「지방정부연구」 제22권 제4호(2019 겨울): 127-155
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.4.6

정책공동체 관점에서의 지방자치단체 위원회 운영 특성에 관한 연구*

김 태 운

국문요약

본 연구는 전문가의 역할이 부각되는 정책공동체 모형을 활용하여 지방자치단체 위원회 구성·운영의 특성과 문제점을 전문가 참여에 초점을 맞춰 분석하였다. 지방자치단체 위원회가 정책공동체로서의 역할을 수행하고 있는 것으로 인식되고 있으나, 연구결과에 따르면, 위원회 구성·운영에서 공무원들의 영향력이 크고, 구성원 간의 지속적인 상호작용이 이루어지지 않으면서 정책공동체로서의 역할을 수행하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 위원회가 민주적인 의사결정, 정책의 품질 제고, 정부의 책임성 강화 등을 위한 것이 아닌 지방자치단체의 정책방향을 위한 형식적인 기구로 전락할 가능성도 있다고 할 수 있다. 이런 문제를 해결하고 위원회 운영의 개선을 위해서는 위원회에 대한 공무원과 전문가들의 인식 전환이 우선적으로 필요하다. 아울러 지역 전문가 풀(Pool)을 구축하고, 무작위 추출 방식 등으로 위원들을 선정할 필요가 있다. 또한, 공식적인 회의 이외에도 상호작용 확대, 서로의 가치관 및 지식 공유 등을 위해 비공식적 모임과 접촉을 활성화하는 한편, 전문가들의 적극성을 유도하기 위해 참여에 대한 금전적 보상을 현실화하고, 전문가들이 제출한 의견을 효과적으로 관리할 필요도 있다. 이와 함께 위원회에서의 자원배분, 권력배분 등의 균형성을 위해 논의 내용에 대한 충분한 정보가 사전 공급될 필요가 있으며, 위원장이나 간사를 민간에서 맡는 등 공무원들의 역할을 축소할 필요가 있다.

주제어: 지방자치단체 위원회, 정책공동체, 전문가, 공무원, 정책방향과 의도

Ⅰ. 서론

지방자치단체의 정책과정은 권한을 가진 단체장과 소수의 지지자에 의해 지배되기도 하지만, 다양한 이해당사자들의 참여가 이루어지고 경쟁과 갈등, 조정과 타협 등의 역동적 과정을 거치게 된다(하민철, 2013). 이러한 과정에서 전문가 그룹은 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 정부가 당면한 문제 등이 복잡해지고 그 해결을 위해서 정부가 가지고 있는 것보다 높은 분석능력과 전문성이 요구됨에 따라 전문가의 도움이 필요하게 되었다(남궁근, 2017). 정부 또는 지방자치단체가 구성하는 각종 위원회는 전문가들을 정책과정에 참여시키는 수단으로 행정관료는 물론,

* 이 논문은 2017학년도 경북대학교 신임교수정착연구비에 의하여 연구되었음.

학자 중심의 전문가집단, 시민단체, 정책 대상집단 등으로 운영된다(류지성, 2012). 특히, 위원회 제도는 특정 분야의 전문가나 정부 정책에 직접적으로 영향을 받는 사람 등이 정책과정에 참여하기 때문에 다양한 외부전문가 혹은 시민들의 참여제도의 하나로도 인식되고 있다.

이처럼 정부 혹은 지방자치단체의 위원회 등을 중심으로 전문가들의 정책과정에서의 참여가 확대되고 있는데도 불구하고, 전문가와 관료들의 관계 및 상호작용 등을 중심으로 지방자치단체 위원회의 특징과 문제점을 살펴본 국내의 연구는 활발하게 진행되지 않고 있는 실정이다. 물론 지방자치단체 위원회와 관련된 연구는 다양하게 제시되고 있다. 우선, 인사위원회(조선일, 2004; 김병국, 2007), 의정비심의위원회(안병철, 2010), 시민주도형 위원회(하정봉·박세정, 2011), 교통불편민원실무위원회와 마을버스노선조정심사위원회(박성민·김철·권성욱, 2003), 제주도 감사위원회(권영주, 2008), 도시계획위원회(안정근·윤혜정·김진유, 2012) 등 개별적인 위원회 운영의 실태와 발전방안에 대한 연구가 있다. 그리고, 특정 지역에서 운영되는 전체 위원회를 분석한 연구로 대구시의 위원회 운영의 문제점에 대한 연구(전영평·장임숙, 2005), 경상남도 위원회의 제도와 운영에 대한 문제점을 분석한 연구(송광태, 2018), 서울시 위원회의 제도적 측면에 대한 실태조사를 바탕으로 개선방안을 제시한 연구(김귀영, 2009) 등이 있다. 또한 거버넌스의 관점에서 접근한 연구로는 위원회 위원 간 네트워크 구조 및 변화 양상에 대한 연구(박치성·채은경·오재록, 2016), 시정협의회의 합리적 운영 방안을 모색한 연구(강재규, 2011)도 있다. 위원회 제도의 법적 측면을 분석한 연구로 서울시 지방세심의위원회의 구성과 운영에 대한 연구(박훈·최천규, 2008), 서울시 인권위원회 제도에 대한 연구(홍성수, 2015)도 있다. 이 외에 여성의 지방자치단체 위원회 참여에 영향을 미치는 요인에 대한 연구(이원형·조정래, 2017), 경기도와 일본 가나가와현 간의 위원회 실태를 분석한 연구(주재복·하동현, 2014)도 있다. 이러한 연구들은 지방자치단체 위원회의 일반적인 실태와 특성을 단면적으로 이해하는데 학문적으로 상당한 기여를 하고 있다. 하지만, 특정의 개별 위원회 운영, 특정 지역 위원회 운영의 실태, 위원회 제도의 법적 쟁점 등에 초점을 두고 있기 때문에 위원회에서 전문가들의 참여가 어떻게 이루어지고, 관료들 간의 관계가 어떻게 설정되고 있는지 등에 대한 특성을 이해하는 데에는 다소 한계가 있다.

