

□ 제307회 『정책&지식』 포럼 (2006. 12) □

정부위원회의 정치화의 문제와 대안

- 일시: 2006. 12 온라인 포럼
- 주관: 임도빈 서울대학교 행정대학원 교수
- 발제: 조성한 중앙대학교 행정학과 교수
김정해 한국행정연구원 규제연구센터 수석연구원
- 토론: 전영한 연세대학교 행정학과 교수
박수정 행정개혁시민연합 정책실장

한국정책지식센터

Knowledge Center for
Public Administration and Policy

한국행정연구소

Korea Institute of
Public Affairs

『정책&지식』은 한국정책지식센터 홈페이지(www.know.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

정부위원회의 정치성에 따른 문제점과 개선방안

조성한 (중앙대학교 행정학과 교수)

김정해 (한국행정연구원 규제개혁센터 수석연구원)

<요 약>

현재 한국은 위원회공화국이라고 불리고 있을 만큼 많은 위원회가 난립되어 있으며, 위원회들의 권한이 정부부처를 지배하고 있는 실정인바 정부가 제 기능을 다하지 못하고 있다는 지적을 많이 받고 있다. 이러한 언론이나 학계의 지적에 대해 정부는 위원회 정비방안을 마련하여 일차 정비를 하였지만, 부처 산하의 유명무실했던 위원회들의 일부만 정비된 수준에 지나지 않고 있다.

이렇게 정부위원회의 정비가 형식적으로만 이루어지는 이유는 관리적 차원에서 문제의식이 부족하기 때문이다. 현재 우리나라에서 사용되고 있는 위원회에 대한 법적 기준이나 관리 및 정비지침들은 내용이 단순하고 모호하며, 합리적이지 못한 문제를 지니고 있다. 이에 따라 각 수준의 정부기관들이 무분별하게 정부위원회를 설립하고, 정책합리화 도구 및 통제메커니즘으로 사용하고 있어도, 문제만 제기되고 있을 뿐 해결을 위한 대안이 마련되지 못하고 있다.

정부위원회도 정부조직의 하나로서 분명한 목적이 있다. 따라서 정부위원회도 그 기능을 이미 달성하였거나, 달성하지 못하면 정비되어야 한다. 또한 위원회로서의 기능을 다 할 수 있도록 공개성, 전문성, 대표성 등이 위원회의 유형에 따라 상대적 중요성을 가지고 반영되어야 한다.

위원회의 설립 및 정비기준도 위원회를 설립하고자 하는 각 수준의 정부기관들이 분명히 이해할 수 있도록 명확하고 세밀하게 제시되어야 한다. 특히 한시적 위원회의 경우는 이러한 기준에 따라 일몰제가 적용될 수 있는 기준이 필수적으로 마련되어야 한다. 그리고 정부위원회는 계층제 정부기관이 수행할 수 없는 합의에 의한 정부기능을 수행하여야 한다. 정부위원회 자체가 계층제적으로 운영되고, 이에 따라 일반 정부부처와 업무영역을 놓고 갈등을 일으키거나 하는 일은 근절되어야 할 것이다.

I. 서론

정부위원회의 난립이 김대중 정부 시절부터 언론이나 학계로부터 많은 지적을 받아왔지만, 전혀 개선되지 않고 계속 새로운 위원회가 신설되어 왔다. 대부분의 정부 위원회는 설립되기 전에 대안적 조직에 대한 검토가 없었으며, 정치적 필요에 의해 설립되는 경우가 많았다. 특히 기존 정부조직의 합리적 운영을 통해서도 대처할 수 있는 문제들에 대해서도 새로운 정부위원회를 설립하고자 하는 정치권의 의도는 예산낭비 뿐 아니라 정부기관 간 갈등 유도, 보은인사 등 다양한 측면에서 비판받을 여지가 크다.

물론 중앙인사위원회, 금융감독위원회, 공정거래위원회 등과 같이 학계에서 그 필요성을 주장하여 설립된 위원회들도 있다. 그러나 이러한 위원회들도 대부분 학계에서 주장했던 그런 형태와 운영방식이 아니었고, 정치적으로 독립되지 못하고 있다는 지적도 많이 받고 있다. 이에 따라 위원회의 결정도 공정하지 못하고, 위원회 내부의 운영도 독재적이란 비판도 많다.

원래 정부위원회는 정보제공, 합의적 의결, 수평적 정책조정, 새로운 아젠다의 제공, 정책자문 등의 역할을 담당한다. 이 중 대통령의 정책자문을 담당하는 위원회를 제외하고는 대부분 정치적 독립성, 합의성, 그리고 전문성 등이 가장 중요한 성공요인들이 될 것이다. 특히 합의적 의결이나 수평적 정책조정을 담당하는 위원회들은 정치적 독립성과 공정성을 상실할 경우에는 그 존재의 의미를 잃게 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 한국의 정부위원회는 정치적 독립성이나 공정성을 인정받지 못하는 가운데, 양적으로만 팽창하고 있다. 더구나 대부분의 위원회가 가장 중요한 속성인 합의성을 갖추지 못하고, 위원장에 의해 독단적으로 운영되거나, 위원장과 위원들간에 계층제적 관계를 가지고 있는 것은 더욱 심각한 문제가 되고 있다. 특히 위원장이 정치적으로 임명됨에 따라 한국의 정부위원회는 정치적으로 독립성을 유지하기가 어렵다.

이 연구는 위원회에 대한 이론적 검토를 바탕으로 위원회가 지녀야 할 바람직한 속성을 제시하고, 정치적으로 설치되고 운영되는 한국 정부위원회의 문제점과 대안을 제시하는데 그 목적이 있다. 그러나 정부위원회가 정치적으로 설치되고 또한 운영되고 있는 현황은 공식적 자료로 설명하기는 어렵기 때문에, 몇몇 정부위원회의 현황을 중심으로 논리를 전개하고자 한다.

II. 기존 연구의 검토

1. 정부위원회의 연구경향

환경의 복잡성과 불확실성의 증가로 정부운영 시 보다 많은 정보와 전문성이 필요하게 되었다. 그러나 계서적인 관료제와 같이 단선적 명령통제구조는 많은 한계를 가질 수 밖에 없기 때문에 정부위원회에 대한 수요와 선호는 점차 증가하고 있다. 특히, 거버넌스와 참여민주주의가 강조되면서 중앙정부는 물론 지방정부에서도 정부위원회의 설립과 활용은 더욱 급속하게 확산되고 있다.

그러나 정부위원회의 급속한 성장에도 불구하고 이에 대한 학문적 연구는 동서양을 막론하고 그리 많지 않았다(Flitner, 1986: 4; Campbell, 2001). 위원회는 정부조직의 주류 형태가 아니었고 그간 정치적, 수단적으로 국정운영을 위해 보조적으로 활용되었던 비주류의 조직운영방식이었기 때문이다. 미국의 경우, 1972년 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)의 통과 이후에야 위원회 활동에 대한 정보 공개가 가능해 졌고 학자들의 체계적인 분석이 가능했다(Petracca, 1986: 83).

미국의 경우, 위원회의 정의 및 제도 일반에 대한 합의나 논의보다는 특정 위원회가 집합적 행동으로 인한 문제들을 어떻게 해결해 나가는가, 위원회가 대통령이나 관료의 이익을 위해 어떻게 활용되는지, 관료제를 감독하는 수단으로써 위원회가 지니는 대리인문제등의 측면에 대한 연구가 많았다(Mayer, 1985; Wolanin, 1975; Balla and Wright, 2001). 이는 위원회활동에 대한 자료나 데이터를 얻기가 쉽지 않은 문제때문이기도 하다. 그럼에도 불구하고 몇몇 연구들이 위원회를 대략적인 범주로 분류하고 유형화하는 노력을 수행하였다(Marcy, 1945; Wolanin, 1975; Flitner, 1986).

이러한 위원회 연구의 경향성은 한국에서도 그대로 적용된다. 위원회 일반을 다루는 논문들은 위원회 연구의 초창기에 조금 발표되기는 하였지만, 점차 특정 위원회의 정책형성, 조정, 갈등해결기체로서의 역할에 대한 연구들이 주류를 이루고 있다. 이러한 위원회 연구들을 네 가지로 구분해서 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위원회의 정의와 유형화 등 법적인 관점에서의 연구가 초창기 위원회 연구의 주류였다. 현행 정부조직법 상에 정의된 한국의 위원회의 현황을 소개하고 이들의 운영상의 문제점과 장단점을 분석하는 연구가 대부분으로 위원회 일반에 대한 내용을 다루고 있다(최송화, 1972; 오세덕, 1975; 이명재, 1996; 이상규, 1991).

둘째, 위원회의 역할과 기능을 중심으로 한 조직적 관점에서의 연구이다. 외국 위원회 제도의 조직과 기능에 대한 비교연구나 특정 위원회의 운영이나 기능을 중심으로 분석한 연구들이 이에 해당한다(정상호, 2003; 김용환, 1994; 박석희·정진우, 2004; 김병섭, 2002; 하태수, 2004).

셋째, 정책과정에서 발생하는 이익이나 갈등 조정 메커니즘으로서 특정위원회의 기능과 역할에 대한 연구이다. 노사정위원회, 공정거래위원회, 금융통화운영위원회 등의 갈등 및 분쟁조정의 절차와 기제 등이 대표적인 연구들이다(이종범·윤건수, 2000; 최종원, 1998; 이병훈·유범상, 1998; 김주환·성지은, 2005).

넷째, 시민참여의 통로와 민주성제고의 수단을 강조하는 관점에서의 연구이다(정홍익·김호섭, 1991; 최병대·김상구, 2005). 이들 연구들은 위원회가 시민참여의 활성화를 위한 중요한 수단이며 이러한 관점에서 정책과정에서 시민참여의 사례를 분석하고 있다.

마지막으로, 최근 들어 위원회의 정비와 개혁이 위원회제도와 관련하여 중요한 문제로 등장하고 이를 제시하는 연구들이 등장하고 있다(김병섭·김철, 2002; 김철, 2003). 우후죽순 만들어진 위원회가 비효율적으로 운영되며 실제로 이름뿐인 위원회에 지나지 않은 경우가 많아 이들을 정비해야 한다는 것이다.

그러나 이러한 연구들은 정부위원회의 정치성이 가지는 문제들은 다루지 않고 있다. 이러한 문제는 정부위원회의 위원들의 임명과정이나, 위원회 내부의 의사결정과정 등에 대한 기록들이 접근하기가 어렵거나 존재하지 않기 때문이다. 따라서 정부위원회가 스스로 홍보차원에서 밝히려고 하는 시민참여 등의 긍정적인 부분만 다루어지게 된다.

