

협치시정 구현 위한 서울시 위원회제 개선방안

정병순 조현혜

Rational Improvement of Committee System for Collaborative Governance in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

**협치시정 구현 위한
서울시 위원회제 개선방안**

연구책임

정병순 협치연구센터장 /
시민경제연구실 선임연구위원

연구진

조현혜 시민경제연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

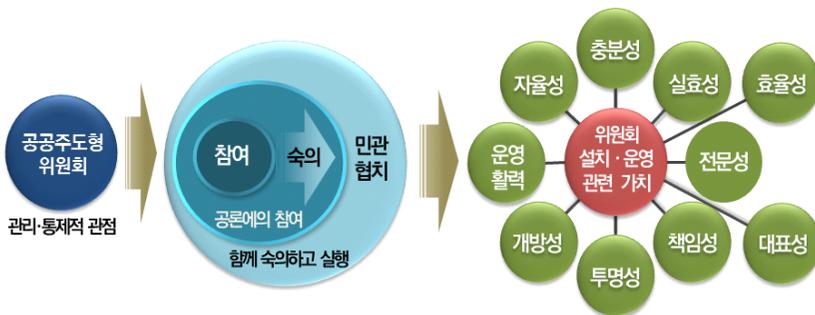
요약

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 민주주의의 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.



목차

01 서론	2
1_연구의 개요	2
2_위원회제에 관한 개념적 논의	6
02 서울시 위원회 운영실태 분석	20
1_위원회 운영실태 조사·분석 방법	20
2_위원회 기초현황	23
3_위원회 운영실태 조사결과 분석	32
4_요약 및 정책시사점	55
03 서울시 위원회 제도의 진단	58
1_진단을 위한 지표체계 설정	58
2_서울시 위원회 제도에 관한 진단	65
3_요약 및 정책시사점	87
04 서울시 위원회제의 주요 현안 및 개선방안	90
1_서울시 위원회제의 주요 현안	90
2_위원회제 발전을 위한 기본구상	103
3_서울시 위원회제 혁신방안	106
참고문헌	157
Abstract	159

표

[표 2-1] 연도별 위원회 설치 현황	23
[표 2-2] 실·본부·국별 위원회 설치 현황	24
[표 2-3] 설치근거별(법률/조례) 위원회 현황	24
[표 2-4] 설치근거별(강행/임의) 위원회 현황	25
[표 2-5] 위원 구성 현황	26
[표 2-6] 실무위원회 또는 운영위원회 기능을 하는 조직·기구 설치 여부	27
[표 2-7] 민간간사 배치 여부	28
[표 2-8] 2016년 전체 위원회 회의 개최 건수	28
[표 2-9] 회의 개최 현황(본위원회 출석회의 기준)	29
[표 2-10] 회의록 공개 여부	30
[표 2-11] 회의록 공개방식	30
[표 2-12] 회의결과에 대한 사후 보고절차	30
[표 2-13] 회의결과의 사후 보고방식(복수응답)	31
[표 2-14] 회의결과의 최종 보고라인	31
[표 2-15] 위원회 의결사안에 대한 사후조치 방법	31
[표 2-16] 의결사안에 대한 사후조치 시 내부추진절차 진행 방법	31
[표 2-17] 참여하는 위원회의 분야	32
[표 2-18] 참여(담당)하는 위원회 개수	33
[표 2-19] 위원회 참여 기간	33
[표 2-20] 위원회 업무 담당 기간	34
[표 2-21] 위원회 담당 형태	34

[표 2-22] 참여하는 위원회의 성격	34
[표 2-23] 회의 개최 빈도	35
[표 2-24] 회의 개최 횟수의 충분성	36
[표 2-25] 위원회 관련 규정에 대한 인식	36
[표 2-26] 위원 선임 절차	37
[표 2-27] 위원으로 선정된 이유	37
[표 2-28] 서울시 위원회 구성에 대한 인식	38
[표 2-29] 위원회의 민간위원 특성	38
[표 2-30] 위원회에서 시민사회(시민단체, 활동가 등)의 참여 정도	39
[표 2-31] 활발하지 못한 이유	39
[표 2-32] 위원회가 가지는 주된 역할	40
[표 2-33] 위원회의 주된 활동범위(정책참여 범위)	40
[표 2-34] 위원회 제도가 서울시정에 기여하는 내용(복수응답)	41
[표 2-35] 위원회 제도에서 핵심 요소	42
[표 2-36] 비법정 위원회(협의회, 포럼, 자문회의 등)에 대한 인식	43
[표 2-37] 서울시 위원회 제도에 대한 만족도	44
[표 2-38] 불만족스럽게 생각하는 이유	44
[표 2-39] 향후 위원회 구성(설치)에서 제도 개선이 요구되는 문제(복수응답)	45
[표 2-40] 향후 위원회 운영에서 제도 개선이 요구되는 문제점(복수응답)	46
[표 2-41] 향후 서울시 위원회 제도의 중요한 방향성(복수응답)	47
[표 2-42] 향후 서울시의 위원회들이 수행해야 하는 적절한 활동범위(정책참여 범위)	47
[표 2-43] 향후 활성화되기를 희망하는 위원회	48
[표 2-44] 향후 위원회 운영 활성화에 필요한 핵심 요소(복수응답)	48
[표 2-45] 향후 위원회 제도의 활성화를 위한 법적 근거	49
[표 2-46] 강화되어야 할 법적 근거의 내용	49

[표 2-47] 향후 위원회 논의결과의 정책화를 향상시키기 위한 우선적 노력(복수응답)	50
[표 2-48] 향후 위원회의 책임성 강화 요소	51
[표 2-49] 향후 서울시 법정 위원회의 위원 선정에 필요한 요소(복수응답)	52
[표 2-50] 향후 위원 선정 시 전문성 강화를 위한 우선적 요소	52
[표 2-51] 향후 위원회 대표성 강화를 위해 참여 확대가 필요한 주체(복수응답)	53
[표 2-52] 향후 위원회에서 시민참여에 대한 의견	53
[표 2-53] 위원회 운영지원 기구나 인력 확충 시 우선적 고려요소(복수응답)	54
[표 2-54] 향후 위원회 운영 활성화에 유용한 예산지원 항목(복수응답)	54
[표 2-55] 위원 또는 위원회 간 교류·협력을 촉진하기 위한 요소(복수응답)	55
[표 3-1] 위원회제 진단의 차원과 주요 행정가치	59
[표 3-2] 진단·분석을 위한 기본틀	60
[표 3-3] 진단·분석을 위한 세부 지표체계	62
[표 3-4] 서울시 위원회 설치·운영 근거	65
[표 3-5] 위원회 근거법규에 규정된 위원회의 주요 활동 현황	66
[표 3-6] 비법정 위원회에 관한 위원들의 인식	67
[표 3-7] 위원회 업무 담당 기간 및 형태	68
[표 3-8] 위원회 설치 근거에 따른 예산지원 현황	68
[표 3-9] 비법정 위원회와 법정 위원회 간 집행예산 비교	69
[표 3-10] 자신이 위원으로 선정된 이유	70
[표 3-11] 서울시 위원회 구성에 대한 의견	70
[표 3-12] 현장기반(시민단체, 활동가 등)들의 참여 인식	70
[표 3-13] 위원회 운영의 효율성	71
[표 3-14] 위원회 운영의 비효율성을 초래하는 요인	72
[표 3-15] 위원회 운영의 실효성 정도	73
[표 3-16] 실효성이 부족하다고 생각하는 이유(복수응답)	74

[표 3-17] 위원회 의결사안에 대한 사후조치	75
[표 3-18] 의결사안의 사후조치에 따른 내부추진절차	75
[표 3-19] 연간 위원회 회의 개최 운영 현황	76
[표 3-20] 위원회 내외부에 운영위원회와 실무위원회 설치 현황	77
[표 3-21] 위원회 제도에서 시민참여에 관한 인식	80
[표 3-22] 위원회의 책임성에 관한 인식	81
[표 3-23] 회의참석에 관한 위원들의 반응	81
[표 3-24] 위원회 운영의 투명성	83
[표 3-25] 행정부서로부터 제공받는 정보의 충분성	83
[표 3-26] 향후 위원회 운영의 제도 개선 과제(복수응답)	83
[표 3-27] 회의록 공개수준	84
[표 3-28] 회의록 공개방식	84
[표 3-29] 논의의제나 회의안건의 발굴 및 선정 방식	85
[표 3-30] 위원회 운영지원체계의 충분성	86
[표 3-31] 운영지원체계에서 불충분한 요소	86
[표 3-32] 민간간사 배치 여부	86
[표 4-1] 권한기준에 따른 위원회 분류(2016년)	91
[표 4-2] 위원들이 참여하고 있는 위원회의 성격에 대한 인식	92
[표 4-3] 위원회 예산집행 현황(2016년)	96
[표 4-4] 회의집행 현황	100
[표 4-5] 회의참석률	100
[표 4-6] 회의집행 현황	101
[표 4-7] 회의참석률	101
[표 4-8] 위원회의 연간 회의 개최빈도	102
[표 4-9] 비법정 위원회의 현 상황에 대한 인식	102
[표 4-10] 위원회 운영지원팀(가칭)의 역할	153

그림

[그림 1-1] 권한에 따른 위원회의 유형	12
[그림 1-2] 개방형 플랫폼 행정으로의 전환	16
[그림 1-3] 국정운영 전반에서 풀뿌리 단위에서의 정치참여와 활동	16
[그림 1-4] 개방형 플랫폼 행정으로의 변화를 견인하는 시정여건의 변화	17
[그림 2-1] 설치근거에 따른 위원회 활동(기능) 범위 매핑	25
[그림 3-1] 위원회 구성 및 계층별 참여현황	78
[그림 4-1] 서울시 법정 위원회의 양적 변화(2011년~2016년)	90
[그림 4-2] 권한에 따른 위원회 구성 및 위원 구성(2016년)	91
[그림 4-3] 개방형 플랫폼 행정으로의 전환	93
[그림 4-4] 조례내용으로 분석한 위원회의 활동범위(기능)	93
[그림 4-5] 서울시 위원회 위원 구성 추이(2011년~2016년)	94
[그림 4-6] 위원회 담당공무원의 업무형태 및 담당기간(2016년)	95
[그림 4-7] 위원회 논의결과 정책화를 위한 내부추진과정	126
[그림 4-8] 위원회 위원 구성의 개방성 및 대표성 강화	131
[그림 4-9] 개방형 플랫폼 행정체계	136
[그림 4-10] 혁신형 위원회제 모델의 도입 및 확대 방향	138
[그림 4-11] 복지거버넌스 분야 위원회 간 연계체제 예시	149
[그림 4-12] 2가지 형태의 운영지원체계 모델	152

01

서론

1_연구의 개요

2_위원회제에 관한 개념적 논의

01 | 서론

1_연구의 개요

1) 연구의 배경 및 목적

- 민선 5·6기에 서울시는 “협치”를 시정의 기조로 채택함에 따라 시정환경의 다양한 변화가 전개됨
 - 협치시정을 구현하기 위해 ‘서울협치협의회’와 ‘서울협치추진단’이 설치되고, 2016년 9월에는 「민관협치활성화를 위한 기본조례」가 제정됨
 - 이러한 제도적 기반 위에 시정 단위와 지역사회의 이원화된 단위를 중심으로 하여 협치 활성화를 위한 다양한 정책적 노력을 모색하고 있음
- 전통적으로 민간이 참여하는 제도적 장치의 하나인 다양한 위원회는 협치시정에 있어서도 핵심적인 제도적 기반의 하나로 기여하고 있음
 - 법률이나 조례에 설치근거를 두고 있는 법정 위원회는 시의 주요 정책에 대해 자문·심의하고 있음
 - 비법정 위원회는 다양한 정책에 직·간접적으로 관여하면서 시정발전에 기여하고 있음
- 위원회 제도가 가지는 긍정적 효과에도 불구하고 오랜 역사적 과정을 거치면서 이 제도는 다양한 불합리성이나 제약요소를 내재하고 있음
 - 이미 설치·운영 중인 위원회들은 활력이나 실효성이 높지 않다는 것이 위원회 제도가 내재하고 있는 문제점으로 오랫동안 지적되었음
 - 전문가 중심의 위원회 운영이 날로 확대되고 있는 상황에서 다양한 시민들의 참여요구를 수용하기에는 상당한 제약이 존재하고 있는 점 또한 사실임
- 실제, 현재 서울시에 180개를 상회하는 위원회가 설치되어 있으나 다수의 위원회는 활기가 저하되고 위원회 운영의 실효성도 크지 않다는 문제 인식이 존재함

- 제도를 개선하기 위한 다양한 노력에도 불구하고 위원회 회의 개최가 다소 저조한 위원회들이 일부 존재함
- 다른 한편으로 위원회에서 논의된 사안들이 시정에 제대로 반영되지 못하고 있다는 위원들의 불만도 상존하고 있는 실정임
- 최근 들어서는 새로운 의제 도출이나 정책프로세스 등 행정환경이 다변화하면서 새로운 위원회 시스템에 대한 요구도 강해지고 있음
 - 전문가의 주도하에 자문·심의기능이 중심을 이루는 전통적인 위원회에서 탈피해 위원 구성이나 역할을 달리하는 혁신적인 위원회의 구성이 그것임
 - 시민들이 위원회의 운영에 직·간접적으로 참여할 수 있고, 정책의 현장과 밀착되어 실행지향성도 강화하는 위원회 체계의 확립이 요구됨
- 이 연구에서는 현재 서울시정의 위원회 운영 실태를 조사·분석하고, 면밀하게 진단함으로써 제도 개선방안을 모색하고자 함
 - 현재 시정 내에 설치·운영 중인 법정 위원회와 비법정 위원회를 대상으로 진단지표를 설정해 체계적으로 진단함
 - 이를 토대로 위원회 제도가 내재하고 있는 현안을 도출하고 그 해결을 위한 합리적 개선방안을 도출하고자 함
- 이러한 연구결과는 현 시정위원회의 운영체계를 질적으로 개선하는 것은 물론, 새로운 형태의 위원회 제도로 도약하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨

2) 연구의 내용 및 방법

(1) 연구의 주요 내용

- 현행 서울시의 위원회 설치 및 운영에 관한 기초현황을 분석함
 - 법정 위원회를 중심으로 시정 내 설치된 정책위원회의 기초현황을 조사·분석하되, 제도 개선 차원에서 필요한 경우에는 비법정 위원회의 현황도 분석함
 - 위원회 담당부서의 행정자료를 중심으로 한 현황분석에 더해, 해당 위원회의 담당부서를 대상으로 위원회 운영에 관한 실태조사를 실시함

- 제도의 진단을 위한 지표체계의 정립과 이에 기초한 운영진단을 실시함
 - 위원회의 효율성이나 유사·중복성 등 전통적 관점과 접근에서 탈피해, 위원회의 구성과 운영에 관한 다양한 측면을 종합적으로 진단함
 - 이 연구에서는 법적·행정적 접근 외에 정치적 접근도 중요하게 고려함으로써 위원회의 진단에 관한 통합적 접근을 모색함
 - 위원회의 진단과 관련해, 보다 객관적인 진단을 위해 위원과 공무원 대상의 실태조사를 실시함
- 서울 시정 내에 설치·운영 중인 법정 및 비법정 위원회의 주요 현안을 도출함
 - 전문가주의에 기반하고 자문 및 심의기능 위주로 진행되는 현 위원회 체계가 지닌 다양한 제약요인들과 불합리성을 도출함
 - 아울러, 시정환경의 변화에 상응하는 새로운 위원회 체계를 정립할 필요성에 대해서도 주요 현안으로 논의함
- 시정위원회 제도의 합리적인 개선을 위한 다양한 전략적 방안을 도출함
 - 바람직한 위원회 제도의 운용을 위해 중장기적으로 정책방향을 설정함
 - 현행 위원회 제도의 설치·운영을 둘러싼 제약을 해고하고, 혁신적 운영을 모색하는 제도적 개선방안을 도출함

(2) 연구의 방법

- 문헌조사와 정책자료에 대한 분석을 실시함
 - 위원회 제도의 의의와 성격에 관한 개념적 논의에 대해서는 선행연구를 검토함
 - 위원회의 설치와 운영에 관한 기초현황은 주요 통계자료나 행정문헌을 중심으로 분석함
- 위원회 운영 및 정책수요에 대한 실태조사와 전문가 간담회를 실시함
 - 이 연구에서는 진단지표 및 세부 분석지표를 설정해 위원회 제도에 관한 체계적 진단을 실시함

- 객관적 진단을 위해 서울시 위원회 소속 위원들과 위원회 담당공무원을 대상으로 위원회 설치·운영에 관한 실태조사를 각각 실시함
- 실태조사를 보완하기 위해 주요 시정위원회를 대상으로 소속 위원 및 담당 공무원들이 참여하는 전문가 간담회를 실시함
- 위원회 설치·운영에 관한 실태 및 정책수요 조사를 실시함
 - 이 연구에서는 시정위원회의 설치와 운영에 관한 실태와 인식을 면밀하게 파악하기 위해 민간(위원)과 담당공무원(행정)을 대상으로 실태조사를 실시함
 - 향후 위원회 제도의 개선에 관한 방향이나 제도적 지원요구 등을 중심으로 정책수요 조사도 실시함
- 바람직한 위원회 운영모델을 정립하는 데 준거가 될 수 있는 사례의 조사·분석도 실시함



2_위원회제에 관한 개념적 논의

1) 속의민주주의 시대에 협치와 개방형 플랫폼 행정

- 20세기 지배적 정치이념이었던 민주주의는 이른바 대의민주주의라는 정치적 메커니즘에 의해 운영되었음
- 그러다가 20세기 후반 들어 대의민주제는 근본적으로 정당성 위기를 경험함
 - 20세기 내내 사회발전 과정을 통해 비판적 시민(critical citizen)이 성장하고, 서비스에 대한 시민의 기대수준도 상승함
 - 이러한 사회변화를 거치면서 ‘대표성 실패’나 ‘행정체계의 비능률’의 문제는 대의민주주의 자체에 제도의 정당성 위기를 야기함
- 많은 선진국가와 지역에서는 이러한 정당성 위기에 적극 대응하기 위해 대안적 민주주의 모델을 적극 탐색함
 - 한편으로 민주주의 내에 심의성 내지 속의성(속의와 공론절차)을 강화하고, 다른 한편으로 참여의 기회 역량도 강화하고자 노력함
 - 대의민주주의에서 속의성의 강화에도 불구하고, 이러한 노력은 근본적으로 대의제 기구 내에서 심의과정에 한정되는 한계를 노정함
- 20세기 후반 대안적 민주주의 모델로서 그리스 시대의 직접민주주의를 참조한 참여민주주의가 모색되기 시작함
 - 참여민주주의 모델은 다수가 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 원리에 기초한 민주주의 모델을 통칭함
 - 직접민주주의에서는 ‘민회(ekklesia)’와 ‘법정(dikasteria)’이 시민의 참여와 의사결정이 이루어지는 핵심 기제로 작용함(김주성, 2008)
 - 이러한 다수 시민들의 참여에 기초한 의사결정이 대의민주주의가 가지는 시민의 낮은 만족도와 행정 효능감을 회복시킬 것으로 기대함
- 그럼에도 불구하고, 참여민주주의 모델 또한 민주주의의 다른 중요한 원리인 속의성이나 참여의 범위 측면에서 근본적으로 한계가 존재함

- 참여민주주의는 계층 간 참여의 비대칭성, 참여에 의한 결정을 구조적으로 제약하는 사회구조의 복잡성, 그리고 전문가에의 의존성 등으로 다양함 (Warren, 1994; 이현우, 2012)
- 아울러, 참여가 주로 결정단계에 국한되어 있고 다양한 정책과정에서의 참여는 다소 소극적이라는 점도 한계임
- 숙의민주주의는 이와 같은 참여민주주의의 한계를 보완하는 모델, 즉 비판적 시민의 직접적 정치참여를 실질화시키는 기제로 작용함
 - 숙의민주주의(deliberative democracy)는 실질적 숙의(심의)가 의사결정의 근간을 이루어야 한다고 보는 민주주의 모델임
 - 이러한 숙의기반 민주주의 모델의 궁극적 지향점은 공식적 국가기구가 비공식적 차원의 공공 영역과 대화와 토론을 통해 높은 수준의 상호주관성(inter-subjectivity)에 도달하는 것임(Habermas, 2000)
- 시민참여 그 자체에 초점을 두는 참여민주주의와 다르게 참여의 조건과 과정(절차)은 숙의민주주의 모델의 핵심적 원리에 해당함
 - 국가와 시민(사회)이 높은 수준의 상호주관성에 도달하려면, 결정에 영향을 줄 정도의 많은 숙의를 통해 합의에 도달할 수 있어야 함
 - 이 경우에 공론이 민주적 숙의·공론으로 자리매김하려면, 시민들이 공적 논의 과정에 자발적·적극적으로 참여하는 것이 필요함
- 여기서 숙의(deliberation)에는 전통적인 다수결 원리도 포함되지만, 다음과 같은 요소들에 기초한 합의적 절차(consensus procedure)가 중요한 요소임 (Fishkin, 2011, in Ross. C, 2011)
 - 정보(information): 모든 참여자가 자유롭게 이용할 수 있게 정확하고 관련된 데이터가 제공되는 정도
 - 실체적 균형(substantive balance): 뒷받침하는 증거에 기반해 서로 상이한 입장들이 균형적으로 비교되는 정도
 - 다양성(diversity): 대중들이 가지는 모든 중요한 입장이 토론 중인 참여자

들에 의해 대표되는 정도

- 성실함(conscientiousness): 참여자들이 모든 토론들의 장점을 진지하게 평가하는 정도
- 공평한 고려(equal consideration): 관점들은 그 관점을 옹호하는 사람이 아닌, 토론의 강점에 의해 평가되는 정도
- 이렇듯 참여민주주의와 속의민주주의가 대안적 민주주의 모델로 모색되는 가운데, 20세기 후반 들어 정부-시장-(시민)사회 간 관계에서도 근본적인 변화와 새로운 질서가 형성됨
- 이른바 '새로운 거버넌스(new governance)'가 그것으로, 과거 정부가 주도하던 행정운영이 경직성과 비효율, 낮은 반응성을 드러냄으로써 '정부실패(government failure)'를 초래한 데 기인함
 - 새로운 거버넌스는 한편으로 시장의 경쟁과 효율, 성과에 기반을 둔 정책추진, 신공공관리(NPM)와 작은 정부 등으로 구현됨
 - 이는 다른 한편으로 자기조직화하는 네트워크, 상호의존적인 행위주체들의 연계와 조정, 협력을 둘러싼 현상으로도 구현됨(Rhodes, 1997)
- 후자의 거버넌스 현상들이 현재 '협치(collaborative governance)'라는 패러다임과 결부되는 현상들이라 할 수 있음
 - 여기서 협치는 '하나의 부문(정부, 시장, 시민사회 등)'이 홀로 달성하는 것보다 더 많은 것을 달성하기 위해 다양한 주체들이 소통, 협력하는 것'과 관련됨(Ansell & Gash, 2008, Emerson et al, 2012)
 - 이에 따라 협치 과정에는 합의 형성(consensus building)과 협력네트워크(collaborative network) 등 다양한 메커니즘이 자연히 작용함
- 협치로의 전환은 정부를 둘러싼 환경에서 다양한 주체들이 관련되어 있고 문제해결에서도 다양한 주체들의 참여와 협력이 요구되는 데 따른 것임
- 실제, 최근 정책을 둘러싼 환경은 경제적, 사회적, 환경적으로 복잡하고 역동적으로 전개되는 것을 목도하게 됨

- 경제적으로는 4차 산업혁명을 둘러싼 기술변화가 빠르게 전개되고 있고, 저 성장과 고실업을 중심으로 뉴노멀(New Normal) 사회가 도래했으며, 경제 주체 간 다양한 불평등 문제도 확대·심화되는 추세임
- 사회적으로는 고령화 추세 속에 사회구성원의 라이프스타일이 다변화되고, 참여에 대한 열망이 강화되는 가운데 사회갈등도 첨예해짐
- 환경적으로는 기후변화와 에너지 위기 속에 새로운 위험요인들이 속속 출현 하면서 사회의 지속가능성을 위협하고 있음
- 이러한 사회변화 속에 새로운 질서로 확립되고 있는 협치는 숙의와 공론 등이 내부 프로세스로 확립·도입되는 한편, 행정체계의 근본적 변화도 요구됨
 - 숙의와 공론 기반의 숙의민주주의는 협치를 작동시키는 핵심 원리의 하나이며, 역으로 협치는 숙의민주주의의 거시적 맥락을 구성함
 - 아울러 협치가 실현되기 위해서는 행정 내부에서도 새로운 질서(운영방식)가 요구되며, 개방형(플랫폼) 정부가 그것임
 - 개방형(플랫폼) 정부는 협치로의 전환에 따른 정부역할 및 기능수행 방식에 질적 전환을 함축하는 현상을 의미함
 - 개방형 플랫폼으로서 정부(government as a open platform)는 정부 조직형태의 변화를 의미하기보다는 정부의 역할 또는 기능에서의 변화를 의미함
- 플랫폼 정부란 ‘공적 정보의 개방과 공유, 다양한 주체들의 연결과 융합 등을 통해 서비스와 부가가치를 창출하는 정부’로 개념화한 것임
 - 여기서 플랫폼은 시민과 이해당사자 등 주체들이 보유하는 자원(물적·지적)과 추구하는 사회적가치가 이합집산하는 장(field)을 의미함¹⁾
 - 개방형 플랫폼은 참여하는 주체의 개방성에 관한 것으로, 다양한 주체들이 플랫폼에 자유롭게 접근, 참여할 수 있게 함
 - 이 플랫폼에서는 참여하는 주체, 연결·공유되는 자원들이 많을수록 상호작

1) 플랫폼 정부 개념의 제안자인 Tim O'Reilly(2010)는 플랫폼을 사용자들이 추구하는 가치를 담는 프레임 내지 장을 제공하고, 이들 간 상호 연계를 통해 새로운 부가가치를 창출하는 매체로 정의함(Tim O'Reilly, 2010, Open Government)

용하면서 더 많은 서비스와 부가가치를 창출함

- 개방형 플랫폼 정부는 당초 정보개방을 중심으로 전개되었으나 현재는 그 개념이 확장되어 발전됨
 - 미국 오바마 정부 구상에서 볼 수 있듯이, 플랫폼 정부는 데이터 개방(open government data)에 초점이 맞춰져 있었음
 - 현재는 다음과 같이 정부 운영방식 전반의 질적 변화를 담고 있는 개방형 플랫폼 정부로 확장되었음
- 이 연구에서는 다음과 같이 3차원으로 구성된 개방형 플랫폼 정부를 고려함
 - ① 공공정보 플랫폼으로서의 정부(행정): 정부가 보유한 데이터를 시민들에게 개방함으로써 시민들이 이를 다양하게 활용
 - ② 참여 플랫폼으로서의 정부(행정): 시민들이 참여를 통해 자신들의 목소리를 높이고, 이를 통해 정책기획 역량과 서비스 질을 향상
 - ③ 비즈니스 플랫폼 촉진자로서의 정부(행정): 로열티나 별도의 요금 없이 무료로 사용 가능한 표준화를 통해 산업 혁신을 촉진
- 이렇듯 개방형 플랫폼 정부에서는 정부의 역할이나 운영방식이 질적으로 전환되는 가운데 속의민주주의의 제도적 프레임으로 기여함
 - 다양한 주체들에게 정보와 기회(채널)를 제공함으로써 서비스 질을 개선하고, 새로운 서비스와 부가가치를 창출하도록 지원함
 - 정부의 역할은 단순히 권한과 자원을 독점하고 있는 문제해결 주체, 서비스 공급자가 아니라 중개자, 촉진자, 지원자의 역할도 수행함
- 여기서 위원회 제도는 개방형 플랫폼 정부(행정)를 구성하는 제도적 하부구조(infrastructure) 내지 결절점(node)으로 기여함

2) 협치시정에서 위원회 제도의 의의

- 위원회는 의사결정 권한이 개인에게 부여되어있는 독임제(monocracy)의 한계를 보완하기 위해 출현한 ‘합의제 기관(polycracy)’에 해당함

- 국가 주도의 사회발전이 지배적이던 시대에 효과적이었던 전통적인 행정조직은 사회가 복잡하고 다양화되는 시대에 점차 그 실효성이 약화되고 있음
- 이러한 단독제의 단점을 보완하기 위해 합의제 기관으로 위원회 제도가 출현해 행정제도의 한 축을 담당하고 있음
- 위원회 제도는 법률에 근거해 운용되는 행정기관의 일부로서 관련 법률에서는 ‘합의제 행정기관’으로 규정되어 있음
 - 『행정기관 소속 위원회 설치·운영에 관한 법률』(이하 위원회 설치·운영 법률)에서는 위원회가 합의제 기관임을 규정하고 있음
 - 『지방자치법』에서도 지방자치단체가 법령과 조례가 정하는 바에 따라 합의제 행정기관 자문기관을 설치·운영하도록 함
 - Henry&Harm(1987)이 ‘제4부’로 명명하였듯이, 위원회 제도는 법률에 근거해 운용되는 주요 공식적 행정기관의 일부임

<‘합의제 행정기관’으로서의 위원회제에 대한 근거법률>

- 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제2조(기본원칙)
 - ① 행정기관의 장은 위원회(위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 말한다. 이하 같다)를 공정하고 적정하게 운영함으로써 주요 정책에 관한 이해를 원활하게 조정하고, 관계 행정기관 간의 합의 및 협이가 체계적으로 이루어지도록 하며, 민주적이고 효율적인 행정이 되도록 하여야 한다.
- 「지방자치법」 제116조(합의제행정기관)
 - ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.
- 「지방자치법」 제116조의2(자문기관의 설치)
 - ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

- 현재 설치·운영되고 있는 수많은 위원회는 성격에 따라 다양한 유형으로 구분될 수 있음(박동서, 1998)
 - 일차적으로 위원회는 법률적 근거에 따라 법정 위원회/비법정 위원회로 구분이 가능함
 - 기능적 측면에서도 위원회 집행위원회/조정위원회/자문위원회/교육위원회(Urwick)로 구분될 수 있고, 자문위원회/조사위원회/협의위원회/입법위원회/행정위원회/통제위원회(Wheare) 등으로도 구분이 가능함
 - 권한 정도에 따른 위원회 구분도 매우 중요한데, 자문위원회/행정위원회/독립규제위원회 등으로 대별될 수 있음
- 이 연구에서는 이러한 다양한 유형을 지닌 위원회에 대해 다음과 같이 4가지 유형으로 구분해 접근하고자 함
 - ① 자문위원회: 구속력을 가지지 않는 조언적 성격을 중심으로 의사결정이 이루어지는 위원회에 해당
 - ② 심의위원회: 자문위원회와 유사하게 법적 구속력을 가지지 않는 조언적 성격의 의사결정이 기본이나, 회의 개최 여부는 구속력을 지니는 위원회가 해당
 - ③ 의결위원회: 논의결과로 이루어진 의사결정이 구속력을 지니나, 행정위원회와 달리 독립된 보좌기구나 집행권을 가지지 않는 위원회가 해당
 - ④ 행정위원회: 법적 구속력을 가진 의사결정을 수행하며, 위원회 운영을 위한 독립적 사무보좌기구가 설치되어 있고, 집행권은 물론 준입법권을 보유하는 사실상의 행정기관에 해당



[그림 1-1] 권한에 따른 위원회의 유형

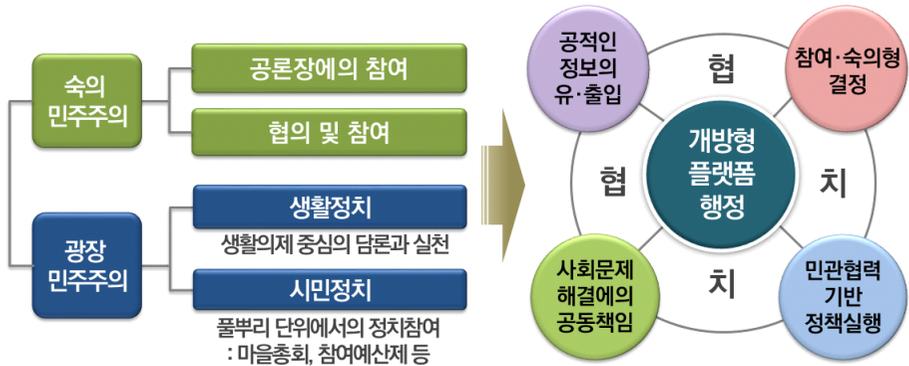
- 이처럼 위원회 제도가 행정기관의 보편적 기제의 하나로 정립된 데에는 제도가 가지는 다양한 순기능에 기인함
 - 독임제하에 소수의 개인에게 집중되어있는 권한의 남용을 제어하고 책임을 분산시킬 수 있는 효과가 존재함
 - 위원회를 통해 정책의 기획과 실행 과정에서 영역·부서 간 상호 조정과 협력을 유도할 수 있는 순기능도 존재함
 - 위원회 제도는 외부 전문가들의 참여를 통해 정책과정에서의 전문성을 강화하고, 이를 통해 합리적 정책결정과 정책효율을 기하는 제도로 작용함(김병섭, 2001; Hayes, 2001)
 - 위원회 제도는 다양한 시민들의 제안, 가치, 이해관계가 반영될 수 있고, 나아가 이해당사자들의 이해관계와 요구를 투입할 수 있는 창구로도 기여할 수 있음(정홍익·김호섭, 1991; 김병섭·김철, 2002)
 - 이외에도 정부 정책에 대한 외부(전문가)의 지지를 통해 정당성도 제고할 수 있는 긍정적 효과를 창출함(박동서, 1996)
- 물론, 위원회의 설치와 운영 여하에 따라서는 다양한 문제점들이 초래될 수 있는 점 또한 부인하기 어려움(이종수, 2003)
 - 위원회는 행정적 비효율, 즉 다수가 의사결정에 관여하게 되므로 자연히 신속성을 저해할 수 있고, 경우에 따라 문제를 적극적으로 해결하는 데 기여하기보다는 오히려 문제해결을 지연시키는 수단으로 작용하기도 함
 - 이러한 메커니즘으로 인해 정책을 추진할 때 시간과 비용이 추가로 소요되며, 기밀유지도 어려움
 - 위원회는 책임의 공유와 분산으로 인해 책임성 부족 또는 타협적 결정이 이루어질 수도 있음
 - 부처의 이익을 옹호하게 될 경우 부처 간 경쟁이나 갈등의 원인으로도 작용할 소지도 존재함
 - 마지막으로 행정 주도로 운영되거나 적절한 운영체계가 부재할 경우 위원회 운영이 소극적·형식적으로 변질되기 쉬움

- 다음에서는 역사적 맥락을 통해 위원회 제도를 살펴보고 변화하는 행정환경 속에서 위원회의 미래를 전망해 봄

3) 변화하는 행정환경과 진화하는 위원회 제도

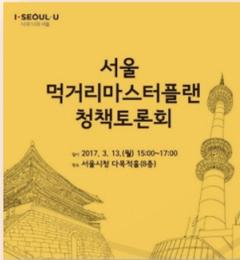
- 앞서 속의민주주의 시대에 행정환경이 변화하는 가운데 플랫폼 행정으로 전환의 가능성을 언급한 바 있음
 - 정보 플랫폼/참여 플랫폼/비즈니스 플랫폼 등 3차원을 중심으로 한 개방형의 플랫폼 행정이 그것임
 - 특히, 정보 플랫폼이나 참여 플랫폼 행정으로의 전환은 위원회 제도의 운영 과도 직결되어 있는 부분임
- 이러한 여건을 고려해 정부와 서울시 위원회 제도의 성격을 살펴보고, 제도의 미래를 전망해 볼 필요가 있음
 - 이를 위해 위원회 제도를 지난 1970년대 이후 국가의 발전과 행정체계의 변화라는 역사적 맥락 속에서 3개의 패러다임으로 구분해 봄
 - 이러한 구분에 의거한다면, 위원회 1.0과 2.0 패러다임의 이행을 거쳐 현재는 3.0 패러다임으로의 이행에 직면하고 있다고 볼 수 있음
- 우선, 정부가 공권력과 자원을 독점하던 개발연대의 시대에 위원회 1.0 패러다임이 지배하였음
- 이러한 위원회 1.0 패러다임에서는 위원회가 권위주의적 정부의 정책을 사후적으로 정당화하는 수단, 즉 정치행정적 차원의 통치수단으로 활용하였음
 - 위원회라는 제도적 메커니즘을 통해 위로부터 지지를 동원하고, 반대를 선별적으로 흡수하며(co-optation), 아울러 정부 주도로 정해진 정책을 사후 승인하고, 책임을 분산·회피시키는 제도로도 활용함
- 20세기 후반 들어 시장경제와 시민사회가 자립적 기반을 가지기 시작하면서 위원회 제도는 관료제적 비효율과 민간의 전문성을 활용하는 데 초점을 두는 위원회 2.0 패러다임으로 전환됨

- 이 시대에는 국가의 급속한 경제성장에 힘입어 시장경제 영역은 자립적 기반을 갖추고, 시민사회도 양적·질적으로 발전하면서 민간 부문은 전문성과 자율성·독자성을 확립함
- 아울러, 신자유주의 이념과 사회운영 원리가 도래함에 따라 행정의 비효율과 민영화 등 ‘작은 정부론’의 옹호가 지배적 담론으로 부상함
- 이러한 여건 속에 위원회 제도는 단순한 통치수단을 넘어 민간의 전문성·창의성을 활용할 수 있는 제도적 수단으로 인식되고 있음
 - 전문가를 위원회에 위촉해 정책을 추진(주로 기획단계)하는 데 있어 자문·심의에 활용함
 - 이와 같은 위원회 운영체계가 오늘날 전문가주의에 바탕을 둔 자문·심의 기능 위주의 위원회 제도로 정착함
- 하지만 민선 5·6기 시정에서 볼 수 있듯이 행정환경과 시정여건 전반에서 새로운 역사적 국면이 전개되고 있음
 - 정치적 측면에서는 역사상 처음으로 정부가 독점하던 권한 중 일부가 점진적으로 시민사회, 궁극적으로는 시민에게로 넘어가는 ‘숙의민주주의’와 ‘시민의 정치’ 시대가 도래함
 - 국정 운영 전반에서 소통, 숙의와 공론 절차가 도입·확대되어야 한다는 요구가 각계각층으로부터 분출하고 있음
 - 생활의제를 중심으로 풀뿌리 단위에서의 정치참여와 활동도 일상적으로 이루어지고 있음
- 이러한 정치·사회적 변화 속에 행정체계 내부적으로도 개방형 플랫폼 행정으로의 점진적 전환을 모색함



[그림 1-2] 개방형 플랫폼 행정으로의 전환

- 현장의 당사자 주도 시민토론회 : **청책토론회**


- 2천명의 시민(주민)이 참여한 **참치서울 시민대회**


- 3천명이 참여한 **미세먼지 시민 대토론회**


- 촛불정국에서 현장의 시민 열망과 의지 투영

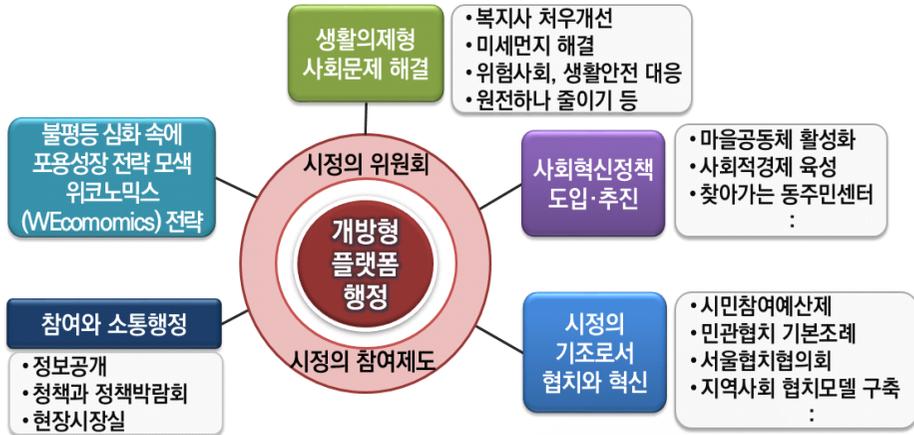

- 기초자치단체 속의형 거버넌스 기구 : **자치구 협치회의**



[그림 1-3] 국정운영 전반에서 풀뿌리 단위에서의 정치참여와 활동

- 이러한 추세는 서울시의 경우 더욱 역동적인 모습으로 전개되는 양상을 나타냄
 - [그림 1-4]에서 볼 수 있듯이, 다양한 영역에서 개방형 플랫폼 행정으로의 전환을 요구하는 시책과 제도가 도입됨

- 이러한 변화에 상응해, 시정위원회 제도에서도 새로운 패러다임으로의 이행을 요구하는 역사적 도전에 놓여 있음



[그림 1-4] 개방형 플랫폼 행정으로의 변화를 견인하는 시정여건의 변화

- 위원회 제도는 현재 전개되고 있는 개방형 플랫폼 시정으로의 점진적 전환을 고려해, 3.0 패러다임으로의 전환을 모색하는 것이 필요함
- 전통적인 관료제적 행정체계와 새로운 민주주의 원리의 도래에 따른 대립을 완충하는 채널이 될 수 있어야 함
- 속의민주주의와 시민정치의 활성화를 고려해 시민과 이해당사자의 가치와 이해관계를 정책과정에서 투입하는 채널로 기여하는 한편, 시정 운영이 투명하게 운영되고 성과를 낼 수 있도록 정책의 실행과정 등에도 다각적으로 참여할 수 있도록 제도를 운영해야 함

