업경제, 일반행정, 보건복지 분야의 위원회가 많은 것으로 분석되었다. 반면에 일본 지방자치단체의 위원회는 보건복지와 주민·교육 분야의 위원회가 상대적으로 많은 것으로 분석되었다. 특히 보건복지 분야가 32.7%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 주민생활과 관련된 주민·교육, 환경/농업, 지역개발 등이 40% 이상인 것으로 분석되었다. 결국 한국은 일반행정 및 국토개발과 관련된 위원회가 많은 반면에 일본의 경우에는 주민생활과 밀접한 위원회가 많다는 것을 알 수 있다.

넷째, 한국과 일본 모두 지방자치단체 위원회는 자문위원회보다 심의의결위원회가 많은 것으로 나타났으나 상대적으로 한국이 보다 많은 것으로 나타났다. 경기도의 지방자치단체 위원회 중 심의의결위원회는 83.1%이고, 일본 가나가와현은 65.2%로 나타났다. 또한 한국의 경우 심의의결위원회의 73.5%가 법령상 위원회에 해당하였다. 한편, 일본 가나가와현의

경우에는 부속기관과 간담회·협의회의 성격에 다소 차이가 있었다. 즉, 부속기관의 경우에는 대부분 심의의결 기능을 가지고 있었으며(95.4%), 반면에 간담회·협의회의 경우에는 심의의결기능 보다는 자문기능의 위원회가 70% 이상을 차지하는 것으로 나타났다.

다섯째, 지방자치단체 위원회 위원의 구성과 관련하여 한국이 일본 보다 위원회 위원의 수가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 경기도 위원회의 경우 21명 이상인 위원회가 전체의 26.3%이고, 10명 이하 위원회는 17.0%인 것으로 나타났다. 반면에 일본 가나가와현의 경우에는 21명 이상인 위원회가 전체의 11.5%로 나타났다. 또한 10명 이하 위원회의 경우 한국은 17.0%인 반면에 일본은 39.7%인 것으로 나타났다. 위원회 위원의 수가 지나치게 많으면 위원회 운영의 효율성이 떨어질 수 있으므로 위원회의 성격을 고려하여 적절한 위원의 수를 유지하는 것이 바람직하다.

마지막으로 위원회 회의 개최실적과 관련하여 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 모두 년 1회 미만의 회의를 개최하는 위원회가 많은 것으로 나타났다. 경기도의 경우 년 1회 미만의 회의를 개최하는 위원회는 56.3%로 과반을 넘었다. 그리고 일본 가나가와현의 경우에도 년 1회 미만 회의를 개최하는 위원회가 47.2%로 거의 과반에 가까웠다. 따라서 한국과 일본 모두 위원회의 운영 실적은 매우 저조하다고 할 수 있다. 따라서 한국과 일본 모두 불필요한 위원회를 선별하고 정비하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

지금까지의 비교분석 결과를 토대로 한국 지방자치단체 위원회의 바람직한 운영 방안을 시사점으로 제시하면 다음과 같다. 먼저 한국과 일본의 자치단체 모두 다양한 위원회를 설치하여 운영하고 있지만, 특히 한국 자치단체의 위원회 운영 실적이 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 따라서 본래의 목적을 실질적으로 달성하지 못하는 위원회를 중심으로 지속적인 정비를 할 필요성이 있다.