2. 정부위원회의 유형에 대한 연구

위원회(committee)란 복수의 자연인으로 구성되는 합의제기관으로서 특정한 문제에 대하여 토의하거나 결정하기 위해 계획에 따라 합의하는 인간집단이다(Hicks & Gullett, 1976: 332). 우리나라에서 위원회제도가 행정에 도입된 초기에는 자문에 응하기 위하여 설치된 집행권 없는 자문위원회가 대부분이었으나 점차 판단의 독립성, 공정성 및 신중성을 보장할 필요에서 행정위원회와 같은 독립적이고 집행권을 가진 합의제기관이 설치되었다(이명재, 1996: 162). 위원회의 의미는 이에 따라 집행기관이나 의결기관의 성격을 지닌 위원회뿐만 아니라 자문기관, 조사연구기관 또는 특정문제에 대한 심의기관, 조정기관, 건의기관의 성격을 가진 위원회를 포괄하고 있다(오세덕, 1975: 131). 또한 위원회에는 데스크 포스, 팀, 집단, 이사회(board) 등으로 불리는 조직형태들도 모두 포함된다(Luthans, 1992: 355). 위원회에 대한 유형화는 학자들에 따라 매우 다양하나 크게 두 가지 기준에 따른 유형화로 나눌 수 있다.

첫째, 가장 많은 유형화의 기준이 되는 것이 위원회의 권한이나 기관의 성격이다. 이러한 유형화는 학자에 따라 다양하게 유형화될 수 있으나 그 내용을 정리해 보면 <표 1>과 같다. 권한과 기관의 성격에 따른 위원회의 유형화는 위원회의 정치적 성격을 분석하는데 큰 도움이 되지는 않는다. 다만 이명재의 연구에서 ‘구성을 중심으로 한 구분’은 정치성에 따른 구분의 가능성을 보여주고 있지만, 초당파적 위원회나 초이익적 위원회와 대립되는 위원회를 구분지어주지 못하고 있는 문제가 있다. 일반적인 경우 대통령이나 기관장에 대한 순수 자문위원회의 경우 정치적 성격을 가질

수 있다는 점을 받아드릴 수는 있다. 순수한 자문위원회의 경우는 기관장과 정치적으로 반대적 위치에 있는 사람들로 구성되기는 어렵기 때문이다.

<표 1> 권한과 기관성격에 따른 유형화

학자	유형화의 기준과 내용
Urwick(1950: 8-9)	• 집행위원회, 조정위원회, 자문위원회, 교육적 위원회
Pffifner(1946)	• 행정위원회, 규제위원회, 독립위원회, 자문위원회, 직책에 의한 위원회, 초당파 위원회
Wheare(1955)	• 자문위원회, 조사위원회, 협의위원회, 입법위원회, 행정위원회, 통제위원회
김운태(1985)	• 자문위원회, 조정위원회, 결정작성위원회, 행정위원회
박동서(2001)	• 자문위원회, 행정위원회, 독립규제위원회
백완기(1998)	• 자문위원회, 조정위원회, 특별위원회, 결정작성위원회, 독립규제위원회
민진(1996)	• 집행위원회, 독립규제위원회, 자문위원회, 조정위원회
이명재(1996: 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 권한을 기준으로: 자문위원회, 의결위원회, 행정위원회 • 기능을 중심으로: 조정위원회, 조사연구위원회, 심의위원회, 협의위원회, 통제위원회 • 구성을 중심으로: 초당파위원회, 초이익위원회, 직책에 의한 위원회, 국민대표위원회 • 지위를 중심으로: 독립위원회, 반독립위원회

둘째, Zegart(2005: 374-375)는 자문위원회를 <표 2>와 같이 세 가지로 유형화하였다.¹⁾ 이 유형화에 따르면 자문위원회는 핵심기능에 따라 활동형태와 내용이 다르고 목표대상이 다르다는 것을 보여주고 있다. Zegart의 연구가 자문위원회의 정치성을 보여주고자 하는 것은 아니지만, 성격상 ‘아젠다 위원회’는 기관장을 위한 정치성을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

1) Zegart(2005)는 이러한 유형화에 따라 1981-2001년까지 대통령 위원회를 분석하였는데 그 결과는 다음과 같다. 아젠다위원회는 정책사안에 대한 의견표출정도가 높고 위원회의 조사활동 범위가 넓었으며 과거나 현재에 문제가 된 내용을 주로 다루었다. 또한 위원회의 규모도 평균 36명으로 대규모이며 주로 명망가 위주로 구성되었다. 정보위원회는 위원회의 의견표출정도가 낮았으며 가까운 미래 또는 먼 미래에 대한 이슈나 정책문제를 다루었고 위원회 구성은 전문가로 이루어지는 소규모의 위원회로 운영되었다. 마지막으로 갈등조정위원회는 의견표출정도가 중간 정도였고 조사범위는 상대적으로 좁았으며 현재 또는 가까운 미래의 정책문제를 다룬다. 위원회의 구성은 조직화된 이해관계자를 중심으로 이루어져 있고 규모는 중간규모로 나타났다. 이 연구는 위원회의 유형에 따라 업무의 범위, 위원의 구성, 정책문제의 시간범주 등이 달라짐을 보여주고 있다.

<표 2> 위원회 기능과 내용에 따른 유형화

구분	핵심기능	사전적 활동 형태	사후적 활동 형태	목표대상
아젠다 위원회 (Agenda Commission)	공공 의제에 영향을 줌	새로운 의제에 대한 지원과 관심 형성	기존 의제에 대한 대응(비난회피, 시간벌기, 행동하고 있다는 인상을 주는 행동들)	국민
정보 위원회 (Information Commission)	정보의 제공	최근 또는 향후 정책변화와 대안에 대한 새로운 사실, 분석, 아이디어의 제공	잘못된 점과 교훈에 대한 검토	정부공무원
갈등조정 위원회 (Political Constellation Commission)	정치적 반대 집단을 조정함	정책이해관계자들간의 의견일치와 협동의 조성	갈등하는 이해집단들의 조정, 집단적행동 문제의 해결	위원회 구성원과 조직화된 이해관계 대표자들

자료: Zegart, 2005: 375

Ⅲ. 정부위원회의 이론적 토대와 일반적 기능

1. 뉴거버넌스 이론과 수평적 관리체계 이론

1) 뉴거버넌스 이론

뉴거버넌스에 대한 논의는 사실상 그 개념 자체의 모호성으로 인해, 학자들마다 관점이 다양하다. 크게는 거버넌스를 단순히 국가의 국정관리체계로 보고, 다양한 새로운 국정관리체계를 설명하고자 하는 것을 뉴거버넌스로 보는 것이다. 그러나 한국에서는 뉴거버넌스를 좁은 의미인 네트워크식 국정관리로 보는 경향이 지배적이다.

네트워크식 국정관리체계는 권력이 중앙정부에 집중되어 있던 전통적 행정에서 지방정부, 민간, 시장 등으로 분권화되는 것을 의미한다. 이에 따라 국정운영은 계층적이고, 최고책임자는 행정 전반을 장악하게 된다. 국민의 투표에 의존하는 피선출직 공무원들이 최상위에 포진하면서, 전시행정적 정책이 남발되게 되며, 국가의 예산은 낭비된다.

전통적 행정체제는 결국 과도한 복지국가를 초래하여 1970년대에 이르러 정부실패를 경험하게 하였으며, 국정관리체계는 분권화의 필요성이 강조되기 시작하였다. 국정관리체계의 분권화는 네트워크 형태의 새로운 정부 패러다임을 형성하게 되었다. 더 이상 국가는 독자적으로 기능할 수 없으며, 다양한 참여자들과의 협력관계가 바탕이 되어야 한다는 것이다.

거버넌스적 협력관계는 단순한 계약적 협약이 되어서는 안 된다. 단순한 계약적 협약은 전통적 행정체제 내에서도 이루어질 수 있다. 거버넌스적 협력관계는 권력과

자원이 평등하게 분산되어 있으며, 서로가 평등한 차원에서 문제의 해결을 위해 협력하는 것을 의미한다.

이와 같은 정부와 민간의 동등한 차원에서의 협력관계 네트워크의 특징은 첫째, 공사행위자들은 공동으로 협의에 의해 의사를 결정하고 정책을 산출한다. 둘째, 공사행위자들은 공동으로 모든 정책과정에 관여한다. 셋째, 주요 목표는 시너지를 통한 풍부한 효과산출이다. 넷째, 몰입과 공동산출을 위하여 상호연결된 열망과 상호작용 규칙 그리고 투명성과 신뢰를 중시한다. 다섯째, 관리원칙은 공동목표, 공동재무, 공공실현을 위한 과정관리이다(배응환, 2003).

그러나 거버넌스적 네트워크의 부각이 국가의 영역을 축소하기 위한 것으로 간주되어서는 안 된다. 거버넌스적 네트워크에서 국가는 국민들에게 더 큰 서비스를 제공할 수도 있고, 같은 수준의 서비스를 제공할 수도 있으며, 국가의 영역이 축소될 수도 있다. 하지만 이러한 결정은 공사간의 협력적 합의에 의해 정해지는 것이다.

결국 네트워크형 거버넌스는 국가의 영역을 결정하는 것에서부터, 구체적 정책결정까지 민간부문이 전통적 정부영역에 참여하여 분권화와 전문성을 높이고, 협력과 경쟁과 견제를 같이 하는 과정이라 할 수 있다. 이러한 네트워크형 거버넌스가 성공적으로 이루어지기 위해서는 민간이 참여하여 의사를 반영할 수 있는 기제가 갖추어져 있어야 한다. 또한 이러한 과정은 투명하게 이루어져 직접 참여하지 않는 일반 국민들도 그 과정을 지켜볼 수 있어야 한다.

정부위원회는 이러한 네트워크형 국정관리체계로서의 기능을 담당한다. 행정기관에 준하는 행정위원회의 경우에 있어서도 위원들을 민간인들로 구성함으로써 네트워크로서의 기능을 다할 수 있게 한다.

2) 수평적 관리체계 이론

정부의 조직 간 장벽은 점차적으로 형식적인 수준으로 저하되고 있으며, 협력체계를 강조하는 수평적 관리(horizontal management)에 대한 관심이 고조되고 있다. 수평적 관리란 정부의 관리자들이 특정 이슈에 대해 한 조직의 독자적인 자원, 관심, 이해관계자들만으로 해결할 수 없다고 생각할 때 필요로 한다(Bourgault & Lapierre, 2000).

