

참여민주주의 실현, 위원회를 혁신하자

- 지방정부 위원회 운영실태 분석과 제도개선 방안을 중심으로 -

권기태 | 희망제작소 부소장 (kwonkt@makehope.org)

요약

- 지방정부는 많은 위원회를 설치운영하고 있다. 위원회 참여는 '정책' 집행 과정에 참여하는 것이 아니라 그 이전단계인 정책을 '결정'하는 단계에 참여하여 정책결정의 합리성과 민주성을 높이며, 집행과정에서의 저항과 오류를 줄일 수 있다.
- 지방정부가 정책결정과 집행에 민간의 참여를 보장하기 위하여 각종 자문위원회와 심의위원회를 확대하고 있다. 지방자치의 혁신과 자치분권에 대한 관심이 확대된 민선5기부터 두드러진 현상이기도 하다. 민선4기 17,448개였던 전국의 지방정부 위원회는 민선5기 2012년 12월 18,771개, 민선6기 2014년 12월 20,861개, 2015년 12월 21,729로 꾸준히 증가하였다.
- 위원회 운영을 둘러싸고 위상, 의사결정의 비효율성, 권한과 범위, 논의 수준 등에 대한 골치 많은 시선이 존재한다. 그러나 민간의 창의성과 전문성을 행정에 반영할 수 있다는 점과 협치를 통해 공론의 과정을 모아간다면 집행력이 담보되어 결국 가장 효율적인 과정이 될 수 있다.
- 서울자치구의 위원회 설치운영사례를 분석한 결과 최근 민선5~6기의 지방정부 위원회는 긍정적인 변화가 있었다. 우선 위원회의 양적 확대가 확연히 나타났다. 이는 지방정부가 주민밀착형 생활어젠다를 주도하고 있기 때문이다. 새로운 패러다임과 시대적 트렌드에 맞는 위원회들도 나타나고 있다. 위원회 위촉위원의 다양성도 확보되고 있다. 마지막으로 실질적인 토론으로 운영되면서 내실화되고 있다.
- 위원회 제도 개선방안과 과제들을 보면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부가 지방정부의 위원회 운영에 대해 간섭하는 것은 적절치 않다. 둘째, 기존 위원회의 기능을 전환하거나 영역 확장을 통해 정비하는 방안도 검토할 필요가 있다. 셋째, 주민참여 활성화 등 위원 구성의 다양성을 확대해야 한다. 참여하는 주민의 다양성은 민주주의를 강화하는데 기여하기 때문이다. 넷째, 민간위원이 의사결정을 주도하도록 시스템을 갖출 필요가 있다. 다섯째, 위원회 위원들의 협치에 대한 공감과 교육이 필요하다. 마지막으로, 행정의 적극적인 지원과 결과에 대한 환류가 필요하다.

키워드 위원회, 지방정부 위원회, 참여민주주의, 생활어젠다, 주민참여, 거버넌스, 협치

한국사회에서 위원회에 대한 관심이 높다. 위원회 제도는 민간의 창의성과 전문성을 바탕으로 합리적인 정책추진을 도모하고, 다양한 의견수렴을 통하여 이해관계를 조정하는 등 행정의 전문성·민주성·투명성·공정성을 높일 수 있다. 정부가 각종 위원회를 설치운영하고 있는 이유다. 융·복합 행정으로 추진해야 할 새로운 패러다임과 어젠다가 행정영역에 도입되면서 이에 대응한 위원회들이 새롭게 설치되고 있다.

중앙정부는 2017년 4월 현재 행정위원회 36개와 대통령위원회 15개를 포함한 518개의 자문위원회를 설치하여 운영하였다. 문재인 정부 출범이후에는 대통령소속의 일자리위원회가 신설되었다. 전국적으로 지방정부가 설치·운영 중인 위원회 수는 2009년 12월 17,448개에서 2015년 12월 21,729로 꾸준히 증가하였다.

