

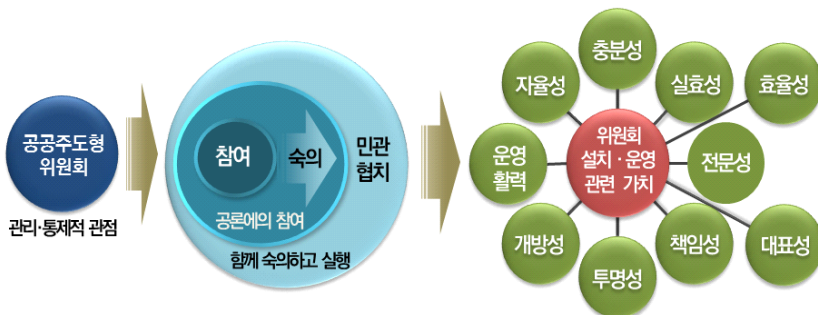
요약

서울시 위원회 운영체계 합리적으로 개선하고
새로운 운영모델 도입·법적 기반 재정비 필요

숙의민주주의의 확대 속 위원회제는 개방형 플랫폼 행정 선도

대의제 민주주의의 한계가 노정되면서 대안적 민주주의 모델인 참여민주주의/숙의민주주의가 사회 전반에 확대되고 있다. 이러한 정치사회적 여건 속에서 행정체계 또한 이른바 ‘개방형 플랫폼 행정(government as a open platform)’으로 점진적 전환을 모색하고 있다. 전통적으로 민간이 행정에 참여하는 제도적 채널이었던 위원회 제도는 이러한 개방형 플랫폼 행정체계에서 민간이 플랫폼에 접근할 수 있게 하는 결절지점(node)에 해당한다고 볼 수 있다.

변화하는 정치·행정 환경에서 위원회 제도의 운영에는 기존의 위원회 운영과는 질적으로 다른 접근방법과 정책가치들이 적극 고려될 필요가 있다. 이 연구에서는 위원회 제도 분석을 위해 ‘다가치 기반 통합적 접근’을 모색해 본다. 단순히 전문성이나 효율성과 같은 전통적인 위원회 관련 정책가치는 물론, 참여와 협력, 숙의와 공론 등과 결부된 상이한 정책가치들, 즉 개방성, 대표성, 자율성, 투명성 등이 적극 고려될 필요가 있겠다(*아래 그림 참조). 이러한 통합적 접근에 기초해 위원회 제도를 진단하고, 이를 위해 위원회에 참여하는 위원들을 대상으로 운영실태 조사와 심층인터뷰 등도 시행하였다.



민관협치의 제도적 수단으로서 위원회제와 다양한 정책가치를 통합적 고려

서울시 위원회제, 충분성·전문성 등 10대 행정가치에 기초해 진단

2016년 현재 서울시에는 총 185개의 위원회(법정)가 법률이나 조례에 근거해 설치·운영 중이고, 여기에 3,932명의 위원이 참여해 활동하고 있다. 이 가운데 94%에 달하는 위원회가 심의 위원회나 자문위원회로, 법적 권한(위상)이 낮은 위원회가 대다수를 차지하고 있다. 이 연구에서는 앞서 언급한 10가지 행정가치에 기초해 이들 시정위원회를 분석·평가함으로써 현 서울시 위원회 제도를 진단하고자 하였다(*세부 분석지표에 대해서는 보고서의 4장을 참조).

① 법률적 여건과 제도적 지원환경으로 구분해 진단하는 충분성의 경우, 현재 위원회들은 정책 기획 단계를 중심으로 한 자문과 심의의 단순한 역할에 치중하고 있는 상황으로 요약할 수 있다. 다수 위원회의 운영에도 불구하고 복잡한 시정환경과 다양한 가치 및 이해관계 수용에 부합하는 다양한 역할과 활동을 수행하기에는 다소 미흡하다는 진단이다. ② 전문성의 경우에는 위원의 구성 등 몇 가지 지표나 자료를 통해 살펴볼 때 현 서울시 위원회 제도는 전문가주의가 지배적 원리라고 해도 과언이 아닐 정도로 전문성에 바탕을 두고 있는 것으로 진단해 볼 수 있다. ③ 효율성과 관련해서는 현재 서울시의 위원회에 대해 위원들은 대체로 효율적이라고 인식하고 있으나, 유사한 위원회가 중복 설치되는 기능적 중복성 문제는 여전히 충분히 해소되지 못하고 있는 상태로 진단해 볼 수 있다.