02

서울시 위원회 운영실태 분석

- 1_위원회 운영실태 조사·분석 방법
- 2_위원회 기초현황
- 3_위원회 운영실태 조사결과 분석
- 4_요약 및 정책시사점

02 서울시 위원회 운영실태 분석

1_위원회 운영실태 조사·분석 방법

1) 실태분석의 개요

- 이 연구에서는 서울시 위원회 제도의 설치·운영 실태와 향후 위원회 제도 개선에 관한 정책수요를 확인하기 위해 조사·분석을 실시함
 - 위원회의 설치·운영에 관한 통계자료, 위원회 관련 법률 등을 중심으로 위원회 제도에 관한 기초현황을 파악함
 - 시정위원회(법정)의 설치와 운영에 관한 상세한 실태를 파악하고 정책수요를 확인하기 위해 2차례에 걸쳐 실태조사를 실시함
- 이 연구에서는 상세한 운영실태에 앞서 시정위원회의 기초현황을 분석함
 - 위원회 및 위원들의 기초현황 분석은 민관협력과가 매년 실시하는 전수조사에 따른 위원회 관련 통계자료를 활용함(*2017년 5월 기준)
 - 아울러 이 연구에서는 위원회 관련 현황 분석의 일환으로 185개 위원회와 관련된 총 296개의 관련 법령을 전수 조사함²⁾
- 이 연구에서는 운영실태 및 정책수요 조사를 보완하기 위해 위원회 제도 운영을 둘러싼 심층인터뷰(FGI)를 실시함
 - 심층인터뷰는 주요 위원회 소속 위원들과 해당 위원회 담당공무원이 참여하였으며, 5개의 법정 및 비법정 위원회를 대상으로 함
 - 녹색서울시민위원회, 일자리위원회, 지속가능위원회가 법정 위원회인 반면, 사회적경제민관정책협의회와 서울복지거버넌스위원회는 비법정 위원회에 해당됨

²⁾ 여기서는 서울시 위원회 관련 조례 및 시행규칙은 물론 각 위원회의 설치목적과 역할, 위원회의 활동, 위원 선정 절차와 기준, 위원회 내부 조직구성, 위원회 회의에 따른 후속절차, 위원회 운영지원 관련 규정 등을 중점적으로 조사함

<시정위원회 운영에 관한 심층인터뷰 개요>

- 대상 위원회: 5개의 법정 및 비법정 위원회
 - 녹색서울시민위원회: 1995년에 설치되었으며, 약 100명의 위원으로 구성된 자문 중심의 위원회
 - 일자리위원회: 2015년에 설치되었으며, 약 50명의 위원으로 구성된 심의와 자문의 기능을 하는 위원회
 - 지속가능위원회: 2013년에 설치된 곳으로, 약 40명의 전문성을 가진 위원으로 구성되어 심의와 자문역할을 담당
 - 사회적경제민관정책협의회: 비법정 위원회로 2013년에 설치되었으며, 약 20명의 현장성을 가진 지역협의체, 중간지원조직 소속의 위원으로 구성
 - 서울복지거버넌스위원회도 비법정 위원회로 2014년에 설치되었으며, 복지업무종사자와 복지기관운영자 등의 이해관계자 160여 명이 위원으로 참여
- 심층인터뷰에서의 주요 논의 내용
 - 위원회 참여에 따른 위원회의 활동경험과 운영을 둘러싼 제약 및 문제 인식
 - 향후 바람직한 위원회 제도 확립을 위한 위원회 운영모델, 위원회의 활성화와 실효성 강화를 위한 위원회제의 합리적 개선사항 등

- 위원회 운영실태 및 정책수요 조사는 사전에 시행된 분야별 심층인터뷰에 기초해 민간위원과 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 실시함
 - 위원회 관련 주체들이 참여하는 가운데 위원회 운영을 둘러싼 주요 현안이나 바람직한 위원회 운영모델에 관한 심층인터뷰도 실시함
 - 1차 실태조사에서는 위원회에 관한 인식, 위원회 운영실태, 제도 개선 등에 관해 설문조사를 실시함
 - 2차로 위원회를 담당하는 공무원을 대상으로 위원회 운영에 관한 별도의 실태 조사도 실시함

2) 위원회 운영실태 및 정책수요 조사 개요

- 서울시 위원회 제도 설치·운영 실태를 파악하고 이를 토대로 객관적인 진단을 위해 정책수요자를 포함한 위원회 운영실태 조사를 실시함
 - 실태조사는 서울시 위원회 소속 위원과 담당공무원을 대상으로 하여 온라인 및 오프라인 조사를 병행하여 실시함
 - 조사는 2017년 4월 19일부터 28일 간 이루어졌으며, 이메일과 팩스를 통해 조사함
- 동 조사에는 민간(위원) 373명과 행정(공무원) 73명 등 총 446명이 응답함
 - 이 경우에 민간(위원)은 학계/직능단체 소속 전문가/시민사회로 구분되는데, 시민사회에는 일반시민을 포함하고 있음
 - 이러한 조사방법을 통해 위원회 제도에 관한 민간과 행정의 인식 차이를 확인함
- 주요 조사내용으로는 위원회 제도에 관한 기본적 인식과 운영여건 및 실태에 대해 제도의 활성화 방안 등을 포함하고 있음
 - 위원회 제도인식과 관련해서는 위원회의 주된 역할, 시정 기여 정도, 위원회 구성, 위원회 내 시민사회의 참여 등에 관한 인식을 조사함
 - 위원회 운영실태에 대해서는 운영의 효율성·실효성·책임성, 회의안건이나 의제 선정방식, 논의결과가 정책에 반영되는 정도, 운영지원체계에 관한 인식 등 다양한 측면을 조사함
 - 그 외 향후 위원회 운영 방향, 위원회의 적정 참여범위, 활성화 요소, 위원회의 대표성 강화방안 등을 중심으로 정책수요조사도 실시함
- 위원회에 참여하는 위원들을 대상으로 한 실태조사 외에, 위원회 담당공무원을 대상으로 세부 운영실태를 파악하는 추가조사를 실시함³⁾
 - 이 조사는 서울시의 전체 185개의 법정 위원회를 대상으로 실시되었는데, 이 중 48.6%인 90부가 회수되었음
 - 주요 조사내용으로는 위원회 담당 업무형태, 위원회 논의결과에 대한 부서 내 보고체계, 논의결과의 정책화 관련 내부 추진절차 등을 포함함

3) 조사대상은 서울시 소속 법정 위원회로, 2017년 7월 5일부터 7월 12일까지 이메일을 활용해 조사를 실시함

2_위원회 기초현황

1) 위원회 구성 현황

- 2016년 현재 서울시 위원회(법정)는 총 187개로, [표 2-1]에서 볼 수 있듯이 민선 5·6기 들어 위원회는 지속적으로 증가세를 보임
 - 2011년 103개이던 위원회가 2015년 153개, 2016년 187개로 꾸준히 증가하고 있음
 - 이 중 권한 수준이 낮은 자문·심의 위원회가 대부분을 차지하고 있음

[표 2-1] 연도별 위원회 설치 현황

(단위: 개, %)

구분	전체	행정	의결	심의	자문
2011년*	103(100.0)	-	-	-	-
2013년	136(100.0)	-	14(10.3)	97(71.3)	25(18.4)
2015년	153(100.0)	1(0.7)	14(9.2)	114(74.5)	24(15.7)
2016년	187(100.0)**	2(1.1)	11(5.9)	144(77.0)	30(16.0)

* 기능별로 구분된 위원회 통계는 2012년 이후부터 자료 존재

** 187개 위원회에는 2개의 행정위원회가 포함되어 있음

- 서울시의 부서별 위원회 설치 현황을 살펴보면, 기획조정실, 경제진흥본부, 행정국 등이 다수 위원회가 설치된 조직에 해당함
 - 기획조정실은 20개로 가장 많이 설치되었으며, 경제진흥본부(17개), 행정국(13개) 등이 다수의 위원회가 설치된 조직에 해당함
 - 물리적 계획, 도시기반시설 조성 등과 관련된 조직들은 위원회의 설치가 상대적으로 저조함

[표 2-2] 실·본부·국별 위원회 설치 현황

(단위: 개)

기획조정실	경제진흥본부	문화본부	기후환경본부	복지본부	여성가족정책실	도시교통본부	안전총괄본부	소방재난본부	도시재생본부	상수도사업본부	지역발전본부
20	17	10	7	7	7	6	4	3	2	2	2
한강사업본부	행정국	서울혁신기획관	일자리노동정책관	시민건강국	주택건축국	평생교육정책관	도시계획국	물순환안전국	재무국	시민소통기획관	감사위원회
2	13	12	9	8	8	8	7	6	5	4	2
관광체육국	기술심사담당관	도시공간개선단	푸른도시국	교통방송	서울역사박물관	서울역사편찬원	시립미술관	시민감사옴부즈만위원회	정보기획관	계	
2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	185	

- 위원회는 설치근거에 따라 다양한 유형을 보이고 있는데, 절반을 상회하는 52%가 조례에 근거해 설치된 위원회에 해당함
 - 법률에 근거해 설치된 위원회는 모두 48%로, 여기에는 법률에 의해 위임되어 시의 조례로 설치된 위원회를 포함함
 - 서울시 조례에 근거해 설치된 위원회는 절반에 가까운 47.6%를 차지함

[표 2-3] 설치근거별(법률/조례) 위원회 현황

(단위: 개, %)

전체	법률에 근거	법률과 서울시 조례에 근거		서울시 조례에 근거	
		개별조례	근거조항	개별조례	근거조항
185(100.0)*	29(15.7)	20(10.8)	40(21.6)	8(4.3)	88(47.6)

* 행정위원회에 해당하는 2개의 위원회는 제외함

- 설치의 강행 여부는 위원회 운영의 실효성에 영향을 주는데, 시의 위원회는 대부분이 ‘강행규정’에 따른 위원회에 해당함

- 강행적 성격의 위원회는 임의적 성격의 위원회와 비교해보면, 운영 여하에 따라 실효성이 약화될 가능성이 높음
- 법률과 조례에 의해 설치에 관한 강행규정을 지닌 위원회는 전체의 79.4%임

[표 2-4] 설치근거별(강행/임의) 위원회 현황

(단위: 개, %)

전체	법률		법률과 서울시 조례			서울시 조례	
	강행	임의	강행	강행+임의	임의	강행	임의
185(100.0)	26(14.1)	3(1.6)	44(23.7)	9(4.9)	7(3.8)	77(41.6)	19(10.3)

- 한편, 위원회들이 수행하는 다양한 활동에 대해 위원회 설치 근거법률을 통해 살펴 보면, 심의와 자문 기능이 주를 이루는 것으로 분석됨
 - 185개 위원회와 관련된 법률을 통해 위원회가 수행하는 다양한 활동(기능)을 조사해 본 결과 심의는 143개 위원회에서, 자문은 62개의 위원회에서 확인됨
 - 조정, 심사평가, 의결 활동은 각각 25개, 17개 위원회에서 확인되고 있고, 이 외에 다른 다양한 활동(기능)은 10개 이하의 위원회에서 확인됨



[그림 2-1] 설치근거에 따른 위원회 활동(기능) 범위 매핑

- 위원회의 성장과 궤를 같이해 위원들의 규모도 마찬가지로 지난 2011년 이래 비약적으로 성장세를 나타냄

- 2011년에 2,399명이던 위원 수는 2013년 3,327명, 2016년에는 3,932명으로, 2011년 대비 63.9%가 증가하였음
- 위원 중 공공(행정) 분야 위원이 차지하는 비중은 27%로 1/4을 상회함
- 위원 구성의 추세를 살펴보면, 2011년 이후 학계 및 직능 분야 전문가는 감소세를 보이다가 2016년 들어 72.4%로 증가하였음
- 시민사회 구성비는 2011년 14.8%에서 꾸준히 증가하다 2016년 들어 27.6%로 다시 감소하는 모습을 보임
- 시민사회 구성원의 증가세는 위원의 다양성을 향한 질적인 발전을 의미하기 보다는 주민참여예산제 도입에 따른 일반시민 구성비의 양적 확대에 기인함

[표 2-5] 위원 구성 현황

(단위: 명, %)

연도별	전체	공공				민간					
		소계	당연·임명직	공공기관	시의원	소계	학계/직능분야 전문가	시민사회 영역			
								시민사회 단체	일반 시민	기타*	
2011	2,399	568 (23.7)	323 (56.9)	93 (16.4)	152 (26.7)	1,831 (76.3)	1,560 (85.2)	271 (14.8)	158 (8.6)	113(6.2)	
2013	3,327	750 (22.5)	445 (59.3)	116 (15.5)	189 (25.2)	2,557 (76.9)	1,858 (72.7)	699 (27.3)	351 (13.7)	348(13.6)	
2015	3,633	930 (25.6)	462 (49.7)	284 (30.5)	184 (19.8)	2,703 (74.4)	1,855 (68.6)	848 (31.4)	369 (13.7)	479(17.7)	
2016	3,932	1,051 (26.7)	551 (52.4)	282 (26.8)	218 (20.7)	2,881 (73.3)	2,086 (72.4)	795 (27.6)	395 (13.7)	270 (9.4)	130 (4.5)

* 기타: 소속이 불분명한 경우

참고: 2016년 자료는 전수조사 중간집계 결과

- 위원 구성에서 계층별 대표성과 관련해, 여성의 참여는 확대되었으나 장애인의 참여는 여전히 저조한 상황임
- 2016년 현재 전체 위원 구성에서 37.7%로 여성의 비율은 상회하는 반면, 장애인의 비율은 전체 위원 중 2.7%에 불과함

- 이외에 위원 구성에서 연령별 계층 대표성이나 지역별 대표성 등은 별도로 고려되고 있지 않은 실정임
- 위원회를 구성하는 위원 현황에 더해, 위원회의 운영활성화와 밀접한 요소인 위원회 내부의 조직구성에 대해서도 살펴봄
- 현재 운영 중인 위원회 일부는 위원회 내에 실무위원회나 운영위원회와 같은 하위 조직을 운영하고 있음⁴⁾
 - 조사에 응한 90개의 위원회 중 6개 위원회는 내부에 운영위원회를 두는 위원회로, 이 가운데 4개 위원회는 본위원회 내에 설치함
 - 실무위원회를 두고 있는 경우는 11개 위원회로, 이 가운데 7개 위원회가 별도로 설치하는 형태를 취하는 것으로 확인됨

[표 2-6] 실무위원회* 또는 운영위원회 기능을 하는 조직·기구 설치 여부**

(단위: 개, %)

구분	전체	소계	있음		없음
			본위원회 내 설치	별도로 설치	
실무위원회	90(100.0)	11(12.2)	4(36.4)	7(63.6)	79(87.8)
운영위원회	90(100.0)	6(6.7)	4(66.7)	2(33.3)	84(93.3)

* 의제를 심의하기 전 실무적으로 논의하기 위해 설치한 조직·기구

** 행정과 민간이 위원회 운영을 목적으로 공동으로 논의하기 위해 설치한 조직·기구

4) 현재 위원회 관련 법률을 살펴보면, 전체 185개 위원회 중 일부 위원회는 내부에 분과위원회 등 하위조직을 두도록 규정하고 있음. 이 가운데 분과위원회에 관한 설치규정을 두고 있는 경우는 26개, 실무위원회에 관한 설치규정을 두고 있는 경우는 7개 정도인 것으로 조사됨

위원회 내부 하위조직 구성에 관한 법적 현황

(단위: 개, %)

전체	분과위원회	소위원회	실무위원회	전문위원회	없음
185(100.0)	26(14.1)	22(11.9)	7(3.8)	4(2.2)	158(85.4)

* 행정위원회에 해당하는 2개의 위원회는 제외함

** 서울시 전체 총 296개 위원회 관련 근거법률을 대상으로 한 조사결과

*** 기타는 시장 및 관계 행정기관장이 위촉 또는 임명하거나 알 수 없는 경우에 해당

- 민간간사의 설치 여부도 위원회 운영활성화의 주요 요소로, 현재 민간간사를 두고 있는 위원회는 8개에 불과함

[표 2-7] 민간간사 배치 여부

(단위: 개, %)

전체	있음	없음
90(100.0)	8(8.9)	82(91.1)

2) 위원회 운영 현황

- 2016년 1년간 185개 위원회가 개최한 회의는 총 1,822회, 위원회당 회의 개최 건수는 평균 9.8회인 것으로 조사됨
 - 외견상 회의 개최 빈도가 높은 것으로 보이나 회의 성격을 살펴보면 소위원회 회의가 전체의 1/3을 차지하고 있고, 출석회의가 아닌 서면회의도 18%를 차지함
 - 전체적으로 본위원회에 의한 출석회의를 기준으로 회의 개최 비율은 전체 회의의 45.7%에 해당함

[표 2-8] 2016년 전체 위원회 회의 개최 건수

(단위: 회, %)

구분	총 회의 개최	출석회의 개최	서면회의 개최
전체	1,822(100.0)	1,487(81.6)	335(18.2)
본위원회(185개)	1,068(100.0)	832(77.9)	236(22.1)
소위원회(50개)	754(100.0)	655(86.9)	99(13.1)

참고: 2016년 자료는 전수조사 중간집계 결과

- 위원회 운영과 관련해 본위원회의 출석회의는 위원회마다 편차가 큰 점도 중요하게 고려되어야 할 요소임
- 본위원회 출석회의를 기준으로 회의를 연간 4회 미만 개최하는 위원회가 다수(65.4%)를 차지하며, 위원회마다 편차도 큰 편임
 - 연간 4회 미만으로 회의를 개최한 위원회는 전체의 65.4%에 달하며, 연간 1회 이하인 위원회도 전체의 37.8%에 달함

- 반면, 매일 1회 이상으로 위원회도 존재함(‘좋은빛위원회’(37회), ‘건축위원회’(28회), ‘환경영향평가심의위원회’(28회) 등)

[표 2-9] 회의 개최 현황(본위원회 출석회의 기준)

(단위: 개, %)

전체	미개최	연 1회	반기별 1회 정도	분기별 1회 정도	두 달에 1회 정도	매달 1회 이상
185(100.0)	38(20.5)	32(17.3)	51(27.6)	22(11.9)	20(10.8)	22(11.9)

참고: 2016년 자료는 전수조사 중간집계 결과

- 위원들의 회의출석률은 본위원회가 70.7%, 소위원회는 73.3%로 70%를 약간 상회함
 - 회의 개최 빈도가 높지 않다는 점을 고려해 볼 때, 이 같은 회의출석률은 다소 저조한 수준으로 판단할 수 있음
- 위원회 제도의 운영과 관련해 중요하게 고려되어야 할 요소는 실효성, 즉 위원회 회의 개최에 따른 후속절차에 관한 것임
 - 후속절차에는 회의결과에 대한 행정 내부의 단순 보고에서부터 위원들에게 로의 공유 및 환류, 나아가 논의결과의 정책화·제도화 등을 포함하고 있음
 - 위원회 관련 법령을 살펴보면 회의결과의 보고를 명시적으로 규정하고 있는 법령은 극소수에 불과한 것으로 조사됨⁵⁾
- 이 연구에서 수행한 별도의 위원회 운영실태 조사⁶⁾에 따르면, 위원회별로 소정의 후속절차를 이행하는 것으로 확인됨
- 다수의 위원회는 회의결과의 전체 혹은 일부에 대해 공개하는 절차를 갖추고 있는 것으로 조사됨
 - 회의록 전체를 공개하는 위원회는 41.6%이며, 선별적 공개를 취하는 위원회는 32.6% 그리고 다른 25.8%는 비공개로 되어 있음
 - 공개 방식에서는 온라인에 의한 공개가 74.6%로 대다수를 차지하고, 일부는

5) 여기에 해당하는 위원회는 건설기술심의위원회, 정보공개심의회, 정보보건의심의위원회, 지적재조사위원회, 한강시민위원회 등임

6) 동 조사는 185개 위원회 담당공무원을 대상으로 하여 위원회 회의 개최 이후 후속절차에 관한 실태를 중심으로 위원회 운영여건을 살펴본 조사로, 전체 185개 위원회의 48.6%인 90개 위원회가 조사에 응함

외부의 요청이 있을 경우에만 공개(15.5%)하거나 행정 내부에만 공개(9.9%)함

[표 2-10] 회의록 공개 여부

(단위: 개, %)

전체	비공개	선별적 공개	전체 공개
89(100.0)	23(25.8)	29(32.6)	37(41.6)

[표 2-11] 회의록 공개방식

(단위: 개, %)

전체	행정 내부에만 공개	요청하는 경우에만 공개	온라인 공개
71(100.0)	7(9.9)	11(15.5)	53(74.6)

- 위원회 회의결과의 보고와 관련해서는 대부분의 위원회가 반드시 보고하고 있으며, 일부는 선별적으로 보고하는 것으로 조사됨
 - 논의결과를 행정 내부적으로 ‘반드시 보고’하는 경우는 전체의 83.3%이며, ‘필요에 따라 선별적으로 보고’하는 경우는 13.3%를 차지함
 - 일부이기는 하나 보고절차가 부재한 위원회(3.3%)가 있는데, 이는 구속력 없는 조연적 성격의 자문위원회일 것으로 추정됨

[표 2-12] 회의결과에 대한 사후 보고절차

(단위: 개, %)

전체	모든 경우 반드시 보고함	필요한 경우 선별적으로 보고함	대체로 보고절차 없음
90(100.0)	75(83.3)	12(13.3)	3(3.3)

- 보고형식으로는 주로 ‘서면 보고’가 대다수를 차지하며, 보고대상도 부서장인 ‘실·본부·국장’인 경우가 다수인 것으로 확인됨
 - 위원회 논의결과의 보고형식은 서면 보고(78.0%)를 필두로, 대면 보고(19.8%)나 유선 보고(2.2%) 등으로 이루어짐
 - 보고대상도 대부분 부서 내부, 즉 실·국·본부장(93.1%)에 국한되어 있으며, 극히 일부의 경우 부서장(5.7%)과 시장(1.1%)에게 보고됨

[표 2-13] 회의결과의 사후 보고방식(복수응답)

(단위: 개, %)

전체	서면 보고	대면 보고	유선 보고
91(100.0)	71(78.0)	18(19.8)	2(2.2)

[표 2-14] 회의결과의 최종 보고라인

(단위: 개, %)

전체	실·본부·국장까지	부시장까지	시장까지
87(100.0)	81(93.1)	5(5.7)	1(1.1)

- 위원회에서 의결된 내용을 정책으로 반영하기 위해 부서 내부의 추진절차를 이행하는 경우는 22.2%에 불과한 것으로 조사됨
 - 다수의 위원회는 '선별적으로 정책에 반영하기 위해 내부적으로 추진절차를 이행'(41.1%)하는 것으로 조사되었음
 - 아울러 회의 그 자체로 종결되거나 단순히 정책 참고자료로 활용하는 경우(전체의 36.6%)도 다수 존재하는 것으로 조사됨
 - 물론, 내부 추진절차를 이행하는 경우라 해도 바로 정책에 반영하여 실행하기보다는 대부분이 실무적 논의를 지속한다고 응답함

[표 2-15] 위원회 의결사안에 대한 사후조치 방법

(단위: 개, %)

구분	전체	위원회 개최 및 논의로 종결	오랜 시간을 두고 정책결정에 참고	선별적인 의결사안에 한해 정책반영을 위한 내부 추진절차 진행	모든 의결사안의 정책반영을 위해 내부 추진절차를 진행
전체	90(100.0)	22(24.4)	11(12.2)	37(41.1)	20(22.2)

[표 2-16] 의결사안에 대한 사후조치 시 내부추진절차 진행 방법

(단위: 개, %)

전체	정책시행을 위해 실무적 논의를 지속	일차로 연간 업무계획에 반영
62(100.0)	50(80.6)	12(19.4)

3_위원회 운영실태 조사결과 분석

1) 위원회 기초현황

- 조사대상자들은 전반적으로 전문가 중심으로 이루어져 있고 자문위원회 활동이 지배적인 모습을 나타내고 있음
 - 조사대상자의 83.6%가 민간위원에 해당하고, 공공(공무원)은 16.4%를 차지하는 것으로 조사됨
 - 민간위원 중 직능단체 전문가가 전체의 74.3%를 차지하고 있는 반면, 시민사회는 13.9%를 차지함
- 위원들이 주로 참여하는 활동 분야로는 환경에너지(18.8%)와 도시안전 (12.1%), 그리고 도시계획 및 개발(10.7%) 분야가 높은 순위를 차지함
 - 직능단체 전문가는 환경에너지 분야(16.6%), 도시안전 분야(13.7%), 도시계획 및 개발 분야(13.7%)의 참여가 많은 편임
 - 시민사회 소속은 환경에너지 분야(25.0%), 복지 분야(15.4%), 보건의료 분야(9.6%)에 참여가 활발한 것으로 조사됨

[표 2-17] 참여하는 위원회의 분야

(단위: 명, %)

구분	전체	환경 에너지	도시 안전	도시 계획 및 개발	문화 관광	교통 정책	경제 일자리	복지	사회적 경제	도시 재생	보건 의료	주민 참여 행정	일반 행정	재정 정책	청년 정책	여성 정책	마을 공동체	기타	
전체	446 (100.0)	74 (16.6)	53 (11.9)	42 (9.4)	40 (9.0)	25 (5.6)	31 (7.0)	24 (5.4)	16 (3.6)	14 (3.1)	14 (3.1)	8 (1.8)	15 (3.4)	11 (2.5)	3 (0.7)	3 (0.7)	1 (0.2)	72 (16.1)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	70 (18.8)	45 (12.1)	40 (10.7)	33 (8.8)	22 (5.9)	19 (5.1)	14 (3.8)	13 (3.5)	10 (2.7)	8 (2.1)	7 (1.9)	6 (1.6)	2 (0.5)	2 (0.5)	1 (0.3)	60 (16.1)	
	직능 단체	277 (100.0)	46 (16.6)	38 (13.7)	37 (13.4)	28 (10.1)	16 (5.8)	12 (4.3)	9 (3.2)	11 (4.0)	13 (4.7)	4 (1.4)	6 (2.2)	4 (1.4)	0 (0.0)	1 (0.4)	0 (0.0)	46 (16.6)	
	시민 사회	52 (100.0)	13 (25.0)	4 (7.7)	1 (1.9)	3 (5.8)	0 (0.0)	2 (3.8)	8 (15.4)	1 (1.9)	0 (0.0)	5 (9.6)	1 (1.9)	1 (1.9)	1 (1.9)	2 (3.8)	1 (1.9)	1 (1.9)	8 (15.4)
	공공 기관	44 (100.0)	11 (25.0)	3 (6.8)	2 (4.5)	2 (4.5)	6 (13.6)	7 (15.9)	2 (4.5)	2 (4.5)	0 (0.0)	1 (2.3)	1 (2.3)	0 (0.0)	1 (2.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (13.6)
공공 (행정)	73 (100.0)	4 (5.5)	8 (11.0)	2 (2.7)	7 (9.6)	3 (4.1)	10 (13.7)	5 (6.8)	2 (2.7)	1 (1.4)	4 (5.5)	0 (0.0)	8 (11.0)	5 (6.8)	1 (1.4)	1 (1.4)	0 (0.0)	12 (16.4)	

- 민간위원들이 참여하고 있는 위원회는 대다수가 3개 이하이며, 한편 참여기간은 3년 미만인 경우가 전체의 57.1%를 차지함
 - 1개 위원회에 참여하는 민간위원은 전체의 56.0%이고, 3개 이하인 경우는 전체의 94.9%에 달함
 - 참여기간이 1년 이상~3년 미만인 경우가 45.3%로 가장 높은 비중을 차지하며, 3년 이상~5년 미만인 경우도 25.2% 정도임

[표 2-18] 참여(담당)하는 위원회 개수

(단위: 명, %)

구분	전체	1개	2개	3개	4개	5개	6개 이상	
전체	446(100.0)	247(55.4)	117(26.2)	45(10.1)	17(3.8)	9(2.0)	11(2.5)	
민간 (위원)	소계	373(100.0)	209(56.0)	104(27.9)	41(11.0)	5(1.3)	3(0.8)	11(2.9)
	직능단체 전문가	277(100.0)	150(54.2)	80(28.9)	29(10.5)	5(1.8)	2(0.7)	11(4.0)
	시민사회	52(100.0)	29(55.8)	13(25.0)	10(19.2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	공공기관	44(100.0)	30(68.2)	11(25.0)	2(4.5)	0(0.0)	1(2.3)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	38(52.1)	13(17.8)	4(5.5)	12(16.4)	6(8.2)	0(0.0)	

[표 2-19] 위원회 참여 기간

(단위: 명, %)

구분	전체	1년 미만	1년 이상 ~ 3년 미만	3년 이상 ~ 5년 미만	5년 이상 ~ 10년 미만	10년 이상
전체	373(100.0)	44(11.8)	169(45.3)	94(25.2)	42(11.3)	24(6.4)
직능단체 전문가	277(100.0)	22(7.9)	122(44.0)	76(27.4)	37(13.4)	20(7.2)
시민사회	52(100.0)	12(23.1)	24(46.2)	12(23.1)	3(5.8)	1(1.9)
공공기관	44(100.0)	10(22.7)	23(52.3)	6(13.6)	2(4.5)	3(6.8)

- 담당공무원이 위원회 업무를 담당한 기간은 1년 미만이 대부분이며, 다른 업무와 겸임하는 구조가 지배적임
 - 공무원이 위원회 업무를 담당한 기간은 대부분 1년 미만으로, 업무담당 기간이 1년 미만인 경우는 전체의 63.0%를 차지함
 - 담당공무원의 경우 전체의 97.3%가 다른 업무를 수행하며 위원회를 관리하고 있고, 단독으로 위원회 업무만 담당하는 경우는 1.4%에 불과함

[표 2-20] 위원회 업무 담당 기간

(단위: 명, %)

구분	전체	3개월 미만	3개월 ~ 6개월 정도	6개월 ~ 1년 정도	1년 ~ 2년 정도	2년 이상
공공(행정)	73(100.0)	14(19.2)	19(26.0)	13(17.8)	14(19.2)	13(17.8)

[표 2-21] 위원회 담당 형태

(단위: 명, %)

구분	전체	다른 업무를 수행하며 위원회를 관리	단독으로 위원회 업무만 담당	다른 담당공무원과 공동으로 담당
공공(행정)	73(100.0)	71(97.3)	1(1.4)	1(1.4)

- 민간위원들은 참여하고 있는 위원회의 성격에 대해 절반 이상이 자문·심의위원회 또는 자문위원회로 인식하고 있음
 - 자문·심의 성격을 겸하고 있는 위원회로 인식하는 경우는 37.5% 정도임
 - 반면, 자문위원회는 18.5%로 나타났고 심의위원회로 인식하고 있는 경우는 전체의 40.7%로 나타남
 - 이러한 인식이 반영되어 위원회가 수행하는 역할을 대체로 사업에 대한 자문 및 지원으로 보는 인식이 지배적임

[표 2-22] 참여하는 위원회의 성격

(단위: 명, %)

구분	전체	자문·심의 위원회로 알고 있다	심의 위원회로 알고 있다	자문 위원회로 알고 있다	심의·의결 위원회로 알고 있다	의결 위원회로 알고 있다	잘 모르겠다	행정 위원회로 알고 있다
전체	446(100.0)	159(35.7)	124(27.8)	84(18.8)	65(14.6)	10(2.2)	2(0.4)	2(0.4)
민간(위원)	373(100.0)	140(37.5)	103(27.6)	69(18.5)	49(13.1)	9(2.4)	2(0.5)	1(0.3)
공공(행정)	73(100.0)	19(26.0)	21(28.8)	15(20.5)	16(21.9)	1(1.4)	0(0.0)	1(1.4)

- 위원회의 회의 개최 빈도는 분기별 1회 이하를 응답한 경우가 전체의 절반에 가까운 45.7%로 조사됨
 - 분기별 1회 개최되고 있다는 응답이 28.0%로 가장 높게 나타나는 가운데, 연 1~2회 개최된다는 응답도 17.0%에 달함
 - 이와는 상반되게 매월 1회 이상으로 빈번하게 회의를 개최하는 위원회도 전체의 35.7%에 달하는 것으로 조사됨
 - 공공은 약간의 차이를 보여, 매월 1회라는 응답은 16.4%로 상당히 낮은 반면, 연 1~2회라는 응답이 28.8%로 더 높게 나타남

[표 2-23] 회의 개최 빈도

(단위: 명, %)

구분	전체	매주 1~2회	2주에 1회	매월 1회	2개월에 1회	분기별 1회	연 1~2회	최근 1년간 미개최
전체	446(100.0)	5(1.1)	32(7.2)	122(27.4)	83(18.6)	125(28.0)	76(17.0)	3(0.7)
민간(위원)	373(100.0)	4(1.1)	24(6.4)	110(29.5)	74(19.8)	104(27.9)	55(14.7)	2(0.5)
공공(행정)	73(100.0)	1(1.4)	8(11.0)	12(16.4)	9(12.3)	21(28.8)	21(28.8)	1(1.4)

- 이러한 회의 개최 빈도에 대해 위원들이 '적정한 편이다'고 응답한 경우가 78.8%로 다수를 차지하는 가운데, 19.9%는 '부족하다'고 응답함
 - 담당공무원도 적정하다는 응답이 88.6%로 민간위원보다 높은 응답을 나타내며, 회의 개최를 늘려야 한다는 응답은 9.1%에 불과함
 - 이러한 결과는 지금과 같이 활력이 다소 저조함에도 위원회 운영체계에 대해 위원들은 현재 대체로 적정하다고 인식하고 있음을 시사함

[표 2-24] 회의 개최 횟수의 충분성

(단위: 명, %)

구분	전체	기능과 역할에 비해 지나치게 자주 개최	기능과 역할에 비해 자주 개최	기능과 역할 고려 시 적정한 편	원활한 운영 위해 개최횟수 다소 확대	원활한 운영 위해 개최횟수 대폭 확대	
전체	446(100.0)	3(0.7)	8(1.8)	357(80.0)	74(16.6)	4(0.9)	
민간(위원)	전체	373(100.0)	0(0.0)	5(1.3)	294(78.8)	70(18.8)	4(1.1)
	시민사회	52(100.0)	0(0.0)	3(1.1)	220(79.4)	52(18.8)	2(0.7)
공공(행정)	73(100.0)	0(0.0)	1(2.3)	39(88.6)	4(9.1)	0(0.0)	

2) 위원회 구성 및 운영 실태

- 현재 서울시 위원회는 다양한 법률과 조례를 근거로 하여 설치·운영되고 있음
- 조사에 의하면 법률에 근거해 설치한 위원회가 31.6%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남
 - 별도 조례에 근거해 설치한 위원회는 전체의 26.5%에 달하며, 조례 내의 별도 조항에 의해 설치한 위원회도 전체의 20.6%를 차지함

[표 2-25] 위원회 관련 규정에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	전체	별도 조례에 의한 설치근거	법률에 의한 설치근거	조례 안의 특정조항에 의한 설치근거	잘 모르겠다	부서 내부 규정에 의한 설치근거	설치근거가 전혀 없다
전체	446(100.0)	118(26.5)	141(31.6)	106(23.8)	56(12.6)	23(5.2)	2(0.4)
민간(위원)	373(100.0)	112(30.0)	103(27.6)	77(20.6)	56(15.0)	23(6.2)	2(0.5)
공공(행정)	73(100.0)	6(8.2)	38(52.1)	29(39.7)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)

- 위원 선정은 행정부서의 자체 선정 절차(39.7%)나 공개모집 절차(33.0%)에 의한 경우가 다수인 것으로 조사됨
 - 공개모집 절차에 의해 위원 선정이 드물다는 현실을 고려해볼 때, 공개모집 절차 관련 조사결과는 실제보다 과대평가된 것으로 추정됨

- 조사대상자별로 응답률에서 차이가 존재하는데, 직능단체 소속 전문가에 비해 시민사회는 시민사회단체에 의한 추천도 높은 응답률을 나타냄

[표 2-26] 위원 선임 절차

(단위: 명, %)

구분	전체	행정부서의 자체 선정절차	공개모집 절차를 통한 선정	기존 위원의 추천	어떤 절차로 선정되었는지 잘 모른다	시민사회 단체의 추천	
민간 (위원)	전체	373(100.0)	148(39.7)	123(33.0)	36(9.7)	36(9.7)	30(8.0)
	직능단체	277(100.0)	111(40.1)	100(36.1)	22(7.9)	29(10.5)	15(5.4)
	시민사회	52(100.0)	13(25.0)	12(23.1)	10(19.2)	4(7.7)	13(25.0)
	공공기관	44(100.0)	24(54.5)	11(25.0)	4(9.1)	3(6.8)	2(4.5)

- 위원들은 자신들이 위원으로 선정된 이유에 대해 해당 분야의 전문성(78.9%)과 활동경력(14.7%)을 주된 요소로 응답하였음
 - 직능단체 전문가나 공공기관 소속 전문가들의 경우에는 전문성에 대한 응답이 각각 87.4%, 75.0%로 압도적인 비율을 나타냄
 - 반면, 시민사회 소속 전문가들은 해당 분야 활동경력(53.8%)을 위원 선정의 우선적 요인으로 인식하는 것으로 조사됨

[표 2-27] 위원으로 선정된 이유

(단위: 명, %)

구분	전체	해당 분야의 전문성	해당 분야의 활동 경력	특정 계층 집단의 대변	소속한 기관의 명성	자신의 사회적 명성이나 위상	무작위 선정과정에서 우연히	이유를 모르겠다	담당 부서와 좋은 관계	
민간 (위원)	전체	373	289(77.5)	57(15.3)	10(2.7)	6(1.6)	4(1.1)	3(0.8)	3(0.8)	1(0.3)
	직능단체	277	242(87.4)	23(8.3)	4(1.4)	1(0.4)	3(1.1)	1(0.4)	2(0.7)	1(0.4)
	시민사회	52	14(26.9)	28(53.8)	5(9.6)	3(5.8)	0(0.0)	1(1.9)	1(1.9)	0(0.0)
	공공기관	44	33(75.0)	6(13.6)	1(2.3)	2(4.5)	1(2.3)	1(2.3)	0(0.0)	0(0.0)

- 이러한 현실을 반영해 위원들 스스로도 현재 위원회의 위원 구성에 대해 학계나 직능 분야 전문가가 중심을 이루고 있다는 인식이 강함
 - 학계 전문가 위주라는 응답이 48.7%를 차지하고 있고, 직능단체 소속의 전문가 위주라는 응답 또한 27.1%를 나타냄
 - 조사대상자별로 인식차가 다소 있기는 하나, 대체로 학계/연구기관 중심의 전문가 구성이라는 인식이 비교적 높게 나타남

[표 2-28] 서울시 위원회 구성에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	전체	교수 및 연구 분야 전문가가 다수를 차지	직능 분야 전문가 위주로 구성	시민사회 소속 전문가 참여비중이 높은 편	공공분야 주체들(사회포함)의 참여비중이 높은 편	일반시민들의 참여 비중이 높은 편	
전체	446(100.0)	217(48.7)	121(27.1)	14(3.1)	88(19.7)	6(1.3)	
민간(위원)	소계	373(100.0)	183(49.1)	101(27.1)	73(19.6)	12(3.2)	4(1.1)
	시민사회	52(100.0)	25(48.1)	2(3.8)	19(36.5)	3(5.8)	3(5.8)
공공(행정)	73(100.0)	34(46.6)	20(27.4)	15(20.5)	2(2.7)	2(2.7)	

[표 2-29] 위원회의 민간위원 특성

(단위: 명, %)

구분	전체	학계/연구기관 중심의 전문가	다양한 분야 전문가의 고른 참여	시민단체 등 현장 위주의 전문가	학계/연구계 소속 전문가 위주	민간기업 중심의 전문가	법조 및 언론계 소속 전문가	
전체	446(100.0)	157(35.2)	132(29.6)	52(11.7)	48(10.8)	26(5.8)	21(4.7)	
민간(위원)	전체	373(100.0)	134(35.9)	115(30.8)	43(11.5)	39(10.5)	22(5.9)	13(3.5)
	시민사회	52(100.0)	8(15.4)	28(53.8)	6(11.5)	4(7.7)	0(0.0)	1(1.9)
공공(행정)	73(100.0)	23(31.5)	17(23.3)	9(12.3)	9(12.3)	4(5.5)	8(11)	

- 전문가 중심의 위원회 운영에도 불구하고, 시민사회(시민단체, 활동가 등)의 참여에 대해서는 다소 활발한 편으로 인식함
 - 다소 활발한 편이라는 응답이 48.2%, 일부 위원회를 중심으로 활발한 편이라는 응답은 26.9%를 차지함

- 참여가 제한적이라는 인식도 있으며, 직능형 전문가 중심의 운영체계(35.6%), 시민사회의 역량과 경험 부족(26.4%) 등도 주된 이유임

[표 2-30] 위원회에서 시민사회(시민단체, 활동가 등)의 참여 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	매우 활발하다	다소 활발	일부위원회 중심으로 활발	여전히 참여가 저조/미흡	거의 참여가 어려움	
전체	446(100.0)	57(12.8)	215(48.2)	120(26.9)	47(10.5)	7(1.6)	
민간(위원)	전체	373(100.0)	44(11.8)	183(49.1)	97(26.0)	44(11.8)	5(1.3)
	직능단체 전문가	277(100.0)	29(10.5)	134(48.4)	75(27.1)	34(12.3)	5(1.8)
	시민사회	52(100.0)	6(11.5)	26(50.0)	16(30.8)	4(7.7)	0(0.0)
	공공기관	44(100.0)	9(20.5)	23(52.3)	6(13.6)	6(13.6)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	13(17.8)	32(43.8)	23(31.5)	3(4.1)	2(2.7)	

[표 2-31] 활발하지 못한 이유

(단위: 명, %)

구분	전체	직능 전문가 중심의 위원 선정	시민사회 역량과 경험부족	적절한 기회나 절차가 부족	비효율적 운영에 대한 우려	행정주체에 대한 부정적 인식	제도화된 위원회 참여에 부정적	기타	
전체	174	62(35.6)	46(26.4)	31(17.8)	13(7.5)	8(4.6)	4(2.3)	10(5.7)	
민간(위원)	소계	146	51(34.9)	39(26.7)	28(19.2)	9(6.2)	8(5.5)	1(0.7)	10(6.8)
	시민사회	20	10(50.0)	1(5.0)	6(30.0)	0(0.0)	3(15.0)	0(0.0)	0(0.0)
공공(행정)	28	11(39.3)	7(25.0)	3(10.7)	4(14.3)	0(0.0)	3(10.7)	0(0.0)	

- 위원회가 수행하는 주요 역할로는 자문·지원이 전체의 62.2%로, 위원회제에 관한 정형화된 인식체계를 나타냄
 - 정책의제 발굴·제언(16.4%), 다양한 이해관계의 조정·중재(8.5%), 시민들의 요구를 수렴하는 채널(7.0%) 등의 응답률은 낮은 수준임
 - 직능단체 소속 전문가는 자문 및 지원 역할을, 시민사회는 시민의 의견·요구 수렴 역할을, 그리고 공공기관 구성원은 정책기획 단계에서의 자문역할을 중요하다고 응답하였으며 조사대상자별로 인식차가 존재함