물론 수평적 관리가 과거에는 없었던 것은 아니지만 그다지 큰 관심의 대상이 되지 못하였다. 그러나 점차 사회문제가 복잡해지고, 다양한 집단들간의 상호작용이 활발해지기 시작하면서, 정부는 각 부처나 조직이 독자적으로 정책과정을 수행하기 어렵게 되었다. 정책의 대상집단들 역시 특정 정부기관에 의존해서 해결될 수 없는 문제가 증가함에 따라 여러 기관에 이슈를 같이 제기하는 일이 빈번해졌다.

예를 들자면 빈곤문제에 있어서도 단순히 보건복지부만 관련되는 것이 아니다. 빈

곤문제는 국가의 재정정책의 실패가 원인이 될 수도 있고, 산업정책이 잘못되어 있을 수도 있다. 또한 노동정책, 교육정책, 주택정책, 중소기업정책, 농수산 정책 등 모두가 크고 작게 연관되어 있다.

경제나 산업정책 역시 마찬가지로, 경제부처들이 중요한 정책부처로만 생각될 수 있다. 그러나 노동정책, 환경정책, 복지정책, 여성정책, 교육정책들이 줄 수 있는 이익이나 장애가 결정적이 될 수도 있다. 따라서 경제나 산업을 활성화시키거나 규제하기 위해서는 이런 모든 면들이 고려되고 조정되지 않을 수 없다.

각 부처의 정책에 있어서도 마찬가지이다. 환경정책의 경우 단순히 국민들의 삶의 질만을 결정하는 정책을 만드는 것이 아니다. 환경정책은 관련 산업에 영향을 줄 수 있고, 건설, 농수산, 빈곤층의 생활환경, 교통 등 다양한 파급효과를 지니고 있다. 교육정책은 복지, 노동, 산업, 국민들의 생활비, 정보통신 등에 대한 다양한 직·간접적 영향을 미치게 된다.

대부분의 수평적 관리의 문제는 집행보다는 정책부분에서 발생되고 있지만, 집행에 있어서 수평적 관리문제도 관심의 대상이 되어야 한다(Peters, 1998). 정책 자체는 분리되어 있지만, 집행에 있어서 서로 협조를 한다면 더 효율적일 수 있는 경우도 많다. 하지만, 상위기관들 간의 단절로 인해 하부 집행기관들이 협조를 하지 못하는 경우가 대부분이다.²⁾

이러한 부처 간 수평적 관리의 부재는 일차적으로 국민들이 비용을 지불하게 된다. 부처 간 조정이 안 된 경제정책은 기업들의 비용을 증가시키고, 이에 따라 기업들은 비용을 줄이기 위해 긴축관리를 하지 않을 수 없다. 결과적으로 실업이 발생하거나, 새로운 고용을 하지 않게 된다. 또한 이 기업과 관련된 다른 민간기관들 역시 타격을 받게 됨에 따라 사회적 비용은 눈두덩이처럼 늘어나게 된다.

수평적 관리의 부재는 또한 정부를 비효율적으로 만들어 높은 비용을 지불하게 한다. 위에서 언급한 하부기관간의 비협조로 인한 비용 뿐 아니라, 잘못된 경제정책이나 사회정책은 해당 기관 뿐 아니라 그 파급효과로 인해 다른 기관의 비용을 높이기도 한다. 잘못된 사회정책은 중소기업의 비용을 높이게 하여 고용을 불안정하게 만들고, 실업률을 높임에 따라 사회정책 비용이 더 높아진다. 또한 중소기업들이 어려워짐에 따라 산업지원을 위한 다른 부처들의 비용도 높아지게 된다.³⁾

2) 우리나라의 경우 4대 사회보험이 노동부와 보건복지부로 분리되어 있어서 협조가 잘 되지 못하고 있다. 지방자치단체의 경우 다양한 사회정책을 한 기관에서 운영하는 사회복지관련 종합사무소를 시도할 수 있지만, 중앙부처간의 협조부족, 한 중앙부처 내의 다른 실·국간의 알력 등으로 번번히 좌절되고 있다.

3) 우리나라 여성복지정책들은 중소기업들로 하여금 여성인력을 고용하지 못하게 하는 결과를 가져오고 있다. 이에 따라 여성들로 하여금 고용시장으로부터 퇴출하도록 하고, 결국 중소기업은 값싼 외국인 노동자들에게 의지하게 된다. 이에 따라 외국인 관리 비용, 외국인 복지비용, 외국인 범죄로 인한 비용 등이 관련 정부기관들에게 발생하게 된다.

이와 같이 수평적 관리는 사회가 복잡해짐에 따라 정부차원에서 더욱 절실히 요구된다. 그러나 각 정부기관이 수평적 관리를 하고자 하는 의지가 있다고 하더라도 전통적인 독립·계층제 중심의 행정은 제도적으로 수평적 관리를 막고 있다. 따라서 수평적 관리를 할 수 있는 다양한 대안들이 마련되어야 한다.

정부위원회는 수평적 관리체계에 있어서 주요한 수단적 기구의 역할을 담당할 수 있다. Zegart의 자문위원회의 유형에 있어서도 갈등조정을 담당하는 유형을 별도로 구분하고 있다. 또한 행정위원회의 경우에는 독립적 위치에서 담당기능과 관련된 각 정부기관의 정책결정과 집행을 조정하고 통제할 수 있다.

점차 수평적 관리에 대한 국가적 수요가 높아지고 있지만, 수평적 관리 그 자체가 모든 일을 자연적으로 해결하는 것은 아니다. 전통적 관리체계와 다른 수평적 관리체계는 그 존립기반이 약하며, 많은 도전과 갈등을 겪지 않을 수 없다. 따라서 수평적 관리체계가 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다.

첫째, 수평적 관리체제는 시작되기 전에 먼저 수평적 관리가 꼭 필요한 과제인지에 대한 검토가 있어야 한다(Bourgault and Lapierre). 기존의 전통적 체계 속에서 소수의 부처가 단순한 협조에 의해 수행할 수 있는 정책을 위해 비용을 들여 수평적 관리체제를 구축할 필요는 없다. 수평적 관리체제는 전통적 관리체제의 부족한 부분을 완성시키기 위한 것이지 대체하기 위한 것이 아니기 때문이다.

둘째, 수평적 관리체제는 관련기관들로부터의 지속적인 지지가 있어야 한다(Bakvis and Juliet, 2004). 초기에 문제점에 대한 인식을 같이 하였다고 하더라도 관련기관들은 이해관계가 동일할 수 없고, 중앙에서 조정하는 수평적 관리기관에 대한 저항감이 존재하게 된다. 따라서 관련기관들로부터의 계속적 지지를 받기 위해서는 처음부터 서로에 대한 깊은 이해와 능동적 참여를 유인할 수 있는 유인이 마련되어야 한다.

셋째, 수평적 관리체제는 정치적으로 독립적이고 공정하여야 한다. 수평적 관리체제는 정부기간관의 정책조정 뿐 아니라, 민간부문의 이해관계도 조정해야 하는 기능과 책임을 지녀야 하기 때문에 정치적으로 독립적이어야 하며, 공정함을 유지해야 한다. 그렇지 않으면 각 정부기관의 장기적으로 정부기관들의 지지를 받지 못하게 되어 수평적 관리의 기능을 담당하지 못하게 된다.

넷째, 수평적 관리체제의 목적은 국가적 위기, 모든 사람들이 공감할 수 있는 대규모의 범국가적 문제, 참여자들이 책임의 필요성과 공유된 영역을 분명히 느낄 수 있는 문제들의 해결이어야 한다. 그렇지 않을 경우 관련부처들이나 이해관계자들의 적극적 동조와 참여를 이끌어낼 수 없다.

2. 정부위원회의 일반적 기능

이와 같이 정부위원회가 뉴거버넌스와 수평적 관리체계의 주요기제로 작용하기 위해서는 다음과 같은 기능들이 갖추어져야 한다.

첫째, 행정의 중립성 및 공정성을 보장해 주는 기제이다. 이해관계가 얽혀 있어 정부가 수행하기에 적합하지 않은 문제나 독립적이고 준사법적인 판단을 내려야 하는 문제들의 경우는 행정위원회나 자문위원회를 통해 결정하도록 함으로써 행정의 공정성 제고에 기여하고 있다.

둘째, 외부전문가의 참여를 통한 정책전문성을 제고할 수 있는 수단이 된다. 행정이 다루어야 하는 분야가 다양해지고 복잡해질수록 보다 심도있는 기술이나 전문지식 등이 필요하며 이를 공무원들이 다루기 어려운 경우가 발생하게 된다. 또한 환경변화가 심하다 보니 이러한 전문지식을 지닌 사람들을 조직 내부로 확보하는 것 보다는 외부 전문가를 참여 시켜 활용하는 것이 훨씬 효율적이다. 위원회제도는 이러한 외부 전문가를 통해 정보를 얻을 수 있고 전문성을 보강할 수 있는 좋은 제도가 된다.

셋째, 행정의 민주적 의사결정을 가능하게 해 준다. 위원회를 통해 국민을 대표한다고 할 수 있는 위원들이 정책결정에 참여함으로써 관료제 폐단을 방지하고 국회에 의한 대의정치에 준하는 국민적 또는 전문가적 행정참여를 가능하게 한다(김용환, 1994: 17).

넷째, 이해관계의 조정 기제이다. 특히 위원회제도는 이해관계하게 침예하게 대립된 영역의 문제를 해결하는데 제 3자적 갈등해결자로서 큰 역할을 수행한다. 이 경우 위원의 구성은 각 이해집단의 구성원, 전문가, 관료 등으로 구성되며 보다 타협적이고 공정한 조정을 가능하게 해준다.

다섯째, 시민참여 및 정부와 시민간 의사소통의 중요한 채널이다. 위원회에 대한 시민참여는 정부와 시민간의 의사소통의 채널이 될 뿐만 아니라 참여를 통한 정부활동에 대한 감시 감독을 수행 할 수 있다.

여섯째, 정부와 정책의 정당성을 제고해주는 수단이다(박동서, 1996). 정부 내부에서 이미 개발된 아이디어나 결정에 대하여 정부는 외부전문가가 참여한 위원회를 통해 의결하는 모양새를 갖추게 함으로써 정책 결정의 정당성을 확보한다.