이런 측면을 고려하여 본 연구는 정책네트워크 논의 중 전문가의 역할이 상대적으로 부각되는 정책공동체 모형을 활용하여 지방자치단체 위원회 구성·운영의 특성과 문제점을 전문가 참여에 초점을 맞춰 분석한다. 그간 정책과정에 참여하는 전문가들을 대상으로 한 연구모형이나 연구방법, 그리고 그들의 역할에 대한 사례연구가 부족한 편이었다(김서용, 2006. 정정길 외, 2011). 물론, 정책과정에서 행위자들 간의 역할과 상호작용에 대해서는 정책네트워크 모형에 기초하여 다양한 연구가 진행되어 왔다(Williams, 2004). 정책네트워크 모형은 다양한 하위모형들을 포괄하는 일종의 우산이론(umbrella theory)으로서 포괄성과 신축성을 가지고 있다(김순양, 2010). 대부분의 국내 정책 네트워크 관련 연구들은 하위모형을 구분해서 적용하기 보다는 정책네트워크의 시각에서 정책사례분석을 통해 행위자들 간의 관계를 실증하는데 치중하고 있다(김순양, 2010). 실제적으로는 하위모형들 간의 구분이 용이하지 않은 것은 사실이고, 행위자들 간의 상호작용을 분석하는 경우에는 하위모형을 구분해서 적용할 필요성은 약하기 때문인 것으로 보인다. 이에 비해 본 연구에

서는 국내 정책네트워크의 연구에서 상대적으로 논의가 활발하게 이루어지지 않았던 정책공동체(policy community)모형을 분석의 틀로 활용한다는 측면에서 정책네트워크 하위유형에 대한 연구를 확장한다는 의미가 있다. 특히, 전문가 참여의 대표적인 수단으로 인식되는 위원회를 정책공동체 모형에 기초하여 분석함으로써 지방자치단체 위원회의 다양한 특성을 효과적으로 이해할 수 있다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다고 할 수 있다.

Ⅱ. 이론적 논의와 연구방법

1. 지방자치단체 위원회의 운영 특성

1) 지방자치단체 위원회의 개념과 현황

지방자치단체 정책과정에 전문가들의 참여는 직접적인 정책집행 단계를 제외하고 전반적으로 이루어질 수 있다(정정길 외, 2011). 이들의 참여 형태는 대학 및 연구기관 구성원들의 정책연구용역 방식도 있지만, 다양한 영역의 전문가들이 참여하는 위원회가 보다 일반적이라고 할 수 있다.

일반적으로 정부 위원회는 다양한 정책 이해관계자들의 참여를 통해 민주적 의사결정 및 정책에 대한 책임성을 담보하는 정부조직구조이다(이종수 외, 2003). 정부에서는 위원회를 정책결정과 집행단계에 외부전문가를 참여시켜 전문적인 지식을 활용하거나 이해관계자의 의견을 수렴하는 제도라고 규정하고 있다(행정안전부, 2017). 즉, 정부 위원회는 공공문제에 대한 이해관계 및 전문적 지식을 가진 민간 이해관계자들의 참여로 정책의 전문성을 제고할 수 있고, 정부와 시민 간의 지속적인 소통과 정보 공유를 통한 정부의 책임성 강화와 함께 정책의 정당성을 확보할 수 있는 장점이 있다(박치성·채은경·오재로, 2016).