④ 실효성과 관련해서는 현재 위원들은 대체로 위원회가 실효성을 가진다고 인식하고 있다. 그러나 운영에 관한 실태조사에 따르면, 실제로는 다소 제한적인 모습을 보여주고 있다. 특히, 위원회 운영 전반에 대해 위원들에게 환류하는 정도, 그리고 위원회에서의 논의결과가 정책에 반영되는 절차 등은 다소 소극적인 수준에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 진단된다. ⑤ 운영상의 활력과 관련해서도 16년 동안 총 1,800여 회(평균 9.8회)가 개최될 정도로 외관상의 활력을 확인해 볼 수 있다. 그러나 회의의 내실 측면에서는 다소 제한적임을 부인하기 어렵고, 더욱이 활력을 위한 조건으로서 위원회 내부의 조직구성 또한 미흡한 면이 있다. ⑥ 대표성의 경우, 현재 조례에서는 대표성을 반영하도록 하는 일부 규정이 마련되어 있는 것이 사실이지만 다원화되고 있는 사회구조를 반영해 다양한 계층(가령, 연령계층 대표성, 지역별 대표성, 특수한 이해당사자 등)이 위원회에서 폭넓게 대표되고 있다고 보기는 어렵다.

⑦ 개방성의 경우, 현재 위원회 구성에서 광의의 시민사회 참여가 확대되는 추세이나 일반시민의 참여는 매우 제한적인 실정이다. 위원회의 개방성을 뒷받침하는 제도적 절차나 기준이 결여

되어 있는 점도 진단에서 고려되어야 할 다른 요소이다. ⑧ 책임성은 위원회 제도에서 중요하게 고려되는 가치이나 현재 이를 객관적으로 평가하기에는 어려움이 있는 것이 사실이다. 회의 참석(률)과 같은 간접적 지표를 통해 살펴볼 때, 현재는 책임성을 담보할 수 있을 정도의 높은 참여율 수준으로 보기는 어렵다. ⑨ 투명성에 대해서도 현재 위원들 사이에 긍정적 자의식이 존재하고 있으나, 위원회 운영의 개선요소에 관한 실태조사에서 투명성과 관련된 요소들이 주로 지적되고 있다는 점은 다소 객관적인 진단이 요구되는 대목이다. ⑩ 마지막으로 운영의 자율성은 회의 개최 여부와 안건의 선정, 논의결과의 정리 등과 관련된 요소들로, 현재 대부분의 요소에서 행정주도가 지배적인 모습으로 자리하고 있다.

위원회제, 시정발전에 큰 기여... 다양성 부족 등 4개 현안 도출

시정위원회 제도는 민선 5·6기에 비약적인 성장 속에서 협치시정의 주요 제도로 자리매김하고, 직간접적으로 시정 발전에 적지 않게 기여한 긍정적 성과가 존재한다. 그럼에도 불구하고, 위원회 제도의 도약과 관련해 여전히 다양한 현안이 존재하고 있는 점 또한 부인하기 어렵다. ① 우선, 관리·운영을 둘러싼 전통적인 문제, 즉 관리·운영체계의 합리적 개선이라는 과제가 존재한다. 위원회 설치의 타당성, 유사·중복성 등을 지속적으로 모니터링·관리하는 행정의 노력과 이를 뒷받침하는 제도적 방안은 여전히 중차대한 과제이다. 다수 위원회가 직면하고 있는 취약한 운영지원체계를 근본적으로 (재)정비하고, 특히 비법정의 위원회가 안정적으로 운영될 수 있는 지원체계를 확립하는 것도 주요 현안에 해당한다.