일곱째, 행정 각 부처를 통합 조정할 수 있는 통제메커니즘이다. 행정부는 다양한 조직 단위로 분화되는데 위원회조직이 기관간, 부문간의 협조와 조정을 확보하는 수단이 된다. 실제로 행정 각부처의 업무와 활동은 중복적이고 유기적으로 연계되고 있으므로 관련 부문의 대표자들로 구성된 위원회의 활용은 효율적인 통제를 가능케 해 준다(민진, 1996: 162).

VI. 한국 정부위원회의 정치성과 문제점

한국의 민주주의를 ‘권위적 민주주의’라고 부르는 것은 문민정부가 들어선 이래 군사독재로부터 벗어났지만, 정부의 어느 기관도 정치적으로 독립되지 못하고 집권세력에 예속되어 있는 상황을 잘 반영하고 있다. 현 정부에서는 그동안 가장 정치적으로 독립되어 있다고 생각해온 ‘헌법재판소’까지 정치적으로 귀속시키려는 정권적 차원에서의 노력이 국가 전체의 큰 혼란을 야기하기도 하였다.

이러한 정치적 환경에서 정치적 중립성과 공정성, 그리고 합의성을 바탕으로 본연의 기능을 담당하여야 할 정부위원회라고 해서 예외가 될 수 없다. 그럼에도 불구하고 정부위원회의 정치성에 대해서는 기존의 연구나 자료가 충분하지 않다. 그 이유는 연구주제로 다룰 수 있을 만큼의 구체적인 자료가 존재하지 않기 때문이다.⁴⁾

따라서 이 연구는 정부위원회의 정치성을 논하기 위해서 정부위원회의 설립과정, 정부위원회의 운영 위원장의 정치성, 그리고 언론에 나타난 정부위원회의 정치성 사례 등을 중심으로 검토하기로 한다.

1. 정부위원회의 설립과정

1) 국정자문위원회

정부위원회의 설립과정에 있어서 가장 자주 비판의 대상이 되는 위원회는 국정자문위원회이다. 국정자문위원회는 현재 총 13개가 있으며, 「정책기획위원회」, 「농어업농어촌특별대책위원회」, 「지속가능발전위원회」 3개를 제외한 10개의 위원회들은 현 정부에 들어서서 설립되었다.

국정자문위원회들의 설립에 있어서 양적인 문제를 제외하고 가장 크게 비판받고 있는 문제는 법적 근거가 미약하다는 것이다. 물론 대통령령에 의거해서 자문위원회를 설립하는 것이 불법은 아니지만, 현재 국정자문위원회들의 권한의 범위가 단순한 국정자문에서 벗어나 국가의 정책을 실제로 결정하고 집행하는 등의 행위를 하고 있는 점에 있어서는 정부조직법 상의 근거가 존재하지 않는다.

<표 3> 참여정부의 대통령자문 국정과제 위원회 조직현황

위원회	설치연도	설립근거	위원장	조직 (민간위원수)	사무국 (주관부처)	직원 수
정책기획	89.(21세기위) 95.6(정책기획위) 04.2(개정)	대통령령 위원회규정(자문)	민간인	본위원회(100)	사무처 (행자부)	23
동북아시아	03.4(경제중심)	대통령령	민간인	본위원회(14)/	기획조정실	31

4) 이러한 자료는 대통령이나 기관장들이 위원장이나 위원들을 임명하는 과정에 대한 모든 회의록이 존재하거나, 위원회의 회의내용이 완벽히 기록된 회의록이 존재하여야 하지만, 그런 자료는 접근하기도 어려울 뿐 아니라 요약정도의 기록만 있을 뿐이다.

	04.6(시대)	위원회규정(자문)		4개 전문위원회(56)	(통일부)	
정부혁신 지방분권	03.4	지방분권특별법(자문) 대통령령 위원회규정	장관/민간인	본위원회(17)/ 2개 전문위원회(80)	혁신분권기획실(행자부)	57
국가균형발전	03.4	국가균형발전특별법(자문)	민간인	본위원회(18)/ 4개 전문위원회(50)	기획단(산자부)	61
행정중심 복합도시건설	04.4(신행정수도) 04.11(후속대책위) 05.4(행복도시)	행정중심복합도시건설 특별법(제29조)	총리/민간인	본위원회(17)	추진단(국무조정실)	50
저출산·고령사회위원회	04.2(미래사회) 05.9(저출산)	저출산·고령사회기본법(심의)	민간인	본위원회(23)/ 4개전문위(45)	기획조정실(복지부)	21
지속가능발전	00.9	대통령령 위원회규정(자문)	민간인	본위원회(76)/ 5개 전문위원회(139)	기획운영실(환경부)	26
빈부격차 차별시정	03.5(T/F) 04.6(위원회)	대통령령 위원회규정(자문)	장관급/민간인	본위원회(21)/ 3개 전문위(31)	기획운영실(행자부)	18
교육혁신	03.7	대통령령 위원회규정(자문)	장관급/민간인	본위원회(21)/ 4개 전문위(47)	사무국(교육부)	14
농어업농어촌 특별대책	02.1	농어업농어촌특별대책위원회설치및 운영 등에관한법률(협의)	장관급	본위원회(29)/ 3개 분과위(71)	사무국(농림부)	22
문화중심도시	04.2	문화중심도시조성위원회규정	총리/민간인	본위원회(16)	기획단(문광부)	48
사람입국 일자리	05.1	사람입국일자리위원회규정	장관급/민간인	본위원회(13)	정책기획위 사무지원	17
과학기술중심 사회추진기획단	91. 4(자문회의) 03. 5(기획단)	대통령훈령 기획단규정	총리/민간인	추진위원회(27)	기획단(과기자문회의)	28

결국 정부조직법상의 설립근거가 미약한 국정자문위원회는 정치적 목적으로 설립되었다는 비난에서 벗어나기 어렵다. 특히 기능이 중복되는 국정자문위원회를 별개로 복수를 설치하는 것은 그 설립근거들이 정치적이라는 심증을 더욱 굳히게 한다.⁵⁾

2) 행정위원회

행정위원회는 정부부처와 독립된 합의제적 정부기관이다. 이러한 행정위원회는 대부분 시대적 상황에 대처하기 위해 설립된다. 따라서 행정위원회는 설립과정에 있어서는 늘 타당한 근거가 제시되기 때문에 정치적 차원에서의 설립에 대한 공식적 근거를 제시하기는 쉽지 않다. 오히려 그 운영과 위원장의 정치성을 통해 더욱 자세히 설명될 수 있다.

5) 빈부격차차별시정위원회는 실질적으로 「고령화및미래사회위원회」에서 빈부격차의 기능을 독립시켜 설립한 위원회이다. 이에 따라 「고령화및미래사회위원회」는 「저출산·고령사회위원회」로 기능과 명칭을 바꾸었다. 이러한 국정자문위원회의 구조조정은 대통령이 연두교서에서 강조한 양극화문제에 대한 의지를 나타내기 위한 상징적인 것으로 볼 수 있다. 그러나 실제로 「저출산·고령사회위원회」는 국정자문위원회들 중 상대적으로 가장 적은 예산으로 형식적 과제들을 주로 수행하고 있다.

다만 여기서는 몇 몇 사례만을 소개하고자 한다.

첫째, 「중앙인사위원회」는 오랫동안 행정학자들이 공무원의 정치적 중립성을 위해 그 설립을 주장해 온 행정위원회이다. 그러나 실제로 「중앙인사위원회」가 설립된 과정은 공무원의 정치적 중립과는 전혀 관계가 없다. 오히려 「중앙인사위원회」는 합리적 이유가 없이 3급 이상의 정치성이 강한 공무원들을 중심으로 관장하는 기구로 설립되었다. 이에 따라 「중앙인사위원회」의 설립근거에 대해서 공무원의 정치적 중립보다는 오히려 공무원들을 정치적으로 장악하려는 정치적 의도가 더 강했다는 시각이 지배적이다.

둘째, 「국가인권위원회」의 설립은 UN에서도 권고를 한 것으로 이론적으로나 상황적으로 설립근거 자체는 문제가 없다. 다만 설립과정에서 진정한 인권을 위한 것이었는지 정치적 목적이었는지에 대해서는 많은 논란이 있었다. 시민단체들은 기존의 공무원들이 아닌 시민단체들이 시험도 치루지 않고 들어가 안정된 직장을 가질 수 있는 정부위원회를 만들어야 할 것을 주장하였고, 이는 대통령의 공약이기도 하였다. 당시 김대중 대통령은 작은 정부의 공약과 시민단체에 대한 인권을 위한 정부위원회의 설립을 다 들어주는 차원에서 형식적 수준의 위원회를 설립하였다. 이렇게 시작된 「국가인권위원회」는 현재까지도 시민단체들이 쉽게 채용비리를 통해서 들어오는 정부위원회로 종종 물의를 일으키고 있다.

셋째, 1997년 설립된 「금융감독위원회」는 외견적으로는 금융정책과 감독기구를 「재정부」, 「한국은행」과 함께 3개 기관으로 개편하여 금융정책의 공정성을 기하기 위한 것이었다. 그러나 실제로는 「재정부」로부터 독립하려던 「한국은행」과의 오랜 갈등관계를 극복하기 위해 오히려 「한국은행」의 권한을 축소하기 위한 목적으로 설립되었다. 이렇게 설립된 「금융감독위원회」는 재정부 출신의 공무원들로 구성되면서, 실제로 독립된 행정위원회로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있으며, 현재 「감사원」이나 국회로부터 구조개혁의 요구가 강하게 제기되고 있다.

2. 정부위원회의 운영과 위원장의 정치성

1) 국정자문위원회

정부위원회의 위원장이 정치적 자리가 되는 것에 대해서는 찬반양론이 존재한다. 특히 한국의 국정자문위원회와 같은 자문위원회의 경우 위원장 자리는 아무래도 대통령과 친분이 있는 인사를 기용할 수밖에 없다는 주장도 강하게 제기된다. 실제로 대통령에게 직접 자문을 해주는 기능이 핵심인 자문위원회의 경우는 대부분의 국가에서 정당적 차원이거나 대통령의 개인적 차원에서 친분이 있는 인사를 두는 것은 보기 어려운 사례가 아니다.