[표 2-32] 위원회가 가지는 주된 역할

(단위: 명, %)

구분	전체	사업 실행 과정 에서의 자문 및 지원	정책기획 (사업계획 수립 등) 단계에서의 자문	새로운 정책 의제의 발굴 및 제언	다양한 이해 관계의 조정 중재	시민의 의견 요구의 수렴 채널	규제 및 준사법적 기능	정부 기능의 견제 및 감독
전체	446(100.0)	159(35.7)	118(26.5)	73(16.4)	38(8.5)	31(7.0)	18(4.0)	9(2.0)
민간 (위원)	전체	373(100.0)	145(38.9)	93(24.9)	61(16.4)	28(7.5)	26(7.0)	12(3.2)
	직능단체 전문가	277(100.0)	121(43.7)	70(25.3)	38(13.7)	20(7.2)	11(4.0)	11(4.0)
	시민사회	52(100.0)	12(23.1)	8(15.4)	14(26.9)	4(7.7)	12(23.1)	1(1.9)
	공공기관	44(100.0)	12(27.3)	15(34.1)	9(20.5)	4(9.1)	3(6.8)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	14(19.2)	25(34.2)	12(16.4)	10(13.7)	5(6.8)	6(8.2)	1(1.4)

- 정책과정을 기준으로 한 위원회의 활동범위에 대해서는 정책의 전 과정이라는 응답이 상대적으로 높게 나타남
 - 기획-실행-평가에 이르는 정책의 전체 과정이라는 응답이 28.3%를 나타냈고, 기획 및 실행단계라는 응답도 21.3%를 차지함
 - 위원회가 수행하는 활동범위 인식에서는 조사대상자별로 유의할만한 차이를 보이지 않음

[표 2-33] 위원회의 주된 활동범위(정책참여 범위)

(단위: 명, %)

구분	전체	기획, 실행, 평가에 이르는 전체 과정	정책기획 단계 및 실행단계 까지	정책의 평가단계에 국한	정책의 기획단계와 평가단계만	정책의 실행단계만	정책의 기획단계 정도
전체	446(100.0)	126(28.3)	95(21.3)	59(13.2)	53(11.9)	66(14.8)	47(10.5)
민간 (위원)	소계	373(100.0)	108(29.0)	79(21.2)	59(15.8)	48(12.9)	34(9.1)
	시민사회	52(100.0)	18(34.6)	9(17.3)	8(15.4)	8(15.4)	6(11.5)
공공(행정)	73(100.0)	18(24.7)	16(21.9)	7(9.6)	11(15.1)	8(11)	13(17.8)

3) 위원회제 전반에 관한 인식

- 위원회 구성원들은 위원회 제도의 시정 기여에 대해 행정의 취약한 정책역량 보완과 민간의 전문지식 제공 등을 우선적 요소로 인식하고 있음
 - 위원들 중 57.4%는 행정의 취약한 정책역량 보완을 지적하였고, 43.3%는 민간의 전문적 지식 제공을 지적함
 - 그 외에 정책의 실효성 및 성과제고(38.1%), 창의적 아이디어 제공(29.5%), 시책의 정당성 제고(23.3%)도 비교적 주요 요소로 인식함
 - 반면, 이해관계의 조정 및 중재, 주민들의 참여기회와 채널 제공에 따른 시정 기여에 대해서는 낮은 수준의 인식을 나타냄
 - 그럼에도 불구하고 시민사회 소속 위원들은 주민들의 참여채널 제공, 정책 관련 이해당사자의 대변, 행정주체에 대한 견제와 감시 등을 위원회 제도의 중요한 기여로 인식하는 차이를 보임

[표 2-34] 위원회 제도가 서울시정에 기여하는 내용(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	행정의 취약한 정책 역량 (전문성의 보완)	민간의 전문적 지식 제공	정책의 실효성 강화와 성과 제고 수단	창의적 정책 아이디어 제공	시정의 주요 정책에 대한 정당성 제고	행정 체계의 투명성 강화	이해관계의 조정 및 중재	지역 사회 주민의 참여 기회와 채널	행정 주체들에 대한 견제와 감시	사익 추구에 대한 규제 및 심판	정책 관련 이해 당사자들의 대변	정책 학습 기회 및 정보 제공	행정 내 부서 간 협력 제고
전체	446 (100.0)	256 (57.4)	193 (43.3)	158 (35.4)	127 (28.5)	118 (26.5)	107 (24.0)	82 (18.4)	64 (14.3)	63 (14.1)	60 (13.5)	49 (11.0)	16 (3.6)	8 (1.8)
민간 (위원)	소계	373 (100.0)	223 (59.8)	163 (43.7)	142 (38.1)	110 (29.5)	87 (22.8)	67 (18.0)	55 (14.7)	49 (13.1)	45 (12.1)	43 (11.5)	13 (3.5)	5 (1.3)
	시민 사회	52 (100.0)	25 (48.1)	15 (28.8)	20 (38.5)	16 (30.8)	16 (30.8)	11 (21.2)	5 (9.6)	14 (26.9)	11 (21.2)	5 (9.6)	13 (25.0)	2 (3.8)
공공 (행정)	73 (100.0)	33 (45.2)	30 (41.1)	16 (21.9)	17 (23.3)	31 (42.5)	22 (30.1)	15 (20.5)	8 (11.0)	11 (15.1)	4 (5.5)	21 (28.8)	3 (4.1)	3 (4.1)

- 위원회 제도 운영에 있어서 핵심 요소를 묻는 질문에는 정책 반영 및 제도화, 위원회의 전문성 확보를 최우선의 요소로 응답함

- 실제로 정책 반영 및 제도화, 위원회의 전문성에 대해 각각 32.1%, 22.9%가 응답하였음
- 이외에도 공정한 위원회 운영(9.6%)이나 적법성(9.6%) 등도 제도에서 중요한 요소로 인식함
- 행정 주체들은 민간위원들보다 전문성 확보를 가장 중요하게 인식하고, 적법성에 대한 응답도 비교적 높았음
- 시민사회 소속 위원들은 다양한 계층이나 이해당사자의 참여기회 보장에 대해 높은 응답률을 나타내었으며 대상자별로 인식차가 존재함

[표 2-35] 위원회 제도에서 핵심 요소

(단위: 명, %)

구분	전체	논의 (속의) 결과의 충실한 정책 반영 및 제도화	위원회 의 전문성 확보	위원회 의 공정한 (공평한) 운영	법률- 조례 규정 등에 근거한 적법한 설치- 운영	투명한 절차에 입각한 위원회 설치와 운영	정책 전반 (단계) 에 대한 적극 참여	다양한 계층 이나 이해당 사자의 참여 기회 보장	위원회 및 위원의 책임성 강화	위원 구성 에서 대표성 및 개방성 확보	주기적 이고 활발한 회의 개최	민간의 운영 자율성 과 주도성 확보	기타	
전체	446 (100.0)	143 (32.1)	102 (22.9)	43 (9.6)	43 (9.6)	36 (8.1)	27 (6.1)	19 (4.3)	12 (2.7)	7 (1.6)	3 (0.7)	5 (1.1)	6 (1.3)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	125 (33.5)	81 (21.7)	37 (9.9)	34 (9.1)	31 (8.3)	24 (6.4)	14 (3.8)	9 (2.4)	6 (1.6)	3 (0.8)	3 (0.8)	6 (1.6)
	직능 전문가	277 (100.0)	88 (31.8)	66 (23.8)	33 (11.9)	30 (10.8)	20 (7.2)	17 (6.1)	7 (2.5)	5 (1.8)	4 (1.4)	2 (0.7)	0 (0.0)	5 (1.8)
	시민 사회	52 (100.0)	20 (38.5)	7 (13.5)	4 (7.7)	4 (7.7)	4 (7.7)	4 (7.7)	5 (9.6)	0 (0.0)	1 (1.9)	0 (0.0)	3 (5.8)	0 (0.0)
	공공 기관	44 (100.0)	17 (38.6)	8 (18.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (15.9)	3 (6.8)	2 (4.5)	4 (9.1)	1 (2.3)	1 (2.3)	0 (0.0)	1 (2.3)
공공(행정)	73 (100.0)	18 (24.7)	21 (28.8)	6 (8.2)	9 (12.3)	5 (6.8)	3 (4.1)	5 (6.8)	3 (4.1)	1 (1.4)	0 (0.0)	2 (2.7)	0 (0.0)	

- 비법정 위원회에 대해서는 법적 근거는 없지만, 더욱 활성화되거나 체계적으로 관리되어야 한다는 인식이 우세함
 - 참여와 협치를 위해 비법정 위원회(협의회, 포럼 등)가 더욱 활성화되어야 한다는 응답이 전체의 37.2%를 차지함

- 특히, 시민사회 소속 위원들은 55.8%가 더욱 활성화되어야 한다고 응답해 비법정 위원회에 관한 적극적 인식을 보여줌
- 그럼에도 불구하고, 중복성을 지닌 비법정 위원회에 대해서는 법정 위원회와 통합하는 것이 바람직하다는 의견도 28.5%나 존재함
- 이러한 인식은 공공(행정) 주체들에서 강하게 나타나, 절반에 가까운 사람들이 상호 통합이 바람직하다고 응답함

[표 2-36] 비법정 위원회(협의회, 포럼, 자문회의 등)에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	전체	참여와 협치를 위해 더욱 활성화 하는 것이 바람직	상호 연관된 법정 위원회와 통합이 바람직	법적 근거는 없더라도 제대로 관리할 필요	조례 제정 등을 통해 법적 근거를 갖추는 것이 필요	법적 근거가 없으므로 폐지 유도가 바람직	기타
전체	446(100.0)	166(37.2)	127(28.5)	89(20.0)	53(11.9)	8(1.8)	3(0.7)
민간 (위원)	소계	373(100.0)	148(39.7)	93(24.9)	74(19.8)	5(1.3)	2(0.5)
	시민사회	52(100.0)	29(55.8)	6(11.5)	9(17.3)	8(15.4)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	18(24.7)	34(46.6)	15(20.5)	2(2.7)	3(4.1)	1(1.4)

- 한편, 이 연구에서는 위원회 제도의 구성과 운영에 관한 다양한 측면을 평가하는 인식조사도 실시하였음
- 우선, 현행 시정위원회 제도 전반에 대해 조사대상자들의 만족도는 비교적 높은 것으로 조사됨
 - 다수가 매우 만족(18.8%) 또는 약간 만족(38.1%)으로 응답해, 위원회제에 대한 만족도는 3.6점(5점 만점)으로 조사됨
 - 조사대상자별로도 만족도에서 유의할만한 차이를 나타내지는 않음
 - 불만족스럽다고 응답한 사람들은 역할과 권한의 부족, 행정 주도의 형식적 운영 등을 주된 이유로 지적함

[표 2-37] 서울시 위원회 제도에 대한 만족도

(단위: 명, %, 점)

구분		전체	매우 만족한다	약간 만족한다	보통이다	다소 불만족스럽다	매우 불만족한다	평균
민간 (위원)	전체	373(100.0)	70(18.8)	142(38.1)	120(32.2)	36(9.7)	5(1.3)	3.6
	직능단체 전문가	277(100.0)	55(19.9)	104(37.5)	88(31.8)	26(9.4)	4(1.4)	3.6
	시민사회	52(100.0)	6(11.5)	23(44.2)	16(30.8)	7(13.5)	0(0.0)	3.5
	공공기관	44(100.0)	9(20.5)	15(34.1)	16(36.4)	3(6.8)	1(2.3)	3.6

[표 2-38] 불만족스럽게 생각하는 이유

(단위: 명, %)

구분		전체	위원회에 부여된 역할, 권한의 부족 불분명	행정 주도의 편의적 형식적 위원회 운영	위원회 논의 결과에 대한 반영 미흡	참여 위원의 역량 부족과 관심 부족	위원회 내부의 위원 간 불협화음	행정부서와의 소원한/갈등적 관계	논의 결과의 반영 여부 등 피드백 부족
민간 (위원)	전체	41(100.0)	13(31.7)	11(26.8)	6(14.6)	5(12.2)	4(9.8)	1(2.4)	1(2.4)
	직능단체 전문가	30(100.0)	9(30.0)	6(20.0)	5(16.7)	5(16.7)	4(13.3)	0(0.0)	1(3.3)
	시민사회	7(100.0)	3(42.9)	3(42.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(14.3)	0(0.0)
	공공기관	4(100.0)	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)

4) 위원회 제도 개선 관련 정책수요

- 위원회 구성과 운영차원으로 구분한 제도 개선 조사와 관련해, 우선 위원회 구성의 다양한 제도 개선 요소들이 도출됨
 - ‘위원회의 목적과 역할 불분명’(33.0%), ‘위원회의 책임성 부족’(27.3%), ‘시민의 참여기회 부족’(21.7%) 등이 최우선 요소로 지적됨
 - 아울러, ‘전문성 부족’(18.0%)과 ‘전문가 중심의 구성’(17.4%)도 개선이 요구되는 주요 문제로 인식하고 있음

- 이와 다르게 공공(행정) 주체들은 ‘위원회의 남설’(41.1%)과 ‘위원회의 책임성 부족’(30.1%) 등을 우선적 문제로 인식하고 있음

[표 2-39] 향후 위원회 구성(설치)에서 제도 개선이 요구되는 문제(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회 설치 목적과 역할 불분명	위원회의 책임성 부족	시민의 참여 기회 부족	위원회 전문성 부족	전문가 중심의 구성	위원회 남설	위원 구성 시 대표성 부족	위원회 법적 근거 부족	과도한 위상과 직급의 위원 선임	기타	
전체	446 (100.0)	142 (31.8)	124 (27.8)	92 (20.6)	86 (19.3)	81 (18.2)	72 (16.1)	62 (13.9)	49 (11)	43 (9.6)	42 (9.4)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	123 (33.0)	102 (27.3)	81 (21.7)	67 (18.0)	65 (17.4)	56 (15.0)	41 (11.0)	37 (9.9)	32 (8.6)	55 (14.7)
	작능 단체 전문가	277 (100.0)	85 (30.7)	82 (29.6)	55 (19.9)	53 (19.1)	44 (15.9)	45 (16.2)	27 (9.7)	30 (10.8)	18 (6.5)	45 (16.2)
	시민 사회	52 (100.0)	21 (40.4)	9 (17.3)	15 (28.8)	5 (9.6)	14 (26.9)	4 (7.7)	9 (17.3)	3 (5.8)	6 (11.5)	7 (13.5)
	공공 기관	44 (100.0)	17 (38.6)	11 (25.0)	11 (25.0)	9 (20.5)	7 (15.9)	7 (15.9)	5 (11.4)	4 (9.1)	8 (18.2)	3 (6.8)
공공(행정)	73 (100.0)	19 (26.0)	22 (30.1)	11 (15.1)	14 (19.2)	7 (9.6)	30 (41.1)	8 (11.0)	5 (6.8)	11 (15.1)	7 (9.6)	

- 위원회 운영과 관련해서도 제도 개선이 요구되는 다양한 문제들이 확인됨
 - 전체적으로 ‘기획단계 중심의 위원회 역할과 권한’(35.4%), ‘위원 간 교류·네트워크 부족’(32.4%), ‘충분한 정보제공 부족’(32.4%) 등을 시급하게 인식함
 - 이러한 조사결과에 대해 시민사회 소속 전문가는 ‘논의결과의 정책반영 노력 부족’(48.1%)을 우선적 요소로 인식함
 - 공공(행정) 주체는 ‘위원회의 책임성 부족’(39.7%)과 ‘소극적 회의 개최 및 저조한 회의참석’(34.2%) 등을 우선적 요소로 인식함

[표 2-40] 향후 위원회 운영에서 제도 개선이 요구되는 문제점(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	기획 단계 중심의 위원회 역할/ 권한	위원 상호간 교류 네트워크 부족	위원회 운영의 충분한 정보 제공 미흡	논의 결과의 정책 반영 노력 부족	사후 보고 및 인준 등 위원회 형식화	행정 (담당 부서) 주도 위원회 운영	위원회의 자체 의제 개발 역량 부족	위원 화와 위원들의 책임성 부족	소극적 회의 개최와 저조한 회의 참석률	행정 부서와의 신뢰·협력 관계 부족	투명하지 않은 위원회 운영	기타	
전체	446 (100.0)	150 (33.6)	135 (30.3)	132 (29.6)	128 (28.7)	120 (26.9)	112 (25.1)	107 (24)	90 (20.2)	86 (19.3)	60 (13.5)	43 (9.6)	12 (2.7)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	132 (35.4)	121 (32.4)	121 (32.4)	117 (31.4)	100 (26.8)	93 (24.9)	90 (24.1)	61 (16.4)	61 (16.4)	47 (12.6)	8 (2.1)	34 (9.1)
	직능 단체	277 (100.0)	94 (33.9)	86 (31.0)	94 (33.9)	79 (28.5)	78 (28.2)	68 (24.5)	63 (22.7)	49 (17.7)	43 (15.5)	33 (11.9)	5 (1.8)	28 (10.1)
	시민 사회	52 (100.0)	19 (36.5)	17 (32.7)	13 (25.0)	25 (48.1)	13 (25.0)	12 (23.1)	12 (23.1)	3 (5.8)	8 (15.4)	9 (17.3)	2 (3.8)	6 (11.5)
	공공 기관	44 (100.0)	19 (43.2)	18 (40.9)	14 (31.8)	13 (29.5)	9 (20.5)	13 (29.5)	15 (34.1)	9 (20.5)	10 (22.7)	5 (11.4)	1 (2.3)	0 (0.0)
	공공 (행정)	73 (100.0)	18 (24.7)	14 (19.2)	11 (15.1)	11 (15.1)	20 (27.4)	14 (19.2)	22 (30.1)	29 (39.7)	25 (34.2)	13 (17.8)	4 (5.5)	9 (12.3)

- 향후 위원회 제도의 바람직한 운영 방향에 대해서는 운영지원체계 강화 등 4가지 요소를 핵심 요소로 인식하고 있음
 - 여기에는 ‘운영지원체계 강화’(43.0%)에 대해 ‘정책반영 노력의 강화’(37.2%), ‘위원회 책임성 강화’(36.1%), ‘위원회 활동범위 확대’(19.56%) 등이 포함됨
 - 조사대상자별로 인식의 차이가 거의 보이지는 않으나, 다른 주체들에 비해 공공(행정) 주체는 ‘위원회 운영에 따른 책임성 강화’(42.5%)와 ‘엄격한 설 치기준 정립’(27.4%) 등을 상대적으로 중요한 요소로 인식함
- 바람직한 운영 방향의 하나로 인식된 활동범위 확대와 관련해, 위원들은 정책과정 전반을 적정한 활동범위로 보는 인식이 강함
 - 실제, 적정 활동범위로 ‘정책과정 전반’(기획-실행-평가)이라는 응답이 53.9%로 절반을 상회하는 것으로 조사됨
 - 아울러 ‘정책의 기획 및 평가 단계’(27.1%)가 적정하다고 인식하는 응답도 비교적 높게 나타남

[표 2-41] 향후 서울시 위원회 제도의 중요한 방향성(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회 실효성 강화를 위한 운영 및 지원체계 강화	정책에의 반영 정도나 수용성 강화	위원회 운영에 따른 책임성 강화	정책 전 과정으로 위원회 활동 범위 확대	위원회 설치· 운영에 대한 투명성 강화	위원회에 다양한 계층들의 참여 확대	위원 및 위원회 간 교류· 협력 촉진	위원회 설치에 따른 엄격한 기준 정립	민간 주도의 자율적 운영 체계 강화
전체	446(100.0)	192(43.0)	166(37.2)	161(36.1)	87(19.5)	66(14.8)	65(14.6)	55(12.3)	47(10.5)	31(7.0)
민간 (위원)	전체	373(100.0)	167(44.8)	149(39.9)	130(34.9)	82(22.0)	55(14.7)	51(13.7)	40(10.7)	23(6.2)
	직능단체	277(100.0)	126(45.5)	106(38.3)	101(36.5)	58(20.9)	44(15.9)	39(14.1)	29(10.5)	12(4.3)
	시민사회	52(100.0)	22(42.3)	22(42.3)	15(28.8)	15(28.8)	7(13.5)	4(7.7)	5(9.6)	2(3.8)
	공공기관	44(100.0)	19(43.2)	21(47.7)	14(31.8)	9(20.5)	4(9.1)	8(18.2)	6(13.6)	4(9.1)
공공(행정)	73(100.0)	25(34.2)	17(23.3)	31(42.5)	5(6.8)	10(13.7)	15(20.5)	7(9.6)	20(27.4)	8(11.0)

[표 2-42] 향후 서울시의 위원회들이 수행해야 하는 적절한 활동범위(정책참여 범위)

(단위: 명, %)

구분	전체	정책의 기획-실행- 평가의 전체 과정	정책의 기획단계와 평가단계	정책의 기획 및 실행단계 까지	정책의 기획단계 정도	정책의 평가단계만	정책의 실행단계만
전체	446(100.0)	225(50.4)	125(28.0)	66(14.8)	17(3.8)	9(2.0)	4(0.9)
민간 (위원)	전체	373(100.0)	201(53.9)	101(27.1)	53(14.2)	9(2.4)	3(0.8)
	직능단체	277(100.0)	140(50.5)	75(27.1)	46(16.6)	9(3.2)	4(1.4)
	시민사회	52(100.0)	35(67.3)	15(28.8)	1(1.9)	0(0.0)	1(1.9)
	공공기관	44(100.0)	26(59.1)	11(25.0)	6(13.6)	0(0.0)	1(2.3)
공공(행정)	73(100.0)	24(32.9)	24(32.9)	13(17.8)	8(11.0)	3(4.1)	1(1.4)

- 향후 활성화가 필요한 위원회로는 자문위원회(27.0%)와 심의위원회(21.6%)를 응답해 현상유지적인 시각을 나타냄
 - 응답률이 다소 낮게 나타났으나, ‘실행 중심의 위원회’(14.2%), ‘시민참여 기반의 위원회’(13.1%)도 활성화의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남
 - 시민사회 소속 위원회 경우, ‘시민참여 기반의 위원회’(28.8%)를 활성화가 필요한 우선적 위원회로 인식한 것은 주목할 만한 요소임

[표 2-43] 향후 활성화되기를 희망하는 위원회

(단위: 명, %)

구분	전체	자문 위원회	심의 위원회	실행 중심의 위원회	시민참여 기반의 위원회	평가 위원회	규제 분쟁 조정 위원회	의결 위원회	행정 위원회	
민간 (위원)	전체	373(100.0)	92(24.7)	84(22.5)	53(14.2)	49(13.1)	47(12.6)	36(9.7)	8(2.1)	4(1.1)
	직능단체	277(100.0)	72(26.0)	67(24.2)	37(13.4)	30(10.8)	32(11.6)	30(10.8)	7(2.5)	2(0.7)
	시민사회	52(100.0)	9(17.3)	9(17.3)	8(15.4)	15(28.8)	7(13.5)	3(5.8)	1(1.9)	0(0.0)
	공공기관	44(100.0)	11(25.0)	8(18.2)	8(18.2)	4(9.1)	8(18.2)	3(6.8)	0(0.0)	2(4.5)

- 향후 위원회 운영의 활성화에 필요한 핵심 요소로 ‘전문성을 지닌 위원 선정’(64.3%) 등 다양한 요소를 인식함
 - 이와 함께 ‘논의결과의 정책반영 절차 강화’(43.5%), ‘충분한 정보제공과 피드백’(34.3%), ‘충분한 예산 확보’(28.5%), 그리고 ‘조사 및 의제개발 역량 강화’(26.2%) 등도 중요한 요소로 인식함

[표 2-44] 향후 위원회 운영 활성화에 필요한 핵심 요소(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	전문성을 가진 위원들의 선정	논의 결과를 정책 제도에 반영 절차 강화	위원회 운영 전반의 충분한 정보 제공 및 피드백	위원회 운영을 위한 충분한 예산 확보	위원회 조사/의제 개발 역량 강화	정책 전체 과정에의 적극적 참여(참여)	운영위원회, 실무위원회 확대 활성화	위원회/현장 주체의 긴밀한 연계 협력 강화	시민사회 참여 확대	사무국, 간사 확보 등 운영 지원 체계 정비	위원 및 위원회 간 교류 협력 촉진	다양한 위원회 운영 모델 확대	
전체	446 (100.0)	287 (64.3)	194 (43.5)	153 (34.3)	127 (28.5)	117 (26.2)	84 (18.8)	73 (16.4)	72 (16.1)	54 (12.1)	47 (10.5)	41 (9.2)	31 (7.0)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	242 (64.9)	172 (46.1)	133 (35.7)	108 (29.0)	96 (25.7)	76 (20.4)	65 (17.4)	56 (15.0)	48 (12.9)	38 (10.2)	33 (8.8)	19 (5.1)
	직능단체	277 (100.0)	197 (71.1)	122 (44.0)	104 (37.5)	88 (31.8)	68 (24.5)	53 (19.1)	50 (18.1)	33 (11.9)	28 (10.1)	25 (9.0)	25 (9.0)	12 (4.3)
	시민사회	52 (100.0)	18 (34.6)	30 (57.7)	14 (26.9)	14 (26.9)	16 (30.8)	11 (21.2)	6 (11.5)	13 (25.0)	15 (28.8)	9 (17.3)	3 (5.8)	1 (1.9)
	공공기관	44 (100.0)	27 (61.4)	20 (45.5)	15 (34.1)	6 (13.6)	12 (27.3)	12 (27.3)	9 (20.5)	10 (22.7)	5 (11.4)	4 (9.1)	5 (11.4)	6 (13.6)
공공 (행정)	73 (100.0)	45 (61.6)	22 (30.1)	20 (27.4)	19 (26.0)	21 (28.8)	8 (11.0)	8 (11.0)	16 (21.9)	6 (8.2)	9 (12.3)	8 (11.0)	12 (16.4)	

- 향후 위원회 제도 활성화를 위해 고려할 수 있는 법적 요건으로는 ‘현재의 법적 여건이 바람직하다’(44.2%)는 응답이 다수를 차지함
 - 위원회의 설치와 운영을 활성화하기 위해 규정을 더 강화해야 한다는 응답은 25.4%로, 상대적으로 낮게 나타남
 - 이 경우에 강화해야 할 법률적 요소로는 ‘명확한 역할과 권한 규정’(61.9%), ‘위원회 운영 관련 규정이나 지침’(18.6%) 등을 지적함

[표 2-45] 향후 위원회 제도의 활성화를 위한 법적 근거

(단위: 명, %)

구분	전체	현재와 같은 수준과 내용이면 바람직	경직적이게 하므로 법적근거는 최소화가 바람직	위원회 설치에 관한 규정을 더욱 강화하는 것이 바람직	위원회 운영에 관한 규정을 더욱 강화하는 것이 바람직	잘 모르겠다	
전체	446(100.0)	197(44.2)	92(20.6)	61(13.7)	52(11.7)	44(9.9)	
민간 (위원)	전체	373(100.0)	155(41.6)	81(21.7)	50(13.4)	49(13.1)	38(10.2)
	직능단체	277(100.0)	118(42.6)	60(21.7)	37(13.4)	34(12.3)	28(10.1)
	시민사회	52(100.0)	19(36.5)	12(23.1)	8(15.4)	6(11.5)	7(13.5)
	공공기관	44(100.0)	18(40.9)	9(20.5)	5(11.4)	9(20.5)	3(6.8)
공공(행정)	73(100.0)	42(57.5)	11(15.1)	11(15.1)	3(4.1)	6(8.2)	

[표 2-46] 강화되어야 할 법적 근거의 내용

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회와 위원의 명확한 역할과 권한 등에 관한 세부 사항	위원회 운영 관련 규정·지침 (회의소집, 심의·의결 기준 등)	위원회의 설치 및 존속기한, 폐지 등에 관한 규정	위원회 운영의 지원에 관한 세부 내용	위원회 구성 관련 사항(위원 선정기준과 임기, 결격 사유 등)	위원장의 권한과 역할에 관한 규정	
전체	113(100.0)	70(61.9)	21(18.6)	8(7.1)	7(6.2)	6(5.3)	1(0.9)	
민간 (위원)	전체	99(100.0)	61(61.6)	19(19.2)	7(7.1)	6(6.1)	5(5.1)	1(1.0)
	직능단체	71(100.0)	44(62.0)	11(15.5)	6(8.5)	5(7.0)	4(5.6)	1(1.4)
	시민사회	14(100.0)	6(42.9)	6(42.9)	1(7.1)	1(7.1)	0(0.0)	0(0.0)
	공공기관	14(100.0)	11(78.6)	2(14.3)	0(0.0)	0(0.0)	1(7.1)	0(0.0)
공공(행정)	14(100.0)	9(64.3)	2(14.3)	1(7.1)	1(7.1)	1(7.1)	0(0.0)	

- 향후 위원회의 실효성, 즉 위원회 논의결과의 정책화·제도화를 향상시키기 위해서는 다음과 같은 요소들이 중요하게 고려되어야 할 것으로 인식함
 - 민간위원들은 ‘논의결과의 정책반영 여부를 확인하는 운영체계 마련’(63.5%)을 가장 중요한 요소로 인식한 가운데, ‘의제개발 및 정책역량 향상’(40.2%), ‘위원회 내 실무기구 활성화’(25.7%), ‘법률·조례에 필요한 권한 명시’(25.5%) 등도 중요하게 인식하고 있음
 - 공공(행정) 주체들은 위의 4가지 요소들에 대해 비교적 고른 응답을 나타냄

[표 2-47] 향후 위원회 논의결과의 정책화를 향상시키기 위한 우선적 노력(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	논의 결과의 반영 여부를 확인 하는 운영 체계 마련	위원회 의제 개발과 정책화 향상을 위한 시스템 구축	위원회 내 실무 기구 (운영 위원회 등) 활성화	위원회 관련 법률 조례에 필요한 권한 명시	논의 결과를 시장단 등에 전달 하는 행정 체계 확보	위원회의 사무기능 및 지원체계의 강화	행정 부서의 위원회 운영에 관한 평가 제도 정비	명망과 위상을 가진 주체의 위원 선임	
전체	446 (100.0)	266 (59.6)	174 (39.0)	120 (26.9)	113 (25.3)	68 (15.2)	50 (11.2)	42 (9.4)	12 (2.7)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	237 (63.5)	150 (40.2)	96 (25.7)	95 (25.5)	48 (12.9)	44 (11.8)	39 (10.5)	8 (2.1)
	직능단체 전문가	277 (100.0)	181 (65.3)	107 (38.6)	73 (26.4)	71 (25.6)	27 (9.7)	32 (11.6)	35 (12.6)	5 (1.8)
	시민사회	52 (100.0)	29 (55.8)	22 (42.3)	13 (25.0)	14 (26.9)	11 (21.2)	7 (13.5)	2 (3.8)	2 (3.8)
	공공기관	44 (100.0)	27 (61.4)	21 (47.7)	10 (22.7)	10 (22.7)	10 (22.7)	5 (11.4)	2 (4.5)	1 (2.3)
공공(행정)	73 (100.0)	29 (39.7)	24 (32.9)	17 (23.3)	25 (34.2)	2 (2.7)	24 (32.9)	3 (4.1)	4 (5.5)	

- 한편, 위원회제 개선의 주요 요소로 인식된 책임성 강화를 위해 회의내용의 공개와 자격조건을 갖춘 위원 선정 등을 우선적 요소로 인식함
 - ‘회의내용의 공개’(30.3%) 외에 ‘자격을 갖춘 위원의 선정’(28.7%), ‘세심한 관리운영체계 구축’(22.0%) 등을 우선적 요소로 인식함

- 특히, 공공(행정) 주체들은 ‘자격을 갖춘 위원의 선정’(35.6%)을 가장 중요한 요소로 응답함

[표 2-48] 향후 위원회의 책임성 강화 요소

(단위: 명, %)

구분	전체	참여 위원 및 회의 결과의 공개	책임있는 (자격을 갖춘) 위원의 선정	담당 부서의 세심한 관리 운영체계 구축	위원회 책임에 관한 세부규정 마련	전체 회의 진행 과정의 공개	제3자에 의한 운영 모니 터링	위원의 활동 범위의 최소화	기타
전체	446(100.0)	131(29.4)	133(29.8)	93(20.9)	53(11.9)	20(4.5)	7(1.6)	5(1.1)	4(0.9)
민간 (위원)	전체	373(100.0)	113(30.3)	107(28.7)	82(22.0)	40(10.7)	19(5.1)	6(1.6)	4(1.1)
	직능단체 전문가	277(100.0)	81(29.2)	85(30.7)	54(19.5)	28(10.1)	17(6.1)	6(2.2)	2(0.7)
	시민사회	52(100.0)	17(32.7)	12(23.1)	15(28.8)	7(13.5)	1(1.9)	0(0.0)	0(0.0)
	공공기관	44(100.0)	15(34.1)	10(22.7)	13(29.5)	5(11.4)	1(2.3)	0(0.0)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	18(24.7)	26(35.6)	11(15.1)	13(17.8)	1(1.4)	1(1.4)	3(4.1)	0(0.0)

- 앞의 조사결과와 관련해, 향후 위원의 선정방식 개선을 위해 전문가 발굴·선정 절차 강화와 다양한 계층·집단의 참여 확대를 중요하게 고려하고 있음
 - 조사결과에 따르면 민간위원 중 77.6%는 ‘전문가 발굴·선정 절차 강화’를, 52.7%는 ‘다양한 계층·집단의 참여 확대’를 응답함
 - 민간위원 중 시민사회 소속 전문가들은 ‘다양한 계층 및 집단의 참여 확대’(75.0%)를 최우선의 요소로 인식함
 - 여기서 전문가 선정절차의 강화와 관련해, ‘전문지식의 보유’(39.5%), ‘관련 분야 활동경력’(34.1%) 등이 우선적 기준으로 지적됨
 - 시민사회 소속 위원들은 전문지식의 보유보다 관련분야 현장경험을 더 중요하게 고려해 대상자별로 인식차를 보여줌

[표 2-49] 향후 서울시 법정 위원회의 위원 선정에 필요한 요소(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	전문성이 중요하므로 전문가 발굴·선정 절차를 강화	다양한 계층·집단의 참여를 더욱 확대· 활성화	기급적 현재의 위원회 선정방식의 유지가 바람직	책임성 강화를 위해 공공주체 (행정부서)의 참여를 확대	시의회의 참여를 더욱 확대하는 것이 바람직	기타	
전체	446(100.0)	346(77.6)	235(52.7)	139(31.2)	103(23.1)	18(4.0)	5(1.1)	
민간 (위원)	전체	373(100.0)	290(77.7)	203(54.4)	113(30.3)	17(4.6)	3(0.8)	
	직능단체	277(100.0)	228(82.3)	140(50.5)	87(31.4)	62(22.4)	8(2.9)	3(1.1)
	시민사회	52(100.0)	29(55.8)	39(75.0)	13(25.0)	13(25.0)	5(9.6)	0(0.0)
	공공기관	44(100.0)	33(75.0)	24(54.5)	13(29.5)	11(25.0)	4(9.1)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	56(76.7)	32(43.8)	26(35.6)	17(23.3)	1(1.4)	2(2.7)	

[표 2-50] 향후 위원 선정 시 전문성 강화를 위한 우선적 요소

(단위: 명, %)

구분	전체	관련분야 전문지식 보유	관련분야 활동(근무) 경력	관련분야 현장경험	관련분야 정책참여 경험	관련분야에 대한 명성/평판	소속기관/ 직위	
전체	446(100.0)	176(39.5)	152(34.1)	84(18.8)	25(5.6)	5(1.1)	4(0.9)	
민간 (위원)	전체	373(100.0)	146(39.1)	126(33.8)	72(19.3)	21(5.6)	5(1.3)	3(0.8)
	직능단체	277(100.0)	122(44.0)	90(32.5)	45(16.2)	14(5.1)	5(1.8)	1(0.4)
	시민사회	52(100.0)	7(13.5)	20(38.5)	20(38.5)	4(7.7)	0(0.0)	1(1.9)
	공공기관	44(100.0)	17(38.6)	16(36.4)	7(15.9)	3(6.8)	0(0.0)	1(2.3)
공공(행정)	73(100.0)	30(41.1)	26(35.6)	12(16.4)	4(5.5)	0(0.0)	1(1.4)	

- 위원회 구성상의 다른 핵심 가치인 대표성과 관련해, 다수의 위원들은 향후 참여확대가 요구되는 계층(집단)으로 학계와 직능 분야 전문가를 응답하였음
 - 향후 위원회 대표성 차원에서 참여 확대가 필요한 주체로 직능단체 소속 전문가와 학계가 각각 64.6%, 35.9%를 차지하였음
 - 이 경우에도 시민사회 소속 위원들은 일정한 인식의 차이를 보였으며, 시민사회(76.9%)나 일반시민(32.7%)의 참여 확대를 중요하게 인식하고 있음

- 이러한 조사결과는 ‘전문가주의’가 위원회의 지배적 원리로 작용하더라도 다양한 계층과 집단의 참여 요구가 크게 확대될 것임을 시사함
- 실제로 시민참여에 대한 의견에 대해 다수의 위원들은 제한적이거나 참여기회 제공 또는 점진적 확대의 필요성을 인식하고 있음

[표 2-51] 향후 위원회 대표성 강화를 위해 참여 확대가 필요한 주체(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	직능단체 소속 전문가	학계	시민 사회 단체	민간 기업	공공 기관	일반 시민	공무원	시의원	기타	
전체	446 (100.0)	288 (64.6)	160 (35.9)	142 (31.8)	106 (23.8)	69 (15.5)	52 (11.7)	24 (5.4)	19 (4.3)	7 (1.6)	
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	238 (63.8)	133 (35.7)	123 (33)	93 (24.9)	58 (15.5)	44 (11.8)	19 (5.1)	17 (4.6)	4 (1.1)
	직능단체	277 (100.0)	185 (66.8)	123 (44.4)	68 (24.5)	81 (29.2)	28 (10.1)	22 (7.9)	17 (6.1)	11 (4)	4 (1.4)
	시민사회	52 (100.0)	27 (51.9)	6 (11.5)	40 (76.9)	6 (11.5)	3 (5.8)	17 (32.7)	1 (1.9)	4 (7.7)	0 (0.0)
	공공기관	44 (100.0)	26 (59.1)	4 (9.1)	15 (34.1)	6 (13.6)	27 (61.4)	5 (11.4)	1 (2.3)	2 (4.5)	0 (0.0)
공공(행정)	73 (100.0)	50 (68.5)	27 (37.0)	19 (26.0)	13 (17.8)	11 (15.1)	8 (11.0)	5 (6.8)	2 (2.7)	3 (4.1)	

[표 2-52] 향후 위원회에서의 시민참여에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	전체	제한적이거나 참여기회를 제공해야 한다	점진적으로 확대해 가야 한다	전문성이 없으므로 바람직하지 않다	위원회의 성격상 불필요 하다고 본다	필요는 하나 현실성이 거의 없다	
전체	446(100.0)	205(46.0)	98(22.0)	55(12.3)	42(9.4)	46(10.3)	
민간 (위원)	소계	373(100.0)	178(47.7)	84(22.5)	44(11.8)	34(9.1)	33(8.8)
	시민사회	52(100.0)	19(36.5)	26(50.0)	0(0.0)	2(3.8)	5(9.6)
공공(행정)	73(100.0)	27(37.0)	14(19.2)	11(15.1)	8(11.0)	13(17.8)	

- 앞서 제도 개선의 주요 요소였던 운영지원 기구 및 인력과 관련해, 정책수요조사에서 다양한 요소들이 확인됨
 - 조사에 따르면, ‘충분한 전담인력 배치’(65.2%)와 ‘지원기구 설치’(33.4%), ‘실무운영기구 활성화’(49.8%) 등이 우선적인 지원요소로 고려됨

- 운영활성화를 위한 예산지원에 대해서는 민간위원들은 ‘조사·연구비 예산’(55.0%)을 우선적으로 고려하고 있음
- 반면, 공공(행정) 주체들은 전통적인 예산항목인 ‘회의참석 수당’(47.7%)을 중요하게 고려하고 있음

[표 2-53] 위원회 운영지원 기구나 인력 확충 시 우선적 고려요소(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	행정부서 내 위원회를 지원하는 충분한 전담인력의 배치	실무적 운영을 선도하는 장치(운영위원회 등)의 활성화	조사연구 지원 기능을 수행하는 지원기구의 설치	민간 측의 지원인력(실무간사 지원관 등) 확충	사무기능을 수행하는 전담 지원조직(기구)의 설치	기타	
전체	446(100.0)	291(65.2)	222(49.8)	149(33.4)	92(20.6)	85(19.1)	8(1.8)	
민간(위원)	전체	373(100.0)	234(62.7)	201(53.9)	128(34.3)	73(19.6)	7(1.9)	
	직능단체	277(100.0)	170(61.4)	154(55.6)	96(34.7)	50(18.1)	55(19.9)	6(2.2)
	시민사회	52(100.0)	34(65.4)	24(46.2)	16(30.8)	17(32.7)	6(11.5)	1(1.9)
	공공기관	44(100.0)	30(68.2)	23(52.3)	16(36.4)	6(13.6)	8(18.2)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	57(78.1)	21(28.8)	21(28.8)	12(16.4)	23(31.5)	1(1.4)	

[표 2-54] 향후 위원회 운영 활성화에 유용한 예산지원 항목(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	의제개발 관련 조사연구비 예산	회의참석 수당 지급을 위한 예산	지원조직 및 지원인력을 위한 운영비(인건비 등)	위원회 자체의 사업추진 소요예산	위원회 및 위원 간 교류·협력 촉진 예산	기타	
전체	446(100.0)	229(51.3)	212(47.5)	203(45.5)	116(26)	94(21.1)	6(1.3)	
민간(위원)	전체	373(100.0)	205(55.0)	178(47.7)	171(45.8)	93(24.9)	72(19.3)	5(1.3)
	직능단체	277(100.0)	138(49.8)	148(53.4)	126(45.5)	63(22.7)	60(21.7)	4(1.4)
	시민사회	52(100.0)	40(76.9)	13(25.0)	22(42.3)	17(32.7)	6(11.5)	1(1.9)
	공공기관	44(100.0)	27(61.4)	17(38.6)	23(52.3)	13(29.5)	6(13.6)	0(0.0)
공공(행정)	73(100.0)	24(32.9)	34(46.6)	32(43.8)	23(31.5)	22(30.1)	1(1.4)	