일본의 경우에는 이미 설치된 부속기관 중에서 소기의 목적을 달성한 것, 사회경제정세 변화 등에 따라 필요성이 상당히 감소된 것, 활동이 매우 활발하지 않는 것, 타 행정 수단 등으로 대응할 수 있는 것, 설치목적, 소장사무, 위원구성이 타 부속기관과 유사하거나 중복된 것, 행정의 종합성과 효율성의 확보라는 견지에서 통합이 바람직한 것이 있다면 폐지되거나 통합하도록 법으로 규정하고 있다. 또한 법률에 근거하여 설치된 부속기관이 이에 해당될 경우에는 중앙정부에 개선을 요구하고, 자치법규에 의한 위원회의 경우에는 매년 4월 1일 부속기관 및 간담회·협의회의 설치와 운영 상황 및 위원의 상황을 단체장에게 보고하도록 하고 있다. 따라서 한국의 경우에도 자치단체가 위원회를 지속적으로 정비할 수 있도록 법률 규정을 만들 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 강태구. (2009). 지방인사위원회 제도의 효과성 제고 방안: 전북 기초지방자치단체의 사례를 중심으로. 『법과 정책연구』, 9(2): 697-722.
- 김귀영. (2009). 지방정부 위원회제도 개선방안. 『지방행정연구』, 23(2): 195-222
- 김운태. (1985). 『한국행정학원론』. 서울: 박영사.
- 김정해·조성한. (2007). 정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안. 『현대사회와 행정』, 17(2): 173-204.
- 민 진. (1996). 『조직관리론』. 서울: 대영문화사.
- 박동서. (2001). 『새 정부혁신의 전략과 과제』. 서울: 법문사.
- 박성민·김철·권성욱. (2003). 주민참여기제로서의 위원회 연구: 관악구 교통불편민원실무심의 위원회와 마을버스노선조정심사위원회의 사례분석. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 99-123.
- 백완기. (1998). 『행정학』. 서울: 박영사.
- 송인숙·제미경. (2002). 지방소비자행정 발전을 위한 광역자치단체의 소비자보호조례와 소비자정책심의위원회 운영현황 비교분석. 『대한가정학회지』, 40(9): 79-95.
- 오세덕·박연호. (1995). 『현대조직관리론』. 서울: 법문사.
- 이만형·정시영·반재익. (2000). 도시계획위원회의 역할과 위상분석: 충청북도 지방도시계획위원회. 『건설기술논문집』, 19(1): 25-35.
- 이명재. (1996). 한국 행정사 위원회제도의 실태분석. 『사회과학연구』, 9: 161-189.
- 전영평·장임숙. (2005). 지방정부위원회 운영의 비판적 고찰: 대구지역을 중심으로. 『한국행정논집』, 17(1): 241-271.
- 정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 『한국행정학보』, 25(2): 437-464.
- 조선일. (2004). 기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구: 전남지역을 중심으로. 『한국행정학보』, 38(3): 139-160.
- 안전행정부 내부 자료 및 경기도 내부 자료.
- 人見 剛/須藤 陽子. (2010). “ホーンブック 地方自治法”. 北樹出版
- 松本 英昭. (2012). “地方自治法の概要 第4次改訂版”. 學陽書房
- 宇賀 克也. (2009). “地方自治法概説 第5版”. 有斐閣
- Fliner, David, Jr. (1986). *The Politics of Presidential Commissions: A Public Policy Perspective*. Dobbs Ferry, NY: Transnational.
- Hicks, Herbert G & C. Ray. Gullett. (1976). *The management of Organization*. New

- York: McGraw-Hill.
- Landau. (1991). On multiorganizational systems in public administration. *J-PART*. 1: 5-18.
- Luthans, Fred. (1992). *Organizational Behavior*. 6th edition. New York: McGraw-Hill.
- Pfiffner, John M.& Robert V. Presthus. (1946). *Public Administration*. revised edition. NY: Ronald Press.
- Urwick, Lyndall F. (1950). *Committees in Organization*. London: British Institute of Management.
- Wheare, K. C. (1955). *Government by Committee*. London: Oxford University Press.
- Zegart, Amy. B. (2004). Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. *Presidential Studies Quarterly*. 34(2): 366-393.
- 가나가와현 부속기관 관련 홈페이지. <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f5588/p129818.html>.

**주 재 복:** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부조직간 분쟁의 조정과정과 협력규칙, 2000), 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직분석, 갈등관리, 지방자치, 정책평가 등이다. 주요 저서로는 『공유재와 갈등관리(2004), 박영사』가 있으며, 최근 논문으로는 “지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석”, “지방정부의 성과창출형 조직시스템 구축에 관한 연구(2012)”, “일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점(2011)”, “지방자치단체의 성과관리 효과성 요인 분석(2011)” 등이 있다(jjb@krila.re.kr).

**하 동 현:** 일본 게이오대학(慶應大學) 정책·미디어(政策·メディア)연구과에서 정책학 박사학위를 취득하고(2009), 안양대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 지방행정, 비교행정 등이다. 주요 논문으로 ‘정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동 사례를 대상으로(2010)’, ‘지방정부의 성과창출형 조직시스템 구축에 관한 연구:공무원·전문가 인식조사를 중심으로(2012)’, ‘Critical Review on the Intrinsic Weakness of the Internal Audit System in Local Government of Korea and Japan(2012)’ 등이 있다(eastwiser@gmail.com).