그러나 문제는 자문위원회의 운영이 위원장의 독주를 견제할 수 있는가 하는 것과, 위원회의 기능이 단순히 자문에 그치는 것인가에 있어서 제기된다. 만일 국정자문위원회의 운영에 있어서 위원장이 지배적 위치에서 모든 위원들과 계층적인 명령 체계선상에 있다면 사실 ‘위원회’라는 명칭 자체가 타당하지 않다. 또한 기능이 단순한 자문이 아니고 실질적인 정책결정기능을 지니고, 다른 정부기관의 정책에 관여하는 것이라면 위원장의 정치적 편향은 문제로 제기될 수 있다.

한국의 국정자문위원회의 경우 실제로 위원장과 위원들 모두가 비상임이기는 하지만, 실제로 위원장은 모든 위원회의 명령체계를 장악하고 있다. 위원회가 해야 하는 정책과제의 결정에서부터, 위원회에서 필요한 전문가특강의 강사결정에 이르는 사소한 것까지 위원장의 재가가 있어야 한다.⁶⁾ 자문위원이 작성한 문서도 위원장의 검토와 결재를 거쳐야 한다. 합의라는 것은 위원장의 필요에 따라 있을 수도 있고 없을 수도 있다.

또한 국정자문위원회에 대한 많은 비판은 그 기능이 단순한 자문에서 벗어나 정부부처의 정책기능을 침해하고 있다는 것이다. 국정자문위원회의 회의에 참여한 정부관료들은 이미 위원회가 정책결정을 해놓고 합의를 하는 형식만 취한다는 비판을 많이 제기하고 있다. 실제로 정부부처보다 국정자문위원회가 해당 정책에 대해 더 많은 정보를 지니고 있을 가능성은 적기 때문에, 많은 정책결정은 대통령이나 여당의 정치적 결정을 부처에게 강요하는 결과가 되기도 한다.

이러한 국정자문위원회 위원장의 독주에 대해서 내부적으로는 통제할 수 있는 기제가 전혀 없다. 위원장이 아닌 자문위원들은 공식적으로 아무런 권한이 없다. 자문위원들은 위원장의 자문기관에 지나지 않는다고 할 수 있다.

2) 행정위원회

한국의 행정위원회들이 ‘위원회’라는 명칭으로 불릴 수 있는 것인지에 대한 의문이 많이 제기된다. 위원회의 가장 중요한 특징은 ‘합의기구’라는 것이다. 그런데 한국의 행정위원회들은 합의기구로서의 성격보다는 계층적 구조의 정부부처와 전혀 다를 바가 없다.

우선 대부분의 행정위원회는 1인의 상임위원장과 1인이나 2인의 상임위원을 둔다. 그런데 이 경우 상임위원에는 위원회 사무국의 ‘사무국장’이 포함된다. 따라서 합의기구인 위원회에서 위원장과 상임위원이 계층제적 관계를 지니게 되는 것이다. 이러한 위원회의 구조는 이런 인사상의 문제를 해결해야 할 「중앙인사위원회」도 예외

6) 실제로 국정자문위원회에서 특강 강사를 섭외한 뒤, 특강을 허락한 강사로 하여금 위원장이 허락을 해야 강의를 할 수 있다는 비합리적 주문을 하는 경우가 있다. 심지어는 특강을 거부하는 강사를 설득해서 허락을 받은 뒤 다시 위원장의 허락을 받아야 한다고 대기시키는 경우도 있다.

가 아니다.

또한 독립적 기관으로서의 행정위원회의 위원장은 대통령이 자의로 임명하고, 평가하고, 해임할 수도 있다. 대통령은 행정위원회의 위원장의 임기를 가능한 지켜주려 한다고 주장하지만, 독립기관의 위원장의 임기는 제도적으로 보장이 되어야지, 대통령이 ‘보장해주는 임기’는 독립기관의 위상을 크게 저해하는 것이다.

행정위원회의 위원장이나 위원들이 정치적으로 임명되다 보니, 전문성과는 전혀 관계없게 되는 경우도 많다. 예를 들면, 공무원의 정치적 중립을 위해서 만들어지지는 못했지만, 공무원의 전문성을 높이는 노력을 하고 있는 「중앙인사위원회」는 3대 위원장을 제외하고는 비전문가가 위원장으로 계속 임명되었다. 또한 위원들도 대부분 국회의원 출신이나, 청와대 비서관 출신 등의 정치적 임명이 대부분이었다. 이에 대한 비판이 제기되자 「중앙인사위원회」는 2005년 관련 법조항을 개정하여 비전문가가 위원장이 될 수 있도록 바꾸었다.

이렇듯 정부위원회의 독립성과 공정성을 가장 보장해 주어야 하는 「중앙인사위원회」 자체도 위원장이나 위원들이 정치적으로 임명되고, 내부적으로 합의적 성격을 무시하고 있는 상황에서 다른 행정위원회들은 더할 나위가 없다. 최근 국가인권위원회의 위원장이 돌연 사퇴를 하게 된 배경이 권력다툼과 인사권 다툼이라는 지적이 지배적인 것은 행정위원회의 내부적 운영문제가 안정된 합의제로 정착되지 못하고 있음을 알게 해준다.

3. 언론에 나타난 사례

1) 국정자문위원회

언론에서 국정자문위원회를 다루고 있는 것은 대부분 ‘난립에 따른 예산낭비’나 불필요한 자문위원회들의 폐지의 필요성을 다룬 것들이다. 언론에서 국정자문위원회의 정치성에 대해 비판하고 있는 경우는 다음과 같은 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 국정자문위원회들의 월권행위이다. 정부부처들에 대한 월권행위에 대해서는 일반론적으로 다루고 있는 반면, 국책사업에 대한 개입에 대해서는 구체적으로 지적하고 있다. 가장 대표적으로 거론되는 것은 「동북아시아위원회」의 행담도 개발에 대한 개입이다. 정부나 청와대는 특별법으로 만들어진 위원회의 고유권한을 행사했을 뿐이란 변호를 제기하고 있지만, 일반적으로 ‘자문위원회’의 성격을 가진 위원회에 그러한 권한이 주어진다든 것은 정치적 배경의 의혹을 받지 않을 수 없다.⁷⁾

둘째, 위원장들의 정치적 임명에 대한 것이다. 한국경제신문은 2005년 7월 26일 기

7) 최근에는 「국가균형발전위원회」의 서남해안권 산업거점 육성을 위해 2020년까지 22조원을 투입하기로 한 보고가 2007년의 대선을 겨냥한 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되고 있다.

사에 구체적인 이름과 자리를 거명하며, 대통령이 정치적으로 신세잡기 위한 차원에서 대선에서 도와준 인사들을 국가기관이나 자문위원회의 위원장으로 임명하고 있다고 비판하고 있다. 가장 최근에는 교육부총리에서 자격문제로 사퇴한 인사를 국정자문위원회를 총괄하는 「정책기획위원회」 위원장으로 임명한 것에 대한 비판이 여러 언론들에 의해서 제기되기도 하였다.

2) 행정위원회

행정위원회의 정치성에 대한 언론의 비판도 크게 정치적 위원장의 독주와 정책결정의 정치성으로 나누어 볼 수 있다. 첫째로 정치적 위원장의 독주는 대표적으로 「공정거래위원회」의 사례와 「국가인권위원회」의 사례를 볼 수 있다. 공정위의 경우는 5인의 상임위원들은 모두 공정위 출신의 정부인사들이며, 4인의 비상임위원들은 민간인들인 학자들이 대부분이다. 또한 위원들에 대한 임명 역시 위원장이 결정할 수 있다. 이런 상황에서 합의에 의한 의사결정이란 있을 수 없는 일이다. 「국가인권위원회」는 위원장이 인사권을 상임위원들로부터 위원장의 직속인 사무처장에게 이전시켜서 내분이 일어나게 되었다는 언론의 의혹을 받은 바 있다.

언론은 사건이 벌어진 경우에만 위원회 내부의 운영방법에 대해 지적을 한다. 따라서 위에 지적된 두 위원회와 같은 운영방법을 시행하고 있는 대부분의 행정위원회는 실제로 위의 비판으로부터 자유롭다 할 수 없다.

언론의 두 번째 비판은 행정위원회의 정책결정의 정치성이다. 위에 언급한 공정위의 내부적 운영에 대한 언론의 비판은 ‘언론사 과징금문제’의 논의과정에서 나타난 공정위의 정치적 결정으로부터 비롯되었다. 당시 공정위는 실질적으로 흑자를 보고 있는 언론사들을 흑자를 보고 있다고 주장하면서, 민간위원 4인이 반대를 함에도 불구하고 언론사들의 과징금을 백지화시키는 정치적 결정을 내렸다는 것이다.

언론의 행정위원회에 대한 비판은 위원회 자체의 정치적 성격에 의한 의사결정도 그 대상이 된다. 「국가인권위원회」는 설립초기부터 사회의 특정 집단을 위한 정책결정을 내리고 있다는 비판을 지속적으로 받아왔다. 심지어는 본연의 업무인 장애인, 아동, 노인 등과 같은 사회적 약자를 위한 일을 외면하고 정치적 차원의 인권에만 집착한다는 비판도 받고 있다.

이 외에도 「금융감독위원회」가 재경부로부터 독립하지 못하고, 「방송위원회」가 전통적으로 정치적 당리당략의 장으로 전락하고 있다는 지적들 역시 정부위원회의 결코 정치적으로 독립된 기관이 아니라는 사실을 밝히고 있다.

V. 정부위원회의 독립성 제고방안

현대 국가에 있어서 정부위원회는 소위 네트워크식 뉴거버넌스와 수평적 관리체계를 제고하기 위한 주요한 수단이다. 정부위원회를 통해서 정부와 민간의 의사소통이 원활히 되고, 정부는 민간부문의 전문가들을 활용할 수 있고, 민주주의를 발전시킬 수 있다. 이러한 정부위원회의 설립목적은 달성하기 위해서는 무엇보다 정부위원회의 정치성은 약화되어야 한다.

1) 국정자문위원회

대통령에게 순수하게 자문만 하는 자문위원회의 경우에 있어서는 어느 정도의 정치성이 인정될 수 있다. 하지만 대통령의 자문위원회라고 하더라도, 부처 간의 정책적 조정과 같은 수평적 관리체계를 담당하는 위원회들은 정치적으로 중립적이고, 공정한 의사결정과정 없이 그 존재가치가 약해질 수밖에 없다.

한국의 국정자문위원회는 네트워크형 뉴거버넌스와 수평적 관리체계의 두가지 기능을 수행하기 위해 설립되었다. 대통령의 직속기관이기는 하지만, 단순한 자문만을 담당하는 기관이 아니다. 따라서 대통령의 직속기관이고 자문기관이란 차원에서 무조건 정치성이 인정되는 것은 합당하지 않다.