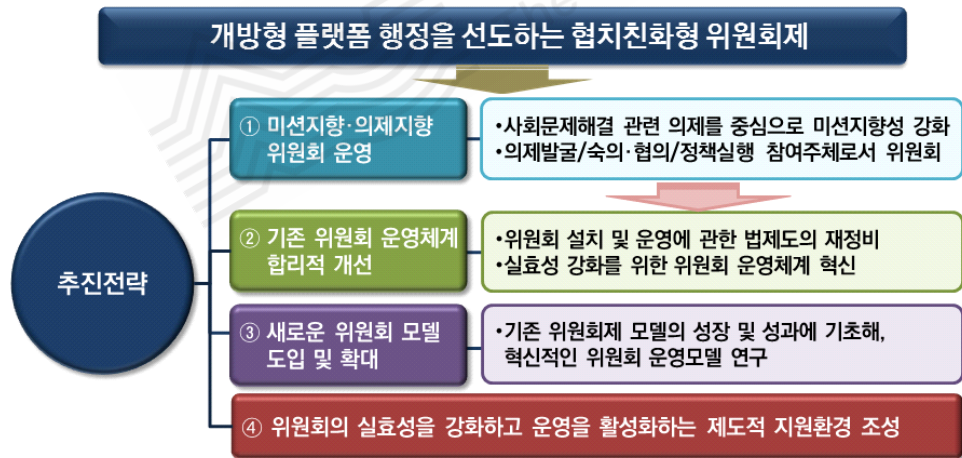
② 개방형 플랫폼 행정으로의 전환, 그리고 협치시정의 심화에 부합하는 위원회 체계의 미비, 다시 말해 ‘위원회의 다양성 부족’도 향후 핵심 현안으로 부상할 것으로 예상된다. 행정이 발의한 정책에 대한 단순 자문과 심의에 반응하는 기능주의적인 위원회 운영이 지배적인 모습을 보이는 가운데, 위원 구성에서도 학계와 직능 분야 소속 전문가들이 다수를 차지하는 전문가 주위가 우세해 일반시민이나 이해당사자의 참여는 매우 제한적인 실정이다.

③ 위원회 제도가 좀 더 협치친화적인 제도로 재정립되기 위해서는 운영에서 (민간 주도의) 자율성과 실효성을 개선·강화할 수 있는 체계적인 노력도 주요 과제이다. 현재 위원회 제도는 회의안건이나 의제 선정, 위원회 운영계획 수립 등 대부분이 공공(행정) 주도로 이루어지고, 위원회들은 이를 수동적으로 반영하는 것이 일반적인 모습이다. 특히, 실태조사에 따르면 논의결

과들이 적극 환류되거나 체계적으로 정책화·제도화하려는 프로세스가 미흡한 것으로 확인되고 있다. 이러한 구조적 제약은 궁극적으로 위원회제의 지속가능성도 저해할 수 있다는 점에서 적극적인 개선이 요망되는 대목이다.

④ 마지막으로 위원회 제도의 개선(권고)과 관련해, 민선 6기 중반 이후에 다소 악화되는 경향을 보이고 있는 위원회 운영의 활력을 제고하려는 노력도 강구할 필요가 있다. 민선 5기와 6기 초반에 보였던 위원회의 활력과 다르게 6기 중반 이후에는 활기가 저하되는 경향이 존재한다. 실제로 본회의 출석회의를 기준으로 회의가 연 1회 이하로 개최되는 위원회가 70여 개에 달하는 것으로 확인되고 있다. 이와 같은 위원회의 활력 저하는 운영의 형식화와 위원회 설치를 상위 법률로 강행(전체의 약 38%에 해당)하도록 규정한 것이 영향을 주었을 것으로 분석된다. 유사한 맥락으로 위원회의 활성화 차원에서 조직이나 인력, 혹은 정책의제를 매개하여 위원회들의 상호 연계와 교류를 촉진할 수 있게 하는 적극적인 노력이 모색될 필요가 있다고 본다.

운영체계 개선·새 모델 도입 등으로 협치친화적 제도로 도약해야



이 연구에서는 행정 환경의 급속한 변화와 함께 위원회 제도에 내재하는 다양한 현안을 고려해 향후 서울시 위원회 제도의 패러다임 전환, 즉 “협치친화적인 서울형 위원회 제도로의 도약”을 모색하고자 한다. 이를 위해서는 현재 설치되어있는 시정위원회들의 운영체계를 합리적으로 개선하는 한편, 새로운 위원회 운영모델의 도입·확대도 함께 모색할 필요가 있다. 아울러, 이러한

혁신화 노력을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법적 여건과 운영지원체계를 합리적으로 (재)정비할 필요가 있다.