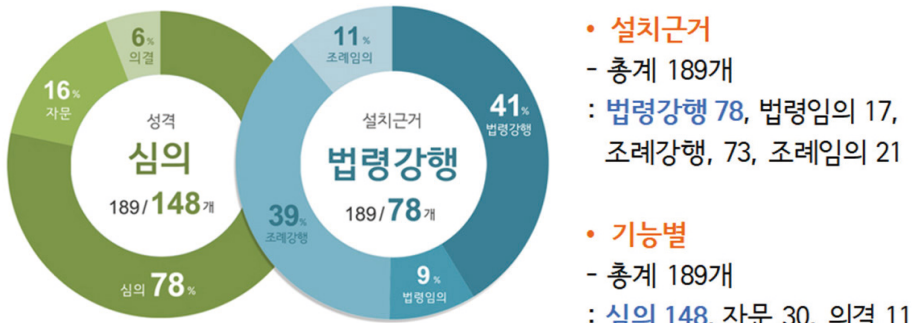
행정학에서는 위원회를 네트워크 거버넌스의 대표적 형태로 본다. 통치를 의미하는 정부(government)에서 거버넌스(governance)로 전환이 이루어지면서 위원회 규모는 점차 확대될 전망이다. 명령과 권위에 기반을 둔 계층제의 대안으로 신뢰와 협력이 기반을 둔 네트워크 거버넌스가 사회 문제 해결을 위한 조정기제로서 각광받고 있기 때문이다. 정책 '집행'뿐만 아니라 정책 '결정'과정에서부터 다양한 행위자들이 참여하도록 하는 위원회 제도가 주목받는 것은 이러한 거버넌스의 전환에 기인한다(임현정, 2017).

거버넌스 개념은 1980년대 정부 실패에 대응하기 위하여 본격적으로 논의되기 시작하였다. 정부에서 거버넌스로의 전환은 전통적인 형태의 계층제 정부가 가진 문제점, 즉 “폐쇄적이고 형식주의에 얽매이며, 사고의 폭이 좁고 보수적·경직적·배제적이며 조정이 되지 않는” 운영방식에 대안을 제공하는데 목적을 두고 있었다. 명령과 통제, 권위에 기반을 둔 계층제 거버넌스는 더 이상 작동하기 어려워졌기 때문에 이에 대한 대안적인 거버넌스로 참여와 신뢰를 기반으로 하는 네트워크 거버넌스가 부상하게 되었다. 네트워크 거버넌스가 계층제를 대신할 것이라는 입장도 있지만(Sørensen & Torfing, 2007), 계층제 정부가 여전히 지배적인 국정운영방식이라는 입장이 있다. 특히 한국 지방정부는 정책 영역 전반에 걸쳐 집권적인 성격이 나타나는 바, 여전히 계층제 정부 패러다임이 한국현실을 설명하는데 적합하다고 본다(유재원, 소순창, 2005).

정부패러다임이 지배적임에도 불구하고, 경계를 넘나드는 융·복합적인 문제들이 증가하고 있는 상황에서 네트워크 거버넌스, 즉 위원회의 운영은 확대될 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 폐쇄적이고 형식주의가 강한 정부패러다임을 보완할 수 있는 현실적인 대안이기 때문이다. 둘째, 우리 사회가 복잡화·다원화·네트워크화 되면서 전통적인 방식으로는 해결하기 어려운 문제들이 급증하고 있기 때문이다. 셋째, 협치와 주민참여를 바탕으로 한 집단지성이 마을민주주의와 지속가능성을 보장하는 대안을 만들어 내기 위한 가장 효과적인 방안이기 때문이다.

개, 조례 38개, 규칙/지침 등 9개로 운영하고 있다. B 서울자치구는 총 127개 위원회로서 법령과 조례로 116개, 훈령/지침 등 12개다. C 서울자치구는 총 86개의 위원회를 운영 중인데 법령 54개, 조례 27개, 규칙 등 5개다. D 서울자치구는 총 83개의 위원회를 설치운영중이다. 설립근거를 보면, 법령43개, 조례 37개, 규칙 등 3개로 근거규정을 가지고 있다.

뒤에서 살펴보겠지만 지방정부의 의지와 관계없이 설치되는 경우, 즉 법령에 따라 의무적으로 설치했으나 지방정부에서 더 이상 효용성이 사라진 경우도 많다. 공동주택관리법에 따른 공동주택관리분쟁조정위원회, 도시개발법에 따른 도시분쟁조정위원회가 대표적인 사례이기도 하다.



2017. 7. 1. 기준, 단위_개

<그림 1> 서울시 189개 위원회 세부 현황

행정자치부는 2015년 9월 ‘지방자치단체 위원회 정비지침’을 마련하여 지방정부에 전달했다. 정비지침은 위원회가 많아 비효율적이나 현행 위원회를 ‘미개최위원회’, ‘유사중복위원회’, ‘비효율위원회’ 등 3개로 구분하여 통합하거나 협의체로 전환하는 위원회 정비방안, 신설여부 사전검토 강화, 운영활성화 등을 제시하였다. 이에 따라 전국 시군구에서는 소속 위원회의 설치운영에 관한 조례를 제정하거나 개정하는 일이 또다시 일어났다.