- 위원회 운영활성화를 위한 조건의 하나인 위원회 간 교류/협력 촉진을 위해서는 다음과 같은 요소들이 중요하게 인식됨
 - 위원회 운영에 관한 정보 공유를 가장 중요한 요소로 인식하고 있음
 - ‘상시 소통채널이나 이벤트 마련’(31.6%), ‘교류·협력 담당인력과 예산’(31.6%), ‘공동사업 추진’(30.3%) 등이 중요한 요소로 인식됨

[표 2-55] 위원 또는 위원회 간 교류·협력을 촉진하기 위한 요소(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회 운영현황 관련 상호 정보공유	상시 소통할 수 있는 채널이나 이벤트 마련	위원회 간 교류·협력을 추진할 담당자 및 예산 지원	공동사업/협력 사업 (조사, 연구개발 등)의 추진	위원 간·위원·공무원 온라인 소통방 구축	교류·협력을 선도할 수 있는 기구 (조직)의 설치	교류·협력 정도를 위원회 평가 시 반영	기타	
										명
민간 (위원)	전체	373 (100.0)	220 (59.0)	118 (31.6)	118 (31.6)	113 (30.3)	78 (20.9)	58 (15.5)	11 (2.9)	8 (2.1)
	직능단체 전문가	277 (100.0)	165 (59.6)	90 (32.5)	87 (31.4)	76 (27.4)	60 (21.7)	45 (16.2)	7 (2.5)	7 (2.5)
	시민사회	52 (100.0)	30 (57.7)	12 (23.1)	13 (25.0)	26 (50.0)	11 (21.2)	6 (11.5)	2 (3.8)	0 (0.0)
	공공기관	44 (100.0)	25 (56.8)	16 (36.4)	18 (40.9)	11 (25.0)	7 (15.9)	7 (15.9)	2 (4.5)	1 (2.3)

4_요약 및 정책시사점

- 이 연구에서는 시정위원회의 제도 개선을 위해 위원회에 관한 기초현황을 파악하는 동시에 위원회의 구성과 운영에 관한 실태조사를 실시함
 - 실태조사에서는 위원회에 참여하는 위원들을 대상으로 하되, 담당공무원도 조사함으로써 상호 간의 인식 차이도 확인함
 - 위원회 제도 개선을 위해 고려할 필요가 있는 정책수요도 함께 조사함

- 일차적으로 서울시 위원회는 민선 5·6기 들어 양적 성장이 존재하는 가운데, 전문가가 대다수를 차지하는 전문가주의가 지배함
 - 위원회의 성장은 협치가 시정기조가 되고, 협치친화형의 다양한 정책이 추진되는 데 따른 자연스러운 결과로 이해됨
 - 그럼에도 불구하고, 위원회의 구성과 운영 모두 전문가를 중심으로 하는 전통적인 위원회제 시스템에서 탈피하고 있다고 보기는 어려움
- 시정의 위원회가 나타내는 역할 또한 자문 및 심의 기능 위주의 전통적인 성격을 유지하고 있는 실정임
 - 그러한 가운데 최근에는 현장에 밀착되어 있고 당사자주의에 기반해 의제중심성을 강하게 지향하는 위원회도 일부 출현·확대되는 추세임
 - 이러한 차별화된 성격의 위원회를 전체 시정위원회 제도 및 운영체계에 체계적으로 통합할 것인가는 향후 중요한 과제로 인식됨
- 위원회 제도 전반에 관한 긍정적 평가에도 불구하고, 위원회제의 운영 및 제도 개선에 관한 문제인식도 확인됨
 - 논의결과의 정책이나 제도로의 반영, 전문성 강화 등을 위원회 운영에서 핵심 요소로 인식하고 있음
 - 위원회 운영의 공정성이나 투명성 또한 위원회 제도의 다른 중요한 요소로 인식하고 있음
- 마지막으로, 현재의 위원회제를 보다 실효성있고 활성화할 수 있는 다각적인 제도 개선을 바라는 정책요구가 존재하고 있다는 점을 확인함
 - 특히 위원회 운영을 뒷받침할 수 있는 운영지원기구나 인력, 운영예산 등에 대해서는 더 적극적인 방안을 강구할 필요가 있다고 봄
 - 아울러, 비법정의 위원회들을 더욱 활성화하거나 체계적으로 관리해야 한다는 적극적 인식의 확인도 주목할 만한 대목임

03

서울시 위원회 제도의 진단

- 1_진단을 위한 지표체계 설정
- 2_서울시 위원회 제도에 관한 진단
- 3_요약 및 정책시사점

03 | 서울시 위원회 제도의 진단

1_진단을 위한 지표체계 설정

- 2장에서 논의한 바와 같이, 변화하는 시대에 따라 위원회 제도를 협치친화적인 모델로 정립하기 위해서는 새로운 접근방법이 요구됨
 - 전통적인 통제적 관점에 기초한 관리주의적 접근 외에서 탈피해, 위원회제에 내재한 다원적인 가치들의 실현 여부를 고려하는 것이 필요함
 - 전문가주의나 효율성의 행정가치에 기반한 위원회 제도에서 탈피해, '다양한 행정가치들에 기반한 통합적 접근방법'이 요구됨
- 이러한 통합적 관점에 기초해 이 연구에서는 ① 법적·제도적 차원, ② 관리주의적 차원, ③ 정치적 차원으로 구분해 다양한 행정가치들을 고려함
 - ① 법적·제도적 차원은 현재의 위원회 제도가 법률적 측면에서나 제도적 측면에서 충분한 조건을 확립하고 있는가를 진단함
 - ② 관리주의적 차원은 전통적 위원회제에서 중시된 요소로, 여기서는 전문성이나 효율성, 실효성 등이 중요한 행정가치로 고려됨
 - ③ 정치적 차원에서는 대표성, 개방성, 자율성 등 협치원리상의 중요한 정치적 가치들이 고려될 필요가 있음
- 이와 같은 3가지 차원을 통해 위원회제 진단에 필요한 핵심적 행정가치들이 도출될 수 있는 바, [표 3-1], [표 3-2]와 같은 진단체계가 될 것임
 - 위원회제 진단을 위한 3가지 차원을 중심으로 10대 행정가치를 도출함
 - 이러한 행정가치들을 기준으로 진단포인트를 도출하고, 각각에 부합되는 세부 진단지표들을 구체화함

[표 3-1] 위원회제 진단의 차원과 주요 행정가치

구분	주요 행정가치
법적·제도적 차원	충분성: 적법성/지원체계의 충분성
관리주의적 차원	전문성 / 효율성 / 실효성 / (운영상의) 활력성
정치적 차원	대표성 / 개방성 / 책임성 / 투명성 / 자율성

- 위원회제의 법적·제도적 차원으로 고려된 충분성은 설치된 위원회의 법률적 기반이 적절한가(충분한가)를 중심으로 제도를 진단함
 - ‘적법성’은 주로 위원회 설치·운영 관련 법률이나 조례가 위원회의 권한, 책임, 활동 등을 충실히 뒷받침하는가를 중점적으로 고려함
 - ‘지원체계의 충분성’은 위원회제가 특별한 제약없이 운영가능하도록 제도적 지원이 충분한가 등을 진단에서 주요하게 고려함
- 위원회의 체계적 관리와 직결된 관리주의적 차원에 대해서는 전문성이나 효율성, 실효성 등을 중심으로 다양한 진단포인트가 고려될 필요가 있음
 - 전문성의 경우, 전문성 있는 위원들의 확보노력 여부, 현장에 존재하는 다양한 의제의 발굴 및 해결능력 등이 고려될 필요가 있음
 - 효율성의 경우에는 위원회 구성에서의 유사·중복성, 위원회 관련 예산이 효율적으로 집행되었는가 등을 진단에서 중요하게 고려함
 - 실효성은 위원회 운영 결과가 행정 내외부에 적극 보고·공유되고, 시책에 반영하는가 등을 중요하게 고려함
- 협치친화적인 위원회제를 확립하고자 하는 이 연구에서는 관리주의적 행정가치 외에도, 다양한 행정가치들이 위원회제 진단에서 고려되었음
 - ‘개방성’은 위원회가 전문가 외에 일반시민 등 다양한 사회구성원들이 참여할 수 있는 열린 구조인가 여부를 중심으로 진단함
 - ‘대표성’은 다양한 사회계층을 대표하는 사람들이 위원회에 참여함으로써 위원 구성에서 대표성을 구현하고 있는가를 진단함
 - ‘책임성’은 참여하는 민간위원들이 어느 정도 책임성을 가지고 운영에 참여하고, 책임감 있게 자문·심의를 하는가를 중심으로 진단함

- ‘투명성’은 공공정보가 위원들에게 공개되는 정도, 나아가 위원회의 운영 전반이 대외적으로 공개되는 수준을 중심으로 진단함
- ‘자율성’은 참여하는 위원들이 주도하여 위원회를 자율적으로 운영하는가 여부를 중심으로 진단함

[표 3-2] 진단·분석을 위한 기본틀

구분	주요 행정가치	위원회제 진단포인트
법적 제도적 차원	① 충분성	- 현행 법률이 위원회의 권한·책임·활동범위를 적절하게 뒷받침하고 있는가 - 위원회를 설치하고 원활하게 운영하는 데 필요한 지원체계가 충분한가
관리 주의적 차원	② 전문성	- 전문성을 지닌 위원들을 확보하려는 노력 여부 - 직능 분야 소속 전문가 중심의 위원회 구성 여부 - 현장성있는 사안에 대한 문제해결능력 확보 여부
	③ 효율성	- 위원회 중복성을 통제할 수 있는 메커니즘 존재 - 기능적 중복성을 지닌 위원회 설치 여부 - 위원회 관련 예산 집행의 효율성 여부
	④ 실효성	- 논의결과의 시정보고체계 존재와 그 방식 - 논의결과의 정책화·제도화 노력과 실현화 정도
	⑤ 운영 활력	- 위원회가 활기를 갖고 원활하게 운영되는가 여부 - 위원 간 교류 및 협력활동 여부와 정도
	⑥ 대표성	- 위원 구성에서 계층별 대표성 반영 여부 - 다양한 계층에 속한 주체들의 참여 여부 - 정책에 관련된 이해당사자의 대표성 반영 여부
정치적 차원	⑦ 개방성	- 개방적 채널을 통한 위원의 추천 및 발굴 여부 - 위원회가 비전문가 주체들에게 개방된 정도
	⑧ 책임성	- 위원회가 책임성있게 운영되는가 여부 - 위원들이 책임성있게 회의에 참여하는 정도
	⑨ 투명성	- 회의과정 및 결과에 대한 투명한 공개 정도 - 위원들에게 공공이 보유한 정보의 공유 정도
	⑩ 운영 자율성	- 위원의 자율적 참여를 뒷받침하는 지원체계 여부 - 위원회 간 상호 연계·융합 노력 여부와 정도

- [표 3-2]에 도출된 위원회제 진단포인트는 위원회 제도의 진단에 필요한 세부지표를 도출하는 데 활용됨
- 이 경우 현재 활용가능한 다양한 자료들이나 조사결과를 고려해 진단지표를 정립하는 것이 필요함

- [표 3-3]은 이러한 방법론적 절차를 거쳐 도출된 위원회제 진단지표체계에 해당함
- 위원회제의 경우 앞서 설정된 2가지의 진단포인트를 토대로 9개의 세부 진단지표들이 고려될 수 있음
 - 진단포인트의 하나인 ‘적법성’은 현재 활용 가능한 자료를 고려해 볼 때, 위원회의 활동범위, 그리고 그것을 뒷받침하는 법률적 조건, 비법정 위원회의 법적 기반 등이 세부 진단지표로 고려될 수 있음
 - 지원체계의 충분성에 대해서는 위원회가 원활하게 운영되는 데 있어서 현재의 지원환경이 충분한가를 중심으로 진단함
- 위원회 제도를 규정하는 다른 지배적 가치의 하나인 전문성에 대해서는 3가지 진단포인트에 기초해 다양한 진단지표를 도출함
 - 전문성을 지닌 위원 확보 노력을 진단하기 위해 위원선정 기준, 참여 민간위원의 특성 등이 지표로 고려될 수 있음
 - 전문가의 실질적 참여 정도에 대해서는 참여위원들의 소속과 이에 따른 구성비를 진단지표로 설정함
- 이와 같이 세부 분석지표에 의거해 실제 위원회를 진단하는 작업에는 위원회에 관한 각종 행정자료들과 실태조사 결과가 다양하게 활용됨
 - 앞의 3장에서 상세하게 살펴본 바 있는 위원회의 구성 및 운영에 관한 기초 현황 자료들을 활용하는 것에 더해, 위원회제 운영과 정책수요에 관한 실태조사 결과도 다각적으로 활용함
- 여기서 수행된 위원회에 대한 진단은 위원회 제도의 현재적 모습을 이해하고 제도에 내재한 다양한 현안을 도출해 개선방안을 모색하는 데 활용함
 - 제도의 진단에 따른 결과 가운데 제도적 제약요인이나 불합리한 요소들은 위원회 제도가 내재하는 핵심 현안으로 설립함
 - 이러한 제도적 현안들을 적극 해결할 수 있는 합리적으로 개선이나 혁신적 방안을 다각적으로 강구함

[표 3-3] 진단·분석을 위한 세부 지표체계

행정가치	진단포인트	진단지표	개선방안 관련지표	
충분성	① (적법성) 현행 법률이 위원회의 권한·책임·활동의 범위 등을 적절하게 뒷받침하고 있는가?	· 위원회의 활동범위(㉟7)	· 운영지원체계(인력, 예산)에 대한 평가(㉟26) - 확대되어야 할 예산항목 · 확충을 위한 요소(㉟38, 39) · 활성화를 위한 법적근거(㉟33, 33-1)	
		· 위원회 설치 근거법규 내 활동규정(㉟) - 의결/심의/자문/심사/중재/규제/조사/사업시행/협의를/권고/계획 수립		
		· 비법정 위원회의 법적 기반의 현황 및 진단(㉟)		
	② (지원체계 충분성) 위원회를 설치하고 원활히 운영 하는 데 필요한 지원체계가 잘 구성되어 있는가?	· 위원회 담당공무원의 담당형태(㉟, ㉟2)		
		· 위원회 예산지원 현황 및 주요 지원항목(㉟, ㉟)		
		· 위원 수 증가대비 예산증가율(㉟)		
		· 전체 비법정 위원회 대비 위원회 예산 비교(㉟)		
		· 비법정 위원회에 대한 인식(㉟15)		
· 비법정 위원회의 지원체계의 현황 및 진단(㉟, ㉟)				
전문성	① 전문성 있는 위원들을 확보하려는 노력	· 위원선정기준에 활동경력을 반영하고 있는지(㉟)	위원 선정 시 전문성을 확보하기 위해 무엇을 고려해야 하는지 (㉟36, 36-1) - 전문성 평가 및 이유	
		· 위원회 위원 선정 이유(㉟16-1)		
		· 참여 민간위원의 특성(㉟17)		
	② 위원회가 직능분야 소속 전문가 중심으로 구성되어 있는가 여부	· 위원들의 소속 및 구성(㉟, ㉟11)		
		③ 현장성을 가진 시안에 대한 문제해결 능력		· 시민사회 소속 위원의 비율(㉟, ㉟11)
				· 위원회의 시민사회에 대한 견해(㉟12, 12-1)

행정가치	진단포인트	진단지표	개선방안 관련지표
효율성	① 위원회 간 중복성을 관리·통제할 수 있는 메커니즘이 있는가 여부	· 위원회 명칭·목적·기능 간 비교(㉞, ㉟) · 시스템, 기능 등의 존재 여부(㉠)	위원회 운영이 효율적으로 이루어지기 위해 어떤 요소가 필요한지(㉡19, 19-1) - 효율성 평가 및 이유
	② 기능이 중복되는 위원회가 있는가 여부	· 타 위원회와 기능의 중복 여부(㉠)	
	③ 위원회 예산집행이 효율적으로 이루어지는가 여부	· 위원회 예산대비 집행실적(㉡) · 회의횟수 대비 수당(참석, 자문 등)(㉡)	
실효성	① 위원회 논의 결과를 시정에 보고하는 체계와 방식	· 논의결과에 대한 최종 보고라인(㉢)	논의결과가 정책에 반영되기 위한 요소(㉢4)
		· 논의결과 사후 보고방식(㉢)	
	② 위원회 논의 결과를 정책(제도)화되는 수준	· 논의결과 정책에 반영 여부(㉢, ㉢24) · 논의결과에 대한 반영 수준(㉢) · 반영할 경우 반영을 위한 내부추진방법(㉢)	
활력성	① 위원회가 활기를 갖고 활발하게 운영되고 있는가 여부	· 위원회 개최 횟수(㉣, ㉣6) - 출석/서면/안건 수 · 하위 위원회(실무위/운영위) 구성 여부(㉣, ㉣)	운영의 활성화를 위해 어떤 예산 항목이 유용한지(㉣6-1) - 운영의 방향성 및 운영활성화를 위한 요소
	② 위원 간 활발히 교류협력 여부	· 위원 간 교류협력 정도 및 견해(㉣, ㉣)	
대표성	① 각 계층을 대표하는 위원들의 대표성을 반영하려는 제도적 기준이 있는가 여부	· 위원선정 시 계층고려 기준에 대한 내용(㉣, ㉣)	대표성을 강화하기 위해 확대되어야 할 참여주체는 누구인지(㉣37)
	② 다양한 계층의 주체들이 참여하고 있는 정도	· 위원의 소수자계층(여성, 장애인), 연령별 참여비율(㉣) · 소속기관에서의 위원의 직위(㉣)	
		③ 위원회 관련 당사자의 대표성을 구현하는가 여부	

행정가치	진단포인트	진단지표	개선방안 관련지표
개방성	① 위원회가 개방적인 채널을 통해 위원들을 추천하거나 발굴하는가 여부	· 위원 선임의 통로(㉙16, ㉚) · 관계 전문가 및 시민의견 청취 여부(㉛, ㉜)	· 위원회의 대표성 강화를 위해 어떤 주체의 참여가 확대되어야 하는지(㉝37) · 위원회 운영 시 시민(주민)의 참여에 대한 의견(㉝37-1)
	② 다양한 성격의 위원 구성 여부	· 위원의 소속분야(㉞, ㉟) - 학계/직능단체/기업/시민단체/공공기관/일반시민 · 시민사회의 위원회 참여 정도(㊱12, 12-1, ㊱)	
책임성	① 위원회가 책임성 있게 운영되고 있는가?	· 위원회가 책임성 있게 운영되는지 여부(㊱25)	· 위원회의 책임성을 강화하기 위해서는 어떤 요소가 필요한지(㊱35)
	② 위원들의 책임감을 가지고 회의에 참여하는가 여부	· 위원의 회의 참석률(㊱) · 회의 참석빈도 및 불참의 이유(㊱6-2, 6-3)	
투명성	① 회의과정 및 결과가 시민들에게 투명하게 공개되는 수준	· 회의록 서명 여부(㊱) · 회의록 공개 여부(㊱, ㊱, ㊱, ㊱) · 회의록 공개방식(㊱)	· 투명성 평가 및 이유(㊱20, 20-1)
	② 공공이 가진 정보가 위원들에게 적절히 주어지는지 여부	· 행정조직으로부터 위원회 관련 정보제공 현황(㊱21, 21-1) · 위원회 의제나 안건의 발굴선정 방식(㊱22)	
자율성 (민간 주도성)	① 위원들이 자율성을 가지고 참여할 수 있는 지원체계가 마련되어 있는가 여부	· 실무담당 민간위원(간사) 배치여부(㊱, ㊱)	· 위원 또는 위원회 간의 교류협력 촉진을 위해 어떤 요소가 필요한지(㊱40)
	② 관련된 의제를 두고 상호연계, 융합이 활발히 이루어지고 있는가 여부	· 관련의제에 대한 위원회 간 교류협력 정도 및 견해(㊱, ㊱)	

주: ㉞은 현황분석(근거법, 전수조사 DB), ㉟은 설문조사, ㊱은 간담회, 인터뷰 결과, ㊱은 법령분석, ㊱은 사례분석, ㊱는 추가설문조사를 통해 진단·분석가능함을 의미

2_서울시 위원회 제도에 관한 진단

1) 법적·제도적 지원환경의 충분성

(1) 적법성

- 위원회제 진단 기준의 하나로 설정된 ‘적법성’은 위원회를 뒷받침하는 법률적 여건(지원환경)을 중심으로 진단함
 - 적법성은 위원회의 설치와 운영에 근거가 되는 각종 법률이나 조례, 시행규칙 등을 중심으로 진단함
 - 위원회 설치·운영에 관련된 법률이나 조례가 위원회의 권한이나 책임, 활동 범위 등을 적절히 뒷받침하고 있는지를 중심으로 평가함
- 현재 서울시가 설치·운영하는 법정 위원회는 총 187개로, 전체 위원회의 51.9%는 조례에 근거해 설치·운영 중임
 - 법률에만 근거하여 설치된 위원회는 29개(15.7%), 법률과 서울시 조례에 병행 근거한 위원회는 60개(32.4%)임
 - 서울시 조례에만 근거해 설치된 위원회는 96개(51.9%)이며, 별도의 개별조례(28개)보다는 개별 근거조항(128개)에 따라 설치된 경우가 다수를 차지함

[표 3-4] 서울시 위원회 설치·운영 근거

구분	위원회 수		비고
계	185개	100.0%	
법률에만 근거	29개	15.7%	
법률과 조례에 병행 근거	60개	21.6%	- 개별 조례: 20개 - 개별 근거조항: 40개
조례에만 근거	96개	51.9%	- 개별 조례: 8개 - 개별 근거조항: 88개

- 권한기준에 의거해 위원회의 위상을 살펴봐도, 현재 대부분의 위원회는 권한(위상)이 낮은 자문·심의 위원회가 대다수를 차지하고 있음
 - 자문위원회와 심의위원회가 각각 30개(16%), 145개(78%)로 전체 187개

위원회의 94%를 차지하고 있으며, 법률적 권한이 강한 의결위원회나 행정위원회는 전체의 6%에 불과함

- 이 경우에 실제 위원회의 역할이나 활동을 살펴보면 심의위원회도 자문위원회와의 차이를 사실상 발견하기 어려움

<법적 권한기준에 따른 위원회 유형>	
○ 자문위원회:	구속력이 없는 조언적 성격의 의사결정 수행하며, 필요에 따라 회의 개최 여부는 선별적
○ 심의위원회:	심의위원회와 유사하나, 필수적으로 개최되어야 한다는 점에서 자문위원회와 구별
○ 의결위원회:	집행권은 없으나 의사결정의 구속력을 가지는 위원회
○ 행정위원회:	구속력을 가진 의사결정과 집행권을 행사하며, 준입법권을 보유하는 사실상의 독립적 행정기관에 해당

- 위원회가 수행하는 역할이나 활동들은 대부분 정책기획 단계에서의 ‘심의’와 ‘자문’ 활동에 집중되어 있음
 - 실태조사에 따르면, 위원회 활동범위가 ‘정책의 전 과정’(28.3%) 또는 ‘기획 및 실행단계’(21.3%)라는 응답이 높게 나타나고 있음
 - 반면, 법령에 규정된 위원회의 활동을 살펴보면, 정책기획 단계에 국한되기 마련인 단순 자문 및 심의 활동이 지배적인 모습을 보임

[표 3-5] 위원회 근거법규에 규정된 위원회의 주요 활동 현황

(단위: 개)

위원회 활동	위원회	위원회 활동	위원회	위원회 활동	위원회
심의	143	사업·정책시행	9	의견청취	5
자문	62	협의	9	결정·선정	5
조정	25	지원·협력	8	점검·검사	4
의결	17	권고	7	홍보	3
심사·평가	17	검토	7	교육	2
조사 분석·연구	11	계획수립	6	기타	16

- 비법정 위원회는 법적 뒷받침이 부재해 제도적 기반은 취약하나, 향후 법적 기반이 마련되어야 한다는 인식은 강한 것으로 확인됨
 - 가령, 서울복지거버넌스나 사회적경제민관정책협의회 등은 법적근거가 부재해 중장기적으로 시장의 리더십 여하에 따라 위원회의 지속성이나 실효성을 약화시킬 가능성도 존재함(*전문가 간담회에서)
 - 이를 반영해, 실태조사에서는 비법정 위원회의 안정적 운영을 위해 ‘조례 등 법적근거 마련이 필요’(11.9%)하다는 인식이 존재함

[표 3-6] 비법정 위원회에 관한 위원들의 인식

(단위: 명, %)

전체	참여와 협치를 위해 더욱 활성화가 바람직	중복성·관련성이 있는 법정 위원회와 통합이 바람직	법적 근거는 없더라도 제대로 관리 필요	조례 제정 등을 통해 법적 근거 확립 필요	법적 근거가 없으므로 폐지 유도가 바람직	기타
446(100.0)	166(37.2)	127(28.5)	89(20.0)	53(11.9)	8(1.8)	3(0.7)

(2) 제도적 지원체계(지원환경)의 충분성

- ‘지원체계의 충분성’은 위원회가 원활하게 운영될 수 있도록 적절한 제도적 지원환경이 확립되어 있는지를 진단함
 - 충분성은 위원회의 설치 및 운영에 관련된 다양한 지원환경을 중심으로 진단함
 - 이러한 인식을 반영해 위원회 운영을 뒷받침하는 시정 내 지원조직이나 인력, 예산 등의 여건이 충분한가 여부를 중심으로 평가함
- 이 경우에 위원회 운영을 지원하는 조직과 인력은 전반적으로 제한적인 수준임
 - 행정 내부의 위원회 관련 인력은 대부분 위원회마다 한 사람이 겸임하는 형태로 위원회 관리를 담당하는 것으로 조사됨
 - 다른 업무를 수행하며 위원회를 관리하는 경우가 전체의 97.3%이며, 단독으로 위원회 업무만 담당하는 경우는 1.4%에 불과함
 - 더욱이, 업무 담당기간도 6개월 이하가 전체의 절반에 가까워 위원과 담당 부서 간에 긴밀한 협력관계를 형성하기도 어려움

[표 3-7] 위원회 업무 담당 기간 및 형태

(단위: 명, %)

전체	업무 담당기간				
	3개월 미만	3~6개월	6개월~1년	1~2년	2년 이상
73(100.0)	14(19.2)	19(26.0)	13(17.8)	14(19.2)	13(17.8)

- 위원회 관련 예산여건도 위원회 운영을 활성화하기에는 크게 미흡한 수준에 그치고 있는 실정임
 - 현재 위원회 관련 조례에서는 회의비(회의수당, 심사수당 등)를 중심으로 예산을 규정하고 있는 단순한 예산지원체계를 나타냄
 - 2016년 현재 서울시 전체의 위원회 관련 예산 규모는 약 40.5억 원으로, 위원회당 연간 약 2천만 원 수준에 불과함
 - 더욱이, 이들 위원회 예산은 회의수당(34.6%)과 심사수당(19.3%)이 대부분을 차지해 위원회 운영을 활성화하기에는 크게 제한적임

[표 3-8] 위원회 설치 근거에 따른 예산지원 현황

(단위: 개, 백만 원, %)

구분	전체	회의운영비			사업경비		기타
		회의수당	심사수당	교통비	조사연구 경비	공청회·세미나 개최 경비	
설치 근거	185(100.0)	119(64.3)	97(52.4)	25(13.5)	16(8.6)	12(6.5)	-
집행 예산	4,045(100.0)	1,400(34.6)	781(19.3)	18(0.4)	595(14.7)		1,251(30.9)

- 비법정 위원회는 운영을 위한 최소한의 예산지원도 보장되지 않아 실효성 있는 위원회 운영이 더욱 어려운 실정임
 - 서울복지거버넌스와 사회적경제민관정책협의회와 같은 비법정 위원회에서 볼 수 있듯이 회의비, 워크숍 운영비 등 운영에 소요되는 최소한의 예산조차 담당공무원의 재량에 의존함(*전문가 간담회에서)

- 비법정 위원회는 법정 위원회에 비해 회의 개최 빈도는 훨씬 높은데도 불구하고 집행예산이 위원회당 평균 1천만 원 정도에 불과한 것으로 조사됨

[표 3-9] 비법정 위원회와 법정 위원회 간 집행예산 비교

(단위: 개, 백만 원)

구분	위원회 수	전체 집행예산	회의운영비	사업운영비	기타
비법정 위원회	100	1,048	599	449	-
법정 위원회	185	4,045	2,199	595	1,251

2) 전문성

- 전통적으로 위원회제에서 중요한 요소 중 하나로 인식된 '전문성'은 위원회의 구성과 운영의 두 측면에서의 진단이 필요함
 - 이 연구에서는 위원회 운영 측면보다는 위원회 구성을 중심으로 다양한 전문가들의 참여에 대한 실제 구성과 인식을 진단함
 - 특히, 직능분야를 중심으로 한 전통적인 전문가 범주는 물론, 정책의 현장과 밀착된 활동가형 전문가의 참여에 대해서도 고려함
- 우선, 현재 서울시가 운영하고 있는 다수의 위원회에는 다양한 성격의 구성원들이 전문가 자격으로 위원으로 참여함
 - 2016년 현재 서울시 위원회에 참여하는 전체 3,900여 명의 위원들 가운데 민간위원이 73%를 차지하고 있음
 - 이 가운데 2,086명(약 53%)의 민간위원들이 소위 직능형 전문가(학계 포함)에 해당하며, 시민사회 소속 전문가를 포함하면 63.1%에 달함
- 이러한 구성에 기초해, 현재 시정위원회에서는 전문가주의가 지배적 원리로 작용하고 있음
 - 실태조사에 의하면, 위원회 제도가 대부분 학계 전문가나 직능분야 전문가 위주로 구성되어 있다고 인식함

- 위원들은 자신들이 위원회에 참여하는 이유에 대해서도 주로 전문성이나 활동경력에 따른 것임을 인식하고 있음

[표 3-10] 자신이 위원으로 선정된 이유

(단위: 명, %)

전체	해당 분야의 전문성	해당 분야의 활동 경력	특정 계층 집단 대표	소속 기관의 명성	사회적 명성이나 위상	무작위 선정	잘 모름	담당부서와의 관계
373 (100.0)	289 (77.5)	57 (15.3)	10 (2.7)	6 (1.6)	4 (1.1)	3 (0.8)	3 (0.8)	1 (0.3)

[표 3-11] 서울시 위원회 구성에 대한 의견

(단위: 명, %)

전체	교수 및 연구 분야 전문가가 다수를 차지	직능 분야 전문가 위주로 구성	시민사회 전문가(시민단체, 활동가 등) 참여비중이 높은 편	공공분야 주체들(시의회 포함)의 참여비중이 높은 편	일반시민들의 참여 비중이 높은 편
446(100.0)	217(48.7)	121(27.1)	14(3.1)	88(19.7)	6(1.3)

- o 현장에 기반한 전문가적 성격을 지닌 시민사회 소속 전문가들에 대해서는 현재 대체로 참여가 활발한 것으로 인식하고 있음
 - 현재 위원회에서 시민사회의 참여는 제한적(26.9%) 또는 소극적(12.1%)이라는 인식도 있기는 하나 ‘활발하다’는 인식이 주를 이룸

[표 3-12] 현장기반(시민단체, 활동가 등)들의 참여 인식

(단위: 명, %)

전체	매우 활발	다소 활발	일부 위원회를 중심으로 활발한 편	여전히 참여가 저조/미흡한 편	거의 참여가 이루어지지 못하는 편
446(100.0)	57(12.8)	215(48.2)	120(26.9)	47(10.5)	7(1.6)

3) 효율성

- 이 연구에서는 전통적으로 위원회제의 다른 중요한 원리인 효율성, 즉 위원회의 관리·운영이 효율적인가에 대해서도 진단하였음
 - 효율성 진단과 관련해, 위원회 설치 시 위원회 상호 간의 기능적 중복성 여부가 중요하게 고려될 수 있음
 - 위원회 운영에서의 효율성 여부에 더해, 효율성을 관리할 수 있는 제도적 메커니즘의 존재 여부 등도 고려될 수 있음
- 우선, 위원회에 참여하고 있는 위원들은 현재의 시정위원회에 대해 운영이 대체로 효율적이라고 보는 긍정적 인식이 존재하였음
 - 조사결과에 의하면, 매우 효율적 또는 다소 효율적이라는 응답이 전체의 75.1%를 차지한 반면, 부정적인 응답은 24.9%에 불과하였음
 - 물론, 시민사회 소속 위원들은 효율적이지 않다는 인식이 상대적으로 강해 대상자별로 차이가 존재함

[표 3-13] 위원회 운영의 효율성

(단위: 명, %, 점)

구분	전체	매우 효율적	다소 효율적	보통	다소 비효율적	매우 비효율적	평균
전체	446(100.0)	140(31.4)	195(43.7)	85(19.1)	24(5.4)	2(0.4)	4.00
민간(위원)	전체	373(100.0)	120(32.2)	163(43.7)	66(17.7)	22(5.9)	4.01
	직능단체 전문가	277(100.0)	98(35.4)	113(40.8)	50(18.1)	14(5.1)	4.05
	시민사회	52(100.0)	10(19.2)	23(44.2)	13(25.0)	6(11.5)	3.71
	공공기관	44(100.0)	12(27.3)	27(61.4)	3(6.8)	2(4.5)	4.11
공공(행정)	73(100.0)	20(27.4)	32(43.8)	19(26)	2(2.7)	0(0.0)	3.96

- 이와 같은 효율적인 위원회 체계는 현재 서울시의 도입·운영 중인 위원회 관리체계가 직·간접적으로 기여하고 있다고 판단됨

- 서울시는 법(조례)에 근거하여 법정 위원회 중 기능이 유사하거나 중복된 경우 통폐합할 수 있도록 규정하고 있음
- 이에 근거해, 민관협력담당관에서는 매년 위원회 운영평가를 실시하여 통폐합이 필요한 대상기관도 선별하고 있음
- 그럼에도 불구하고, 현실에서는 여전히 위원회들 간 기능적 중복성이 완전히 해소되고 있지는 못한 실정임
 - 2017년 위원회 운영평가 결과에 따르면, 집중관리대상 위원회인 28개의 위원회 중 13개 위원회가 정비대상으로 선정된 바 있음
 - 이에 더해, 법정 위원회와 비법정 위원회 사이에도 상호 유사성이나 중복성이 초래되고 있음
- 이 연구의 실태조사에서는 위원회의 운영을 비효율적으로 만드는 다양한 요소들이 확인되고 있음
 - 위원회에 대한 행정주체의 관심과 지원 부족이 가장 중요한 요소로 인식되고 있음
 - 연간 운영계획 미비, 논의안건이나 의제의 불명확성 등도 비효율을 초래하는 또 다른 주요 요인으로 거론됨

[표 3-14] 위원회 운영의 비효율성을 초래하는 요인

(단위: 명, %)

전체	행정주체의 관심과 지원 부족	연간 운영계획의 미비	논의안건이나 의제의 불분명	위원들의 역량과 운영 미숙	운영에 관한 충분한 정보 제공 부족	운영을 선도하는 주체 결여
26(100.0)	9(34.6%)	6(23.1%)	4(15.4%)	4(15.4%)	2(7.7%)	1(3.8%)

- 이러한 위원회 제도의 비효율성은 다양한 제도적 개선 조치를 통해 최소화할 필요가 있으며, 필요한 경우에 위원회 간의 상호 연계 노력도 필요함

4) 운영의 실효성

- 제도가 실현하고자 하는 최초의 목표를 실현하고 있는가와 직결된 행정가치인 실효성은 위원회 제도에서도 진단이 요구되는 핵심 요소에 해당함
 - 운영의 실효성은 위원회 운영에 따른 후속조치(절차) 여부를 중심으로 제도를 진단함
 - 위원회의 제안이나 의결사항의 정책반영 여부를 중심으로 하여, 논의결과의 보고나 행정으로부터 각종 정보의 공유 및 환류 등을 대상으로 평가하였음
- 현재 위원회 운영의 실효성을 뒷받침하는 법률적 여건은 매우 소극적인 수준으로 보임
 - 위원회 설치·운영에 관한 조례에서는 위원들에게 회의결과를 회람하게 하는 수준의 규정이 마련되어 있음
 - 회의결과의 보고에 관해서는 대부분 별도의 규정이 부재하며, 5개 정도의 위원회에서 명시적 규정이 있는 것으로 확인됨
- 이러한 제도적 여건에도 불구하고 위원들은 현재의 위원회 제도에 대해 대체로 실효성이 있다고 인식하고 있음
 - 위원들 다수가 현재의 위원회 운영에 대해 매우 실효성이 있거나(37.0%), 다소 실효성이 있다(43.0%)고 인식하고 있음
 - 다만, 시민사회 소속위원들은 위원회제의 실효성에 대해 상대적으로 부정적인 인식을 강하게 나타냄

[표 3-15] 위원회 운영의 실효성 정도

(단위: 명, %, 점)

구분	전체	실효성이 매우 높다	실효성이 다소 높다	보통이다	실효성이 다소 낮다	실효성이 매우 낮다	평균	
전체	446 (100.0)	165 (37.0)	192 (43.0)	63 (14.1)	25 (5.6)	1 (0.2)	4.11	
민간 (위원)	소계	373 (100.0)	136 (36.5)	163 (43.7)	53 (14.2)	20 (5.4)	1 (0.3)	4.11
	시민사회	52 (100.0)	12 (23.1)	25 (48.1)	9 (17.3)	6 (11.5)	0 (0.0)	3.83
공공(행정)	73 (100.0)	29 (39.7)	29 (39.7)	10 (13.7)	5 (6.8)	0 (0.0)	4.12	

- 실태조사에 의하면 실효성을 저하시키는 주요 요인들로 ‘위원회 권한의 불충분성’, ‘논의결과의 정책반영 미흡’ 등을 고려할 수 있음
 - 이외에도 형식적 회의 개최와 운영, 행정의 관심 부족 등도 실효성을 저하시키는 주된 요인으로 확인됨
 - 특히, 위원회 논의결과의 정책반영에 대해서는 ‘대체로 반영된다’는 소극적 수준의 반영형태가 전체의 절반을 상회하였음

[표 3-16] 실효성이 부족하다고 생각하는 이유(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회 충분한 권한 부족	논의 결과의 정책 반영 미흡	형식적 회의 개최와 운영	행정의 관심과 의지 부족	운영을 위한 지원 체계 미비	충분한 운영 관련 정보 제공 부족	위원회 역량과 경험 부족	행정 주도의 편의적 운영	기타
전체	26(100.0)	9(34.6)	9(34.6)	6(23.1)	5(19.2)	4(15.4)	4(15.4)	4(15.4)	4(15.4)	1(3.8)
민간(위원)	21(100.0)	8(38.1)	8(38.1)	4(19.0)	4(19.0)	4(19.0)	4(19.0)	3(14.3)	3(14.3)	1(4.8)
공공(행정)	5(100.0)	1(20.0)	1(20.0)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	3(60.0)	1(20.0)	1(20.0)

- 여기서 실효성 저하 요인으로 대두된 ‘논의결과 반영’이나 ‘회의의 형식화’ 등과 관련해, 다른 자료를 통해 보다 구체적인 현실을 살펴봄
- 위원회 운영에 관한 실태조사(공무원 대상)에 따르면, 회의결과에 대해서는 대체로 기본적으로 보고가 이루어지는 것으로 확인됨
 - 실제로 회의결과를 ‘반드시 보고한다’는 응답이 전체 위원회의 83.3%에 달하며, 다른 13%도 선별적으로 보고가 이루어짐
 - 그럼에도 불구하고, 보고의 형식은 78.0%가 서면 보고에 의존하고 있으며, 보고라인도 대부분 부서 내부에 한정되는 소극적 수준임
 - 이러한 사실은 회의결과의 보고가 실질적 정책화 과정에 해당하기보다는 형식화된 위원회 절차의 일부에 불과하다는 것을 시사함
- 위원회의 실효성을 좌우하는 핵심적 요소인 정책 반영 여부에 대해서도 다소 제한적인 모습을 보여주고 있음

- 비록 민간위원을 대상으로 한 조사에서 위원회 논의결과의 정책반영 정도에 대해 ‘대체로 반영된다’는 응답이 절반을 상회하고 있음
- 하지만 별도의 실태조사에서는 오히려 부정적(소극적)인 결과를 나타내었으며 1/3의 위원회는 논의결과를 정책결정에 참고하는 정도이고, 다른 2/5의 위원회는 ‘선별적’으로 정책반영을 위해 내부절차를 진행함
- 더욱이 내부절차를 추진하는 경우도 업무계획에 적극 반영한다기보다는 실무적 차원의 논의에 그치는 경우가 다수임

[표 3-17] 위원회 의결사안에 대한 사후조치

(단위: 개, %)

전체	위원회 개최 및 논의로 종결	오랜 시간을 두고 정책결정에 참고	선별적 의결사안에 대해 정책반영을 위한 내부절차 추진	모든 의결사안의 정책반영을 위해 내부절차 추진
90(100.0)	22(24.4)	11(12.2)	37(41.1)	20(22.2)

[표 3-18] 의결사안의 사후조치에 따른 내부추진절차

(단위: 개, %)

전체	정책시행을 위해 실무적 논의 지속	일차로 연간 업무계획에 적극 반영
62(100.0)	50(80.6)	12(19.4)

5) 운영의 활력성

- 위원회 운영을 둘러싼 ‘활력성’ 또한 위원회 제도를 체계적으로 진단하는 데 있어서 필수적인 요소 중 하나에 해당함
 - 위원회 운영의 활력 여부를 진단할 수 있는 다양한 요소가 고려될 수 있음
 - 하지만 이 연구에서는 회의 개최 빈도와 같은 기본적 지표 외에 운영을 활성화하기 위한 조건으로서 위원회 내부 조직체계를 평가함

- 2016년 현재 185개의 위원회를 중심으로 다수의 회의가 개최되었으나 내실있게 진행되었다고 보기는 어려운 실정임
 - 전체적으로 총 1,822회의 회의가 개최되어 9,885건의 안건이 논의되었는데, 이 중 본위원회 회의는 전체의 58.7% 수준임
 - 회의형식에서도 출석회의는 82%로, 본위원회 회의를 기준으로 23% 정도가 서면회의로 대체하는 양상을 나타냄
 - 본위원회 출석회의를 기준으로 하는 경우, 위원회당 연간 4.5회, 즉 분기별 1회 정도의 회의 개최 빈도를 나타냄
- 이러한 결과는 이 연구에서 수행한 실태조사에서도 확인된 바, 연간 4회 미만으로 회의를 개최하는 위원회가 다수를 차지함
 - 실제로 본위원회 출석회의를 기준으로 6회 이상의 위원회도 22.7%를 나타내고 있음
 - 연간 4회 미만으로 회의를 개최하는 위원회가 전체의 65.4%에 달하며, 연 1회 이하인 경우도 37.8%로 조사됨