먼저 위원회제의 합리적 재정비를 위해서는 적어도 4가지 방향의 제도 개선을 모색할 필요가 있다. ① 위원회의 기능(역할)을 다양화하고, 이를 뒷받침하는 법률을 재정비한다. 현재와 같은 자문·심의에 기초한 단선적 기능주의에서 탈피해 위원회의 역할과 활동, 그리고 이에 따른 권한과 책임을 다양화하되, 이를 뒷받침할 수 있도록 법적 기반을 재정비하는 노력이 필요하다. ② 위원회 운영의 자율성을 강화하기 위해 민간위원들이 운영을 주도할 수 있는 운영체제도 구축한다. 이것이 가능하려면 위원회가 중심이 되어 정책의제를 개발하는 노력이 무엇보다 중요하다. ③ 위원회의 실효성을 제고할 수 있도록 회의결과의 보고와 위원들에 대한 환류체계, 논의결과의 정책화 등을 중심으로 후속 이행체제도 재정립할 필요가 있다. ④ 마지막으로 위원회 제도에서 속의민주주의와 당사자주의 원리를 구현할 수 있도록 위원 구성에서 개방성과 대표성을 대폭 강화하는 제도적 방안도 강구할 필요가 있다. 가령, 위원 구성 시 일반시민의 비중을 1단계에서 30%까지 확대하고, 그 성과를 판단해 궁극적으로 50%까지 확대한다.

둘째, 기존의 위원회 체계와 차별화된 새로운 구성과 운영 원리를 가진 ‘혁신형 위원회 모델’을 도입·확대한다. 실행 기반의 혁신형 위원회(Type I)와 시민참여 기반의 혁신형 위원회(Type II)가 그것이다. 전자는 위원회의 구성과 운영이 현장에 밀착되어 있으며, 실행과정에서 적극 관여하는 혁신적 위원회로 정책의제의 발굴 및 개발, 주요 시책 도입과 실행과정에서 이해당사자의 의견 수렴이나 민관 정책협의 등 다양한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 이 위원회는 공공주도로 설치하되, 필요한 경우에 신청주의에 입각해 민간 주도로 설치할 수 있도록 제도화를 모색한다. 후자는 시정 전반에 대한 시민의 참여를 획기적으로 확대하기 위한 방법 중 하나로 모색하는 혁신적 위원회로, 공론조사나 시민배심 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 일정한 조건을 고려하여 설치하되, 다양한 위원회 모델의 도입을 강구해 볼 수 있다. 가령, 광역 단위에서 1,000명~2,000명 정도의 시민위원으로 구성된 시민참여형 위원회로 ‘협치서울시민회의’와 같은 위원회의 도입을 고려해 볼 수 있다. 아울러 이 혁신형 위원회들의 실효성을 강화하려는 노력도 필요한데, 이를 위해 기존의 시정위원회들과의 긴밀한 연계와 협력체계도 강구할 필요가 있다.

마지막으로 협치친화형 위원회 제도로의 전환과 운영의 실효성을 강화하기 위해서는 취약한 운영지원체계를 획기적으로 개선·강화할 필요가 있다. 이를 위해 위원회 운영을 뒷받침하는 ‘위원회 전담지원체계’를 재정비하고, 활성화를 위한 다양한 운영지원방안도 마련한다. ① 위원회

전담지원체계의 마련을 위해 위원회가 속한 실·본부·국 단위에 통합적 운영지원체계인 ‘(위원회)운영지원팀(가칭)’을 설치하되, 일정 조건을 갖추면 중간지원조직을 전담지원조직으로 활용하는 방안을 강구한다. ② 운영지원방안으로는 향후 연간 운영계획을 수립해 위원회를 체계적으로 운영하도록 하고, 이 운영계획에 기초한 적극적 예산지원체계를 확립하도록 한다. 여기에 더해 연말에는 운영결과(성과)에 따른 위원회 운영성과보고서를 작성하도록 하며, 위원회 운영에 관한 적극적인 시정평가체계도 도입한다.