지방정부가 설치운영중인 위원회 숫자를 가지고 위원회가 많다고 판단하는 것은 적절한 접근이 아니다. 또한 미개최 위원회가 있다고 해서 위원회의 무용론이나 통합론으로 확대되는 것은 경계해야 한다. 위원회 운영이 가지고 오는 효과성을 고려하고 참여민주주의 확대라는 관점에서 운영현황을 살펴볼 필요가 있다.

3. 위원회, 혁신과 협치 방식으로 운영하기

지방정부 위원회에 대한 곱지 않은 시선이 존재한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위원회 위상과 관련된 사항이다. 옥상옥의 머리만 커지고 손발은 모자란다는 볼멘소리다. 지자체장의 인맥관리와 친위세력을 구축하는 의도가 있다는 의심도 있다. 심지어 정책결정자가 책임을 회피하기 위한 수단으로 활용한다는 지적이다.

둘째, 위원회 조직과 관련된 사항이다. 위원회 조직이 많아 의사결정과정에서 시간이 걸려 비효율적이라는 점이다. 즉 운영을 위한 예산낭비가 심하다는 것이다. 위원회에 대한 견제장치가 없다는 우려도 있다.

셋째, 위원회 권한과 관련된 사항이다. 업무 영역의 중복, 월권으로 정책의 혼선을 가져온다는 지적이다. 공무원의 역할을 위축시키고 박탈감을 준다는 우려다. 심지어 민간위원이 민원제안의 창구로서 활용하는 경우도 있다.

마지막으로, 위원회 의사결정수준과 관련된 사항이다. 공무원들은 민간위원들이 책임 없이 이상적이고 비현실적인 정책을 제안한다고 한다. 반대로 민간위원 입장에서는 논의결과가 충분히 반영되지 않고 있다는 불만이다. 또한 지방정부가 파트너십과 거버넌스를 내세워 정책의 정당화와 명분을 쌓는 수단으로 활용한다는 지적도 존재한다.

위원회 운영과 관련한 이러한 지적이 일부 있는 것은 사실이나, 위원회를 취지에 맞게 얼마나 효과적으로 운영하느냐에 따라 이러한 시선은 불식될 수 있다. 최근의 위원회 운영은 과거에 비해 운영수준이나 논의결과에 만족하는 상황이다.

위원회 위상, 조직과 관련해서는 민간의 창의성과 전문성이 소통되도록 운영하는 위원회는 이런 문제가 없다. 협치를 통해 공론의 과정을 모아간다면 집행력이 담보되어 결국 가장 효율적인 과정이 될 수 있다. 권한과 의사결정수준에서도 주민의 관점에서 다양한 아이디어가 제안되고 논의를 통해 실현가능성을 검토하며 수렴되는 과정을 거친다면 혼선이나 불만들이 나오지 않게 된다.

4. 위원회 운영사례 들여다보기

서울시 자치구청의 위원회 운영사례를 구체적으로 살펴보자.

A 서울자치구의 106개 위원회에 참여하는 총 위원 수의 수는 1,390명으로 이중 주민참여예산위원회가 124명으로 가장 많은 수를 차지하고 있다. 다음으로 건축위원회 52명, 지역사회보장실무협의체 32명, 지역사회보장대표협의체와 마을공동체위원회가 각각 30명으로 구성되어 있다. 2017년 상반기(1월~6월)동안 위원회는 서면회의 66회를 포함하여 총 191회 회의를 개최하였고, 동기간 회의개최가

없었던 위원회는 40개로 나타났다. 여성비율을 30%이상 확보하고 있는 위원회는 57개로서 절반을 넘었다. 동기간 집행수당은 41,860천원으로 나타났다.

가장 많이 참여하는 위원은 부구청장이며 30개 위원회에서 위원장을 맡고 있다. 다음으로 구청 재경 경제국장이 26개, 주민복지국장이 22개, 도시환경국장이 18개 등으로 상위권을 모두 당연직 위원인 공무원들이 차지하고 있다. 구청장은 16개 위원회에 참여하며 모두 위원장이나 공동위원장의 역할을 맡고 있다.

민간위원의 경우는 가장 많이 참여하는 사람이 9개 위원회에 참여하고 있는 ㄱ씨로서 사회복지관련 기관장을 맡고 있으며, 직책상 사회복지 관련한 위원회에 다수 참여할 수밖에 없다고 판단된다. 다음으로 ㄴ씨는 8개 위원회에 참여하고 있으며, 이어서 6개 위원회에 참여하는 민간위원은 4명, 5개 위원회에 참여하는 민간위원은 5명으로 나타났다. 5개 이상 위원회에 참여하는 민간위원은 총 11명이었다. 중복참여가 과거에 비해 줄어든 것은 개인의 위원회 중복참여에 제한을 두기 때문이다.