[표 3-19] 연간 위원회 회의 개최 운영 현황

(단위: 명, %)

전체	미개최	연 1회	반기별 1회 정도	분기별 1회 정도	2개월에 1회 정도	매월 1회 이상
185(100.0)	38(20.5%)	32(17.3%)	51(27.6%)	22(11.9%)	20(10.8%)	22(11.9%)

- 위원회의 활력은 조직체계, 즉 실무위원회나 운영위원회와 같이 운영을 뒷받침하는 하위조직들의 구성 여부를 통해서도 진단함
 - 운영위원회는 위원회 운영 전반에 대해 논의하기 위해 민간위원과 행정주체가 공동으로 참여하는 형태로 위원회 내에 구성·운영함
 - 실무위원회나 소위원회 등은 본위원회에서의 심의·의결을 전후해 실무적 차원에서의 논의를 위한 기구로 위원회 내외부에 설치할 수 있음

- 현재 서울시 위원회는 매우 제한적인 수준에서 운영위원회나 실무위원회 성격의 기구를 위원회 내부나 외부에 설치·운영함
 - 조사에 응한 전체 90개의 위원회 중 운영위원회를 두고 있는 위원회는 6개(6.7%)에 불과하며, 2개는 별도의 기구로 운영함
 - 반면, 실무위원회 성격의 기구를 두고 있는 위원회는 11개(12.2%)이며, 이 중 7개 위원회는 별도의 기구로 운영함
 - 운영위원회나 실무위원회를 별도로 설치하는 경우는 해당 주체들이 분리되어 활동함에 따라 본위원회 운영의 활성화에는 다소 부정적으로 작용함

[표 3-20] 위원회 내외부에 운영위원회와 실무위원회 설치 현황

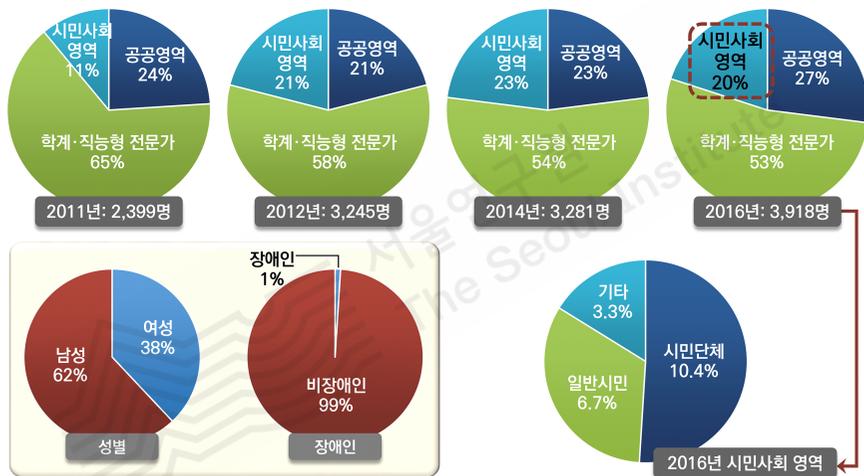
(단위: 개, %)

구분	조사대상	있음			없음
		소계	본위원회 내 설치	별도로 설치	
운영위원회	90(100.0)	6(6.7)	4(66.7)	2(33.3)	84(93.3)
실무위원회	90(100.0)	11(12.2)	4(36.4)	7(63.6)	79(87.8)

6) 참여위원 구성의 대표성

- 정책을 중심으로 가치가 다원화되고 참여에 대한 요구가 강화되는 시대사적 전환 속에 '대표성'은 위원회 제도를 진단하기 위한 중요한 기준으로 작용함
 - 개방성과 구분되는 기준으로서 대표성은 위원회에 다양한 계층에 속한 주체들이 위원으로 참여하는가를 중심으로 진단함
 - 위원회 내에 다양한 계층을 참여시키고자 하는 절차와 함께, 위원 구성에서 다양한 계층의 비율 등을 중심으로 평가함
- 현재 서울시의 위원회 관련 조례에서는 위원 구성 시, 제한적 수준에서 계층별 대표성을 고려하도록 규정하고 있음
 - 「서울시 위원회 설치·운영 조례」에서는 위원회가 성별, 직능별 균형성을 안배하도록 하고 있으며, 「서울특별시 성평등 기본조례」에서는 여성 위원의 비율을 40% 이상으로 하도록 규정함

- 향후에는 연령계층이나 지역별 대표 등과 같은 일반적인 시민대표성 외에도 이해관계의 대표 등이 적극 고려될 필요가 있음
- 이러한 제도적 여건하에 다양한 주체들이 위원회에 참여하고 있으나, 다양한 계층들이 폭넓게 대표되고 있다고 보기는 어려운 실정임
 - 학계 및 직능 분야 전문가의 비중이 점차 감소하고 있기는 하나, 여전히 전체 위원의 절반 이상을 대표하고 있음
 - 반면, 여성의 참여비율은 40%를 하회하고, 장애인의 참여는 1%에 불과한 실정이며, 다른 계층별 대표성은 거의 고려되지 못하고 있음



[그림 3-1] 위원회 구성 및 계층별 참여현황

7) 위원회 참여구조의 개방성

- 속의민주주의로의 전환 속에 위원회 구성에서의 ‘개방성’은 대표성과 더불어 위원회제 진단 시 고려되어야 할 다른 중요 요소임
 - 개방성은 정책의 현장에서 다양한 시민들의 가치와 이해관계를 수렴하고 정책과정에 반영될 수 있는 제도화된 채널을 제공함

- 이는 위원회가 전문가주의에서 탈피해, 일반시민 또는 이해당사자들이 개방적으로 참여할 수 있는 기회와 정도를 중심으로 평가함
- 현재 시민참여예산위원회와 같은 일부 위원회를 제외한다면 대부분의 위원회에서 위원 선정은 일반시민의 참여를 위한 공식적 절차나 기준을 결여함
 - 실태조사에 따르면, 위원 선정은 대부분이 ‘행정부서의 자체 선정절차’(39.7%)에 주로 의존하고 있는 실정임
 - 이는 기존 전문가 풀이나 위원 간 네트워크에 의해 교수나 직능 분야 전문가, 혹은 시민사회단체 중심으로 위원들이 발굴·선정되는 구조를 강화시킴
- 현재 위원회 구성에서 광의의 시민사회(일반시민 포함) 참여는 전체의 1/5을 상회하나 일반시민의 참여는 매우 제한적임
 - 실제 일반시민이 위원으로 참여하고 있는 경우는 14개 위원회에서 약 460여 명 정도로 추정됨
 - 그러나 일반시민 위원의 85.4%는 ‘시민참여예산위원회’(297인)와 ‘어린이·청소년참여위원회’(100인)의 2개 위원회에 한정된다는 점에서, 다양한 위원회에의 시민참여는 매우 제한적이라고 할 수 있음
- 이러한 제한적인 시민대표성은 일반시민의 참여가 필요하고 바람직하다고 보는 위원회조차 참여가 매우 저조하다는 점에서도 확인됨
 - 전체 185개 위원회 중 시민(주민)을 명칭으로 포함하거나, 위원회 목적상 시민참여가 중요하게 고려되는 위원회가 다수 존재함
 - 하지만 실제로는 이들 위원회에서조차 일반시민의 참여는 다소 소극적인 수준임
- 이러한 제한적 성격에도 불구하고, 위원회에 시민참여에 대한 적극적 인식이 확산되고 있으므로 이를 제도에 적극 반영하는 것이 필요함
 - 실태조사에 따르면, 시민참여에 대해 70%에 가까운 위원들이 제한적이거나 시민에게 참여기회를 제공하거나 이를 점진적으로 확대해야 한다고 인식함

[표 3-21] 위원회 제도에서 시민참여에 관한 인식

(단위: 명, %)

	전체	제한적이거나 참여기회를 제공해야	점진적으로 확대해야	전문성이 없으므로 바람직하지 않다	위원회의 성격상 불필요	필요는 하나 현실성이 거의 없다
전체	446(100.0)	205(46.0)	98(22.0)	55(12.3)	42(9.4)	46(10.3)
민간	373(100.0)	178(47.7)	84(22.5)	44(11.8)	34(9.1)	33(8.8)
시민사회	52(100.0)	19(36.5)	26(50.0)	0(0.0)	2(3.8)	5(9.6)
공공(행정)	73(100.0)	27(37.0)	14(19.2)	11(15.1)	8(11.0)	13(17.8)

8) 책임성

- 위원회에 참여하는 위원들이 ‘책임성’ 있게 활동하는 것도 위원회 제도의 지속가능성 차원에서 중요한 요소로 인식할 수 있음
 - 현실적으로 위원회 운영의 책임성을 객관적으로 평가하기가 쉽지 않은 것이 사실임
 - 이 연구에서는 위원회의 회의참석률과 같은 간접적 지표를 통해 제한적이거나 책임성 수준을 규명하고자 함
- 우선, 현재 위원들은 자신들에 대한 주관적 판단이기는 하지만, 대체로 시정위원회가 책임성 있게 운영되고 있는 것으로 인식함
 - 책임성 있는 위원회란 위원들이 실행가능한 의견을 제시하고, 정책의 실행(현)과정에도 관여하는 것을 의미함
 - 현재 참여하고 있는 위원회가 책임성 있게 활동하는 편(92.9%)이라고 인식하고 있는 것으로 확인되었음

[표 3-22] 위원회의 책임성에 관한 인식

(단위: 명, %)

구분	전체	매우 책임성 있게 활동하는 편	비교적 책임성 있게 활동하는 편	실행이 어려운 결정이 일부 존재	개인적 이해관계나 입장이 작용하는 편	비현실적 제안들이 다수	실행이 어려운 결정이 빈번
전체	446(100.0)	205(46.0)	209(46.9)	19(4.3)	1(0.2)	6(1.3)	6(1.3)
민간위원	373(100.0)	171(45.8)	179(48.0)	13(3.5)	5(1.3)	4(1.1)	1(0.3)
공공(행정)	73(100.0)	38(52.1)	26(35.6)	6(8.2)	1(1.4)	2(2.7)	0(0.0)

- 위원회가 정책을 논의하는 공식적 제도라는 관점에서 볼 때 위원들의 회의참석(률)은 위원회의 책임성에 대해 부정적으로 평가하게 하는 요소가 됨
 - 행정자료에 따르면, 2016년 현재 위원들의 회의참석률은 70% 수준으로 확인됨(*본위원회 출석률 70.7%, 소위원회 출석률 73.3%)
 - 이 같은 양상은 실태조사에서도 확인되었으며, 회의참석 여부에 대해 위원들은 63% 정도가 ‘가급적 참석하는 편’이라고 응답하였음
 - 위원회 회의 개최가 연간 평균 4회 내외 정도임을 고려한다면, 회의참석률이 70% 정도인 것은 그렇게 높은 수준으로 보기는 어려움
 - 이러한 여건하에서는 1~2회 정도만 회의에 불참하게 되더라도 위원회를 민간위원들이 책임성 있게 운영하거나 정책의 추진과정에도 책임성 있게 관여하기 어려운 구조가 초래됨

[표 3-23] 회의참석에 관한 위원들의 반응

(단위: 명, %)

전체	가급적 참석하는 편이다	빠짐없이 참석하고 있다	필요한 경우에만 일부 참석한다
138(100.0)	87(63.0)	49(35.5)	2(1.4)

9) 투명성

- 위원회제는 민주적 정부를 구성하는 주요 행정제도의 하나라는 점에서 행정가치의 하나가 바로 ‘투명성’임
 - 위원회 운영 전반이 위원회 내부적으로 공유되고, 대외적으로 투명하게 공개되는 여부를 중심으로 진단하였음
 - 위원들에게 위원회 운영 관련 정보가 공유되는 정도(범위)나 회의에서 논의되는 내용들이 공개되는 정도(범위) 등을 중심으로 평가하였음
- 현재 위원들은 위원회의 투명성에 관해 긍정적 자의식을 형성해 시정위원회가 대체로 투명하게 운영되고 있다고 인식함
- 실제 조사결과에서 위원회에 참여하는 위원들의 다수는 위원회가 투명하게 운영되고 있다고 인식하고 있음
 - 전체 위원의 85.0%가 위원회 운영이 매우 투명 또는 다소 투명하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었음
 - 아울러, 위원회 운영에 관한 정보(7)도 부서로부터 대체로 충분히 제공되고 있다고 인식하는 것으로 조사됨

가) 참고로, 위원회에서 위원들이 제공받아야 한다고 보는 주요 정보로는 위원회 회의자료를 기본으로 하여, 회의운영계획 관련 정보, 회의에서 논의한 내용 및 회의결과, 논의에 따른 정책반영 여부 관련 정보 등을 지적함

위원들이 제공받아야 하는 주요 정보(복수응답)

(단위: 명, %)

구분	전체	위원회 회의자료	회의 개최 전 회의운영 계획 관련 정보	회의에서 논의한 내용 및 회의결과	논의에 따른 정책반영 여부 등의 사후정보	행정의 각종 정책(사업) 전반에 관한 정보	연간 정책심의, 자문활동 내용
전체	446(100.0)	397(89.0)	332(74.4)	260(58.3)	207(46.4)	82(18.4)	31(7.0)
민간위원	373(100.0)	328(87.9)	270(72.4)	209(56.0)	193(51.7)	66(17.7)	28(7.5)
공공(행정)	73(100.0)	69(94.5)	62(84.9)	51(69.9)	14(19.2)	16(21.9)	3(4.1)

[표 3-24] 위원회 운영의 투명성

(단위: 명, %, 점)

구분	전체	매우 투명하다	다소 투명하다	보통이다	다소 미흡하다	평균
전체	446(100.0)	205(46.0)	174(39.0)	63(14.1)	4(0.9)	4.30
민간(위원)	373(100.0)	163(43.7)	148(39.7)	58(15.5)	4(1.1)	4.26
공공(행정)	73(100.0)	42(57.5)	26(35.6)	5(6.8)	0(0.0)	4.51

[표 3-25] 행정부서로부터 제공받는 정보의 충분성

(단위: 명, %, 점)

구분	전체	매우 그렇다	다소 그렇다	보통이다	다소 미흡하다	매우 미흡하다	평균
민간(위원)	373(100.0)	141(37.8)	154(41.3)	45(12.1)	31(8.3)	2(0.5)	4.08

- 이러한 긍정적 인식에도 불구하고, 일부 조사의 결과에서는 투명성에 관련된 요소들이 위원회 운영의 시급한 개선과제로 지적됨
 - 위원회 운영에 관한 충분한 정보제공 부족(29.6%), 기결정된 사안의 사후보고 및 인준(26.9%), 투명하지 않은 위원회 운영(9.6%) 등이 있음

[표 3-26] 향후 위원회 운영의 제도 개선 과제(복수응답)

(단위: 명, %)

전체	기획단계 중심의 위원회 역할/권한	위원간 교류 네트워크 부족	위원회 운영의 정보제공 미흡	논의 결과의 정책반영 노력 부족	사후 보고 및 인준 등 위원회 형식화	...	부서와 신뢰 협력 관계 부족	투명 하지 않은 위원회 운영	기타
446 (100.0)	150 (33.6)	135 (30.3)	132 (29.6)	128 (28.7)	120 (26.9)	...	60 (13.5)	43 (9.6)	12 (2.7)

- 위원회 운영의 투명성에서 핵심 요소인 회의결과의 공개와 관련해, 대체로 '제한적인 수준에서 공개'를 원칙으로 하는 것으로 조사됨
 - 조사대상 중 41.6%가 회의록 전체를 공개하고 있으나, 절반 이상의 위원회는 선별적으로 공개하거나 아예 비공개하고 있는 실정임

- 특히, 공개하더라도 일부는 시민이 요청하는 경우에만 공개(15.5%)하거나 행정 내부에만 공개(9.9%)하는 경우도 다수 존재함

[표 3-27] 회의록 공개수준

(단위: 개, %)

전체	비공개	선별적 공개	전체공개
89(100.0)	23(25.8)	29(32.6)	37(41.6)

[표 3-28] 회의록 공개방식

(단위: 개, %)

전체	행정 내부에만 공개	요청하는 경우에만 공개	온라인 공개
71(100.0)	7(9.9)	11(15.5)	53(74.6)

- 이와 같이 투명성에 관한 다소 상이한 조사결과는 위원회 제도의 투명성 차원을 단순히 윤리적·규범적 차원으로 보는 데 따른 것으로 해석됨

10) 운영의 자율성

- 마지막으로 이 연구에서는 위원회제 진단의 주요 요소로서 위원회 운영을 중심으로 한 ‘자율성’을 고려함
 - 위원회 운영의 활성화 차원과도 직결된 운영의 자율성은 기존의 공공주도형 위원회 운영에서 탈피해 민간주도하의 운영 여부를 진단함
 - 현재 이를 진단할 수 있는 지표나 관련 자료가 제한적인데, 이 연구에서는 일차적으로 논의의제나 안건 선정 등을 중심으로 평가하였음
 - 아울러, 민간주도성이 가능하려면 이를 뒷받침하는 지원체계가 필요하다는 점에서 행정의 운영지원체계 여부 등도 중요한 지표로 고려함
- 이 연구의 실태조사에서도 상술한 진단 요소들이 위원회 운영활성화에 필요한 주요 요소들 가운데 하나로 인식되고 있음
 - 전문성을 가진 위원 선정이나 논의결과의 정책반영 절차 강화가 운영활성화에 가장 중요한 요소에 해당함

- 위원회의 운영을 위한 충분한 예산지원, 위원회의 조사 및 의제개발 역량 강화, 운영위나 실무위와 같은 기구의 활성화 등도 중요함
- 우선 논의의제나 회의안건 선정 등의 사안에 대해서는 대체로 행정부서가 임의로 정하거나 위원장과 협의하는 수준의 행정주도성이 지배적임
 - 논의의제나 회의안건 선정에 대해 부서가 사전에 임의로 선정하거나(48%), 위원장과 협의(25%)하여 정하는 것이 대다수를 차지함
 - 반면, 위원들이 자체 논의(11.4%)하거나 의견수렴 절차를 통해 선정(1.3%)하는 경우는 미미한 수준임

[표 3-29] 논의의제나 회의안건의 발굴 및 선정 방식

(단위: 명, %)

구분	전체	사전에 행정부서가 임의적 선정	위원장과 담당부서의 사전협의로 결정	위원들의 자체 논의를 통해 결정	위원장이 주도하여 선정	외부 의견수렴 절차로 선정	기타
전체	446(100.0)	215(48.2)	110(24.7)	51(11.4)	5(1.1)	6(1.3)	59(13.2)
민간(위원)	373(100.0)	183(49.1)	95(25.5)	46(12.3)	4(1.1)	4(1.1)	41(11.0)
공공(행정)	73(100.0)	32(43.8)	15(20.5)	5(6.8)	1(1.4)	2(2.7)	18(24.7)

- 운영의 자율성을 좌우하는 핵심 요소인 운영지원체계 또한 현재로서는 여건은 미흡한 여건을 가진 것으로 진단됨
- 실제 위원들을 대상으로 한 조사에서 현재의 운영지원체계에 대해 비교적 저조한 수준의 평가를 나타냄
 - 운영지원체계가 ‘충분하다’는 응답은 전체의 61.4%인 반면, ‘충분하지 않다’는 응답은 38.6%를 나타냄
 - 특히 대상자 중 행정주체(담당공무원)가 충분하지 않다는 인식이 상대적으로 높게 나타남
 - 이 경우에 불충분하다고 보는 요소는 위원회 관련 예산이라고 답한 응답자가 절반에 가깝고, 민간 측 전담지원인력도 높은 순위를 차지함

[표 3-30] 위원회 운영지원체계의 충분성

(단위: 명, %, 점)

구분	전체	매우 충분하다	비교적 충분하다	보통이다	다소 불충분하다	매우 불충분하다	평균
전체	446(100.0)	57(12.8)	217(48.7)	123(27.6)	43(9.6)	6(1.3)	3.62
민간(위원)	373(100.0)	47(12.6)	185(49.6)	101(27.1)	36(9.7)	4(1.1)	3.63
공공(행정)	73(100.0)	10(13.7)	32(43.8)	22(30.1)	7(9.6)	2(2.7)	3.56

[표 3-31] 운영지원체계에서 불충분한 요소

(단위: 명, %)

구분	전체	운영에 필요한 걱정 예산확보	민간 측 전담 지원인력 미흡	의제개발을 지원하는 조사·평가 인력 부족	위원회 지원조직 미비	행정부서 내 전담 지원인력 미흡	기타
전체	49(100.0)	21(42.9)	8(16.3)	7(14.3)	3(6.1)	7(14.3)	2(4.1)
민간(위원)	40(100.0)	19(47.5)	7(17.5)	5(12.5)	3(7.5)	3(7.5)	2(5.0)
공공(행정)	9(100.0)	2(22.2)	1(11.1)	2(22.2)	0(0.0)	4(44.4)	0(0.0)

- 담당공무원을 대상으로 한 다른 조사에서도 일관된 모습을 보여 자율적인 위원회 운영의 조건인 운영지원체계가 미흡하다는 진단을 재확인하고 있음
 - 실제 위원회를 관리하는 담당공무원(겸임)을 제외하고, 위원회 활동을 지원할 수 있는 지원기구나 인력은 사실상 부재한 실정임
 - 위원회 운영의 방향도 모색하고, 개별 위원들의 활동도 조정·지원할 수 있는 민간간사를 둔 경우도 제한적임

[표 3-32] 민간간사 배치 여부

(단위: 개, %)

전체	있음	없음
90(100.0)	8(8.9)	82(91.1)

3_요약 및 정책시사점

- 이 연구에서는 기존의 관리주의적 시각에서 벗어나 위원회를 둘러싼 다양한 가치를 기준으로 위원회제를 통합적으로 분석하는 접근을 모색하였음
 - 기존의 위원회 제도에 관한 분석이나 제도 진단은 위원회 개최 빈도나 위원들의 회의참석률 등 운영효율성을 중심으로 한 관리주의적 시각이 지배적이었다고 볼 수 있음
 - 이 연구에서는 관리주의적 요소에 더해, 위원회가 민관협치를 구현하는 핵심 제도라는 인식하에서 협치에 관한 다양한 가치를 중심으로 위원회의 구성 및 운영을 체계적·종합적으로 진단함
- 이 연구에서는 위원회 제도에 대한 현재의 제한된 자료와 이 연구에서의 실태조사 결과에 기초해 행정가치를 기준으로 한 10대 진단 영역을 개발함
 - 여기에는 충분성, 전문성, 효율성, 실효성, 활력성과 같은 영역 외에 대표성, 개방성, 책임성, 투명성, 자율성 등 광범위한 영역으로 구성됨
- 전체적으로 시정위원회는 비교적 양호한 여건을 나타내고 있는 것으로 분석되나, 일부 영역에 대해 제한적인 여건이 존재하는 것으로 진단됨
 - 위원회의 실효성, 효율성, 투명성, 책임성 등 대부분의 진단 항목에 대해 위원들은 대부분 긍정적인 평가를 나타냄
 - 다만, 운영지원체계 등에서는 상대적으로 저조한 수준의 평가가 존재하고 있는 점도 확인됨
- 이러한 긍정적 평가는 궁극적으로 전문가 중심의 구성에 기반한 현재의 자문·심의 위주의 위원회 운영체계에 대한 위원들의 긍정적 자의식 내지 정체성에 따른 것으로 해석됨
 - 그런 가운데 시민사회 소속 위원들은 현재의 위원회 운영모델 일부에 대해 다소 부정적 인식(평가)을 나타내기도 함
 - 이러한 긍정적 자의식과 현상유지적 평가는 민간협치의 원리에 기반한 새로운 위원회 제도를 고려 시, 다소 신중한 해석이 요구됨

- 위원들을 대상으로 한 조사결과 이외의 보완적인 자료들을 활용해 10개의 영역을 종합적으로 진단해보면, 다소 부정적·제한적인 여건들이 확인되고 있다는 점에서 이는 중요한 결과로 인식되어야 함
- 이러한 진단결과는 민선 5·6기 시정위원회 제도의 현재 모습을 심층적으로 확인하고, 문제의 진단과 개선 방향을 탐색하는 데 중요하게 활용될 수 있음
 - 특히, 속의민주주의 시대의 도래와 개방형 (플랫폼)정부로 행정체계의 패러다임 전환에 부합하는 위원회 제도로의 질적 개선을 위한 제도적 방향을 고려하는 데 유용함
- 여기서 현재 설치·운영 중인 위원회들의 활성화와 실효성을 향상시키기 위한 제도 개선이 무엇보다도 중요한 과제로 대두됨
 - 위원회 제도가 행정체계의 중요한 일부로 정당화되고, 지속가능하기 위해서는 기본적으로 위원회의 운영이 활성화되어야 함
 - 이를 위해서는 위원들 스스로 자기주도성과 책임을 가지고, 자율적으로 운영할 수 있는 제도적 환경이 마련되어야 함
 - 그리고 이것이 가능하려면 위원회 운영을 지원할 수 있는 제도적 지원체계가 다각적으로 강구되어야 할 것임
- 아울러, 향후에는 다양한 주체의 참여와 행정-민간 간의 협치가 바탕이 되는 제도적 기반을 조성하는 것도 긴요한 과제임
 - 무엇보다도 현재의 전문가주의에 기반한 위원회 구성에서 벗어나 다양한 주체들, 특히 이해당사자의 참여를 확대해가는 것이 필요함
 - 이러한 참여주체의 확대를 고려 시, 현재의 성별 대표성 외에 연령계층 또는 지역별 대표성도 반영하려는 노력도 필요하다고 판단됨
- 이와 같이 위원회 제도에서 당사자주의 원리의 강화가 필요하다면 향후에는 보다 혁신적인 위원회 운영모델도 적극 모색할 필요가 있음
 - 현재와 같이 전문가가 참여해 주로 자문·심의 역할을 하는 운영모델에서 구조적으로 탈피해야 함
 - 다양한 역할과 활동을 수행할 수 있고, 다양한 구성과 운영방식을 지니는 대안적인 위원회 모델을 적극 검토하는 것이 필요함

04

서울시 위원회제의 주요 현안 및 개선방안

- 1_서울시 위원회제의 주요 현안
- 2_위원회제 발전을 위한 기본구상
- 3_서울시 위원회제 혁신방안

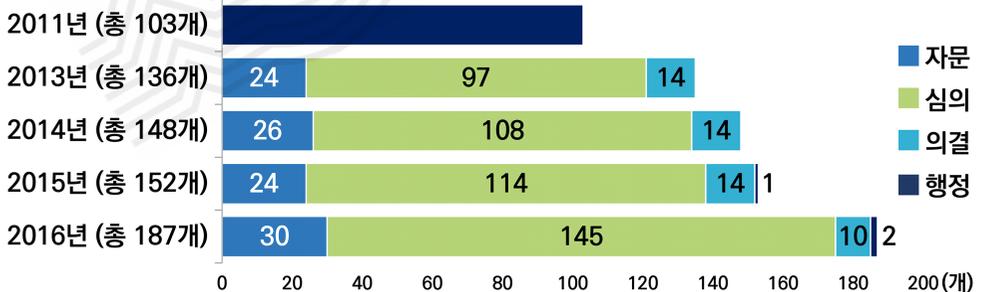
04 서울시 위원회제의 주요 현안 및 개선방안

1_서울시 위원회제의 주요 현안

1) 위원회 다양성 체계 부족

(1) 주요 여건

- 위원회제는 단독임제 행정조직의 단점을 보완하기 위해 복수의 위원들로 하여 특정 문제에 대해 토의하고 의사결정을 하도록 하는 행정절차의 하나임
- 위원회는 민선 5-6기에 협치가 시정기초로 자리 잡으면서 지속적으로 증가해, 2011년 103개이던 (법정)위원회는 2016년 들어 187개로 확대됨
 - 2013년 97개였던 심의위원회가 2016년 145개로 가장 큰 증가세를 보인 반면, 의결위원회는 같은 기간 14개에서 10개로 감소한 것으로 나타남
 - 비법정 위원회는 2015년을 기준으로 법정 위원회 대비 약 54% 수준인 100여 개 정도를 나타냄



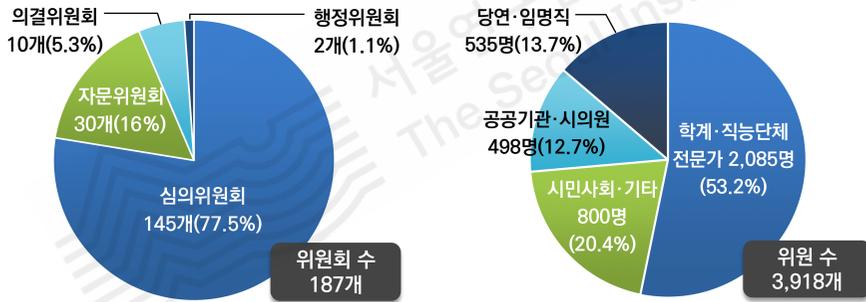
[그림 4-1] 서울시 법정 위원회의 양적 변화(2011년~2016년)

- 여기서 자문·심의 위원회가 전체의 93.5%인 175개로, 자문·심의 성격의 위원회가 대다수를 차지하고 있으며 이들의 증가세 또한 두드러지게 나타남
 - 2013년 121개이던 자문·심의 위원회(각 24개, 97개)는 2016년 175개(각 30개, 145개)로 증가함

[표 4-1] 권한기준에 따른 위원회 분류(2016년)

계	권한기준			
	자문	심의	의결	행정위원회
187개(100.0%)	30개(16%)	145개(78%)	10개(5%)	2개(1%)

- 대부분의 위원회는 학계·연구기관 전문가(48.7%), 직능 분야 전문가(27.1%) 등으로 소위 전문가들이 위원의 대부분을 차지하고 있음
 - 2016년 현재, 위원회 참여위원은 3,918명으로 이 중 53.2%(2,085명)는 학계·직능단체 전문가로 가장 큰 비중을 차지함
 - 시민사회는 전체의 20.4%를 차지하며 이 가운데 대다수는 전문가 영역으로 성장한 시민사회단체 소속임



[그림 4-2] 권한에 따른 위원회 구성 및 위원 구성(2016년)

- 이렇듯 전문가로 구성된 위원들은 대다수 정책에 대한 자문 및 지원을 위원회의 주요 역할로 인식함

[표 4-2] 위원들이 참여하고 있는 위원회의 성격에 대한 인식

(단위: 명, %)

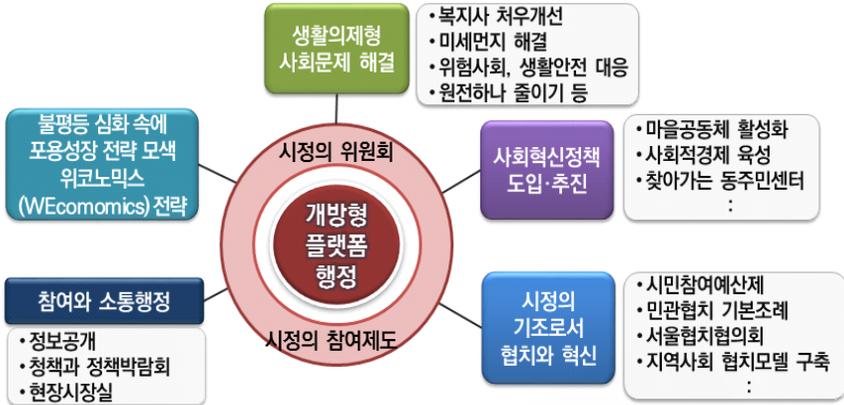
구분	전체	자문 · 심의 위원회	심의 위원회	자문 위원회	심의 · 의결 위원회	의결 위원회	잘 모름	행정 위원회
전체	446 (100.0)	159 (35.7)	124 (27.8)	84 (18.8)	65 (14.6)	10 (2.2)	2 (0.4)	2 (0.4)
민간	373 (100.0)	140 (37.5)	103 (27.6)	69 (18.5)	49 (13.1)	9 (2.4)	2 (0.5)	1 (0.3)
공공 (행정)	73 (100.0)	19 (26.0)	21 (28.8)	15 (20.5)	16 (21.9)	1 (1.4)	0 (0.0)	1 (1.4)

- 아울러 위원회의 활동범위는 주로 기획 단계에 머무르고 있다고 볼 수 있음
 - 위원들은 현재 참여하고 있는 위원회의 정책참여 범위에 대해 정책기획·실행·평가 전 단계(28.3%)로 인식하는 응답이 가장 많았음
 - 정책기획 및 실행 단계라는 응답은 21.3%, 정책실행 단계라는 응답은 14.8%, 정책기획 단계라는 응답은 10.5%를 차지함
- 최근 몇 년 사이 정치·사회 전반에서 생활형·사회문제해결형 의제를 중심으로 한 시민정치가 확산되고, 공론장으로서의 참여(숙의)에 대한 욕구가 증가하는 등 전반적으로 새로운 역사적 국면이 도래함

(2) 현안과제

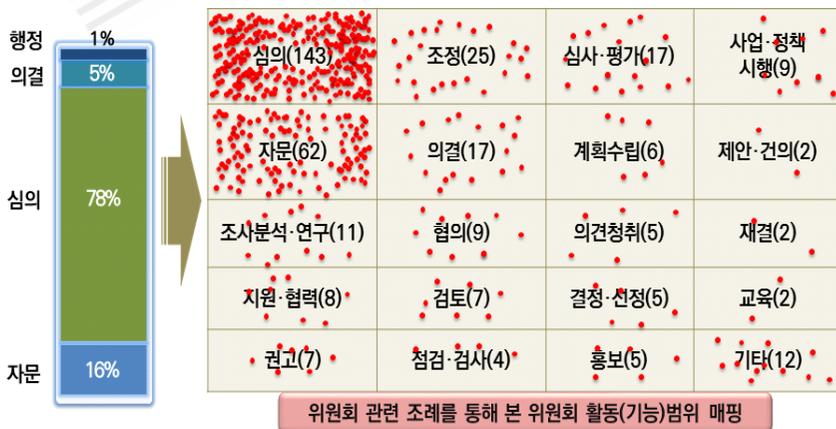
- 현재의 위원회는 획일적인 운영모델(체계)에 머무르고 있어 시정의 복잡하고 다기화되는 현 정책여건과 향후 정책수요에 대응하기에는 제한적임
 - 정치적 측면에서 역사상 처음으로 공(권한)이 시민사회, 궁극적으로 시민에게로 넘어가고 있는 숙의민주주의와 광장민주주의를 경험함
 - 이에 상응해 행정적 측면에서는 협치원리에 기초한 '개방형 플랫폼 행정'에 대면하는 중임
 - 특히, 복잡성, 다양성, 역동성을 지닌 대도시 서울은 다양한 영역에서 이러한 변화를 목도하고 있음

- 이러한 변화에 상응해 위원회제는 새로운 패러다임으로 이행을 향한 역사적 도정에 놓여 있음



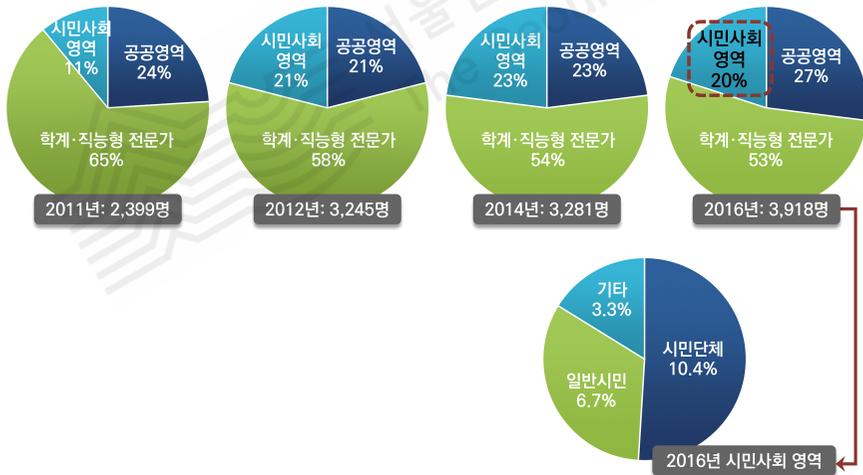
[그림 4-3] 개방형 플랫폼 행정으로의 전환

- 위원회의 기능이나 활동들이 대부분 자문 및 심의에 국한되어 있는 실정임
 - 앞서 여건에서 살펴본 바와 같이 전체 법정 위원회의 대다수는 심의 위원회로 구성되어 있음
 - 이는 위원회 관련 법률 분석에서도 확인되듯이, 위원회의 활동범위는 심의와 자문 활동이 대다수를 차지함([그림 4-4] 참조)



[그림 4-4] 조례내용으로 분석한 위원회의 활동범위(기능)

- 이와 같은 자문·심의·기능중심주의는 정책현장에서의 새로운 사회문제나 의제에의 적극적 대응, 주요 현안에 대한 실질적 숙의·공론을 어렵게 하는 요인으로 작용함
- 전문가 중심의 위원회 구성에 따른 위원구성의 다양성 및 시민대표성 부족도 위원회 다양성과 결부된 다른 현안임
 - 위원회에 참여하는 위원 구성은 학계·직능형 전문가가 과거에 비해 다소 줄어든 반면, 시민사회와 공공의 비중은 소폭 증가세를 보이고 있음
 - 하지만 여전히 서울시 위원회는 학계·직능형 전문가가 전체 위원의 53%를 차지할 정도로 전문가주의가 여전히 강력하게 작동하고 있음
 - 시민사회 영역의 참여 수준은 전체의 20%이며 특히 일반시민들이 차지하는 구성 비율은 6.7%에 불과함
 - 더욱이, 일반시민이 참여하는 경우에도 시민참여위원회(297인)나 어린이·청소년참여위원회(100인) 등 소수의 위원회에 집중되어 있음

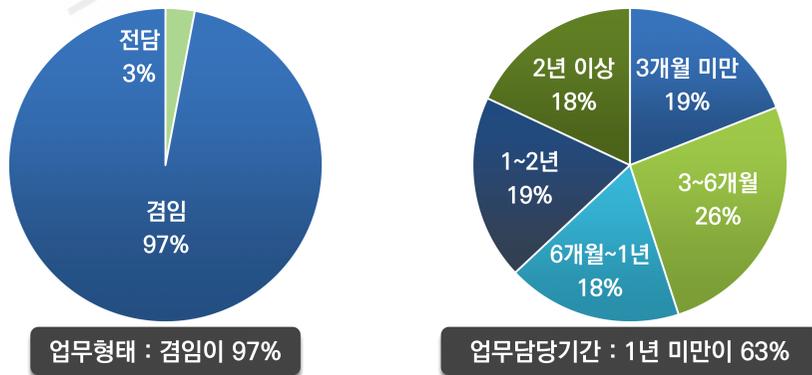


[그림 4-5] 서울시 위원회 위원 구성 추이(2011년~2016년)

2) 위원회 관리 및 운영을 중심으로 다양한 개선과제 존재

(1) 주요 여건

- 설치된 시정위원회를 체계적으로 관리하는 것은 제도의 주요 요소 중 하나로, 현재 행정은 위원회를 자체적으로 관리·통제하기 위한 내부 절차를 두고 있음
 - 서울시는 민관협력담당관의 협치기획팀 내에 시정의 법정 위원회를 관리하는 주무관 2인을 전담인력으로 배치함
 - 이들에게 위원회 신설 검토, 운영평가와 정비, 전수조사 및 현황파악, 집중 관리위원회 모니터링, 위원회 제도 개선 등을 담당하도록 함
- 서울시는 위원회의 활발한 운영을 지원하고 체계적으로 관리하기 위해 위원회별로 관리·운영을 담당하는 인력(공무원) 및 예산 등 운영지원체계를 마련하고 있음
 - 위원회별로 1인의 공무원이 위원회를 관리·운영하고 있으며, 대다수(97.3%)는 타 업무와 위원회 업무를 병행하고 있음
 - 위원회 업무를 담당하는 기간은 1년 미만인 경우가 63.0%로 대다수를 차지함
- 담당공무원의 업무기간으로는 3~6개월이 가장 높은 비중(26%)을 보였음
- 그다음으로 3개월 미만(19%), 1~2년(19%), 6개월~1년(18%), 2년 이상(18%) 순으로 나타남



[그림 4-6] 위원회 담당공무원의 업무형태 및 담당기간(2016년)

- 위원회 운영과 관련해 다른 중요한 요소가 예산여건으로 2016년 현재 연간 위원회 예산은 약 40.5억 원 정도임
 - 이 가운데 회의 관련 수당이 전체의 54%로, 절반 넘게 차지함
 - 이는 위원회당 연간 약 2천만 원 수준의 규모에 해당

[표 4-3] 위원회 예산집행 현황(2016년)

(단위: 백만 원, %)

총계	참석수당	심사수당	교통비 등	사업경비	기타
4,045	1,400	781	18	595	1,251
(100.0)	(34.6)	(19.3)	(0.4)	(14.7)	(30.9)

(2) 현안과제

- 위원회 설치의 타당성, 유사·중복성, 운영의 활력 및 실효성 등을 종합적으로 관리하는 독자적인 절차와 합리적 기준에 대한 재정립 모색이 필요함
- 현재 시정 내부에 위원회를 관리하는 전담체계를 두고 있으나, 개별 위원회들의 설치와 운영을 실질적으로 통제하기에는 실효성이 다소 부족한 수준임
 - 특히, 실효성을 강화하려면 담당부서의 적극적 관리와 활성화 노력이 체계적으로 평가될 수 있어야 하나 현재는 매우 제한적임
 - 뿐만 아니라 개별 위원회의 관리·운영을 담당하는 부서의 노력에 대한 현재의 평가체계는 단순하고 형식적이며, 모니터링 수준에 머무르고 있음
- 위원회 관련 예산체계도 위원회 제도의 활성화를 제약하는 다른 요소임
 - 단순한 자문·심의에서 탈피해, 보다 적극적이고 실질적인 활동을 수행하기 위해서는 이를 뒷받침하는 예산 운용이 중요함
 - 그럼에도 불구하고, 현재 위원회 운영예산은 위원회당 평균 2천만 원 정도에 불과함
 - 이마저도 주로 위원의 참석수당(34.6%), 심사수당(19.3%), 교통비(0.4%) 등 단순 회의 관련 비용으로 집행되고 있음