지방자치단체 위원회도 이러한 개념적 범주에서 벗어나지 않고 있다. 김귀영(2009)에 따르면, 지방자치단체 위원회란 지방자치단체가 특정 문제에 대해 서로 다른 의견을 조정하고, 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 도출하기 위해 복수의 자연인으로 구성한 합의제 기관이다. 개념적 측면에서는 중앙정부 위원회와 유사하다고 하더라도 지방자치단체 위원회는 지역적 활동이라는 측면에서 논의 주제가 주민생활에 밀접하여 주민참여의 통로로 인식되는 경향이 있다(전영평·장임숙, 2005; 박성민·김철·권성욱, 2003). 또한 주로 정책결정과 평가단계에서 역할을 수행하는 중앙정부 위원회와 달리 지방자치단체가 집행에 대한 기능까지 담당하기 때문에 지방자치단체 위원회는 정책의 전 과정에서 역할을 수행한다(김귀영, 2009; 주재복·하동현, 2014). 즉, 정책과정의 측면에서 보면, 지방자치단체에 대한 전문가들의 참여가 중앙정부 정책에 대한 참여에 비해 범위가 더 넓다고 볼 수 있다.

행정안전부의 자료에 따르면, 2016년 기준으로 전국 지방자치단체 위원회는 광역 2,363개, 기초 19,366개로 총 21,729개가 설치·운영 중이다. 위원회 설치는 기본적으로 지방자치법 제116조

(합의제행정기관)와 제116조의2(자문기관의 설치 등)에 근거를 두고 있다. 제116조에서 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 제116조의2에서 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다. 즉, 법령, 조례에 지방자치단체 위원회의 설치 근거를 두고 있는데, 실제로는 지방자치단체 규칙뿐만 아니라 법규적 근거가 없이 설치되는 경우도 있는 것으로 나타나고 있다(〈표 1〉 참조). 다만, 법령에 근거를 두고 있는 위원회가 53.9%를 차지하고 있으며, 법령상 위원회에서는 임의보다는 의무적으로 설치하는 위원회가 다수를 차지하고 있다.

일반적으로 위원회의 유형과 관련하여 정부 위원회는 의사결정의 권한과 구속력을 기준으로 의사결정의 구속력이 없는 자문위원회, 의사결정의 구속력은 있지만 집행권이 없는 의결위원회, 의사결정의 구속력과 집행력을 모두 가진 행정위원회로 구분된다(이종수 외, 2014). 중앙선거관리위원회와 공정거래위원회 등과 같은 행정위원회는 지방자치단체에서는 없기 때문에 지방자치단체 위원회는 크게 의결·심위 위원회와 자문위원회로 구분할 수 있다. 경기도의 위원회를 조사·분석한 주재복·하동현(2014)의 연구에 따르면, 경기도 위원회의 86.0%는 심의·의결 성격의 위원회이고, 자문위원회는 14.0%에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 내용은 타 광역지방자치단체에서도 크게 다르지 않을 것으로 보인다.

〈표 1〉 2016년 지방자치단체 위원회 현황

구분	위원회수 ('15.12.31)	1년간 평균회의 개최횟수	1년간 미개최 위원회수	미개최 비율(%)	설치근거				
					법령		조례	규칙	기타
					강행	임의			
총계	21,729	3.7	5,606	25.8	11,721	1,800	6,878	457	873
광역	2,363	4.4	408	17.3	1,290	211	775	22	65
기초	19,366	3.6	5,198	26.8	10,433	1,593	6,096	435	809

자료 : 행정안전부(www.mois.go.kr)

지방자치단체 위원회가 중앙정부 위원회에 비해 주민참여의 통로로의 역할을 수행할 수 있는 측면이 있다고 하더라도 위원회의 참여는 전문가 위주로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 서울시 위원회에 대한 김귀영(2009)의 연구에 따르면, 2008년 서울시 위원의 유형은 학계(30.1%), 시공무원(18.1%), 기업계(16.7%), 연구계(8.9%), 시민단체(3.7%) 순으로 나타났다. 또한, 박치성·채은경·오재로(2016)의 연구에 의하면, 인천의 2015년 위원회의 경우 대학(24.1%), 시민단체(17.4%), 사기업(15.1%), 공사(9.0%), 연구원(6.0%) 등의 순이었다. 하지만, 양 연구에서 일반시민의 구성비는 각각 2.8%와 3.2%에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체의 사무는 중앙정부 사무보다 주민들의 복리에 대한 영향이 보다 직접적이라고 하더라도 지방자치단체 위원회에 상대적으로 전문성이 약한 일반시민이 참여하기는 어려울 수밖에 없다. 이런 측면에서 지방자치단체 위원회는 지

방의 정책 전문가들이 주로 참여할 수밖에 없고 이에 따라 지방자치단체 위원회는 지방의 정책 전문가 참여의 대표적인 통로와 기제가 된다고 할 수 있다.