위원회 수	106개
설치근거	법령 57, 조례 43, 규칙 등 6
총 위원 수	1,390명 (주민참여예산위원회 124명 포함) : 주민참여예산위원회 124명, 건축위원회 52명, 지역사회보장실무협의체 32명, 지역사회보장대표협의체/마을공동체위원회 30명 순
회의개최	총 191회 (참석회의 125회, 서면회의 66회) - 2017년 상반기 회의개최가 없었던 위원회 : 40개
집행수당	41,860천원
여성비율	30%이상 : 57개

〈표 1〉 A 서울자치구 위원회 운영현황 (2017.1-6)

B 서울자치구는 2010년 86개 위원회에서 2012년 104개, 2014년 115개, 2017년 128개로 증가하였다. 민선5기 이후 지속적으로 위원회가 증가하였는데, 대부분 지방정부에서 나타나는 현상이다. 지방정부가 생활어젠다를 확장하고 주민참여를 강화하는 경향성과 맥을 같이하고 있다. 2016년 한 해 동안 운영상황을 살펴보면, 총 1,632명의 위원이 활동하였으며 95개 위원회가 회의를 개최하였다. 1년 동안 회의개최가 없었던 위원회는 33개로 나타났다.

가장 많이 참여하는 위원은 A 자치구와 마찬가지로 부구청장으로 57개 위원회에 위원장으로 참여하고 있다. 구청장은 17개 위원회의 위원장을 맡고 있으며, 민간위원은 33개 위원회에서 위원장을 맡고 있다.

위원회 수	민선5기 이후 어젠다 확장으로 지속적으로 확대 86개(2010) → 104개(2012) → 107개(2013) → 115개(2014) → 128개(2017)
설치근거	법령조례 116개, 훈령, 지침 등 12개 - 위원회 미 구성(3개) : 민원조정위원회, 기초정신보건심의위원회, 청결환경조성위원회 등
총 위원 수	1,632명
회의개최	95개 위원회 - 2016년 1년 동안 회의개최가 없었던 위원회 : 33개 - 위원장 : 부구청장(57개), 구청장(17개), 국·과장(23개), 민간위원회(33개)

〈표 2〉 B 서울자치구 위원회 운영현황 (2016.1~12)

C 서울자치구는 86개 위원회에 총 1,031명이 참여하고 있다. 2016년 1월부터 9월까지의 통계를 보면 54개 위원회를 개최하였고, 32개 위원회는 회의를 개최하지 않았다. 개최횟수가 많은 위원회는 시민감사옴부즈만이 가장 많았고, 건축심의위원회, 주민참여예산위원회 순으로 나타났다.

위원회 수	총 86개
설치근거	법령 54개, 조례 27개, 규칙, 훈령 등 5개
총 위원 수	1,031명
회의개최	54개 위원회 회의개최 (32개 위원회 미개최) - 개최횟수가 많은 위원회 : 시민감사옴부즈만 > 건축심의위원회 > 주민참여예산위원회

〈표 3〉 C 서울자치구 위원회 운영현황 (2016.1~9)

서울시 자치구의 경우 정도의 차이가 있지만 대체로 30개 내외의 위원회가 1년간 회의 개최실적이 없다. 하지만 일하지 않은 위원회라고 비난할 수 없는 경우가 많다. 법령에 따라 의무적으로 설치했으나 더 이상 우리 지역사회에서 개최필요성과 위원회 효용성이 사라진 경우인 것이다. 공동주택관리법에 따른 공동주택관리분쟁조정위원회, 도시개발법에 따른 도시분쟁조정위원회가 대표적인 사례이기도 하다. 안전이 성립하지 않거나 지방정부가 절차적 합리성을 통해 미연에 분쟁을 예방하는 행정을 하기 때문이기도 하다.