- 위원회 운영을 적극적으로 선도할 수 있는 내부의 운영체계(조직체계)의 미비도 관리·운영을 둘러싼 다른 주요 현안임
 - 위원회가 활성화하려면 위원회 내부에 이를 선도할 수 있는 인력(민간간사)이나 조직(운영위나 실무위 등)의 설치가 필수적임
 - 실제 실태조사에서도 위원회 제도의 방향성이나 운영 활성화에 필요한 요소로 ‘운영지원체계 강화’, ‘운영위나 실무위 확대·활성화’를 지적하였음
 - 그럼에도 불구하고 운영지원 인력이나 조직을 설치한 경우는 매우 제한적임
- 위원회 담당공무원과 별도로 민간 기자를 설치한 위원회는 매우 드물며, 운영위를 설치한 위원회는 6.7%, 실무위원회를 설치한 위원회는 12.2%에 불과함
- 위원회당 한해 운영예산은 평균 2.2천만 원에 불과하고 그마저도 참석수당으로 지출되어 실효성 있는 위원회 운영이 어려움
 - 연간 위원회 운영 예산은 약 40.5억 원(2016년)의 절반 이상(54.3%)이 위원의 참석수당, 심사수당 및 교통비로 집행되고 있음

3) 민간 주도의 자율성 및 운영의 실효성 미흡

(1) 주요 여건

- 민선 5·6기에 소통과 협치가 시정의 기조로 설정되면서 시정 전반에 대한 민간의 참여가 활성화되고 있음
 - 정보공개제도의 개선은 물론, 정책토론회, 현장시장실과 같은 시민참여예산제 등 시민의 참여를 활성화하는 새로운 제도들도 도입함
 - 아울러 지역사회 단위에서도 마을공동체, 사회적 경제, 주거재생 등 주민참여 기반의 새로운 정책들도 추진됨
- 이러한 시정기조 속에서 시정의 전반에 참여하고자 하는 다양한 시민(주민)들의 관심과 열의가 날로 고조됨
 - 단순한 정보공개나 수동적 방식의 참여를 넘어 해결이 시급한 사회의제들이나 시책들을 제안하고 있음

- 정책결정과정에서 숙의·공론 절차에의 참여는 물론이거니와 실행과정에도 직·간접적으로 관여하려는 노력이 날로 고조됨
- 시정위원회 제도는 이와 같은 시정환경 변화 속에서 민간(시민)의 참여와 숙의·공론 유도·촉진하는 제도적 수단으로 부각되고 있음
- 시정위원회 제도는 이와 같은 시정환경 변화 속에서 민간(시민)의 참여와 숙의·공론 유도·촉진하는 제도적 수단으로 부각되고 있음
- 여기서 운영의 실효성은 민관협치에 의한 정책추진의 제도적 장치로서 위원회가 본연의 취지나 목적을 실현하는가에 관한 사안임
 - 이러한 실효성 차원은 위원회의 제안이나 의결사항의 정책반영 여부 등과 직결되어 있음
 - 논의결과의 보고나 행정으로부터 각종 정보의 공유 및 환류 등의 절차도 궁극적으로 위원회 제도의 실효성에 영향을 줄 수 있음
- 다른 한편으로, 위원회의 자율성은 참여와 숙의 민주주의로 전환되는 시대로 위원회 제도의 중요한 요소로 새롭게 부상함
 - 전통적인 패러다임에 의해 행정 주도로 위원회가 운영되기보다는 민간 주도로 운영될 수 있는가에 관한 것으로, 위원회 운영을 활성화하는 데 있어서 핵심적 조건이기도 함

(2) 현안과제

- 위원회의 실효성 저하에는 회의의 형식적 운영이나 위원회 논의결과의 정책반영 미흡 등이 주된 이유로 지적됨
 - 실태조사에 의하면 실효성을 저하시키는 이유로 위원회의 충분한 권한 부족(34.6%), 논의결과의 정책반영 미흡(34.6%) 등이 핵심적 요인으로 인식하고 있음
- 실제로 회의결과의 후속절차를 살펴보면 정책으로의 반영이 제한적이라는 점을 확인해 볼 수 있음
 - 이 연구의 실태조사(담당공무원 대상)에 의하면 1/3 정도의 위원회가 논의결

- 과를 정책결과에 참고하는 수준이고, 다른 2/5의 위원회는 ‘선별적으로’ 정책변경을 위한 내부 절차를 진행하고 있음
- 더욱이 내부 절차를 추진하더라도 부서의 사업계획에 적극 반영하다기보다는 실무적 차원의 논의에 그치는 경우가 다수임
- 운영의 자율성과 관련해서도 대체로 행정 주도로 운영되는 성격이 강해 소극적인 양상을 나타내고 있음
 - 실제로 논의안건이나 회의안건 등의 선정 대부분은 부서가 사전에 임의로 선정하거나 위원장과 협의하는 정도에 불과함
 - 반면, 위원들이 자체 논의를 거쳐 정하거나 의견수렴 절차를 거치는 경우는 미미한 수준에 그치고 있음
- 이러한 제한적인 운영자율성은 운영지원체계의 부족도 이에 크게 영향을 줌
 - 위원 주도로 위원회를 운영하는 데 필요한 운영지원 인력이나 조직의 부재, 충분한 운영예산 지원 부족 등이 있음

4) 위원회 운영활력 저하의 적극적 개선

(1) 주요 여건

- 앞서 언급한 바와 같이 민선 5·6기 들어 서울시정 내에 위원회가 양적인 성장을 나타냄
 - 분야별(설치조직 기준)로는 기술 분야보다는 경제, 문화, 복지 등 사회정책 분야가 다수를 차지함
 - 법정 위원회 외에도 다수의 비법정 위원회가 설치되어 시정위원회 제도의 한 부분으로 자리매김하고 있음
- 이러한 다수의 위원회를 통해 시정에 관한 자문과 심의를 위해 수많은 회의가 개최되고 있음
- 위원회의 양적인 성장에도 불구하고 위원회가 내실있게 운영되고 있는 것은 제도의 관리·운영에서 중요한 요소임

- 특히, 운영의 실효성이나 활력 여부 등이 제도의 관리 차원에서 중요하게 고려되어야 함
- 여기서 운영의 활력은 앞서 관리체계에서 거론된 바와 같이 회의 개최 등 활발한 운영 여부를 통해 기본적으로 진단할 수 있음
- 위원회나 위원 간 교류나 협력활동도 활성화의 중요 요소로 고려됨
- 현재 위원회가 연간 개최하는 회의는 총 1,800여 회(2016년), 논의된 안건은 약 9,900여 건에 달함
 - 2016년 현재, 위원회가 연간 개최한 회의는 본위원회와 소위원회 회의를 모두 포함해 총 1,822회에 달함
 - 이 가운데 약 82%의 회의는 출석회의이지만, 18%의 회의는 서면회의를 통해 이루어짐
- 위원들의 회의참석률은 전반적으로 70% 이상을 나타내고 있음
 - 본위원회의 경우 출석회의 참석률은 70.7%이며, 서면회의 참석률은 78.4% 수준임
 - 반면, 소위원회는 본회의보다 다소 높은 수준으로 출석회의 참석률은 73.3%임

[표 4-4] 회의집행 현황

(단위: 건)

전체 회의 수	본위원회				소위원회			
	계	출석	서면	안건수	계	출석	서면	안건수
1,822	1,068	832	236	7,645	754	655	99	2,240

주: 2016년 12월 기준 중간집계결과로 서울시의 최종집계결과와 소폭의 차이 존재 가능

[표 4-5] 회의참석률

본위원회		소위원회	
출석	서면	출석	서면
70.7%	78.4%	73.3%	98.7%

(2) 현안과제

- 전반적으로 말해, 위원회 제도는 지난 몇 년간의 양적인 성장과 비교해 볼 때 운영의 활력이 다소 미흡하다고 볼 수 있음
 - 평균적으로 보면, 회의 개최가 위원회당 9.8회에 달할 정도로 비교적 활발한 양상을 보이고 있음
 - 연간 2회 이하의 회의 개최를 보이는 위원회도 전체 위원회의 1/3(33%)에 달함
 - 아울러 본위원회(소위원회 제외)를 기준으로 서면회의를 제외한 출석회의를 기준으로 하면, 연 1회 이하의 회의 개최를 보이는 위원회도 전체 위원회의 38%(70여 개)에 달함

[표 4-6] 회의집행 현황

(단위: 건)

전체 회의 수	본위원회				소위원회			
	계	출석	서면	안건수	계	출석	서면	안건수
1,822	1,068	832	236	7,645	754	655	99	2,240

주: 2016년 12월 기준 중간집계결과로 서울시의 최종집계결과와 소폭의 차이 존재 가능

[표 4-7] 회의참석률

본위원회		소위원회	
출석	서면	출석	서면
70.7%	78.4%	73.3%	98.7%

- 이런 가운데 위원들의 회의참석률도 그다지 높다고 보기는 어려운 실정임
 - 실제로 회의 개최가 저조한 다수의 위원회의 경우, 소속 위원들이 1회라도 불참하면 사실상 위원회 운영을 이해하기 어렵고, 주요 정책들에 대해 심도 있게 숙의하거나 새로운 정책의제들을 적극적으로 발굴·제안하기도 쉽지 않음
- 이와 같은 운영활력 저하는 운영여건 측면에서 활성화를 가능하게 하는 조건이나 운영지원체계가 부족한 점이 우선적으로 중요한 요인이며, 법적인 요인도 작용함
- 후자와 관련해, 이 연구의 실태조사에서 확인한 바와 같이 다수의 위원회는 상위 법률의 강행규정에 의해 설치되어 있음

- 실제로 강행규정에 의해 설치된 위원회는 모두 147개로, 전체의 79.4%에 달함
- 이 가운데 상위 법률의 강행규정에 의한 위원회(70개)는 지역의 여건이나 필요와 무관하게 강제로 하는 경우가 많아 시간이 흐르면서 형식화되고 활력이 저하되는 경우가 다수임

[표 4-8] 위원회의 연간 회의 개최빈도

(단위: 개, %)

총계	미개최	1회	2회	3회	4회	5회 이상~ 50회 미만	50회 이상
185 (100.0)	12 (6.5)	22 (11.9)	27 (14.6)	20 (10.8)	24 (13.0)	75 (40.5)	5 (2.7)

- 마지막으로 비법정 위원회의 설치 및 운영의 활성화도 이들 위원회가 가지는 역할과 잠재력을 고려해 볼 때 중요한 과제임
 - 이와 관련해 정책수요 조사에서도 비법정 위원회에 대해 법정의 위원회는 아니더라도 더욱 활성화되거나 제대로 관리되어야 한다는 인식이 강하게 나타남
 - 실제로 협의회, 포럼, 자문회의 등의 형태로 운영되고 있는 비법정 위원회에 대해 ‘참여와 협치를 위해 활성화 필요(37.2%)’ 의견이 가장 높게 나타났고, ‘중복·관련된 법정 위원회와의 통합(28.5%)’, ‘제대로 관리 필요(20.0%)’ 의견이 그다음으로 높게 나타남

[표 4-9] 비법정 위원회의 현 상황에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	전체	참여와 협치를 위해 활성화 필요	중복 관련된 법정 위원회와의 통합	제대로 관리 필요	조례 제정 등 법적근거 마련 필요	폐지를 유도하는 것이 바람직	기타
전체	446 (100.0)	166 (37.2)	127 (28.5)	89 (20.0)	53 (11.9)	8 (1.8)	3 (0.7)
민간	373 (100.0)	148 (39.7)	93 (24.9)	74 (19.8)	51 (13.7)	5 (1.3)	2 (0.5)
공공 (행정)	73 (100.0)	18 (24.7)	34 (46.6)	15 (20.5)	2 (2.7)	3 (4.1)	1 (1.4)

2_위원회제 발전을 위한 기본구상

1) 제도 개선의 기본방향

- 행정이 모든 권한과 자원을 통제하고 정책 전반을 결정·집행하던 시대가 점차 저물어가고 참여민주주의를 지나 숙의민주주의 시대가 도래함
 - 경제사회의 발전을 정부가 주도하던 시대를 지나 이제 사회가 성숙해지고 시민의식도 고조됨에 따라 정부 운영에 대한 투명성 요구와 정책과정에서의 시민참여의 열망이 비약적으로 확대됨
 - 최근에는 형식적·수동적 참여를 넘어 정책결정과정 전반에서 숙의와 공론의 절차를 강화하고자 하는 숙의민주주의(deliberative democracy)의 시대로 점차 진화해 가고 있음
 - 국가적 차원에서 ‘광화문 1번가’나 ‘신교리 5·6호기 공론화’는 물론, 서울시 차원에서 민선 5·6기에 운영된 현장시장실과 청책토론회, 3천 명의 시민이 참여했던 미세먼지 토론회 등은 모두 이러한 변화를 상징하는 노력들임
- 새로운 민주주의 시대의 도래는 정부 운영양식에서도 ‘개방형 플랫폼 행정(government as a open platform)’으로의 점진적 전환을 요구하고 있음
 - 즉, 정부가 일방적으로 정책을 추진하기보다는 행정영역을 중심으로 다양한 정보들이 개방·공유되고, 주요 정책영역에서는 다양한 주체들이 참여해 공동으로 결정·실행하는 행정시스템으로 변모됨
 - 이러한 변화는 전통적인 공공주도 내지 공공일방의 행정체계로는 정책의 실효성을 기하기 어려울 뿐만 아니라 창출하기에 더욱 어려워지고 있는 현실적 여건에 기인함
- 이러한 시대사적 변화 속에 이미 20세기 후반 행정의 새로운 원리로 등장한 ‘협치(collaborative governance)’가 우리 사회의 주요 정책담론으로 확산되고 국정 및 시정 운영의 핵심 원리로 확립되기에 이룸
 - 플랫폼 역할을 수행하는 정부를 중심으로 행정과 민간 혹은 정책 영역 간 협력네트워크가 활성화되고 있음

- 이와 유사하게 ‘플랫폼으로서 정부’와 같은 개발형 행정으로 전환되고 있는 시정환경에서도 다양한 위원회들이 협치시정을 선도하는 제도적 기제로 작용함
- 이와 같은 행정환경의 급속한 변화에도 불구하고, 시정의 위원회는 전통적인 위원회 제도의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정임
 - 대부분의 위원회는 설치·운영 전반에서 행정이 주도하는 가운데, 자문·심의 역할이 주를 이루고 있음
 - 전문가 중심의 위원회 구성으로 인해 시민이나 이해당사자들이 위원회 운영에 참여할 수 있는 여건도 매우 제한적임
 - 이러한 위원회 운영체계는 그간 시정 발전에 적지 않은 기여가 있고 지속적인 제도 개선 노력도 있었으나, 앞서 논의한 바와 같이 여전히 많은 한계를 가지고 있는 점 또한 부인하기 어려움
- 이와 같은 시대사적 전환과 행정패러다임의 질적 변화에 부합할 수 있도록 위원회 제도를 보다 협치친화적인 제도로 개선해 질적 도약을 모색하고자 함
 - 이러한 제도 개선을 위해 기존의 위원회 운영체계를 합리적으로 개선하고 나아가 새로운 위원회 모델을 도입 및 확대해야 함
 - 이러한 제도 개선이 실효성을 가질 수 있도록 법적 여건과 운영지원체계도 체계적으로 재정비할 필요가 있음

2) 정책의 추진방향

- 이 연구에서는 현재의 위원회 제도를 협치친화적 위원회 제도로 재정립하기 위해 다음과 같은 정책방향을 모색함
- 첫째, 위원회가 근본적으로 미션지향적·의제지향적인 위원회로 재정립될 수 있도록 위원회 운영체계를 재정립해야 함
 - 현재와 같이 행정에 의해 제시된 정책이나 제도에 대해 단순히 수동적으로 자문·심의 역할을 수행하는 것에 머무르지 말아야 함

- 정책의 현장과 긴밀하게 밀착되고 사회문제 해결을 둘러싼 다양한 사회의제 내지 정책의제들을 발굴·정책화하는, 소위 의제지향적 위원회 운영체계를 강화시켜야 함
- 이를 위해 위원회 운영에서 의제 발굴, 정책에 관한 숙의·공론·협의 절차를 강화하는 한편, 정책실행 과정에의 참여도 적극 모색할 필요가 있음
- 둘째, 이미 운영 중인 다양한 위원회들, 특히 법정 위원회들의 설치·운영을 둘러싼 다양한 현안문제를 합리적으로 개선할 필요가 있음
 - 기존의 관리·통제적 시각에서 탈피해 협치친화적인 제도로 전환될 수 있도록 법적기반을 체계적으로 재정비해야 함
 - 나아가 위원회 제도의 실효성이 강화되고 운영이 활성화될 수 있도록 위원회 운영모델을 확립하여 그 체계를 혁신하고 적극적인 운영지원체계도 함께 모색해야 함
- 마지막으로 숙의민주주의가 심화되는 시대에 개방형 플랫폼 행정으로의 전환을 뒷받침할 수 있도록 혁신형 위원회 운영모델도 도입 및 확대할 필요가 있음
 - 현재 운영 중인 시정위원회 모델의 성장과 성과에 기초하되, 보다 혁신적인 위원회 모델의 도입 및 운영을 강구할 필요가 있음
 - 특히, 정책의 현장과 밀착될 수 있고 다양한 시민계층과 이해당사자들의 참여를 대폭 확대할 수 있는 위원회 모델을 도입하는 가운데, 이러한 혁신형 위원회 모델이 활성화되고 시정 전반에 확산될 수 있도록 적극적 위원회 운영 지원체계도 확립할 필요가 있음

3_서울시 위원회제 혁신방안

1) 현행 위원회 제도의 합리적 재정비

(1) 정책의 개요

- 현재 서울시정 내에는 전문가 다수가 참여하는 법정 및 비법정의 위원회가 설치되어 운영 중임
 - 2016년 현재 서울시에는 총 187개(행정위원회 2개 포함)의 법정 위원회가 설치되어 있으며, 여기에 더해 비법정 위원회도 다수 설치·운영 중임
 - 이들 위원회에 약 4,000여 명에 달하는 다수의 다양한 전문가들이 위원으로서 참여해 시정 운영에 기여함
- 민선 5·6기 들어 시정위원회는 비약적인 성장을 거듭하며, 시정 운영 과정에서 적지 않은 기여와 소기의 성과를 창출하였음
 - 정책의 기획 또는 집행 단계에서 자문과 심의 역할을 담당하고 있으며, 주요 사회혁신정책 영역에서는 정책의 도입 및 추진과정 전반을 선도해 온 기여가 큼
 - 일부 위원회들은 제한적으로나마 이해당사자들이 참여하는 가운데 새로운 정책의제를 발굴하는 데 일정한 기여를 보임
- 시정위원회가 나타내고 있는 양적 성장 및 성과에 불구하고, 위원회를 운영하는 과정에서 여전히 많은 제약요인이 있는 점 또한 사실임
- 무엇보다도 현재의 위원회는 주어진 정책(사업)에 대해 수동적으로 자문·심의 역할을 수행하는 소극적인 수준의 역할 및 활동이 지배적임
 - 위원회 관련 조례 조사결과에 따르면, 제도적 측면에서 현재의 위원회 관련 제도는 자문 및 심의 기능 위주로 구성되어 있음⁸⁾
 - 실제로 전체 위원회 중 93.5%에 달하는 대부분의 위원회가 자문·심의 위원회에 해당함

⁸⁾ 구체적인 내용에 대해서는 보고서의 3장 4절을 참조

- 이러한 위원회 운영체계는 민간위원의 적극적 참여나 자율적인 운영을 저해하고, 이로 인해 위원회 실효성도 저하시키는 요인으로 작용됨
 - 현재의 위원회 운영에서는 대부분의 의제나 회의안건 선정, 의결사항의 이행 등 운영 전반을 행정 주도로 수행하는 것이 일반적임
 - 이는 위원들의 적극적인 관심과 참여동기를 약화시켜 회의참석을 저해하고 궁극적으로 회의 개최도 저조해지는 결과를 초래함
 - 실제, 매월 1회 이상 회의를 개최하는 등 운영에 활성화된 위원회도 있으나, 회의 개최가 저조한 위원회도 다수 존재함
 - 2016년 현재 본위원회(소위원회 제외)의 출석회의를 기준으로 회의 개최가 연 1회 이하인 위원회가 70여 개에 달함
- 위원회의 기능을 다양화하고 운영을 활성화하는 정책의 목표를 고려해 볼 때, 전문가 중심의 위원회 구성 또한 구조적 개선이 필요한 대목임
 - 현재의 위원 구성은 전체의 53% 정도가 학계나 직능 분야 전문가로 구성되어 있는 반면, 시민의 참여는 매우 제한적임
 - 위원 구성 시 전문가의 참여도 중요하지만, 시민이나 이해당사자의 목소리도 다소 반영할 수 있는 제도적 방안 강구도 필요함
- 마지막으로 협치시정을 구성하는 핵심 제도의 하나로서 위원회의 실효성을 강화할 수 있는 제도적 방안을 강구하는 노력도 필요함
 - 이 연구에서 실시한 실태조사에 의하면, 현재 위원회 회의결과에 대한 행정의 내부 보고체계는 어느 정도 정비되어 있음
 - 하지만 환류체계, 즉 위원회 운영 전반은 물론 시정 운영 전반에 관한 정보를 위원들에게 지속적으로 개방·공유하는 노력은 제한적으로 되어 있음
 - 더욱 중요한 점은 위원회 논의결과가 실제적인 정책이나 제도로 이어지는 노력이 크게 미흡하다는 사실임
- 이러한 정책여건을 고려해, 다음과 같은 몇 가지 방향으로 현행 위원회 제도와 운영체계를 합리적으로 재정비할 것을 제안함

- 현재 위원회가 기반하고 있는 기능(역할)으로부터 다양성을 강화하고, 이를 뒷받침할 수 있도록 법적·제도적 기반(조례 등)을 재정비해야 함
- 민간위원들의 주도하에 운영의 자율성이나 책임성을 강화할 수 있는 위원회 운영체계를 구축할 필요가 있음
- 위원회의 실효성이 실질적으로 향상될 수 있도록 적극적으로 이행체계를 재정립해야 함
- 아울러, 위원회 구성에서 개방성과 대표성을 획기적으로 확대할 수 있는 적절한 제도적 방안도 함께 모색할 필요가 있음

(2) 위원회 관련 법률의 재정비

- 현재 정부와 지방자치단체는 위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 법률과 조례로 규정하고 있음(*아래 박스 참조)
 - 정부의 산하 위원회는 행정안전부 소관의 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」을 설치하고 있음
 - 지방자치단체 산하 위원회에 대해서는 「지방자치법」 제116조와 제116조의 2에서 위원회의 설치·운영을 규정하고 있음
 - 상기 법률에 근거해 개별 지방자치단체에서도 위원회의 설치·운영을 관련 조례로 규정하고 있음

<서울시 위원회 설치와 운영 관련 근거법률>

- 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제2조(기본원칙)
 - 행정기관의 장은 위원회(위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관)를 공정하고 적정하게 운영함으로써 ... 민주적이고 효율적인 행정이 되도록 하여야 한다.
- 「지방자치법」 제116조(합의제행정기관)
 - 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

○ 「지방자치법」 제116조의2(자문기관의 설치)

- 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

○ 서울시의 포괄조례 성격 같은 경우에는 위원회 설치·운영 조례 외에 개별 위원회의 설치·운영을 규정하고 있는 조례도 존재함

- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 위원회 전반에 관한 사항을 규정하고 있음
- 반면, 개별 위원회 설치·운영에 관한 조례나 조례 내 개별 조항에 의해 위원회 설치·운영을 규정하고 있음

<「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 주요 내용>

○ 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 목적, 위원회의 구성과 운영 등을 포괄하되, 다음의 요소를 주요 내용으로 함

① 위원회 설치요건

- 고도의 전문적 지식이나 경험 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 경우
- 주민의사 반영과 이해관계 조정 등 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있는 경우

③ 위원회 구성

- 위원의 임기는 특별한 경우를 제외하고 최대 3년을 넘지 않도록 함
- 동일한 사람이 3개 위원회를 초과하여 위촉되거나, 동일한 위원회에서 6년을 초과하여 연임되지 않도록 함
- 위원회의 효율적 운영을 위하여 필요하면 위원회에 분과위원회, 실무위원회 등을 둘 수 있으며, 사무를 처리하기 위해 간사와 서기를 둘 수 있음

④ 위원회 운영

- 위원장은 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 위원에게 통보하여야 함
- 회의는 공개를 원칙으로 함

- 회의록 서식: 회의명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석 및 배석자 명단, 진행순서, 상정 안건, 발언 내용, 결정 및 표결 내용 등을 포함
 - 회의 출석 위원에게 수당 및 여비를 지급할 수 있음
 - 존속기한은 5년의 범위에서 위원회의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 함
- ⑤ 위원회 활동 점검: 시장 등은 매년 소관 위원회의 운영 실적과 예산집행 내용 등을 종합한 위원회 운영 평가보고서를 작성하여야 함

- 이러한 개별 조례나 개별 조항에서 해당 위원회의 설치·운영에 관한 기본적 요건을 규정하고 있음
 - 개별 조례로 설치되는 경우, 정책 자문과 심의 등의 기능을 중심으로 위원회의 기능과 구성·운영 등에 관한 기본적 요건을 규정함
 - 위원회의 구성 및 조직과 관련하여 위원 수, 임기, 선출방법, 세부위원회(기획조정위, 분과위)의 구성과 역할에 대한 개략적인 내용을 명시함
 - 개별 조항을 두고 있는 경우, 위원회의 기능과 구성, 회의운영 방식 정도로 최소한의 내용이 규정되어 있는 실정임
- 이러한 법률적 구성형식으로는 위원회가 다양한 역할을 수행하도록 뒷받침하는 위원회 활동과 권한이 구체화되어 있다고 보기 어려움
 - 이는 법정 위원회가 제한된 역할과 활동에 머무르게 함으로써 위원회 운영을 형식화하는 요소로 작용함
- 이러한 제도적 한계에서 벗어나 위원회가 다양한 활동을 활발하게 수행하기 위해서는 현행 위원회 관련 법적 여건이 체계적으로 재정비될 필요가 있음
- 우선, 위원회 운영 활성화를 위한 역할로는 주요 시책에 관한 행정부서의 자문과 심의를 수행하는 것 외에 다음과 같은 다양한 역할을 고려해 볼 수 있음
 - 정책의 현장에서 발생하는 다양한 사회문제, 이해당사자들의 정책요구 등을 중심으로 정책이제의 발굴 및 개발

- 시정의 주요 정책과 제도가 보다 협치친화적일 수 있도록 정책(제도)의 진단 및 권고
- 다양한 시민계층과 이해당사자들로부터 의견청취 및 수렴, 조정·중재
- 정책실행 과정에서의 다양한 주체들이 참여 가능한 기회와 채널의 제공
- 이와 같이 다양화된 위원회 역할모델이 실현되기 위해서는 위원회가 수행할 수 있는(필요가 있는) 다양한 활동범위도 고려하는 것이 필요함
 - 회의 개최와 같은 기초적인 활동 외에 토론회·간담회·워크숍 등 공론 및 숙의절차 시행
 - 정책(제도)의 모니터링 및 진단, 이와 관련된 연구 및 실태조사
 - 공론조사, 시민재심회의 실시 등 참여형 프로그램 운용
 - 민관예산협의 등 다양한 내용의 정책협의 절차에의 참여
 - 위원 및 위원회 간 교류·협력을 위한 사업 추진, 정책포럼 운영 등
- 이러한 새로운 역할과 활동이 실효성 있게 이루어지기 위해서는 위원(회)이 가지는 권한의 범위를 상세화하여 조례에 반영하는 것도 필요함
- 여기에는 회의소집이나 회의결과의 공개·회람 요청과 같이 위원회가 가질 수 있는 기본적 권한 외에 다음과 같은 다양한 권한을 고려해 볼 수 있음
 - 적정한 범위 내에서 적절한 절차에 입각해 정책(사업)에 관련된 주요 정보에 접근할 수 있는 권한
 - 정책평가 및 예산편성에 직·간접적으로 참여할 수 있는 권한
 - 의제개발이나 정책의 자문·심의를 원활하게 수행하는 데 필요하다고 판단되는 경우 공론화 절차를 요청할 수 있는 권한
 - 이외 행정부서와의 협의를 거쳐 의제개발이나 정책자문에 필요한 연구 및 조사 또는 요청 권한 등도 추가로 고려해 볼 직함

- 이러한 확대 및 다양화된 위원회의 역할 및 활동범위, 그리고 권한을 고려해 현행 위원회 조례의 개정을 검토함
- 우선 현행 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 ‘위원회 설치 및 운영 활성화 조례’로 전환하는 방안을 모색해 볼 필요가 있음
 - 동 조례는 단순히 위원회의 설치·운영을 관리하는 데 필요한 최소한의 규정만 명시하고 있는 실정임
 - 향후에는 위원회의 다양한 활동을 촉진·지원할 수 있는 제반 요건, 말하자면 운영 활성화를 기조로 하는 조례로 전환을 모색할 필요가 있음
- 이 경우에 기존의 「위원회 설치·운영 조례」가 존치될 필요가 있다고 판단된다면, 기존 조례와 별도로 활성화 조례를 신규 제정하는 방안도 강구해야 함
 - 위원회 활성화를 주요 목적으로 하는 새로운 조례는 「서울특별시 각종 위원회 활성화 조례(가칭)」로 함
 - 조례에는 법정 위원회의 운영·활성화 지원에 더해, 법률(조례)에 근거를 두지 않는 위원회 관련 조항을 마련하는 방안도 강구함
- 이러한 법제화 방안에 기초해 현재의 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 앞서 논의된 다양한 역할과 활동, 권한 등을 상세화함
 - 동 조례의 기본원칙(제3조)에 ‘④ 시장과 산하기관장은 위원회가 다양한 역할과 활동을 수행함으로써 운영이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다’고 명시함
 - 동 조례 제6조 다음에 ‘위원회의 주요 역할 및 활동’ 조항을 두고 ‘① 시장은 위원회가 자문·심의에 관한 행정의 요청에 응하는 것 외에도 다음과 같은 다양한 역할을 수행할 수 있도록 한다’는 조항을 마련함
 1. 정책의제 개발 및 제언
 2. 정책(제도)의 진단 및 권고
 3. 다양한 시민과 이해당사자들로부터 의견청취 및 수렴, 조정·중재
 4. 정책실행 과정에서의 참여(관여) 등

- ② 시장은 위원회가 적극적 역할을 수행하는 데 있어서 수반되는 다양한 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 노력하여야 한다
- ③ 위원회가 수행할 수 있는 활동에 대해서는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」에 명시하도록 함
- ④ 개별 위원회는 해당 위원회의 설치목적이나 성격을 종합적으로 고려해, 수행해야 하는 적정한 역할 및 활동을 설정하도록 한다
- 위원회의 역할 확대 및 활동의 다양화에 상응해 위원회(및 소속 위원)의 권한에 관한 규정 또한 좀 더 상세화하는 노력도 필요함
- 현행 조례에는 위원회의 권한에 관한 내용보다는 오히려 위원회의 책임성에 관한 규정, 관리·감독 등의 규제적 내용이 주를 이루고 있는 실정임
 - 특히, 위원회의 운영(제9조) 중 ⑤항이나 회의록의 작성 및 공개(제9조의 2), 위원회 활동·점검 등(제13조)이 이에 해당함
 - 여기에 더해 위원회 운영 공개 및 보고(제15조) 등도 위원회의 책임성을 직·간접적으로 규정하고 있는 조항에 해당함
- 상기의 조항을 반영해 위원회 관련 개별 조례나 조항에서는 해당 위원회가 수행하는 역할과 활동, 권한과 책임에 관한 사항을 가급적 상세하게 규정함
 - 동 조례 제6조 다음에 앞의 위원회 역할 및 활동에 더해, ‘위원회의 권한과 책임’에 관한 조항을 마련함
 - 앞서 위원회가 가지게 될 권한의 범위로 제시된 다양한 권한을 명시하도록 함
- 위원회 설치·운영에 관한 법률적 기반을 재정비하는 것과 관련해, 법정 위원회와 함께 비법정 위원회에 대한 법률적 기반을 정립하는 것도 필요함
 - 비법정 위원회는 그 설치와 운영을 뒷받침하는 법적 근거가 없기 때문에 ‘비법정 위원회’로 규정하고 있는 것임
 - 하지만 위원회 구성과 운영방식에 따라 비법정 위원회가 법정 위원회보다 더 활성화되어 시장위원회의 한 축으로서 다양한 역할을 담당하고 있는 실정임

- 가령, ‘사회적경제민관정책협의회’나 ‘서울복지거버넌스’와 같이 일부 비법정 위원회들은 법정 위원회보다 더 활성화되는 경우도 있으므로, 위원회들이 적극적으로 역할을 수행하도록 제도적 기반을 확립함⁹⁾
- 비법정 위원회의 운영이나 제도적 지원과 관련해, 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영 등에 관한 조례」에 「법정 위원회 이외 상설 및 비상설 위원회의 운영 등에 관한 조항을 별도로 마련하는 방안을 강구함
 - 현재 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 ‘명칭을 불문하고 서울시와 산하기관의 소관사무에 관하여 자문에 응하거나 조정·협의·심의·의결 등을 하기 위하여 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관으로서… 상설 또는 비상설 위원회에 대하여 적용한다’고 규정함
 - 이에 따라 비상설의 위원회에 대해서도 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 위원회의 지원을 위한 근거(규정)를 마련하는 것이 가능하다고 봄
- 이 경우에 「법정 위원회 이외 상설 및 비상설 위원회의 운영 등의 조항에서는 다음과 같은 요건을 중심으로 내용을 구체화하도록 함
 - ① 서울시와 산하기관은 정책을 추진하는 데 필요하다고 판단되는 경우에 법정 위원회 이외의 위원회를 설치·운영할 수 있음
 - ② 법정 위원회 이외 위원회 운영에 있어서도 공정하고 책임성 있게 논의, 협의, 의결이 이루어질 수 있도록 적절한 자들로 위원회를 구성하고 투명하게 운영하도록 함
 - ③ 서울시와 산하기관은 법정 위원회 이외 상설 및 비상설 위원회가 원활하게 운영될 수 있도록 체계적으로 관리하도록 노력함
 - ④ 동 위원회의 원활한 운영을 위하여 행정부서와 관련 민간주체(위원)들은 상호 협의를 거쳐 제도적 지원이 필요한 위원회를 정하고, ‘법정 위원회에 준하는’ 제도적 지원을 강구하도록 함

⁹⁾ 세부 내용에 대해서는 3장 3절을 참조

- ⑤ 법정 위원회 이외의 위원회 운영의 실효성을 강화하기 위해 법정 위원회와의 연계·협력을 강화함

(3) 민간주도성 및 자율성 강화를 위한 위원회 운영체계 구축

- 시민참여 요구의 확대, 속의민주주의 심화를 계기로 위원회제에서도 위원회 운영에 서의 (민간)위원의 주도성이나 자율성에 관한 요구도 확대됨
- 위원회가 민간 주도로 자율적인 운영체계를 가지기 위해서는 새로운 위원회 운영 체계 등 몇 가지 제도적 조건을 확립하는 것이 필요함
 - 단순히 행정으로부터의 자문·심의에 수동적으로 반응하기보다는 자체적으로 다양한 정책의제를 발굴·개발하고 정책을 모니터링·진단하는 절차를 강화(확립)해야 함
 - 아울러 정책의 현장 단위와 밀착되어있는 공식적·비공식적 조직, 즉 협의회나 위원회 등과 긴밀한 연계·협력이 필요함¹⁰⁾
- 우선 위원회 내부적으로도 (민간)위원 주도로 적극 운영할 수 있는 위원회 운영체계(모델)를 확립할 필요가 있음
 - 현재 분과위원회를 설치하고 있는 위원회는 본위원회 내에 분과위원회를 설치하는 운영구조를 나타내고 있음(*아래 박스 참조)
 - 일부 위원회의 경우에는 위원회 내부에 실무적 성격의 위원회(실무위원회나 실무소위 등)나 운영 회의체(운영위원회)를 설치하는 경우도 존재함

<분과위원회 운영 현황>

- 법령분석결과, 서울시 법정 위원회의 14.1%(26개)가 분과위원회를 설치
- 분과위원장은 위원 중에서 선출, 간사와 서기는 시의 관련부서 담당공무원으로 구성
- 예: 희망경제위원회(산업경제분과위, 생활경제분과위), 건축위원회(경제분과위, 사회·문화분과위, 환경분과위) 등

¹⁰⁾ 위원회 간 연계·협력에 관한 제도적 방안은 뒤에서 논의되는 '위원회 간 연계·교류 활성화'에서 상세하게 논의함

<실무위원회/운영위원회 운영 현황>

- 위원회 담당공무원 조사결과, 서울시 법정 위원회 중 11개가 실무위원회를 설치하고 있으며, 이 중 7개가 본위원회와 별도로 설치(일자리위원회, 주민참여예산위원회, 서울협치협의회 등)
 - 운영위원회를 둔 곳은 6곳이며, 이 중 2곳이 본위원회와 별도로 설치(공익제보지원위원회, 지방세심의위원회 등)
- (*전수조사이며, 185개 중 90개 위원회가 응답함)

- 주목할 점은 이들 실무위/운영위를 두고 있는 위원회들은 그렇지 않은 위원회에 비해 운영 활력이 상대적으로 높은 양상을 나타냄
 - 이러한 운영 여건을 고려해 볼 때, 향후 (민간)위원 주도의 위원회 운영을 위해 위원회 내부에 실무적 성격의 운영기구를 설치할 필요가 있음
 - 이는 이 연구에서 수행한 조사에서도 확인되는바, 위원회의 실효성을 강화하기 위한 핵심 요소의 하나로 '위원회 내 실무기구 활성화'(전체의 25.7%)를 지적하고 있음
- 물론, 모든 위원회에 실무기구를 설치하기는 불가능하므로 일정한 조건을 갖춘 위원회에 한해 위원회 내부에 적절한 운영체계를 마련하도록 함
 - 위원회 내부에 '운영위원회'를 설치하고, 이를 통해 위원회의 운영방안, 회의 개최 여부, 논의 안건, 위원들 간 교류 및 협력 등을 유도하도록 함
 - 운영위원회 구성의 일환으로 민간위원 중 일부 위원 또는 제3자를 운영간사로 선정·운영하고, 운영간사에게 수당을 지급함
 - 위원회 내부에서 해당 위원회 관련 정책 분야를 대상으로 주요 정책들을 실무적으로 논의하는 기구인 실무위원회 운영도 활성화함
- 위원회의 자체적인 의제 발굴 및 개발이 활성화되기 위해서는 조사연구 관련 기능도 보강될 필요가 있음

- 기관들과의 위원회 외부에 존재하는 해당 정책 분야의 공공 및 민간 연구기관들과의 MOU 등의 협력체계를 구축해야 함
- 일정한 조건과 역량을 갖춘 위원회에 한해 위원회의 주도로 조사연구가 직간접적으로 추진될 수 있도록 제도적 기반을 확립할 필요가 있음
- 위원회가 시정의 주요 시책을 모니터링·진단할 수 있도록 하되, 이를 위해 시정의 평가체계도 개방형·참여형 평가체계로 전환함
 - 정책의제 개발에 더해, 해당 위원회의 소관사무나 주요 시책에 대해서는 정책 모니터링 및 진단 과정에의 참여를 제도화함
 - 위원회의 민간위원들 주도로 핵심 시책 1~2개에 대해서는 매년 ‘진단과 권고’ 프로그램을 시행하고, 논의결과를 보고서로 구성함

(4) 위원회 운영에 따른 후속 이행체계 재정립

- 위원회 제도에서 개선이 고려되는 핵심 현안과제의 하나는 위원회 운영에 따른 실효성, 즉 위원회가 당초의 설립 목적대로 본연의 역할을 제대로 수행하고 있는가에 관한 것임
 - 실태조사에 따르면, 위원회의 적극적인 운영을 기대하는 시민사회 주체들의 경우 현재 위원회가 형식적으로 운영되고 실효성도 다소 미흡하다는 인식이 강함
 - 바로 이 위원회의 실효성과 직결되어있는 핵심 요소가 논의결과의 이행 여부, 특히 정책·제도로의 반영 여부라고 할 수 있음
- 현재 위원회 운영에 따른 이행은 다음의 3가지 요소로 구분되는데, 위원회마다 차이가 크고 대체로 선별적인 메커니즘에 의존하고 있는 실정임
 - 이행체계는 ① 위원회 회의 개최에 따른 행정 내부의 결과보고, ② 논의되는 사안에 대한 위원들에의 환류(feedback) 절차, ③ 논의결과(숙의)의 정책화·제도화를 위한 내부 추진절차 등 3가지 차원이 근간을 이룸

- 이러한 3차원의 후속 이행체계에 대해 현행 위원회 관련 조례는 그 일부에 대한 소정의 규정을 마련해두고 있음
- 이하에서는 이행체계를 구성하는 각각에 대해 법적·제도적 기반과 운영실태를 간략하게 살펴보고, 그 개선방안을 모색하고자 함

① 위원회 회의 개최 결과 보고체계 개선

- 회의 개최 결과에 대한 행정 내부의 보고체계는 조례에 별도 조항이 없으나, 「서울시 위원회 설치·운영 지침」에 회의 개최 결과를 보고하도록 규정되어 있음
 - 「서울시 위원회 설치·운영 지침」에서는 위원회 회의 개최 결과 보고와 관련된 결재문서 기안 시, 반드시 업무관리시스템 문서기안기를 통해 회의정보와 회의록을 등록하도록 규정되어 있음
- 이런 방식으로 통해 대부분의 경우 회의 개최 결과에 대해 전자결재 형태로 실·본부·국장에게 서면으로 보고하는 것으로 확인됨
 - 실제로 실태조사에 따르면 대체로 회의결과를 보고하고 있으나, 일부 내용을 선별해서 보고하거나 아예 보고하지 않는 경우도 있음
 - 보고는 대부분 실·본부·국장까지 이루어지고 있으나, 시장단에게 보고하는 경우도 7% 정도 존재함
 - 서면 보고에는 위원회 개최일시, 참석위원명, 진행순서, 상정안건, 결정사항 및 표결내용이 포함되어 있음

<서울시 위원회 담당공무원 대상 '사후보고체계' 조사결과>

- 회의결과 사후보고절차 여부
 - 조사결과, 1순위는 '모든 경우 반드시 보고'(83%)하는 것으로 나타났으며, 2순위는 '필요한 경우 선별적으로 보고'(13%), 3순위는 '보고절차가 없는 경우'(3%)로 나타남
 - 사후보고할 경우, 최종 보고라인과 보고방식
 - 최종 보고라인은 실·본부·국장까지가 93%로 대다수이며, 시장단까지 보고하는 경우도 7%
 - 보고방식의 1순위는 서면 보고가 78%, 2순위는 대면 보고(20%), 3순위는 유선 보고(2%)임
-
- 현재 보고체계가 지침으로만 규정되어 보고절차가 없거나 선별적으로 보고하는 경우도 일부 존재하므로, 중요 사안에 대한 시장단 보고 등을 포함해 회의결과의 보고의무에 관한 법적근거를 마련하는 것이 필요함
 - 회의결과 보고에 관한 규정을 마련하기 위해 현재 시행 중인 「위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제15조(위원회 운영 공개 및 보고 등) 다음에 '제15조의2(회의 개최 결과 보고)' 조항을 신설함
 - 등 조항에는 모든 회의결과에 대해 실·본부·국장에게 사후보고를 하며, 중요 사안에 대해서는 서면 보고 등의 형식을 통해 시장단까지 보고하도록 함
 - 여기서 중요 사안으로는 다음과 같은 내용이 포함될 수 있도록 함
 1. 다른 실·본부·국과의 협의가 필요한 경우
 2. 시정의 핵심 시책과 밀접하게 관련되어있는 경우
 3. 시민의 생활에 막대한 영향을 주거나 줄 것으로 예상되는 경우
 4. 그 밖에 시장이 중요하게 고려하고 있는 정책과 관련된 경우 등
 - 회의결과 보고 절차를 마련하는 데 있어서 위원회 제도의 총괄부서인 민관협력과의 협조체계도 마련하도록 함
 - 결재라인에 민관협력과가 '참조'할 수 있도록 함으로써 위원회 총괄 관리부

서도 회의결과를 공유할 수 있도록 보고절차를 강화해야 함

- 이를 통해 위원회 운영에 관한 민관협력과의 모니터링은 물론, 추후 회의결과 환류절차를 개선할 때 민관협력에 의한 환류방안을 모색할 필요가 있음

<「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제15조의2
(회의내용 내부보고절차) 신설조항(안)>

○ 제15조의2(회의내용 내부보고절차)

- ① 모든 회의의 개최 전과 후에는 회의내용을 실·본부·국장까지 보고한다.
- ② 중요 사안일 경우 시장단까지 보고하며, 중요 사안은 다음 각 호의 사항과 관련되는 경우이다.
 1. 다른 실·본부·국과의 협이가 필요한 경우
 2. 시정의 핵심 시책과 밀접하게 관련되어 있는 경우
 3. 시민의 생활에 막대한 영향을 주거나 줄 것으로 예상되는 경우
 4. 그 밖에 시장이 중요하게 고려하고 있는 정책과 관련된 경우 등
- ③ 보고방식은 전자결재시스템을 통해 이루어지도록 하며, 모든 보고리인에 민관협력과를 '참조'로 하여 전체 위원회 관리·운영부서(민관협력과)에 회의내용을 공유한다.