특히 수평적 관리체계로서의 국정자문위원회는 정부부처를 대체하는 것이 아니고, 범정부적 차원으로 중장기적 정책들을 조정하는 것이다. 따라서 위원장부터 위원들을 정치적으로 편향된 인사들이 아니고 공정하고 정치적으로 중립적이며, 충분한 전문성을 지닌 인사들로 구성하여야 한다. 시민을 대표하는 위원이라고 해도 아마추어적이고 이념적 인사가 아닌 전문성을 지닌 인사를 선택하여 업무를 담당하게 해야 한다.

‘전문성’이란 단순히 기술적인 의미를 지니지 않는다. 전문성은 그 자체로 ‘윤리성’을 내포하고 있다. 정책의 전문가란 그 정책이 지니는 파급효과를 충분히 인지하고 신중한 정책과정을 수행할 수 있는 윤리성을 지닌 전문가를 의미한다. 미국의 FRB의 그린스핀은 이러한 수평적 관리체계를 수행할 수 있는 대표적 인사로 알려져 있다. 대통령에 대한 자문 뿐 아니라 정부부처들 간의 중장기적 정책조정을 담당할 수 있는 위원장이나 위원들은 바로 이러한 윤리성을 갖춘 전문가들로 구성이 되어야 할 것이다.

또한 대통령의 사소한 관심을 바탕으로 한 즉흥적 국정자문위원회는 설립되지 않아야 한다. 대통령의 개인적 관심을 반영하는 정부위원회는 그 자체로 정치적 성격을 지니지 않을 수 없다.

마지막으로 국정자문위원회는 정부부처 간의 정책조정을 직접 담당하기 보다는 수평적 관리체계의 차원에서 각 부처 간의 연관된 정책들이 어떻게 연계되고 조절될 수 있는지에 대한 보고서를 작성하는데 그쳐야 한다. 이러한 보고서는 연 1회 상황

의 변화에 따라 수정될 수 있으며, 이 보고서를 바탕으로 대통령, 국무총리 등이 국무위원회의, 차관회의 등의 정부고위관료로 구성된 위원회를 통해 정책조정을 하는 것이 합법적이고, 실질적 효과를 볼 수 있다.

이렇게 국정자문위원회의 권한의 범위를 한정시킬 수 있어야 정치적 인사들이 국정자문위원회의 위원장이나 위원들로 기용되는 기회가 줄어들게 될 것이다. 정치적 인사들의 경우 실질적 권한을 더욱 추구하기 때문이다.

2) 행정위원회

행정위원회는 정치적으로 독립적 기관이다. 이러한 행정위원회가 설립되는 목적은 전통적인 계층제적 정부기관들과 정치로부터 독립된 위상을 가지고 국민에 큰 영향을 주는 범정부적 정책을 결정하거나 조정하기 위한 것이다. 따라서 행정위원회의 위원장과 위원들은 무엇보다 정치적으로 독립적이고 중립적인 인사로 구성되어야 한다.

또한 행정위원회의 위원장이 정치적인 인사가 되더라도, 다른 위원들이 견제할 수 있도록 위원장과 위원들 간 수평적 관계가 유지되어야 한다. 위원장은 위원들을 대표하고 위원들의 의견을 조율하고 결정을 내리는 위치에 있지만, 위원들의 의견을 무시하거나, 위원들을 임명하는 위치에 있어서는 안 된다.

행정위원회의 위원들은 다양한 사회적 이익을 대변할 수 있어야 한다. 물론 전문성을 기본으로 갖추어야 하지만, 한 종류의 단체나 정부기관에서 다수의 위원들이 선정되는 것은 행정위원회를 정치적으로 편향되게 할 가능성이 높다.

행정위원회는 네트워크식의 뉴거버넌스보다는 수평적 관리체계로서의 역할이 더 강하다. 수평적 관리체계는 범정부적이면서 다양한 이해관계자들의 이익관계를 조정할 수 있는 위상을 지녀야 한다. 이러한 위상은 정치적으로 독립적일 때만 지켜나갈 수 있으며, 범정부적 지지를 받을 수 있다.

이러한 기능을 담당할 수 없는 행정위원회는 폐지하거나, 기능의 성격에 따라 계층제적 부처로 전환시키는 것이 바람직하다. 예를 들면, 중앙인사위원회는 공무원의 정치적 독립성과 중립성을 지켜주는 역할보다는 공무원의 인사제도의 혁신만을 추구하고 있다. 또한 위원회 내부의 합의성은 없으며, 위원장은 실질적으로 정부부처의 장관과 전혀 다를 바가 없다. 이러한 이유로 학계에서는 중앙인사위원회를 차라리 '처'수준의 행정기관으로 전환시키는 것이 합당하다는 주장이 많이 제기되고 있다.

VI. 결론

한국의 정부위원회는 현 정부에 들어서 전통적 정부부처보다 더 언론의 관심을 받

아왔다. 그러나 대부분의 관심은 부정적 차원에서 정부위원회의 난립, 과도한 권한 등에 대한 비판들이었다. 언론이나 학계에서 직접적으로 정부위원회의 정치성을 거론하는 사례는 많지 않지만, 위원회의 난립이나 과도한 권한의 문제는 위원회의 정치성의 문제로 귀결되지 않을 수 없다.

다만 정부위원회의 정치성을 직접적으로 거론되지 않는 것은 이에 대한 객관적인 자료가 없거나 접근이 어렵기 때문이다. 하지만, 정부위원회의 설립과정이나, 운영의 방식들을 분석하여 보면, 정부위원회들이 얼마나 정치적인지 파악할 수 있다.

이 연구는 정부위원회를 국정자문위원회와 행정위원회로 구분하여, 각각의 정치성에 대해 분석해 보았다. 정부위원회의 설립이나 정부위원회의 위원장과 위원들을 선정하는데 있어서의 회의록과 같은 객관적 자료의 부족으로 정부위원회의 정치성을 완전히 증명할 수는 없다. 하지만 정부위원회가 대부분 본연의 기능을 다하지 못하고 있는 것이 정치적인 독립성의 부족이라고 하는데 있어서 아무도 이의를 제기하지는 못할 것이다.

위원장이나 위원들의 무능을 탓한다고 해도, 그 위원장이나 위원들의 선출과정이 합리적이지 못한 결과라는 비판을 부정할 수 없다. 또한 합의성이 생명인 위원회들이 계층적 구조로 되어 있는 모순들 역시 정치성의 요인 외로는 설명할 수 없다.

정부위원회는 대통령의 순수 자문기관이 아닌 경우에는 기존의 계층적 관료체제와 정치로부터 독립된 기관이 필요한 경우에만 설립된다. 중앙인사위원회, 금융감독위원회, 공정거래위원회 등이 설립되어 있는 외국의 경우 모두 이와 같은 상황적 필요가 없이는 행정위원회를 설립하지 않고 있다.

점차 국가와 사회가 복잡해져 감에 따라서 범정부적이고 다양한 이해관계를 조정하는 조직에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 민간의 정부정책과정에 대한 참여의 요구도 높아지고 있다. 정부위원회는 이 두 가지 기능을 다 할 수 있는 대표적 국가기관이 될 수 있다. 하지만 정부위원회가 정치적으로 독립되지 못하고 사회적 갈등만을 야기하는 기관이 된다면, 복잡해져가는 현대국가와 사회는 그 생산성이 더욱 저하되는 운명을 가지게 될 것이다.

참고문헌

- Baker, Wayne E.(1992). The Network Organization in Theory and Practice. In N, Nohria. & R G, Eccles(eds.), *Networks and Organization: Structure, Form and Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bakvis, Herman and Luc Julliet. (2004). *The Horizontal Challenge: Line*

- Departments, Central Agencies, and Leadership*. Canada School of Public Service.
- Balla, Steven J., and John R. Wright. (2000). Can Advisory Committees Facilitate Congressional Oversight of the Bureaucracy? In W. T. Bianco(Ed.), *Congress on Display, Congress at Work*(pp.167-187). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Balla, Steven J., and John R. Wright. (2001). Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy. *American Journal of Political Science* 45(October): 799-812.
- Bourgault, Jacques and Rene Lapierre. (2000). *Horizontality and Public Management*. Final Report to the Canadian Centre for Management Development.
- Bradly, K. (1997). Do You feel the Sunshine? Government in the Sunshine Act: Its Objectives, Goals, and Effect on the FCC and You. *Federal Communications Law Journal*, 49, 473-489.
- Campbell, Colton C. (2001). *Discharging Congress: Government by Commission*. New York: Praeger.
- Fitzpatrick, Tom. (2000). *Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability*. in CCMD's Action-Research on the Management of Horizontal Issues.
- Flitner, David, Jr. (1986). *The Politics of Presidential Commissions: A Public Policy Perspective*. Dobbs Ferry, NY: Transnational.
- Hicks, Herbert G. & C. Ray Gullet. (1976). *The Management of Organization*, New York: McGraw-Hill.
- Karty, K. D. (2002). Closure and Capture in Federal Advisory Committees. *Business and Politics*, 4(2): 213-238.
- Karty, K. D. (2004). Membership Balance, Open Meetings, and Effectiveness in Federal Advisory Committees. *American Review of Public Administration*, 35(4):414-435.
- Kooiman, J.(2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Luthans, Fred. (1992). *Organizational Behavior*, sixth edition, New York: McGraw-Hill.
- Marcy, Carl. (1945). *Presidential Commissions*. New York: King's Crown Press.
- Markham, J. W. (1974). The Federal Advisory Committee Act. *University of*

- Pittsburgh Law Review*, 35: 557-608.
- Mayer, Kenneth R. (1985). Closing Military Bases(finally): Solving Collective Dilemmas through Delegation. *Legislative Studies Quarterly*, 20(August): 393-413.
- Okimoto, Daniel. (1989). *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University.
- Peter, Guys. (1998). *Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination*. Research Paper No. 21. of Canadian Centre for Management Development.
- Petracca, Mark P. (1986). Federal Advisory Committees, Interest Groups, and the Administrative State. *Congress and the Presidency*, 13(Spring): 83-114.
- Pfiffner, John m. & Robert V. Prethus. (1946). *Public Administration*(revised edition), NY: Ronald Press.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Review of Political Science*, 74: 432-446.
- Seldon, S. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a government Agency*: Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Urwick, Lyndall F. (1950). *Committees in Organization*, London: British Institute of Management.
- Wheare, K. C. (1955). *Government by Committee*, London: Oxford University Press.
- Wolanin, Thomas R. (1975). *Presidential Advisory Commissions, Truman to Nixon*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Zegart, Amy. B. (2004). Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. *Presidential Studies Quarterly*, 34(2): 366-393.
- 김병섭 · 김철. (2002). 정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문. 한국행정학회 추계학술대회.
- 김용환. (1994). 행정위원회제도에 관한 연구: 미국의 독립규제위원회에 관한 논의를 배경으로. 「미국헌법연구」.
- 김운태. (1985). 「행정학원론」. 서울: 박영사.
- 김주환 · 성지은. (2005). 정책결정에 있어서의 위원회의 활용분석: 청계천 복원사업을 중심으로 「한국정책학회보」, 14(3): 1-29.
- 김철. (2003). 정부위원회제도 정비의 정치경제학. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문

문집.