서울시 협치추진단은 2017년 서울시위원회에 참여한 민간위원들과 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이 조사에 따르면 위원회 제도 전반에 대한 만족도는 비교적 높은 것으로 확인되었다. 만족한다는 응답이 56.8%, 보통이라는 응답이 32.2%에 이르고, 반면 불만족으로 응답한 조사대상자는

첫째, 중앙정부가 지방정부의 위원회 운영에 대해 간섭하는 것은 적절치 않다. 오히려 지방정부에 불필요하지만 중앙정부의 법령에 따라 의무적으로 설치해야 하는 위원회들이 존재한다. 법령에 따른 의무규정을 지방의 실정에 맞게 설치할 수 있도록 임의규정으로 정리하는 것이 필요하다. 지방정부가 생활 속에서 협치를 실현하면서 더 이상 필요성이 사라진 위원회도 있기 때문에 지방의 실정에 맞게 자율적으로 설치할 수 있도록 할 필요가 있다. 공동주택관리분쟁조정위원회(공동주택관리법), 도시분쟁조정위원회(도시개발법) 등을 들 수 있다.

둘째, 기존 위원회의 기능을 전환하거나 영역을 확장하여 정비하는 방안이 필요하다. 최근 같은 분야에서 세분화된 위원회들이 나타나고 있다. 예를 들어, 일자리위원회와 별도로 사회적경제영역에서 사회적경제기금, 사회적기업지원, 공공조달 등 여러 개의 세분화된 위원회들이 만들어졌거나 추진되는 경우도 있다. 이들을 일자리위원회로 기능을 통합해서 운영하거나 사회적경제위원회 내 분과로 운영할 수 있을 것이다. 무엇을 중심으로 할 것인지는 지방정부의 현황을 고려하여 협치를 통해 정하면 될 일이다.

셋째, 주민참여 활성화 등 위원 구성의 다양성을 확대해야 한다. 참여하는 주민의 다양성은 민주주의를 강화하는데 기여하기 때문이다. 명망가 중심, 전문가 중심의 운영에 대한 비판이 높은 만큼 대안으로 공개모집이나 무작위 추첨 등 주민의 참여를 확대하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이때 위원회 성격에 맞게 위촉하기 위하여 사전 인터뷰 절차를 거치는 것도 좋은 방안이다.

넷째, 민간위원이 의사결정을 주도하도록 시스템을 갖출 필요가 있다. 위원장을 가급적 민간으로 호선하는 것이 필요하며, 지자체장과 민간위원이 공동위원장을 맡더라도 민간이 주재하는 운영방식이 필요하다. 민간위원들도 의안을 적극적으로 발의하고 논의할 수 있도록 관심을 갖고 만들어갈 필요가 있다.

다섯째, 위원회 위원들의 협치에 대한 공감과 교육이 필요하다. 위원회가 구성되고 출범한 이후 뭘 해야 하는지 끊임없이 논란이 되는 경우가 있다. 위원회가 지향하는 공동의 목적을 공유하고 협치와 공론을 펼치도록 사전교육이 절실한 이유다. 출범 초기에 충분한 워크숍을 통해 위원들 간 위원회 운영 목표와 운영방법을 명확히 한다면 나머지 기간은 효율적이고 효과적인 위원회 운영이 된다.

마지막으로, 행정의 적극적인 지원과 결과에 대한 환류가 필요하다. 위원회의 논의내용과 결과를 반드시 회람하면서 위원들과 소통하는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 참여위원들이 정책 합리화에 구색을 맞춰주는 정도로 인식할 수도 있기 때문이다. 위원회 운영의 활성화는 담당공무원 관심과 지원 정도에 따라 다르게 나타난다.

참고문헌

논문

- 유재원, 소순창, (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 한국행정학보, 39(1), 41-63.
- 임현정, (2017). 다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구, 서울대 행정학과 박사학위논문
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. Administrative Theory & Praxis, 27(2) : 197-237.

기타

- 권기태, (2017). 서울시 자치구 위원회제에 대한 문제인식과 개선방향. 자치구 위원회제 어디까지 왔나, 자치구 위원회제도 개선방안 토론회 발표자료집. 7-22.
- 서울시, (2017). 서울시 위원회 설치 운영현황
- 서울시서대문구청, (2016). 서대문구 위원회 설치 운영현황
- 서울시성북구청, (2017). 성북구 위원회 설치 운영현황
- 서울시은평구청, (2017). 은평구 위원회 설치 운영현황
- 서울시종로구청, (2017). 종로구 위원회 설치 운영현황
- 서울연구원 협치연구센터, (2017). 서울시협치추진단 위원회제 개선방안 간담회 자료
- 이정우, (2005). 위원회가 희망이다. 청와대 웹사이트 특별기고
- 행정자치부, (2016). 2015년 지방자치단체 위원회 현황
- 행정자치부, (2015). 지방자치단체 위원회 정비지침
- 행정자치부, (2017). 정부 행정위원회, 자문위원회 현황