② 위원회 운영에 따른 환류(feedback) 절차의 개선

- 현재 위원회 운영을 둘러싸고 위원회들에서의 환류에 대해서는 다음과 같이 3가지 차원을 고려해 볼 수 있음
 - i) 회의 개최 전 회의정보 공유
 - ii) 회의 개최 이후 논의결과의 공유 내지 고지
 - iii) 회의에서 의결된 사안과 관련해 적극적 환류 차원에서 후속적인 정책화·제도화 관련 정보의 공유 내지 고지
- i)의 회의를 개최하기 전 회의정보 공유에 대해서는 현재 조례에 그 근거가 마련되어 있으나, 다소 제한적인 수준의 성격을 가짐

- 현 조례에는 ‘회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건을 통보’하게 되어 있으나 세부 내용을 규정하고 있지는 않음
- 이에 따라 회의정보의 공유가 단순히 회의개요를 알리는 수준에 그치는 경우가 많아 자문·심의, 의제개발 및 정책제언 등에 필요한 구체적 정보가 사전에 주어지지 않는다는 문제 제기가 있었음¹¹⁾

<「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 내 회의정보 사전공유 관련 내용>

○ 제9조(위원회의 운영)

- ① 위원장은 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 위원에게 통보하여야 한다. 다만, 긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있거나 보안과 관련된 사항 등은 그러하지 아니한다.

- 이러한 여건을 고려해 향후에는 위원회 운영이 실효성 있게 이루어지도록 사전에 상세한 회의자료를 위원들에게 공유하되, 이를 뒷받침하기 위해 공지하는 기간을 재조정하는 방안도 함께 검토할 필요가 있음
 - 회의개요를 단순 통보하는 수준에서 탈피해, 향후에는 특별한 경우를 제외하고 반드시 회의안건에 관한 세부 내용을 제공하도록 「위원회 설치·운영 조례」와 시행규칙에 관련 규정을 마련해야 함
 - 여기서 회의안건에 관한 세부 내용으로는 다음과 같은 내용을 고려할 필요가 있음
 1. 논의 의제나 안건 설정의 배경이나 목적
 2. 해당 안건에 관련된 부서의 정책추진 현황이나 실태
 3. 구체적 논의가 필요한 주요 안건의 세부 내용(자문·심의·의제발굴 및 정책제안 등)
 4. 그 밖에 회의에서 논의되어야 할 핵심 쟁점 등

¹¹⁾ 위원회 관련 간담회에서 자문 성격의 회의에서 구체적인 회의안건을 사전에 공개하지 않는 경우가 있으며, 공개하는 경우에도 아주 제한된 정보만 제공하거나 회의 당일 제공하는 경우가 빈번하다는 지적과 불만이 제기됨

- 이러한 내용의 회의자료가 사전에 충실하게 제공되기 위해서는 담당부서가 회의자료 작성에 필요한 시간을 확보할 수 있도록, 현재 ‘회의 개최 7일 전’의 규정을 ‘3일 전’으로 변경하는 방안도 검토할 필요가 있음

<「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 내 회의정보 사전공유 개정(안)>

- 제9조(위원회의 운영)
 - ① 위원장은 회의 개최 **3일** 전까지 회의일정과 안건을 위원에게 통보하여야 **하**며, **회의 안건은 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따른다**. 다만, 긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있거나 보안과 관련된 사항 등은 그러하지 아니하다.

<「각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」 내 관련 규정 개정(안)>

- 제4조(위원회의 운영)
 - ① 위원회는 위원이 출석하는 회의(화상회의를 포함한다)를 원칙으로 한다. 다만, 안건의 내용이 경미한 경우와 긴급한 사유로 위원이 출석하는 회의를 개최할 시간적 여유가 없는 경우에는 서면으로 할 수 있다.
 - ② 위원회는 분기별 1회 이상 회의를 개최함을 원칙으로 한다.
 - ③ 위원장은 회의 개최 **3일** 전까지 회의일정과 안건을 위원에게 통보하여야 **하**며, **회의 안건은 각 회의 사항을 반드시 포함하여야 한다**.
 - 1. 논의안건 설정의 배경
 - 2. 해당 안건에 관련된 부서 정책추진 여건
 - 3. 구체적 논의가 필요한 주요 안건 세부 내용(자문·심의·정책제안 등)
 - 4. 그 밖에 회의에서 논의되어야 할 핵심 쟁점 등

- ii)와 관련해서는, 현재 회의결과 환류에 대한 그 근거가 조례에 마련되어 있지만 단순 회의결과를 통보하는 수준임
 - 현재 「위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제9조의2(회의록 작성 및 공개)에는 ‘회의종료 후 15일 이내’에 위원들에게 ‘열람 및 서명’을 하도록 규정함
 - 하지만 회의결과의 열람이 의미하는 바가 다소 불분명해 회의결과에 관한 상세한 내용이 충실히 공유되는 경우가 많지 않음
 - 아울러 단순 회의결과를 전달하는 데 15일의 경과기간을 두는 것도 실효성 있는 절차의 관점에서 바람직하지 않다고 판단됨

<「위원회의 설치·운영 조례」 내 위원회 회의결과 환류 절차 관련 규정>

- 제9조의2(회의록 작성 및 공개)
 - ① 시장 등은 다른 법령·조례 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고, 다음 각 호의 사항을 포함한 위원회 회의록을 기록·보관하여야 한다.

1. 회의의 명칭	2. 개최기관	3. 일시 및 장소
4. 참석자 및 배석자 명단	5. 진행 순서	6. 상정 안건
7. 발언 내용	8. 결정 사항 및 표결 내용	
9. 그 밖에 시장 또는 위원회가 정하는 사항		
 - ④ 제1항에 따라 작성된 회의록은 회의종료 후 15일 이내에 해당 위원들에게 열람 및 서명하도록 하여야 한다.

- 회의결과 환류의 형식적 절차는 위원회 운영에 관한 참여의지를 저하시키고 논의의 지속성이나 일관성을 저해할 수 있는 요인으로 작용함
 - 특히, 회의 개최가 1년에 1~2회에 불과한 위원회의 경우 회의결과가 충분히 공유되지 않으면 위원회 운영의 지속성을 확보하기 어려움
- 이러한 여건을 고려해, 논의결과의 환류체계를 강화하기 위해서는 환류의 절차를 좀 더 분명히 하고, 그 기한도 단축하는 방안을 강구해야 함
 - 우선, 회의록을 위원들에게 ‘열람 및 서명’하도록 되어 있는 현 조례의 규정을 좀 더 적극적으로 ‘공지(고지) 및 서명’하도록 변경해야 함
 - 위원들에게 신속하게 회의결과를 환류(공유)할 수 있도록 현재 ‘회의종료 후 15일 이내’로 되어 있는 규정도 ‘7일 이내’로 변경할 필요가 있음
- iii)의 회의 이후 정책화·제도화, 더 나아가 위원회와 관련된 시정 전반에서의 지속적인 환류 절차에 대해서는 현재 조례에 관련 근거가 사실상 부재한 상태임
 - 이러한 환류절차의 강화는 위원들이 위원회 운영에 적극 참여하도록 유도하고, 양질의 정책 제언을 하는 데 효과적인 요소로 작용함

- 그럼에도 불구하고, 현재 위원회 운영에서 회의 의결사항은 말할 것도 없으며 위원들의 정책 제안들에 대한 정책·제도로의 반영 여부는 거의 환류가 이루어지지 않은 것으로 확인되었음
- 향후 좀 더 적극적인 환류체계 구축을 위해, 회의결과에 대해 위원회와 관련된 시정의 주요 정보를 주기적으로 환류하는 방안을 강구하는 것이 필요함
 - 위원회 담당부서의 의결사항이나 의제 및 정책제안이 정책화·제도화되는 프로세스에 대해 회의록이나 별도 형식을 통해 위원들에게 환류하도록 함
 - 아울러, 위원회 담당부서는 위원회와 관련된 시정의 정책 및 행사 등 주요 정보에 대해서도 위원들에게 공개할 수 있도록 해야 함
 - 여기서 담당부서에 의한 환류가 원만하게 이행되지 않을 때에는 민관협력과를 통해 간접적으로 환류하는 방안도 적극 강구할 필요가 있음

③ 논의결과(숙의)의 정책화

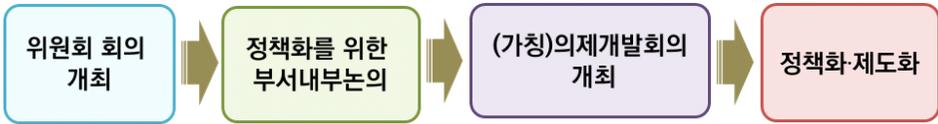
- 현재 위원회의 설치·운영 조례에는 회의결과를 위원들에게 열람하게 하는 규정은 있으나 논의결과의 이행, 즉 정책화·제도화에 관한 규정은 없음
- 실제로 다수의 위원회에서는 위원회에서의 논의결과를 정책에 적극 반영하기보다는 회의로만 그치는 등 형식적으로 운영하는 사례가 적지 않음
 - 위원회 담당자를 대상으로 한 위원회 운영실태 조사에 따르면, 선별적으로 내부 논의를 진행하거나 위원회 논의로 종결하는 것으로 나타남
 - 내부 논의절차 진행과정에서도 업무계획에 반영하는 경우는 20% 정도에 불과하고, 대부분 정책에 참조하는 수준인 것으로 확인됨

<서울시 위원회 담당공무원 대상 ‘논의결과 정책화’ 조사결과>

- 위원회 의결사안에 대한 사후조치(반영) 방법
 - 조사결과, 1순위는 대부분 선별적인 의결사안에 한해 내부 추진절차를 진행(41%), 2순위는 위원회 개최 및 논의로 종결(24%), 3순위는 모든 의결사안에 대한 내부추진 절차를 진행(22%)하는 것으로 나타남
- 내부추진절차를 진행하는 경우, 그 시행 방법과 수준
 - 시행 방법으로는 일차로 연간업무계획에 반영하는 경우는 19%이며, 정책시행을 위해 실무적 논의를 지속하는 경우가 81%인 것으로 조사됨
 - 시행 수준은 1순위가 실본부국장 결재하에 시행(53%), 2순위는 과단위에서 바로 시행(44%), 3순위는 부시장 결재하에 시행(30%)으로 나타남

- 아울러 위원회에서의 회의결과가 적극 논의되거나 정책에 반영되지 않는 구조이므로 위원회의 이행과정에 대해서도 환류가 잘 안 되고 있음
- 이러한 한계를 고려해, 위원회의 실효성 강화를 위해 논의결과가 정책이나 제도로 반영될 수 있는 적극적 이행체계를 확립할 필요가 있음
 - 자문·심의위원회의 성격상 논의결과의 정책반영은 법적 구속력을 가지는 것이 아니므로 의결내용의 합리성·타당성에 달려있는 것이 사실임
 - 위원회의 실효성을 위해 정책·제도로의 반영을 위한 위원회의 적극적 이행절차, 특히 행정 내부의 숙의·공론 절차 마련은 필요하다고 봄
- 이를 위해 위원회의 후속 이행절차 중 하나로 행정 내부에 ‘의제개발회의’(가칭)를 설치하는 방안을 검토함
 - ‘의제개발회의’(가칭)는 해당 부서가 주관하여 추진하되, 정책 추진에 관련된 다양한 주체들이 참여하는 형태로 운영해야 함
 - 해당 부서는 위원회의 환류 차원에서 ‘의제개발회의’(가칭)에서의 논의 내용도 위원들에게 공유하는 것이 바람직함

- ‘의제개발회의’(가칭)의 구성과 운영 방안
 - 회의 개최 시점: 위원회 담당부서가 안건의 정책화를 위한 내부논의를 종결한 이후부터 60일 이내에 개최
 - 회의참여 범위: 위원회 담당부서(담당관, 팀장 및 주무관), 위원회의 의제제안 위원, 실무위원(간사), 의제지원관, 민관협력과 위원회제 담당자 등



[그림 4-기] 위원회 논의결과 정책화를 위한 내부추진과정

- 신설될 ‘의제개발회의’(가칭)에 대해서도 제도화를 위해 위원회 설치·운영 조례에 관련 규정을 마련하는 방안도 검토함
 - 가령, 위원회 조례의 제9조 2항 다음에 ‘의제개발회의’(가칭)의 운영 및 공개에 관한 조항을 마련함
 - 동 조례 및 관련 시행규칙에 ‘의제개발회의’의 구성과 운영에 관한 세부 사항을 규정하도록 함

<「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 신설되는
‘의제개발회의(가칭)의 구성 및 운영’ 조항 관련>

- 위원회 설치·운영 조례의 제○○조(의제개발회의의 구성 및 운영)
 - ① 개별 위원회 담당부서는 위원회의 의결사항을 정책과 제도에 수용하기 위한 일환으로 회의가 종료된 이후 일정 기간 내에 관련 주체들이 참여하는 ‘의제개발회의’(가칭)를 개최하도록 한다.
 - ② ‘의제개발회의’의 개최기간, 참여주체의 범위, 회의안건 등에 대해서는 시행규칙에 구체화하도록 한다.
 - ③ 개별 위원회 담당부서는 ‘의제개발회의’가 종료된 후 7일 이내에 회의 결과를 해당 위원회의 모든 위원들에게 반드시 공유하여야 한다. 공유하는 내용에 다음과 같은 각 회의 사항이 반드시 포함되어야 한다.

1. 회의 개요(회의명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행순서)
 2. 상정 안건
 3. 발언 내용
 4. 의결 사항 및 이행 조치
- 위원회 설치·운영 시행규칙의 제○조(의제개발회의의 구성 및 운영)
 - ① ‘의제개발회의’의 개최는 위원회가 종료된 시점을 기준으로 내부 논의를 거쳐 60일 이내에 개최하여야 하며, 회의가 개최되기 7일 전에 회의일정과 내용을 참석자에게 공지하도록 한다.
 - ② ‘의제개발회의’ 참석자는 해당 위원회 담당부서 외에, 위원회 의제제안 위원들과 실무위원, 해당 분야 의제지원관, 민관협력과 위원회 담당자 등으로 하며, 필요하다면 협의를 거쳐 이외 관련 주체들을 참여시킬 수 있다.

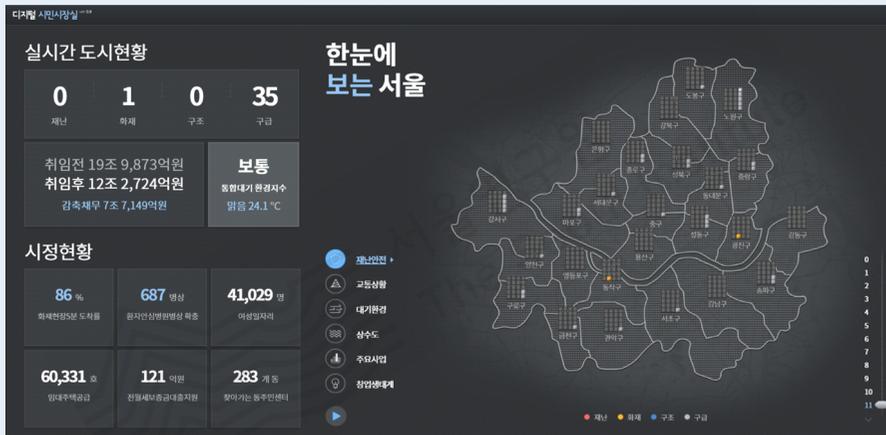
④ 디지털 기반 위원회 운영체계 구축

- 위원회 운영에 따른 이행체계를 강화하기 위해 다음과 같이 2가지 차원의 디지털 기반 위원회 운영체계를 확립함
 - 온라인 기반 위원회 운영플랫폼 구축
 - 디지털 시민시장실을 활용한 디지털 위원회 시스템 마련
- 우선 위원회 운영에 관한 행정부서의 환류가 원활하게 이루어질 수 있도록 오프라인 기반의 위원회 운영 외에 ‘온라인 기반 운영플랫폼’을 마련함
 - ‘온라인 기반 위원회 운영플랫폼’은 위원회 회의결과의 공유(환류)와 같은 단순한 정보 전달 외에 다양한 플랫폼 기능이 이루어질 수 있도록 통합적인 운영체계로 구축함
 - 여기에는 위원회 회의 관련 정보 제공, 위원회 관련 시정 주요 시책 및 행사 정보 제공, 위원회 간 교류 및 소통 플랫폼, 이외 개별 위원 관련 소식 정보 제공 등을 포함함
- 온라인 기반 운영플랫폼은 최근 서울시 ‘정보기획과’가 모색하고 있는 통합적인 정보거버넌스 구축사업과 연계하여 통합적으로 추진하도록 함

- 이와 함께 위원회의 이행체계를 강화하기 위한 일환으로 현재 도입·운영 중인 ‘디지털 시민시장실’도 적극 활용할 필요가 있음
 - ‘디지털 시민시장실’은 2017년 5월부터 운영되고 있는 사업으로, 시장집무실 내에 서울시정에 대해 실시간 정보공유가 가능한 디지털 업무환경을 구축함 (아래 박스 참조)
 - 이러한 ‘디지털 시민시장실’ 시스템에 각종 시정위원회의 구성과 운영에 관한 각종 정보가 시장실에 실시간으로 전달될 수 있도록 함
- 디지털 시민시장실에 기반한 디지털 위원회 시스템은 다음에 언급되는 2가지 내용을 중심으로 구성 및 운영함
- 우선 ‘디지털 시민시장실’의 ‘시정현황’에 위원회 관련 지표를 추가해 현재 설치·운영 중인 시정위원회 운영 전반을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함
 - ‘시정현황’의 화면에 제시된 32개의 지표에 위원회 관련 지표들을 추가하고, 이들을 그래프나 차트 등의 일목요연한 형태로 시각화함
 - 관련 지표로는 기초현황에 해당하는 위원회 기초현황, 위원 구성 현황, 위원 회별 회의 개최 및 회의참석률 현황, 예산집행 현황 등을 제시함
- 다른 한편으로 위원회의 운영에 관한 세부 사항에 대해서도 위원회와 시장실이 쌍방향으로 소통할 수 있도록 시스템을 구축함
 - 이를 통해 시정의 주요 위원회의 운영 및 후속 이행체계에 대해 시장실이 손쉽게 접근할 수 있게 함
 - 필요할 때 위원들이 위원회 운영의 적극적 이행에 관한 요구와 의견을 전달하고, 정책에 관해 제언하는 정보 채널로도 활용함

<서울시 '디지털 시민시장실' 제도>

- '디지털 시민시장실'은 서울시의 통합적인 정보뿐만 아니라 실시간 도시현황, 시정현황, 주요 사업, 여론 동향 등의 정보를 제공
 - 통합정보: 실시간 정보와 심플지도를 활용한 서울의 직관적 정보 제공
 - 실시간 도시현황: 재난안전, 교통상황, 대기환경 실시간 정보를 위치 중심으로 제공
 - 시정현황: 시정 4개년 계획, 균형성과계획을 기반으로 32개 지표 정보 제공
 - 주요사업: 서울로7017프로젝트 등 26개 주요 시책사업 정보 제공
 - 여론동향: 응답소, 홈페이지, 천상오, 소셜미디어 동향 정보 제공



<디지털 시민시장실' 메인화면>

- '디지털 시민시장실' 내의 '시정현황' 항목에는 24개 실·본부·국의 200여 개 데이터가 제공됨
 - 제공되는 데이터 사례: 기후환경본부(대기현황, 미니발전소, 전력자립률, 온실가스 감축량), 도시교통본부(자전거 대여소, 보행자 우선도로, 교통사고 사망자), 복지본부 (찾아가는 동주민센터, 공공노인요양시설) 등



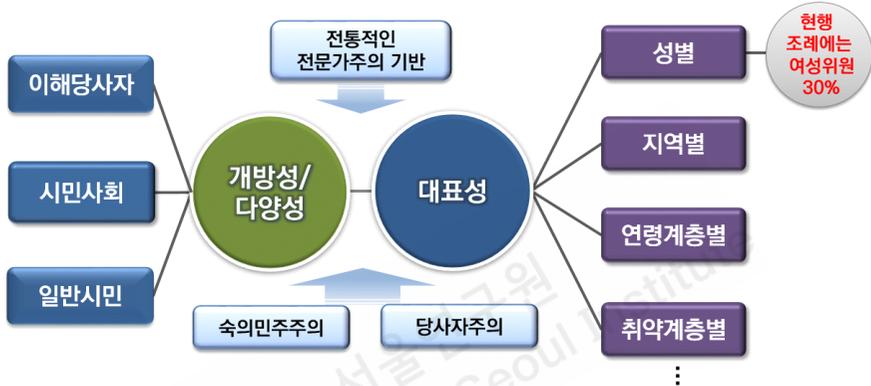
<시장현황 항목 내 '일자리 창출' 관련 정보>

- '디지털 시민시장실'을 관리하는 부서는 기획담당관, 통계데이터담당관, 공간정보담당관 등에서 데이터를 취합하고 관리
 - 기획담당관: 데이터 수집·생성
 - 통계데이터과: 데이터 조사·활용, 시각화 콘텐츠 제작, 데이터 유지·관리
 - 공간정보과: 공간데이터 조사, 공간정보시스템 관리

(5) 위원회 위원 구성에서 개방성 및 대표성 강화

- 현재 시정위원회(법정)는 전반적으로 전문가주의에 기반한 구성체계를 보여, 다양한 가치나 이해관계가 운영과정에 수용되기 어려운 구조임
 - 현재 서울시 위원회는 학계·직능단체 전문가가 전체 위원회(법정)의 53%를 차지할 정도로 전문가주의가 강력하게 작동하고 있음
 - 시민사회 소속 주체들이나 일반시민들은 전체의 20% 정도(여기서 일반시민은 6.7%를 차지)에 불과함
- 시민참여, 속의민주주의가 확대·심화되고 있는 시대에 다양한 계층·집단의 이해관계나 가치를 반영한 위원 구성이 적극 고려될 필요가 있음
 - 최근 협치 관련 정책수요 조사에 따르면 시민참여 기회의 확대, 위원 구성의 개방성과 다양성 확대, 민간 주도의 위원회 운영체계 구축 등이 위원회 제도의 발전에 우선적인 요소로 인식하고 있음

- 이 연구에서는 이러한 시대사적 요구와 정책여건을 고려해 위원회 구성의 개방성을 확대하고 대표성을 강화할 수 있는 제도적 방안을 모색함
 - 전문가주의가 지배적 원리로 작용하고 있는 현재의 위원회 제도에서 탈피해 현장주의와 당사자주의 원리를 강화함
 - 이를 위해 위원회 구성에서 개방성 내지 다양성을 대폭 확대하는 한편, 이에 기초해 주요 사회계층의 대표성도 적극 고려하는 방안을 모색함



[그림 4-8] 위원회 위원 구성의 개방성 및 대표성 강화

- 우선 일차적으로 위원회 구성에서 일반시민의 참여를 대폭 확대하는 방안을 강구해 볼 수 있음
 - 시정위원회의 위원 구성비에서 일반시민들이 차지하는 비중이 향후 3년 이내에 20% 이상이 되도록 유도해야 함
 - 여기서 일반시민의 범주에는 시민사회단체 소속이 아닌 자로 하되, 특정한 조직에 소속되지 않고 독자적으로 활동하는 활동가는 포함하도록 함
 - 특히, 기존 위원회 가운데 일반시민들의 참여가 요구되는 시민참여 기반의 위원회에 대해서는 시민들의 참여를 대폭 개선함
- 이러한 개방성 확대를 통해 정책의 대상자나 직·간접적으로 이해관계를 가진 계층이나 집단이 위원회 운영과정에 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있음

- 궁극적으로 시민사회(일반시민을 포함) 구성주체들에 기반한 위원회의 설치도 적극 강구함
 - 일반적인 자문·심의 역할보다는 공론조사나 시민배심 역할에 초점을 두는 새로운 ‘시민참여형 내지 시민주도형 위원회’를 설치해야 함
- 현재 시정 내에 설치·운영되고 있는 위원회 가운데 일반시민들의 참여 확대가 요구되는 위원회들로는 다음과 같은 위원회들이 고려될 수 있음(아래 박스 참조)
 - ① 일차적으로 이미 일반시민이 위원으로 참여하는 위원회를 기본으로 하되,
 - ② 위원회 내에 명시적으로 ‘시민(주민)’이라는 명칭을 포함하고 있는 위원회: 법령상 위원회 명칭으로 ‘시민’ 또는 ‘주민’이라는 명칭을 사용하는 경우
 - ③ 위원회의 설치목적이나 역할을 고려하여 시민들의 참여가 중요하게 고려되어야 하는 위원회
 - ④ 시민참여와 현장소통을 강화할 필요가 있는 위원회: 민생해결, 혁신시정, 소통시정, 서울미래상의 공약사업과 관련된 경우

<일반시민들의 참여가 요구되는 위원회>

- ① 일반시민이 위원으로 참여하고 있는 위원회(14개/465명)
 - 주민참여예산위원회(297명), 어린이·청소년참여위원회(100명), 상수도요금조정심의위원회(23명), 시민건강위원회(20명), 녹색서울시민위원회(9명), 어린이·청소년인권위원회(6명), 보육정책위원회(2명), 친환경무상급식지원심의위원회(2명), 국공립어린이집확충심의위원회(1명), 동물복지위원회(1명), 갈등관리심의위원회(1명), 수도물평가위원회(1명), 택시정책위원회(1명), 학자금대출이자지원심의위원회(1명)
- ② 위원회 내에 명시적으로 시민(주민)을 명칭으로 포함하는 위원회(16개)
 - 녹색서울시민위원회, 물순환시민위원회, 민주시민교육자문위원회, 버스정책시민위원회, 북한이탈주민지원지역협의회, 시민건강위원회, 시민인권침해구제위원회, 시민참여예산위원회, 시민청운영자문위원회, 열린광장운영시민위원회, 외국인주민맞다문화가족지원협의회, 주민투표청구심의회, 주민투표청구심의회, 청계천시민위원회, 한강시민위원회, 희망온돌시민기획위원회

- ③ 위원회 설치목적상 시민참여가 중요하게 고려되는 위원회(6개)
 - 교통방송시청자위원회, 녹색서울시민위원회, 북한이탈주민지원지역협의회, 서울협치협의회, 시민공익활동촉진위원회, 시민참여예산위원회
- ④ 시민참여와 현장소통을 강화한 위원회(28개)
 - 민생해결 공약사업 관련(14개): 친환경무상급식지원심의위원회, 희망은돌시민위원회, 사회복지위원회, 장애인인권증진위원회, 성평등위원회, 국공립어린이집확충심의위원회, 공공주택통합심의위원회, 일자리위원회, 청년일자리거버넌스, 근로자권익보호위원회, 희망경제위원회, 대부업관계기관협의회, 교통위원회, 도시공원위원회
 - 혁신시정 공약사업 관련(8개): 마을공동체위원회, 외국인주민맞다문화가족지원협의회, 사회적경제위원회, 공유촉진위원회, 에너지정책위원회, 인권위원회, 도시디자인위원회, 건축위원회
 - 소통시정 공약사업 관련(2개): 시민청운영자문위원회, 주민참여예산위원회
 - 서울미래상 공약사업 관련(4개): 지속가능발전위원회, 미래유산보존위원회, 마곡산업단지정책심의위원회, 도시농업위원회

- 협치친화적인 위원회제와 관련해 위원 구성의 개방성과 더불어 고려해야 할 다른 요소는 위원 구성에서의 다양한 사회계층의 대표성 측면임
 - 현재 위원회 관련 법률의 시행령(제4조)에서는 위원들이 성별, 지역별, 직능별로 균형성을 고려하도록 규정하고 있음
 - 「서울시 위원회 설치·운영 조례」(제3조)에서는 위원회가 성별, 직능별 균형성 정도를 인배하도록 규정하고 있음
- 위원 구성의 대표성 강화를 위해 현재의 성별, 직능별 대표성 외에 연령, 계층, 지역별 대표성과를 적극 고려하도록 함
 - 대도시인 서울의 경우, 광역적 차원 외에 기초자치단체를 중심으로 한 지역사회가 협치의 중요한 차원으로 작용함
 - 이러한 기본적 행정체계 위에 지역사회 기반 협치시스템이 구축되고 있으므로, 위원 구성에서도 지역별 대표성을 확립하는 것이 바람직함

- 아울러, 다수의 정책이나 제도는 청소년 및 청년, 노인 등 연령계층별로 차별적인 여건이나 정책수요가 고려되어야 함
- 지역별 대표성의 경우 현재 지역사회를 중심으로 다양한 협치사업들이 추진되고 있으므로 이와 연계해 대표성을 반영할 수 있음
 - 현재 자치구별로 시민협력플랫폼, 주민자치위원회, 자치구별 협치회의, 마을계획단 등 다양한 협치 관련 조직들이 설치·운영되고 있음
 - 시정 단위 위원회를 구성할 때 이러한 지역사회 기반 협치조직들을 통해 지역을 대표할 수 있는 위원들을 추천하는 제도적 절차를 마련함
- 연령별 대표성의 경우 현재 위원 구성이 중년층(40대와 50대) 중심으로 이루어져 있으므로, 배제된 연령의 고른 참여를 유도해야 함
 - 연령별 대표성과 관련해 현재 청년정책 영역에서는 위원회에서 청년참여에 관한 의무비율 기준을 강력하게 피력하는 중임
 - 실제로 2017년 서울시 청년의회가 발표한 ‘2018 서울시 청년정책의 발전을 위한 주요과제 제안’에서 서울시의 각종 위원회 내 청년 참여 의무비율이 제안되어있음
 - 시정위원회 구성 시, 현재 청년정책에 관여하는 주요 조직들을 통해 청년을 대표할 수 있는 위원들을 추천하는 제도적 절차를 마련하였음
- 위원 구성에서 일반시민의 참여와 관련해 제도의 원활한 운영을 위해 ‘개방형 위원 풀제’를 검토함
 - 온·오프라인상의 신청 및 등록 절차를 통해 민주시민으로서의 소양과 최소한의 역량을 갖춘 사람을 대상으로 시민위원 풀을 구성함
 - 시민위원 풀은 서울시 인구의 약 0.01%~0.02% 수준인 1~2천 명 정도의 규모로 구성함
 - 이 시민위원 풀은 ‘협치서울 시민회의’¹²⁾로 구성하며, 이를 토대로 시정의 각종 위원회에서 시민위원들을 구성하는 데 활용함

12) ‘협치서울 시민회의’(가칭)에 대해서는 후술하는 혁신형 위원회 중 ‘시민참여기반 위원회 설치·운영’을 참조

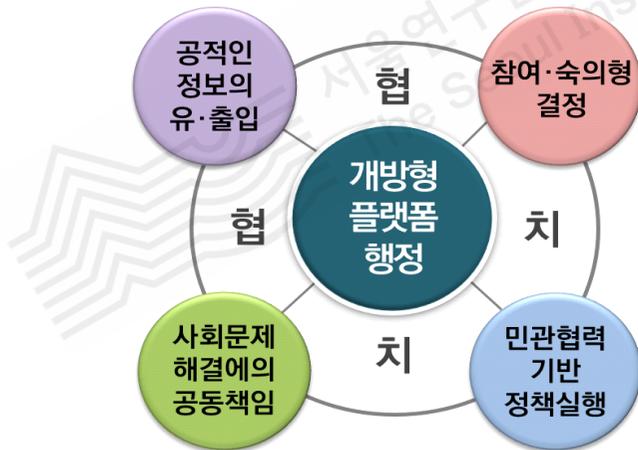
<개방형 위원 풀 구성 관련 참고자료>

- 현재 정부와 서울시는 다양한 형태의 인력풀을 운영하고 있는 실정
- 서울시의 자체 인력풀: 「민간 인적자원 네트워크 시스템」에서 위원 인적사항(현직 및 주요경력 등) 등 확인 가능
- 정부의 주요 인력풀
 - 국가인재 DB: 약 25만 명에 달하는 인력풀로, 인사혁신처 인재정보기획관 인재정보담당관에서 운영
 - 여성인재 DB: 약 6만명으로 구성된 인력풀로, 여성가족부 여성정책국 여성인력개발에서 운영
 - 장애인 인력풀: 한국장애인재단 등에서 관리하는 장애인 전문가 인력풀
- ‘개방형 위원 풀’의 구성과 관련해, 민주시민으로서 소양과 역량을 갖춘 시민들이 선정될 수 있도록 합리적인 절차와 기준을 마련하도록 함
 - 공모절차, 즉 신청 및 소정의 간략한 심의절차를 거쳐 1차로 대상자를 선정(2~3배수)하고, 다시 추첨을 통해 최종 시민위원을 선정함
 - 시민위원은 성별/지역별 안배를 통해 구성하는 것을 기본으로 하되, 가급적 연령계층별 대표성도 반영할 수 있도록 구성함
- 선정된 시민위원들은 서울시의 협치추진단 사무국이 개설·운영하는 ‘시민협치학교(가칭)’의 교육과정을 반드시 이수하도록 함
- 다수의 위원들로 구성된 위원회의 속성상 위원 선정과 원활한 위원회 운영을 위해서는 온라인 기반 DB 구축이 필요함
 - 시민위원으로 참여하고자 하는 사람들에게 대해 온라인을 통해 기초정보를 입력하게 하여 ‘서울사랑시민’(가칭)이라는 DB를 구축함
 - 이 가운데 소정의 선정절차를 거쳐 시민위원으로 선정된 시민들을 대상으로 별도의 DB인 ‘서울시민위원 DB’를 구축함

2) 혁신형 위원회 모델의 도입 및 확대

(1) 정책의 개요

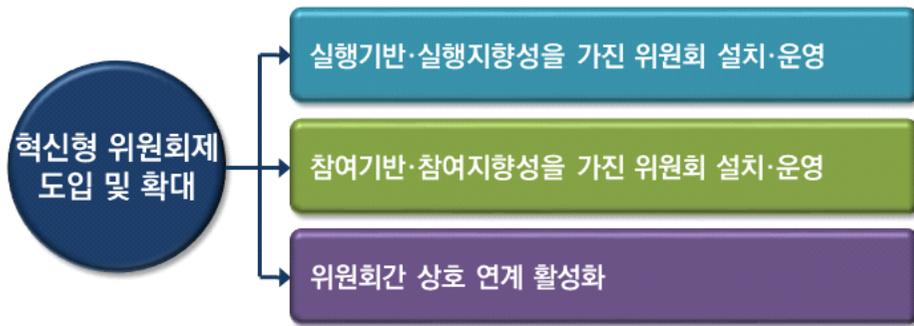
- 사회가 고도화되고 시민의식이 성숙함에 따라 사회적 가치와 이해관계가 다변화되고, 지역사회 내 수많은 현장에서 다양한 사회문제들이 초래되고 있음
- 이에 따라 민선 5·6기 들어 시정 전반에 시민참여와 속의가 점차 사회운영의 중요한 원리로 대두되고, 이에 상응해 행정환경에서 질적 변화도 전개 중임
 - 대의제의 한계를 극복하고자 시민들의 참여를 확대하고, 개방적이고 자유로운 속의·토론, 공론 절차를 강화하는 속의민주주의(deliberative democracy) 시대로 전환되는 추세에 발맞춰야 함
 - 행정영역에서도 정부나 지자체가 다양한 차원의 플랫폼 역할을 수행하는 ‘개방형 플랫폼 행정’이 도입 및 확산되는 추세임



[그림 4-9] 개방형 플랫폼 행정체계

- 이러한 행정환경의 변화는 현재와 같은 전문가주의에 기반하고 자문·심의 기능이 중심이 되는 위원회 모델로부터 질적 변화를 요구하는 요인임
- 무엇보다도 시민(주민)들의 생활과 밀착된 정책 현장을 중심으로 다양한 의제들이 발굴되고 정책화될 수 있는 위원회의 운영체계가 긴요함

- 현재의 시정위원회는 주어진 정책에 대한 자문·심의 역할 위주의 기능주의와 전문가주의를 지배적 원리로 하여 시정발전에 기여하고 있음
- 한편, 구체적인 정책현장과 결부되어있는 미시적이고 사회적가치 지향의 의제, 생활세계에 바탕을 둔 다양한 사회문제형 의제를 위원회 주도로 발굴·정책화하는 노력은 상대적으로 미흡함
- 이러한 변화 속에서 전문가주의에만 의존하기보다는 다양한 시민들의 가치와 요구가 정책에 투입될 수 있는 위원회 운영체계의 필요도 날로 확대되고 있음
 - 과거 정책의 숙의과정에서 체계적으로 배제되던 이해당사자들이 적절한 방식으로 정책에 관여할 수 있게 하는 소위 ‘당사자주의’를 강화할 필요가 있음
 - 다양한 시민 주체들이 적절한 역할과 절차에 기반해 위원회 제도에 참여할 수 있는 ‘(시민)참여성’도 대폭 강화하는 것이 필요함
- 이러한 여건을 고려해, 위원회의 구성과 운영체계 측면에서 기존의 위원회와 다른 혁신형 위원회 모델의 도입과 확대를 모색해야 함
 - 이는 앞서 언급한 개방형 플랫폼 행정으로의 전환 속에서 그 결절지점에 해당하는 위원회의 참여성과 숙의성 개선에 기여할 수 있음
 - 위원회가 이를 통해 좀 더 미션지향적·의제지향적인 위원회로 거듭나는 데도 크게 일조할 것으로 기대됨
- 이러한 제반 여건을 고려해 혁신형 위원회 모델의 도입은 다음과 같이 3가지 방향으로 추진할 필요가 있음
 - 정책의 실행기반 내지 실행지향성을 대폭 강화할 수 있는 위원회의 설치 및 운영체계 정립
 - 시민참여 기반 내지 시민참여 지향 위원회의 설치·운영
 - 아울러, 위원들의 상호 교류는 물론 위원회 상호 간의 연계를 활성화할 수 있는 제도적 방안도 모색



[그림 4-10] 혁신형 위원회제 모델의 도입 및 확대 방향

(2) 실행기반(지향) 위원회의 확대

- 현재 시정위원회의 대다수를 차지하고 있는 자문·심의위원회에서 탈피해, 정책 실행과정에서의 관여를 대폭 강화한 실행 기반 위원회를 모색할 필요가 있음
 - 정책의 기획단계를 중심으로 한 수동적 형태의 자문·심의 역할에 더해 위원회가 정책을 실행해가는 과정에까지 적극적으로 관여하는 혁신적 위원회를 적극 확대하도록 함
- 현재 서울시에서 설치·운영하고 있는 위원회 중 소수 위원회가 이러한 실행기반 내지 실행지향의 위원회 성격을 가지고 있음
 - 비법정 위원회에 해당하는 ‘서울복지거버넌스’나 ‘사회적경제민관정책협의회’가 실행기반 위원회의 성격을 가짐
 - 법정 위원회의 경우에도 ‘원전하나줄이기 시민위원회(에너지정책위원회)’ 사례는 실행지향성을 강하게 내포하는 위원회에 해당함
- ‘서울복지거버넌스’나 ‘원전하나줄이기 시민위원회(에너지정책위원회)’는 정책실행 과정에서 시민 다수의 참여가 요구되는 위원회 사례에 해당함
 - ‘서울복지거버넌스’의 경우 보육·자활·장애인·청소년·노인복지 등의 다양한 복지 분야를 중심으로 현장에서 활동하는 복지사의 처우개선 당면은 정책의제로서 위원회를 견인하는 동력으로 작용함