- 민진. (1996). 「조직관리론」. 대영문화사.
- 박동서. (1996). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 박동서. (2001). 「인사행정론」. 서울: 법문사.
- 박석희·정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구. 「행정논총」, 42(4): 163-187.
- 백완기. (1998). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 신두범. (1986). 「행정학원론」. 서울: 박영사.
- 오세덕. (1975). 우리나라 위원회제도의 문제점과 개선방향, 「경희법학」, 13(1). 경희대학교.
- 이명재. (1996). 한국 행정사 위원회제도의 실태분석. 「사회과학연구」, 제9호: 161-189. 상명대학교.
- 이병훈·유범상. (1998). 한국 노동정치에의 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사정 위원회에 대한 비교평가. 「산업노동연구」, 4(1).
- 이상규. (1991). 행정위원회의 기능과 문제점. 「월간감사」, 제26호.
- 이상팔. (2005). 정부위원회 제도 운영현황과 개선방안. 『입법정보』 제180호.
- 이종범·윤건수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구. 「한국정치학회보」, 34(3).
- 이종수 외. (2003). 「정부위원회의 효율적 운용방안」. 한국행정연구원.
- 정병욱. (2006). 정부위원회에 대한 올바른 이해를 위하여. 행정자치부 기능분석팀.
- 정상호. (2003). 한국과 일본의 정부 위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교연구. 「한국정치학회보」, 37(5): 289-310.
- 정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2).
- 조석준. (1994). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- 최병대·김상구. (2005). 정책과정에서 위원회의 역할에 관한 실증분석: 녹색서울시민 위원회의 난지도 골프장 건설사례를 중심으로. 「서울도시연구」, 6(4): 153-168.
- 최송화. (1972). 우리나라의 행정상 위원회제도에 관한 연구. 「서울대학교 법학 특별호」 제 2호.
- 최종원. (1988). 통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구. 「행정논총」, 36(2).
- 하태수. (2004). 공정거래위원회의 성장에 대한 분석. 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 225-254.

<행정자치부 내부자료>

- 기획예산위원회. (1998). 정부위원회 정비 추진계획. 기획예산위원회.
행정자치부. (2001). 정부위원회 정비 추진. 행정자치부.
행정자치부. (2002). 행정자치백서. 행정자치부.
행정자치부. (2003a). 행정자치백서. 행정자치부.
행정자치부. (2003b). 정비대상위원회 내역. 행정자치부.
행정자치부. (2005a). '05년도 정부위원회 관리 지침. 행정자치부.
행정자치부. (2005b). '05. 정부위원회 정비 추진계획. 행정자치부.
행정자치부. (2005c). 정부위원회 현황. 행정자치부.

<신문기사>

- 매일경제. (2003). 정부태스크포스·위원회 난립. 6월 11자. 3면
동아일보. (2005). 행담도 개발사업 관련기사. 12월 2일자.
대한매일. (2003). '식물위원회' 47개 폐지 검토. 9월 23일자.
서울신문. (2006). 대통령 자문위 예산 3년새 10배나 늘어. 5월 23일자.
국민일보. (2006). 더 떨어진 작은 정부. 5월 23일자.
세계일보. (2006). 참여정부 “문어발 계획 도마에”, 5월 23일자.

“정부위원회의 정치성에 따른 문제점과 개선방안”에 대한 토론문1

전영한 (연세대학교 행정학과 교수)

이 논문은 정치적으로 설치되고 운영되는 한국 정부위원회의 문제점과 대안을 제시하고 있다. 이 논문의 주된 주장은 다음의 두 가지이다. 첫째, 한국 정부위원회는 정치적 목적으로 설립되는 경향이 강하다. 둘째, 이러한 정부위원회의 정치성은 약화되어야 한다. 첫 번째 주장은 오직 경험적 연구에 의해서만 해답이 가능할 것이고 두 번째 주장은 규범적(normative) 주장이라는 점에서 “정치성”이 의미하는 바에 따라 견해가 달라질 수 있다. 만약 “정치성”이 당파성(partisanship)을 의미한다면 본 토론자는 이 논문의 견해에 기본적으로 동의한다. 한국의 정부위원회는 그 유형에 따라 정도의 차이는 있겠으나 국가권력의 소유와 통제를 둘러싼 당파간 권력투쟁의 영향을 과도한 수준으로 받아왔고 이는 시정되어야 마땅하다. 엽관제(spoils system)에 대한 통제가 필요한 이유는 정부위원회의 당파성에 대한 억제가 필요한 이유와 그 궤를 같이한다. 그러나, “정치성”이 이해갈등의 발생과 대응에 초점을 둔 보다 일반적 의미, 즉 H. Lasswell이 의미한 누가 언제 무엇을 어떻게 획득하는가(who gets what and when and how)의 의미라면 위원회의 정치성에 관한 진단과 처방은 보다 복잡해지고 많은 쟁점과 연결된다.

이러한 많은 쟁점 중에서 본 토론자는 정부위원회 위원임명과 대표성의 관계를 중심으로 정부위원회의 정치성에 대해 간단히 언급하고자 한다. 한 가지 미리 지적해 두고 싶은 것은 이하 논의는 정부자문위원회(advisory commission)에만 국한된다는 것이다. 우리나라에서는 명목상 “위원회”라는 이름을 내걸고 있지만 실제로는 한 묶음으로 보기 어려운 다양한 조직들이 “위원회”로 분류되어 있다. 서로 성격이 다른 조직들을 포괄하고 있기 때문에 누군가 특정 유형의 위원회를 상정하면서 어떤 논지를 주장하면 상대방은 전혀 다른 유형의 위원회를 떠올리면서 반론을 제기하는 상황이 왕왕 있기 때문에 사족을 붙인다.

대부분의 자문위원회의 임명권자는 대통령이나 그가 임명한 정무직 공무원(political appointees)이다. 이들은 정치인이기 때문에 자신들의 정견과 정책방향, 그

리고 정치적 지지세력에게 미칠 영향을 고려하여 정부자문위원을 임명하는 경향을 보일 가능성이 높다. 이것은 책임정치를 원칙으로 하는 민주주의국가에서 규범적으로 받아들일 수 있는 일이다. 하지만, 지나치면 대표성(representativeness)을 저해하여 오히려 민주주의의 실현을 저해할 수 있다. 혹자는 물을 것이다. 선거를 통해 선출된 정부가 있는데 왜 새삼스럽게 대표성이 추가로 필요한가? 정부자문위원회를 구성하고 선거를 거치지 않은 사람들임에도 불구하고 그들로부터 공공정책에 관한 의견을 듣는 것의 규범적 논거는 현대의 대의정부(representative government)가 민주적 대표성을 실현함에 있어 완벽하지 못하기 때문이다. 대부분의 국가에서 선거는 몇 년에 한 번 치러지며 정책보다는 후보인물의 캐릭터 등 여타요인들이 압도하기 일쑤이며 흔히 이분법적 대결양상을 보인다. 이런 특성들은 선가가 실제 정책들이 갖는 다차원적 선택의 측면을 지나치게 단순화하며 현대 사회의 다양하고 시시각각 변화하는 이해관계를 반영하기에 역부족임을 알려준다.

하지만, 자문위원회의 정치성, 즉 이해관계의 반영에 있어서 대표성은 쉽게 달성하기 어려운 가치이다. 편향된 이해관계를 반영하는 정부자문위원회의 대표적 사례는 특정 전문가집단이 독점해버린 위원회들이다. 의사, 약사에 의해 지배되는 보건정책 관련 위원회 혹은 법조인으로 구성된 사법정책관련 위원회는 그 정책제안이나 권고에 있어서 해당 전문가집단의 이해관계 혹은 가치관으로부터 자유로울 수 없다. 역설적이지만 특정 전문가집단에 의한 정부자문위원회의 독점은 해당 위원회가 생산하는 정책자문의 실효성을 오히려 떨어뜨린다. 포획(capture)의 의심을 받기 때문이다.

포획의 우려를 하면서도 정부나 일반대중이 정부자문위원회에 대한 전문가집단의 참여를 긍정적으로 보는 이유는 전문성 때문이다. 문외한으로부터 정책자문을 받을 수는 없다는 것이다. 특히 요즘 대통령위원회 등 정부자문위원회의 문제점을 지적하는 논자들은 흔히 과대정치성과 과소전문성을 연결한다. 일리있는 지적이지만, 한 가지 생각해 봐야 할 것은 과연 정부자문위원회가 전문성 확보에 효과적이고 효율적인 수단인가이다. 이 질문은 정부자문위원회의 목적과 관련이 있다. 모든 정부자문위원회는 “전문적 권고(expert advice)”를 명목상의 목적(official goals)으로 한다. 그러나 자문위원회를 설치하는 정부기관들의 실제목적(operative goals)은 “전문적 권고”이기보다 정치적 지지 혹은 정당성확보를 위한 구색갖추기인 경우가 많다. 민간인이 참여한 위원회가 개입되면 일반국민의 눈에 비치는 그림이 좋아지기 때문에 자문위원회를 만드는 것이다. 또한 민간의 전문성을 얻기 위한 수단으로서 자문위원회는 열등한 정책도구이기 때문에 전문성을 위한 자문위원회는 설득력이 약하다. 정책개발을 위하여 민간의 전문성의 도움을 받을 필요가 실제로 있을 때 오늘날 정부기관들은 자문위원회보다 계약(contracting out) 혹은 외주(outsourcing)를 활용한다. 보다 효과적이고 보다 효율적이기 때문이다. 별도의 생업을 갖고 있으면서도 자신의

직업적 이익을 희생하면서까지 가외의 시간과 노력을 들여서 전문적 조언을 제시하는 정부자문위원은 희귀하다.