- '원전하나줄이기 시민위원회'는 시민단체, 기업, 종교계 등을 중심으로 구성되어 있으며, 시민단체, 풀뿌리단체, 상공인 등 에너지 소비주체들의 참여와 협력을 통해 안건이 정책화되고 실행됨
- 도시재생 정책에서 '주민협의체' 또한 주거재생의 현장과 밀착되어 실행지향성 내지 실행기반을 가진 위원회의 다른 주요 사례라 할 수 있음
 - '주민협의체'는 지역주민으로 구성된 조직으로서 지역주민의 입장을 대변하고, 공공과 주민 간 가교역할을 하며, 계획 수립 시 의견을 제시하고 세부 사업에 직접 참여하기도 함
- 이들 실행기반 위원회들은 비법정 위원회임에도 불구하고 활발한 운영을 통해 정책이 추진되는 과정에 적극 관여하는 모습을 보이고 있음
 - 실행기반 위원회들은 구체적인 정책 현장에 밀착되어 다양한 사회문제를 발굴·공론화하고 이를 사회의제나 정책의제로 개발함
 - 정책이 실행되는 과정에서도 직·간접적으로 관여하면서 정책의 실효성을 강화하는 데도 기여하고 있음
- 실행기반 위원회가 가지는 잠재력은 일차적으로 위원 구성의 특성에 기인한 바가 크다고 볼 수 있음
 - 위원들은 주로 해당 정책영역의 현장에서 활동하면서 일정한 사회적가치 지향성과 정책적 이해관계를 가진 당사자에 기반을 두고 있음
 - 아울러 정책영역 내부에 다양한 세부 영역이 존재함으로써 영역 간 상호연계와 이를 통한 시너지를 창출할 수도 있음

<실행기반 위원회 주요 사례: 서울복지거버넌스와 사회적경제민관협의회>

① 서울복지거버넌스 사례

- 2014년 1월 '서울복지거버넌스 선언문' 발표 이후, 사회복지법인, 사회복지종사자, 서울시사회복지사협회, 서울시 복지재단, 서울시 공무원 등이 광범위하게 참여하는 민관협의체 성격의 (비법정)위원회 형태로 운영
- 지역사회, 어르신, 장애인, 자활, 정신보건, 여성복지, 보육, 가족, 아동, 외국인주민

등 10개 분야로 구성된 ‘분과위원회’와 기획조정위원회, 실행위원회로 구성되며, 분과 별로 월 1회 정기회의를 개최

- 복지전달체계에 있는 시설관리자, 현장실무자 등 다양한 복지 관련 주체들이 이해관계를 중심으로 인적·조직적 네트워크를 형성하고 있으며, 현장성 있는 소통채널도 구축함
- 정책을 기획하는 단계에서 분과위원회와 관계부서가 함께 의제를 형성하고, 정책 실행단계에서는 분과위에서 만든 틀을 기초로 하여 부서에서 정책을 실행하는 구조임

② 사회적경제민관협의회 사례

- 2013년 3월, 사회적경제 정책 수립을 위한 협의기구로서 비법정 위원회인 ‘사회적경제민관정책협의회’가 설치
- 사회적기업당사자협의체, 지역협의체, 중간지원조직 등에 소속된 위원들로 구성되어 있고, (사)서울사회적경제네트워크가 간사 역할을 수행하며, 월 1회 정기회의를 개최
- 다양한 주체들이 일정한 대표성을 가지고 협의회에 참석해, 행정과 공동으로 정책을 생산하고 집행과정에도 참여해 정책을 모니터링함
- 지자체의 대표성을 가진 위원으로 구성되어 있어, 책임 있는 논의가 이루어지며 정책 집행과정에 관심을 갖고 개입

- 이와 같은 긍정적 기대효과를 고려해, 위원회 제도 개선의 일환으로 실행기반 위원회의 설치 및 운영을 좀 더 확대·활성화하도록 함
- 실행기반 위원회는 다음과 같은 분야를 중심으로 도입·활성화를 모색함
 - ① 다수의 시민 또는 지역사회 주민들의 직·간접적 참여가 정책(사업)의 실행과정에서 중요하게 작용해야 하는 분야
 - ② 정책(사업)에 관련된 이해관계나 요구가 정책에 충실하게 반영되어야 하는 분야
- 이러한 실행기반 위원회는 일차적으로 비법정 위원회 형태로 설치해 시범적으로 운영하되, 다음과 같은 다양한 역할을 수행하도록 함
 - 의제발굴
 - 정책에 대한 의견수렴

- 주요 정책에 대한 민관 간의 협의 - 정책모니터링
- 정책의 성과 확산 - 이외 법정 위원회와의 연계 등
- 동 위원회 설치에 앞서 언급한 우선적 도입 분야나 기대효과를 고려해 설치하되, 민간의 발의에 의해서도 설치할 수 있도록 제도의 개방성을 확보해야 함
 - 이 위원회의 성격을 고려 시, 시정 차원은 물론 서울시 산하기관(투자·출연 기관·사업소 등)이나 자치구 차원에서도 설치 활성화에 대한 모색이 필요함
 - 민간의 발의로 설치하는 경우에는 신청주의에 의거하되, 소정의 절차를 거쳐 일정 조건을 충족하는 경우에 한해 설치를 허용하도록 함
- 실행기반 위원회의 경우, 위원 구성의 절반 이상은 정책에 직간접적 이해관계를 가진 주체들 또는 일반시민들이 참여할 수 있도록 구성함
 - 신청은 특정한 정책 분야에서 사회적·공익적 차원의 정책의제들을 광범위하게 발굴·논의하고자 하는 주체들로 함
 - 적어도 10개 이상의 단체, 100인 이상의 발기인으로 하여 민간 중심의 정책협의체를 구성하고, 이 정책협의체를 주도로 위원회 신청절차를 진행함
- 위원회 설치의 적정성을 심의할 수 있도록 신청계획을 제출하며, 이 경우에 신청계획은 위원회 설치·운영계획으로 함
 - 신청계획에는 위원회 구성계획, 위원회의 역할, 연간 운영계획, 행정주체의 참여와 지원, 기존 위원회와의 관계 등을 구체화하도록 함
- 심의절차를 이행(완료)한 신청계획에 대해서는 공식적인 형태의 ‘민관정책거버넌스’(가칭 ‘○○○민관정책거버넌스’)를 구성·운영하도록 함
 - 심사는 신청계획에 제시된 민관정책거버넌스 구성의 타당성, 참여주체의 적정성, 운영계획의 적정성 등을 중심으로 함
 - 선정된 위원회에 대해서는 운영계획에 의거해 운영비를 지원하며, 담당부서는 민관정책거버넌스의 구성 및 운영에 적극 참여·지원하도록 함
- 마지막으로 실행기반 위원회의 설치·운영을 촉진하기 위해 절차와 지침을 정립하고, 적절한 운영지원체계를 마련함

(3) 시민참여 기반 위원회(Citizens' Advisory Committee) 설치·운영

- 시정 전반에 시민(주민) 참여가 확대되고 있는 시정환경을 고려해, 시민참여 기반 내지 시민참여형 위원회 설치를 모색함
- 현재 시민참여예산위원회나 주민자치위원회가 이러한 시민참여에 기반한 위원회의 대표적인 사례에 해당함
 - 시민참여예산위원회는 시민이나 자치구민, 지역의 활동가들로 구성되어 여러 과정을 통해 제안된 사업의 심의·조정·결정 역할을 수행함
 - 이와 유사하게 주민자치위원회 또한 동 단위 지역사회 주민들로 구성된 25명 내외의 위원들로 구성·운영되고 있음(*아래 박스 참조)

<시민참여예산위원회 사례>

- 시민참여예산위원회는 2016년 현재 233명(정원 250명)의 위원과 9개 분과위원회로 구성됨(분과별 23~28명)
- 시민참여예산위원회는 9개의 ‘분과위원회’와 분과별 심의결정 사항을 정리하는 ‘운영위원회’, 그리고 시민참여예산위원회를 지원하는 ‘지원협의회’로 구성됨
 - 운영위원회는 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최, 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견 심의·조정·결정 등을 수행
 - 지원협의회는 참여예산제홍보, 예산 관련 토론회·공청회·워크숍 개최, 예산학교 운영, 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제 운영 지원 등을 수행

<주민자치위원회 사례>

- 주민자치위원회는 지역주민의 문화·복지·편익을 증진시키고, 주민자치의 기능을 수행하기 위해서 설치·운영함
 - 주민자치위원회는 자치회관 등의 설치 및 운영, 주민의 문화·복지·편익증진, 주민의 자치활동 강화 등의 기능을 수행
 - 통상적으로 월 1회 정도 정기회의를 개최하고 있음
- 주민자치위원회 위원의 구성은 자치구별로 차이가 있으나,¹³⁾ 평균 약 25명 정도의 위원이 활동하고 있고, 동 단위의 지역 주민들로 구성됨

- 향후 속의민주주의로의 점진적 전환을 고려해 시민참여 기반 위원회를 현재와 같은 최소한의 수준을 넘어 시정 전반으로 확대해 가도록 함
 - 동 위원회는 시정 전반에 시민들이 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 시정에 대해 적극적인 관심과 협조를 유도하는 계기로 작용할 것임
 - 또한 시민들의 지지나 합의가 요구되는 시정의제들에 대해서는 공론조사나 시민배심의 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대됨
- 동 위원회는 다음과 같은 조건들 중 전부 또는 일부를 충족하는 경우에 도입을 고려하는 것이 바람직하다고 판단됨
 - ① 일반시민의 창의적 시책 아이디어나 정책 제안들을 적극 수용 또는 활용하고자 하는 경우
 - ② 다수시민의 의견과 요구를 고려해 정책을 결정하는 것이 바람직하다 판단되는 경우
 - ③ 정책을 둘러싸고 시민들이나 이해당사자의 찬성과 반대가 대립하는 경우
 - ④ 정책(사업)을 추진하는 과정과 그 결과를 다수의 시민들이 참여해 모니터링하거나 평가가 필요한 경우
- 시민참여 기반의 위원회는 다음과 같은 3가지 방식의 도입방안을 검토함
 - ① 현재 운영 중인 시정위원회의 위원 구성에서 일반시민의 참여 확대
 - ② 광역적 차원의 시민참여 기반 위원회 설치
 - ③ 의제별 시민참여 기반 위원회 설치·운영
- ① 현행 설치·운영 중인 주요 시정위원회의 위원 구성에서 일반시민의 참여를 확대함
 - 현재 설치·운영 중인 자문·심의 위원회 가운데 일정한 조건에 해당하는 위원회에 대한 시민위원들의 참여를 대폭 확대함
 - 전체 위원 중 일반시민이 차지하는 비중이 전체의 20% 이상이 되도록 위원 구성을 유도함

13) 자치구별로 '주민자치센터 설치 및 운영 조례'가 제정되어 운영 중임

- 일반시민들의 참여 확대가 필요하다고 판단되는 위원회로는 다음과 같은 기준을 고려해 볼 수 있음
 - ① 일차적으로 이미 일반시민이 위원으로 참여하는 위원회를 기본으로 함
 - ② 위원회 내에 명시적으로 ‘시민(주민)’이라는 명칭을 포함하고 있는 위원회: 법령상 위원회 명칭으로 ‘시민’ 또는 ‘주민’이라는 명칭을 사용하는 경우
 - ③ 위원회의 설치목적이나 역할을 고려해, 시민들의 참여를 중요하게 고려해야 하는 위원회
 - ④ 시민참여와 현장소통을 강화할 필요가 있는 위원회: 민생해결, 혁신시정, 소통시정, 서울미래상의 공약사업과 관련된 경우
- ② 시민참여 기반의 혁신형 위원회로서 광역적 차원의 위원회를 설치·운영
 - 일정한 대표성을 확보한 ‘시민위원들’로 구성된 시민참여 기반 위원회에 해당하는 ‘협치서울시민회의’(가칭)를 설치함
 - ‘협치서울시민회의’(가칭)는 시민위원 1,000~2,000인 규모의 상설위원회를 구성하되, 10개 이상의 분과위를 설치함
 - 분과위별로 2~5인 정도의 운영위원(또는 실무위원)을 선정하고, 이 위원들로 구성된 운영위원회(또는 실무위원회)를 구성·운영함
- ‘협치서울시민회의’(가칭)의 위원 구성(선정) 방안
 - 시민위원들은 기본적으로 공모절차를 거쳐 선정하되, 시민참여 기반 위원회라는 점을 감안해 지역별/성별/연령계층별 대표성을 적극 고려해야 함
 - ‘협치서울시민회의’(가칭)에 참여하고자 하는 시민들을 대상으로 공모절차를 거쳐 대상자를 1차로 선정(2~3배수)하고, 다시 추첨을 거쳐 최종 시민위원들을 선정함
 - 선정된 시민위원들은 성별·지역별 안배를 통해 구성하는 것을 기본으로 하되, 가급적 연령·계층별 대표성도 반영할 수 있도록 구성함
- 혁신형 위원회의 하나로 모색되는 ‘협치서울시민회의’(가칭)는 다음과 같은 역할을 수행함

- 도시발전과 시정향상에 기여할 수 있는 다양한 창의적·혁신적 정책아이디어의 발굴·제안
- 주요 정책의제나 이슈에 대해 시민들의 의견을 수렴하는 ‘공론조사’(deliberative poll)
- 중요한 공공정책 의제에 대해 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 정책권고안을 도출하는 시민배심 기능의 수행
- 최근 시정 내에 도입될 예정인 새로운 시민참여예산 절차의 하나로서 ‘민관예산협의 절차’에도 적극 참여
- 이외에도 시정 주요 시책이나 제도에 대한 상시 모니터링 수행 등

<공론조사(deliberative poll) 관련>

- 공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 지닌 시민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보를 제공하고 토론하여 참여자 의견을 조사하는 절차
- 공론조사는 적용 준비(기획실무팀 구성, 주관기관 선정) → 공론조사의 구성(토론진행자, 여론조사기관, 전문가패널 구성) → 1차 의견조사(표본 대상 여론조사) → 토론회(주제발표 및 토론개최) → 2차 의견조사 → 조사결과 분석·작성 및 공표(공론조사 결과에 대한 분석, 보고서의 작성과 공표)의 프로세스로 진행
- 공론조사의 주요 사례로는 사용 후 핵연료 관리방안을 위한 공론조사 존재
 - 2015년 6월 29일 공론화위원회는 각종 토론회와 포럼, 설명회, 설문조사, 공론조사, 온라인 의견수렴 등을 통해 사용 후 핵연료 관리방안에 관한 논의
 - 제주도를 제외한 전국 19세 이상 성인남녀 2,321명을 개별 면접조사 후 이들을 대표하는 175명을 선발하고, 이들에게 사용 후 핵연료와 관련된 내용에 대해 학습 자료와 시간을 제공한 다음 의견을 제시하도록 함
 - 주요 논의의제로는 ① 사용 후 핵연료 관리방안, ② 사용 후 핵연료 관리시설 건설 및 운영지역 지원방안, ③ 사용 후 핵연료 관리방안을 위한 평가기준, ④ 사용 후 핵연료 보관 및 저장(소내 분산방식 vs 소외 집중방식) 등
 - 사용 후 핵연료 처분장과 지하연구소(URL), 처분 전 보관시설을 한곳에 모아 관리해야 한다는 내용을 중심으로 한 권고안을 정부에 제출

<시민배심제(citizens' jury) 관련>

- 시민배심제는 선발된 소수의 시민들이 중요한 공공문제에 대해 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고, 정책권고안으로 제출하는 모델
- 시민배심제는 의제설정 → 시민배심원단회의 운영위원회(4~5명) 구성 → 시민배심원단회의 1차 운영위원회 개최(약20인 규모로 시민배심원단 구성, 질문의제 검토) → 시민배심원단회의 2차 운영위원회 개최(질문의제 확정, 정책권고안 작성) → 정책권고안 발표의 프로세스로 진행
- 시민배심제의 주요 사례로 수원시 시민배심원단 광고역 역명 결정 존재
 - 시민배심원단은 신분당선 연장선(정자~광고) 구간 중 광고신도시 SB05역 주변(센트럴타운, 에듀타운) 주민과 SB05-1역 주변(웰빙타운, 가재울마을) 주민들이 서로 광고역 명칭을 사용하겠다는 의견 대립을 조율하기 위해 마련
 - 시민배심원은 만 19세 이상의 수원 시민 중 예비배심원 100명을 선정하고, 사안별로 10~20명 정도를 배심원으로 위촉해 평결하는 풀(pool)제로 운영
 - 시민배심원 20명은 변호인과 광고 주민 등이 참석한 시민배심법정을 통해 최종 평결

- 이 위원회를 통해 공론조사나 시민배심이 요구되는 주요 정책의제나 시책(사업)들을 대상으로 위원회를 개최하고 공론과정을 진행함
 - 매년 주요 사회의제나 참여한 의견 대립이 있는(예상되는) 정책이슈를 대상으로 적어도 2건 정도의 의제를 선정해 위원회를 개최함
 - 중요 정책의제가 새롭게 발굴될 경우에도 관련 주체들과 협의를 거쳐 추가 위원회를 개최함
- 공론조사나 시민배심 기능 수행을 위한 적절한 위원회 운영체계에 대해서는 별도로 후속 논의를 거쳐 구체화함
- ③ 광역적 차원의 시민참여형 위원회와 별도로 정책 분야별 또는 의제별로도 시민 참여 기반의 위원회를 설치·운영함
- 이 위원회 모델의 도입을 위해 주요 사회의제나 시정의제별로 ‘○○○ 타운미팅’

(가칭)을 설치·운영함

- 위원회 설치가 고려될 수 있는 의제들로는 광화문광장 조성, 미세먼지 대책, 한강수자원 이용, 용산공원 조성, 대중교통요금 등 공공서비스 요금결정 등을 예시적으로 고려해 볼 수 있음
- 의제별 시민참여기반 위원회(이하 의제별 위원회)의 역할로는 다음과 같은 요소를 고려해 볼 수 있음
 - 특정 분야의 주요 사회의제나 시책에 대해 시민배심 기능 수행
 - 주요 시책이나 제도를 대상으로 ‘시민참여형’ 모니터링과 평가 수행
 - 합의회의(consensus conference) 개최·운영: 주관기관 및 프로젝트 관리자 선정 역할(*아래 박스 참조)

<시민합의회의(consensus conference) 관련>

- 시민합의회의는 전국 각지에서 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정주제에 대해 전문가들과의 질의응답을 거친 후 권고안을 발표
- 시민합의회의는 의제설정 → 운영위원회(4~5명) 구성 → 시민패널 선발(20명 이하) 및 전문가패널 후보 선정 → 시민패널 1차 예비모임(그룹스터디: 전문가의 강의와 다양한 자료 제공) → 시민패널 2차 예비모임 → 본 회의 때 던질 질문 확정 → 전문가패널 확정(조직위원회 안을 시민패널이 확정) → 본회의 개최(2박 3일: 전문가패널과의 질의응답 및 토론) → 시민패널 최종보고서 작성 → 기자회견을 통해 권고안 발표의 프로세스로 진행
- 합의회의의 주요 사례로 ‘전력정책 합의회의’가 존재
 - 핵폐기장 부지 선정과 같은 사안을 둘러싼 사회적 갈등과 저항 속에서 투명하지 않은 정보공개 및 폐쇄적 정책결정을 지양하고 공론화와 사회적 합의가 필요함을 인식
 - 3박 4일 간의 합의회의를 통해 ‘원자력 발전소 신규건설 중지’라는 결과를 도출
 - 조정위원회는 원자력계, 환경단체, 언론인, 관련 공무원, 시민참여 전문가 등 총 8인을 선정하고, 시민패널은 전국 176명의 시민을 대상으로 서류와 인터뷰를 통해 선정
 - 3박 4일간 본회의를 개최하고 누구나 참여할 수 있는 공개적인 형태로 진행

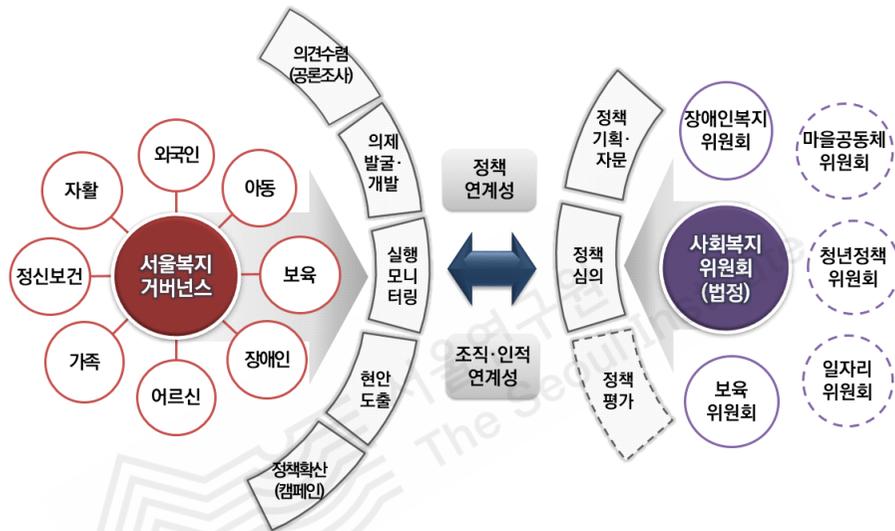
- 1일차: 시민패널이 전문가패널의 발표를 평가하고 의견을 교환
- 2일차: 패널 전체 간 상호토론 및 질의응답
- 3일차: 상호토론 및 조별 토론 후 무기명 비밀투표 시행
- 4일차: 기자회견을 통해 시민패널 보고서 발표

- 의제별 위원회는 정책결정을 둘러싼 경쟁과 갈등이 비교적 첨예하고 장기화될 가능성이 높은 사회의제를 대상으로 설치·운영함
 - 의제별 위원회는 다수의 민간주체(가령, 100인 이상) 요구나 행정 주체의 자체적인 필요가 있는 경우에 한해 설치함
 - 동 위원회는 해당 의제 관련 행정부서 주도로 6개월~12개월 동안 한시적으로 운영하며, 운영상 필요한 경우에는 1회에 한해 연장할 수 있음
- 이 위원회도 사전에 설치·운영 계획을 수립해 '서울협치협의회'에 제출하고, 소정의 심의절차를 거쳐 설치하도록 함
- 동 위원회에 대해서도 설치·운영에 따른 적절한 절차와 지침을 정립하며, 담당 행정부서는 적절한 운영지원체계를 마련함

(4) 위원회 간 교류·연계 활성화

- 위원회 운영의 활성화를 위해서는 유사 또는 관련된 위원회들이 상호 교류하거나 연계를 촉진하는 노력 모색이 필요함
 - 이는 현재 운영 중인 자문·심의 위원회(법정)들이 정책의 현장과 더욱 밀착됨으로써 그 결과로 핵심 사회의제나 현안에 적극 관여할 수 있게 함
 - 이와 유사하게 앞서 논의되는 혁신형 위원회들이 수행하는 제안·숙의·공론 결과가 정책으로 연계될 수 있게 하는 운영체계도 확립할 수 있게 함
- 이러한 정책방향을 고려해, 시정의 선도적 정책위원회(법정)와 비법정 위원회의 교류 및 연계체제를 확립함

- 비법정 위원회의 구성원 일부(대표)가 밀접한 연관성을 가진 다른 법정 위원회의 위원회로 위촉하는 인적 네트워크를 구축함
- 한편 법정 위원회와 유사한 정책 분야에 속한 비법정 위원회가 조직화된 네트워크를 구축하는 방안도 강구하고 있음
- 이를 위해 ‘의제개발회의’(가칭)나 ‘정책협의회의’와 같은 회의체를 설치·운영함(*아래 복지거버넌스 분야 위원회 연계체제 예시 참조)



[그림 4-11] 복지거버넌스 분야 위원회 간 연계체제 예시

- 현재 개별적으로 운영되고 있는 시정의 자문·심의 위원회에 대해서는 ‘위원회 간 협의체’ 및 ‘위원회 연대회의’(가칭)를 운영함
 - 현재 환경 분야에 설치된 다수의 위원회는 위원회 간 협의체를 운영하고 있는바, 이를 다른 정책 영역으로 확대함(*아래 박스 참조)
 - 특정한 정책 분야(경제/복지/환경/문화/도시재생/교통 등) 또는 의제 영역을 대상으로 ‘위원회 간 협의체’를 구성·운영함
 - 위원회 간 교류·연계를 촉진하는 네트워크 사업 중 하나로 매년 1~2회 공동의 의제나 정책을 대상으로 ‘연대회의’를 개최함

<환경 분야 위원회 간 협의체: 서울시환경관리위원회협의체 사례>

- 2015년에 서울시 녹색환경 분야의 의제를 공동논의하기 위해 환경분야 위원회 간 ‘서울시환경관리위원회협의체’를 구성하여 협력체계를 구축함
 - 기존의 행정 보고자료는 현장의 요구를 모두 포함하기에 한계가 있음을 인식하였고, 현장의 목소리를 통합하여 행정에 전달하고자 협의체를 구성함
 - 서울시환경관리위원회협의체는 녹색서울시민위원회, 원전하나줄이기시민위원회(에너지정책위원회), 청계천시민위원회, 한강시민위원회, 특별운동본부 등의 위원회로 구성되어 서울시의 환경 관련 거버넌스를 구축함

3) 위원회 운영지원체계 구축

(1) 정책의 개요

- 앞서 논의한 바와 같이 위원회 제도를 협치친화적인 제도로 재정립하기 위해서는 운영체계를 재정비하고 새로운 모델의 도입도 모색할 필요가 있음
- 이런 가운데 위원회 운영을 활성화하고 실효성을 확보하기 위해서는 위원(회)의 활동을 뒷받침하는 운영지원체계 확립이 긴요한 과제도 대두되고 있음
- 현재 시정위원회에 대한 행정의 지원은 관리주의 관점에 입각한 소극적 지원체계가 근간을 이루고 있음
 - 이 보고서의 현안 진단(과제 2와 관련)에서 논의된 바와 같이, 각 위원회의 운영을 지원하는 조직이나 인력은 극히 제한적인 실정임
 - 대다수의 담당 공무원이 다른 업무를 겸하면서 위원회를 관리하는 업무를 겸하고 있는 실정임
 - 위원회 운영을 실무적으로 선도할 수 있는 내부 조직체계(가령, 운영위나 실무위 등)도 대부분 미비한 상태
- 위원회의 운영 활성화를 재정적으로 뒷받침하는 위원회 예산체계도 미흡함
 - 전체 위원회에 소요되는 연간 운영예산은 40.4억 원(평균 2.2천만 원)에 불과함

- 세부 지출에서도 운영예산의 절반 이상(54.3%)은 위원회 회의수당이 차지하고 있음
- 위원회의 활성화를 위한 운영지원체계의 확립이라는 차원에서 비법정 위원회를 위한 운영지원체계를 확립하는 것도 긴요한 과제로 대두되고 있음
 - 현재 의제 중심적·민간주도형 운영모델을 통해 운영이 비교적 활성화되어 있으나, 역설적으로 관리·지원의 사각지대에 놓여 있음
 - 이들 비법정 위원회 운영을 적극 지원하고, 법정 위원회와의 연계체계를 강화해 위원회 운영구조를 고도화할 필요가 있음
- 이상과 같이 취약한 위원회 지원체계는 체계적인 운영을 어렵게 하는 요소이며, 궁극적으로는 공공주도의 수동적 성격의 위원회 운영체계를 강화하는 요인으로 작용하고 있으므로 적극적 개선이 요구됨
- 이러한 여건을 고려해, 다음과 같은 방향으로 운영지원을 모색함
 - ① 위원회 운영을 지원하는 전담지원체계의 확립
 - ② 위원회의 운영 활성화를 위해 제도적 지원 모색

(2) 위원회 전담지원체계 정비

- 위원회의 운영을 활성화하고 이를 통해 제도의 실효성을 강화하기 위해서는 운영을 행·재정적으로 뒷받침하는 지원체계가 필수불가결함
 - 현재와 같이 담당 행정부서의 주무관(1인)이 위원회 관리업무를 겸하는 운영체계는 위원회제가 활성화되기에 사실상 어려운 구조임
 - 이러한 여건을 감안해 볼 때, 효과적인 운영지원체계를 확립하는 것이 향후 위원회제의 실효성 확보를 위한 긴요한 과제라 할 수 있음
- 현재 『서울시의 위원회 설치·운영에 관한 조례』에서는 일반적인 자문·심의 위원회에 사무기구 등을 설치할 수 없다고 규정되어 있음
 - 「위원회 설치·운영 조례」(제10조)에서는 ‘위원회에는 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다’고 규정하고 있음

- 다만, 위원회의 사무를 처리하기 위해 간사와 서기를 둘 수 있다고는 규정하고 있음
- 이러한 제도적 여건을 고려해 볼 때 적극적인 운영지원체계를 마련하기 위해서는 위원회 조례의 관련 조항을 개정할 필요가 있음
 - ‘필요한 경우’에 소정의 절차를 거쳐 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 있다고 규정을 개정함
 - 여기서 ‘필요한 경우’란 일정 규모 이상(가령 25인 이상)인 선도적 정책위원회로서 복수의 분과위나 소위원회 또는, 실무위원회를 두고 있는 경우임
 - 또는 적어도 2개월에 1회 이상으로 회의를 개최하는 등 적극적인 운영계획이 있는 경우 등도 해당함
- 조례 개정에 상응해 현행 법적 여건(조례) 하에서도 다음과 같이 제한적으로나마 운영지원 전담조직을 설치하는 방안을 모색함
 - 행정조직(실·본부·국) 내에 통합형의 운영지원체계 구축
 - 중간지원조직을 활용한 운영지원체계 구축



[그림 4-12] 2가지 형태의 운영지원체계 모델

- 실·본부·국 내에 운영지원체계 구축을 위한 세부 추진방안
 - 서울시의 실·본부·국을 중심으로 부서별로 설치·운영하고 있는 다수의 위원회를 통합적으로 지원하는 ‘위원회 운영지원팀’(가칭)을 설치함

- 이러한 통합형 운영지원체계는 유사성 및 연관성을 가진 위원회들이 상호 연계되거나 통합적 운영이 가능해지는 장점도 있음
- 신설될 ‘위원회 운영지원팀’(가칭)은 다음과 같은 역할을 수행하도록 함
 - 위원회 운영계획 수립 및 위원회 회의 지원을 기본적인 역할로 설정함
 - 의제개발 및 정책 추진을 위한 조사·분석, 정책에 대한 모니터링과 진단 및 평가 활동 지원의 역할을 수행함
 - 이외에 위원회 활동에 필요한 정보제공 및 위원 간 교류 지원 등의 역할도 수행함

[표 4-10] 위원회 운영지원팀(가칭)의 역할

구분	내용
의제 개발 및 조사분석	- 위원회 활동 관련 별도의 자료 수집 - 안건의 의제화 - 조사연구 등
위원회 운영계획 수립	- 위원회 운영계획 수립 - 운영방식 개선 등
회의지원	- 회의통지 - 안건정리 - 회의 개최, 회의록 작성 등
정책평가 및 교류 지원	- 관련 부서 업무 협의 - 외부 조직들과의 업무 협조 - 정책 모니터링 및 평가 지원 - 유관기관 네트워킹 등

- 실·본부·국 내 ‘위원회 운영지원팀’(가칭) 운영 방안
 - 위원회 간 상호 연계·조정 필요성이 강한 실·본부·국을 우선적으로 시범적으로 운영하고, 2단계에서 확대 운영함
 - 경제진흥본부, 복지본부, 기후환경본부, 여성가족정책실, 시민건강국 등을 중심으로 시범적으로 설치·운영함
 - 해당 실·본부·국의 주무부서(과·담당관) 내에 4~5인 정도의 규모로 구성된 ‘운영지원팀’(가칭)을 설치·운영함

- 중간지원조직을 활용한 운영지원체계 구축방안
 - 시정 내에 중간지원조직을 설치·운영하고 있는 분야는 중간지원조직을 통해 위원회 운영을 지원하는 지원체계 모색이 가능함
 - 시정 내 위원회 중 시민(주민)참여 기반 위원회나 실행기반 위원회들은 일차적으로 중간지원조직을 활용해 운영지원체계를 구축함
 - 현재 중간지원조직 운영사무는 민간위탁에 기초해 수행되고 있으므로, 상호 협의를 거쳐 위원회 운영지원 사무를 위탁사무에 추가함

(3) 위원회 활력 강화를 위한 운영 지원

- 위원회 운영사무를 행정적으로 뒷받침하는 운영지원 전담조직의 설치에 더해, 운영을 활성화하는 운영지원 방안도 모색함
 - 현재 회의수당이 대부분을 차지하는 단순한 위원회 예산체계를 다양화하는 방안을 강구해야 함
 - 이를 통해 위원회 운영예산을 현재의 예산액보다 2배 이상 늘리도록 함
- 위원회 운영 예산을 다음과 같이 다양한 항목으로 편성하되, 이의 원활한 운용을 위해 사전에 체계적인 연간 운영계획을 수립하도록 함
 - 위원회 개최에 따른 위원들의 회의참석 수당 등을 기본으로 함
 - 위원회가 주관하는 공청회나 토론회 등의 행사개최 소요예산, 의제개발 회의비, 연구사업 및 실태조사 관련 비용 등 의제개발비에 더해 위원회 운영활성화에 반드시 필요하다고 다수의 위원으로부터 요구가 있는 위원회 운영비 등 다양한 예산항목을 개발해야 함
- 위원회 연간 운영계획 및 성과보고서를 작성하도록 함
 - 현재 대다수 위원회는 행정 부서의 필요에 따라 임시로 운영함으로써 운영의 형식화를 유발하는 요인으로 작용함
 - 향후 위원회가 좀 더 체계적이고 실효성 있게 운영될 수 있도록 사전계획에 기초해 운영되는 것이 바람직함

- 시정 주요 위원회들에 대해서는 가급적 ‘연간 위원회 운영계획’을 수립하도록 하고, 이에 기초해 위원회를 운영하도록 함
 - 운영계획은 운영위원회나 실무위원회, 그리고 ‘위원회 운영지원팀’(가칭)이 충분한 협의·조정을 거쳐 예산편성 시기를 전후해 수립함
 - 수립된 운영계획에 대해서는 위원회(본회의)에서 공식적으로 심의·의결 절차를 거친 후에 행정부서가 예산요청서에 반영하도록 함
- 매년 위원회 운영의 결과 및 성과에 대해서는 위원회별로 「위원회 운영성과보고서」를 작성·제출하도록 함
 - ‘위원회 운영지원팀’(가칭)의 협력과 지원하에 위원회의 운영위원회 주도로 11월~12월경에 보고서를 작성함
 - 「위원회 운영성과보고서」는 당해연도 위원회 개최실적을 제시하고, 위원회 회의에서 논의된 사항을 중심으로 「정책진단 및 권고 보고서」로 구체화함
- 마지막으로 행정부서의 적극적인 관심과 운영활성화에 관한 의지를 유도하기 위해 위원회 관리·운영에 대한 시정평가체계를 강화함
 - 현재 위원회에 대해서는 민관협력과가 평가보고서를 작성해 개별 위원회들의 운영상황을 확인하고 있으나, 기초 모니터링 수준에 불과한 실정임
 - 향후 위원회를 더욱 적극적으로 운영하려면 개별 위원회의 관리운영 주체의 노력과 성과가 시정평가체계로까지 연계될 수 있어야 함
 - 위원회의 관리·운영에 대한 평가는 다음과 같은 요소를 중심으로 평가함
 - 위원 구성의 개방성 및 대표성
 - 회의 개최 빈도 및 회의참석률(서면회의는 제외)
 - 회의록 작성 및 위원회 내외부와의 적극적 공개
 - 위원회에서 시행된 심의·의결 건수 등

참고문헌

- 고현수, 2010, 「지방정부 위원회의 거버넌스 유형연구: 녹색서울시민위원회를 중심으로」, 성균관대학교 국정관리 대학원.
- 국회입법조사처, 2012, 정부위원회의 실태조사 분석.
- 국회입법조사처, 2015, 정부위원회의 현황과 개선방향, NARS 현안보고서.
- 김귀영, 2009, 지방정부 위원회 제도 개선방안, 지방행정연구 제23권 제2호.
- 김병섭·김철, 2001, 정부위원회 조직의 개혁.
- 김주성, 2008, 심의민주주의인가, 참여민주주의인가?, 한국정치학회보 42집 제4호.
- 박동서, 한국행정론, 서울: 법문사.
- 서울특별시, 2016, 「서울시 위원회 설치 운영 지침」.
- 서울특별시, 2016, 「서울형 협치사업」 관련 거버넌스 현황 내부자료.
- 서울특별시, 2017, 2017년 서울시 위원회 현황 내부자료.
- 이유진, 2017, 서울 에너지 거버넌스에 있어 결정적인 행위자로서의 에너지 시민: 서울시의 시민, 마을, 자치구, 지자체, 국가, 국제사회를 잇는 그물망 거버넌스.
- 이종수 외, 2003, 정부위원회의 효율적 운용방안, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이주현, 2017, 대안적 에너지 정책에 대한 탐색: 서울시 원전하나 줄이기 정책과 거버넌스의 역할, 의정연구 vol. 50(152~185), 한국의회발전연구회.
- 이현우, 2012, 참여민주주의 모델의 대안적 구상, 한국정당학회보 제11권 3호(통권 22호).
- 정병순 외, 2015, 「서울형 거버넌스 모델 구축방안」, 서울연구원.
- 정병순 외, 2016, 「서울시 협치예산제 도입과 운영방안」, 서울연구원.
- 정병순 외, 2016, 「서울시 협치친화형 평가체계 구축방안」, 서울연구원.
- 정병순 외, 2016, 「지역사회 기반 지역협치모델정립 방안」, 서울연구원.
- 정부개혁연구소, 2002, 위원회형 부처조직의 독립성 확보 방안, 정부개혁연구소 창립 3주년 기념토론회 발표자료.
- 정홍익·김호섭, 1991, 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화, 한국행정정보 25(2).
- 한국행정연구원, 2014, 정부위원회 체계 개편 및 운영내실화 방안, 연구보고서.

Ansell, C & A. Gash., 2008, Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory 18(4).

Emerson, K et al., 2012, An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory 22(1).

Harbermas, J. 한상진·박영도 옮김, 2000, 사실성과 타당성, 서울: 나남.

Henry, G. T & S. W. Harms, 1987, Board Involvement in Policy Making and Administration, Public Administration Review, March/April

Ross, C., 2011, The Leaderless Revolution: How Ordinary People Can Take Power and Change Politics in the 21st Century, Simon & Schuster.

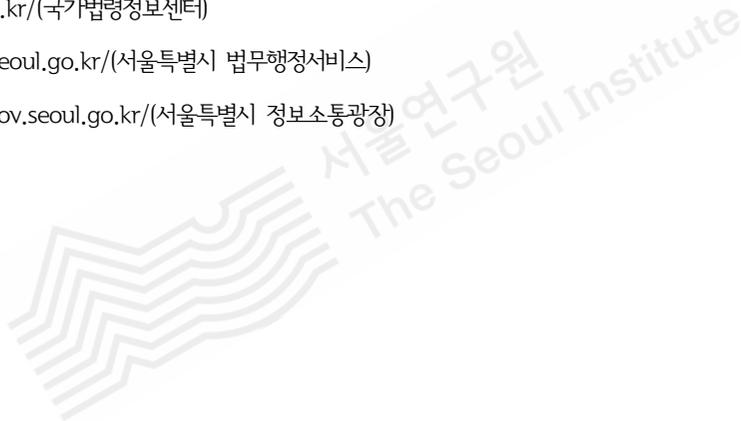
Tim O'Reilly, 2010, Open Government.

Warren, M., 1994, Deliberative Democracy and Authority, American Political Science Review, 90.

<http://law.go.kr/>(국가법령정보센터)

<http://legal.seoul.go.kr/>(서울특별시 법무행정서비스)

<http://opengov.seoul.go.kr/>(서울특별시 정보소통광장)



Abstract

Rational Improvement of Committee System for Collaborative Governance in Seoul

Byeongsun Jeong · Hyunhye Cho

As an alternative democracy model, participatory democracy and deliberative democracy are becoming widespread in society because of the limits of representative democracy. In accordance with such changes in political and social conditions, the administrative system is also seeking to switch to so-called 'government as an open platform'. The committee system, which was a traditional channel for civilian participation in administration, also needs to consider different approaches and policy values in this new environment. Therefore, in this research, we sought for a 'multi-value based integrated approach', such as openness, representation, and autonomy based on participation and cooperation, in addition to traditional values, such as expertise and efficiency. The purpose of this research is to elucidate the qualitative leap forward of the collaborative-governance-friendly committee system leading the government as an open platform.

In this research, the current situation of the committee system of the Seoul Metropolitan Government was analyzed by evaluation based on ten administrative values, and four pending issues of the current systems were drawn out:

(1) Need for rational improvement of the management and operating systems of committees

- (2) Lack of diversity of committees that do not respond to the transition to an open platform
- (3) Need to improve and strengthen the autonomy and effectiveness of the private sector in the process of operating the committees
- (4) Need to revitalise the operations of the committees

By addressing these pending issues, the committee system of the Seoul Metropolitan Government should actively progress toward the collaborative-governance-friendly committee system. In this research, we propose four strategies for this transition to this new type of committees in order to reconstruct the government as an open platform.

- (1) Mission-oriented and agenda-oriented committee management
- (2) Rational improvement of the existing operating systems of committees
- (3) Introducing and expanding innovative operation models of committees
- (4) Establishing institutional supporting environments to strengthen the effectiveness and vitality of committees



Contents

01 Introduction

- 1_Overview of Research
- 2_Conceptual Discussion on Committee System

02 Operational Status of Committee System of Seoul Metropolitan Government

- 1_Analysis Method of Operational Status
- 2_Basic Status Analysis
- 3_Survey Results of Operational Status
- 4_Summary and Political Implication

03 Diagnosis of Committee System of Seoul Metropolitan Government

- 1_Set up Indicators for Diagnosis
- 2_Diagnosis of Committee System
- 3_Summary and Political Implication

04 Key Issues and Improvement of Committee System for Collaborative Governance

- 1_Key Issues of Committee System for Collaborative Governance
- 2_Policy Direction of Committee System for Collaborative Governance
- 3_Improvement Plan of Committee System for Collaborative Governance

서울연 2017-PR-13

협치시정 구현 위한
서울시 위원회제 개선방안

발행인 _ 서양진

발행일 _ 2017년 8월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-249-8 93320 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.