결국, 자문위원회가 기여할 수 있는 가장 중요한 행정가치는 대표성이며, 사회에 존재하는 이해관계의 반영과 조정이라는 의미에서의 자문위원회의 정치성은 강화될 필요가 있다. 여기서 한 가지 위험은 자문위원회의 영향력이 지나치게 강해지는 것이다. 비록 현대정부의 대표성에 기여한다고는 해도 기본적으로 자문위원은 선출되지 않은 사람들이며, 따라서 민주적 책임성(democratic accountability)과 정치적 정당성(political legitimacy)을 갖고 있지 못하다. 자문은 어디까지나 자문이어야 하며 정책지시로 오해되어서는 곤란하다. 정책결정은 민주적으로 선출된 정부, 즉 대통령과 국회의 몫이어야 한다. 민주적 통제를 벗어나 홀로 질주하는 관료기구(runaway bureaucracy)가 위험하듯 과잉권력을 행사하는 정부자문위원회는 우리 사회가 가진 정치적 게임의 규칙들과 조화하기 어려운 정치적으로 무책임한 존재로서 정당화될 수 없다. 자문위원회를 통한 정치적 대표성의 강화에 대해 선을 긋는다면 아마 이쯤이 될 것이다.

“정부위원회의 정치성에 따른 문제점과 개선방안”에 대한 토론문 2

박수정 (행정개혁시민연합 정책실장)

참여정부 들어 정부 각 부처와 대통령산하에 많은 위원회가 신설되고, 직급이 높아졌다. 각종 자문위원회 또한 대폭 확충되고 있다. 이와 관련하여 언론에서는 정부위원회의 조직, 운영, 인적구성에 대한 문제점 분석과 비판 기사들이 봇물을 이루었다. 사실 대통령 자문위원회, 행정위원회, 자문·심의 위원회의 경우 필요에 따라 혹은 정치적 판단에 의해 만들어지는 것이 사실이다. 따라서 그 정치적 성격을 어느 정도까지 용인하고 이를 적절히 제어할 수 있는 시스템을 어찌 만들어야 할지에 대한 고민은 자연스럽다고 할 수 있다. 시민사회에서도 이러한 위원회들이 진정한 행정참여제도로서 운영될 수 있게끔 참여의 질을 높이고 신뢰할 수 있는 시스템을 구축하라는 요구를 계속하고 있다. 행정개혁시민연합도 이와 관련하여 2003년, 2005년, 2006년 중앙정부, 지방자치단체에서 운영하고 있는 위원회의 현황(예산, 인적구성, 회의록 작성여부, 회의참석률, 서면회의 개최, 사무처 구성 여부 등)에 대한 정보공개청구를 하여 자료를 분석하여 문제점을 찾아내고 그 개선방안을 제시하는 ‘위원회 운영모니터링 사업’을 계속하고 있다.

1) 발제문의 전반적인 내용에 대체로 동의하면서도, 아쉬운 점 몇 가지를 우선 들면 다음과 같다.

첫째, 정치성에 대한 포괄적인 조사가 잘 되지 않아 나타나는 문제, 제한, 한계가 있다. 행정의 주요 이념적 가치지향인 민주성·효율성·투명성과 함께 정치성에 관해 조사연구했다라면, 발제문이 본래 추구했던 정치성 분석도 더 명료하고 풍부하게 되지 않았을까 한다. 연구의 여러 제약조건이나 자료와 정보의 부족을 감안하더라도, 관련 가치지향을 통해 이를 보완하였다면 함축성 있는 분석결과, 정책제언이 가능했을 것으로 보인다.

둘째, 위원회의 정치성에 대한 정확한 정의가 필요하다. 위원장과 위원의 정치적 임용, 위원회 설립의 정치성, 운영의 정치성의 문제를 구분해서 그 원인과 결과를 분

석했으면 하는 아쉬움이 있다. 설립의 정치성 측면은 정부조직 개편의 상황조건과 정치적 작용의 맥락에서 이해해야 할 측면도 있다.

셋째, 뉴거버넌스 이론과 수평적 관리체계 이론에 대한 논의는 유용하나, 향후 정부위원회제도의 운영과 개선 크기는 정부조직 개편작업과 연계시켜 보려는 시도가 필요할 것으로 생각된다. 특히 차기정부의 정책설계에 이 같은 검토와 조사연구 작업이 우리 정부조직의 특징과 문화적 토대를 심분 고려하면서 포함될 것을 기대할 수 있다면, 그 같은 이론적 소개는 의미 있는 소개였다고도 할 수 있다.

2) 발제문에서 부분적으로 이론의 여지가 있거나 문제가 될 만한 것들은 다음과 같다.

첫째, 정부조직법상 설립근거가 미약한 국정자문위원회는 정치적 목적으로 설립되었다는 비난에서 벗어나기 어렵다는 견해는 달리 해석되어야 할 것이다. 법적인 근거에 관한 명확한 장치를 두지 않은 것이 결국 사회적 지지나 향후 운영과정에서 문제점을 배태하고 있었다는 지적은 가능할 것이라 보여 진다.

둘째, 중앙인사위원회가 ‘합리적 이유 없이 3급 이상의 정치성이 강한 공무원들을 중심으로 관장하는 기구로 설립되었다’고 하려면, 막연한 세평이나 관측을 근거로 주장하기보다는 위원회 설립 이후의 운영상황을 분석하여 이를 뒷받침했어야 하지 않을까 하는 아쉬움이 남는다. 국가인권위원회의 설립과정과 관련한 문제제기에도 시민단체들은 이견을 많이 강하게 제기할 것으로 본다.

발제문은 ‘기존의 공무원 아닌 시민단체 사람들이 시험도 치루지 않고 들어가 안정된 직장을 가질 수 있는 정부위원회를 만들어야 할 것을 주장하였다’ ‘시민단체들이 쉽게 채용비리를 통해서 들어오는 정부위원회로 종종 물의를 일으키고 있다’고 적고 있다. 현재 시민사회에서조차 국가인권위원회의 역할과 운영에 대해 문제제기를 많이 하고 있어 개선할 점이 적지 않은 것은 사실이나, 초기 조직을 민간인 중심으로 만들자고 시민사회가 주장했던 취지와 배경에는 그 중점이 달리 있다. 이러한 언급에 대한 근거를 명확히 밝히고 문제점을 어찌하면 개선할 수 있는지 고민하는 접근방식이 필요하지 않을까 한다.

셋째, 위원장의 정치성과 관련하여 ‘중앙인사위원회의 경우, 제3대 위원장을 제외하고는 비전문가가 위원장에 임명되었다’는 발제내용에 대해서도, 일면 타당한 점이 있으나 반론의 여지도 많다고 할 수 있다. 세부 전공분야의 관점에서 학계나 연구영역에서는 역대 위원장들을 비전문가라고 볼지 모르지만, 사회적 통념상 전문가라고 할 수 있다. 이러한 논의를 위해서는 이 논문에서 상정하는 ‘전문성’이라는 용어의 정의를 먼저 명확히 하면서 그러한 범위와 관점 내에서 위원장들의 전문성 여부와 정도를 재단했으면 더 바람직하지 않았을까 한다. 실제, 전문성이라는 것이 편협

한 전문기술성이나 이력서에 나타나는 표피적 경력 또는 자격증 같은 형식적 요건의 충족 여부쯤으로 가름되어서는 곤란하다. 우리 사회의 다원성과 개방성을 높이는 데 도움이 안 된다.

정부 각 위원회의 위원 구성을 살펴보면 특정 학회나 유관분야 모임의 지회(支會) 같은 인상을 주기도 한다. 학문간 관점간 종합체계적 접근에 한계가 있을 수 있다. 또, 위원의 정치적 임용에 대한 사회적 비판이 거세지자 2005년 관련 조항을 개정하여 비전문가가 위원장이 될 수 있도록 바꾸었다는 대목도 선뜻 이해하기 어렵다. 법 조항을 어찌 정비하여 전문성을 담보하게끔 했다는 식으로 자세한 설명이 보완되었으면 한다.

3) 이 발제문 전반에 대한 토론자의 견해를 덧붙인다.

그간의 연구들이 위원회의 유형과 조직운영의 문제에 초점을 둔 데 비해, 발제문은 환경적 요인이라 할 수 있는 '정치성'의 문제를 중심으로 다루었다는 점에서 그 의미가 있다. 향후 정보공개청구 등을 통한 각 위원회별 운영상황, 안건내용 등의 회의록 분석, 인적구성 등을 구체적으로 살펴보며 일반화를 꾀해나갔으면 한다. 현재로서는 주장이나 제언보다는 구체적인 조사 작업이 선행 또는 보완되어야 할 것으로 생각된다.

향후 각 위원회의 위원들의 역할을 살려내는 것이 정치적으로 임명된 위원장의 독주를 막고 민주적 운영을 담보할 수 있는 초석일 것이다. 위원회라는 명칭과 걸맞게 위원들의 실질적 권한과 업무분담 관계, 조직의 작동체계와 방식을 맞춰나가야 할 것이다. 현재의 시스템으로는 비효율성, 갈등요인, 비민주성이 노정될 가능성이 높다. 기존 행정체계만으로도 각종 위원회의 기능을 다 할 수 있는 것으로 가정하고 제로베이스에서 정부 유관기능을 재조정하고 그 구체적 운영결과를 평가하면서, 조직개편 차원에서 전반적인 위원회 문제에 접근해야 할 때다.

무엇보다 위원회의 독립적, 민주적, 효율적 운영의 문제는 정부 당국뿐만 아니라 참여하는 시민사회의 성숙도도 반영한다. 시민사회는 위원회 참여의 행동준칙이나 가이드라인에 대해 고민하고 그 구체화와 실천에 진지하게 임해야 할 것이다. 정부는 위촉 위원의 추천 및 위촉과정에 대한 관련 정보의 접근성과 공개성을 강화하고 회의록 공개의 기준도 마련하여 위원들의 발언내용과 논의의 흐름을 자세히 기록하여, 시민들의 알 권리를 충족함은 물론 위원들의 책임성도 강화해야 할 것이다. 학계와 전문가들은 정책자문위원회나 각종 자문위원회 위원을 하며 관련 정책연구용역을 수주하는 관행에 대해서도 새삼 고민해야 할 것이다. 향후 정부 각 위원회의 위원의 역할과 이해충돌의 관점에서 돌이킬 점이 많다.