2) 지방자치단체 위원회의 유용성과 문제점

일반적으로 합의제적 성격을 가지고 있는 위원회는 전문가 활용을 통한 정책결정의 합리성과 질 제고, 정책결정의 신중성 제고, 이해관계자의 참여를 통한 정책 지지 확보 등의 장점이 있다(백완기, 2007; 김태룡, 2012). 특히, 정부위원회를 정부-시민-시민사회의 사회작용으로 이해하는 거버넌스의 측면을 강조하는 박치성·채은경·오재록(2016)의 연구에서는 이해관계자의 참여에서 얻을 수 있는 이익을 중심으로 위원회의 장점을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 위원회에는 이해관계자들이 자율적으로 정책과정에 참여함으로써 정부의 일방적인 홍보수단이라는 비판을 보완할 수 있다. 둘째, 정부와 시민간의 의사소통을 바탕으로 합의에 의한 의사결정이 이루어짐으로써 정부의 책임성을 강화할 수 있다. 셋째, 다양한 민간 이해관계자들이 참여함으로써 절차적 정당성을 담보할 수 있고, 참여자들이 정책선호에 대하여 타협을 도출함으로써 정치적 이행 가능성의 측면에서 정당성을 높일 수 있다. 넷째, 이해관계자들이 권한을 가짐으로써 계층제의 단점인 권한집중 방지기능을 하며, 동시에 정부의 협력을 원활하게 하는 기능이 있다.

이러한 여러 장점 중에서도 정부위원회의 존재에 대한 가장 강력한 논거 중의 하나는 외부 전문가의 참여를 통해 정책의 전문성을 강화하기 위한 것이라고 할 수 있다(최무현·조창현, 2008). 물론, 지방자치단체 위원회는 중앙정부 위원회에 비해 외부 전문가의 전문적 판단을 수렴하기 위한 것보다는 지역주민의 참여 기제(박성민·김철·권성욱, 2003; 전영평·장임숙, 2005; 주재복·하동현, 2014) 혹은 지역 거버넌스(강재규, 2011; 박치성·채은경·오재록, 2016)로 인식되는 경향이 강조되고는 있다. 하지만, 앞서 살펴본 것처럼 지방자치단체 위원회의 인적 구성에 대한 선행연구에서도 위원회에 전문가들의 참여 비중은 여전히 높은 것으로 나타나고 있다. 특히, 김귀영(2009)의 분석에 따르면, 서울시 위원회의 81.1%는 주로 전문가로부터 의견을 요구하는 전문성이 강한 위원들로 구성되고 있다고 한다. Fisher(1993)는 대부분의 정책현안은 과학기술이나 인간에 대한 고도의 전문지식을 필요로 함에 따라 정책전문가에 대한 의존도가 높아지고 있다고 한다. 특히, 우리나라의 경우 직위분류제적 요소가 가미되고 있으나, 근본적인 공직분류체계는 계급제에 근간을 두고 있기 때문에 공직 내부의 전문성을 강화하는 데에는 한계가 있다. 물론 최근 들어 공무원들의 전문성을 강화하기 위해 개방형 직위 및 민간경력자 채용 확대, 순환보직제 개선 등의 노력을 기울이고 있으나, 현실적으로 정책환경의 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 전문성을 확보하기에는 구조적으로 어려운 상황이다. 지방자치가 자리를 잡아가면서 중앙정부 정책의 집행기능보다는 지방 발전의 주도적인 정책형성의 기능이 확대되고 있기 때문에 자체적인 전문성의 취약성을 외부의 전문가를 통해 보완하려는 노력은 증가할 수밖에 없다. 전문가들은 특정 영역에 관한 전문직업교육 및 훈련을 통해 지식과 경험을 쌓은 사람들이다(최무현·조창현, 2008). 따라서 지방자치단체 위원회가 주민참여 기제 혹은 지역 거버넌스로 인식되는 측면이 있다고 하더라도 상당 부분

정책 전문성을 강화하기 위해 운영되고 있기 때문에 실제로는 일반 시민들보다는 전문가 위주의 참여가 이루어지고 있다고 할 수 있다.

위원회 형태의 기구가 가지고 있는 단점도 무시하기 어렵다. 일반적으로 행정위원회는 다양한 관계자가 참여함으로써 의사결정의 지연과 비용 소모, 책임 분산에 따른 책임전가 현상 발생, 타협에 의한 의사결정 등의 문제가 발생할 수 있다고 한다(백완기, 2007; 김태룡, 2012). 지방자치단체 위원회도 기본적으로는 이런 제도 자체의 문제점은 동일하게 내재되어 있다고 할 수 있다. 특히, 중앙정부 위원회에 비해 구성원이 다양하고, 특히, 시민들의 참여 비중이 높을 수 있기 때문에 의사결정의 지연과 타협에 의한 정치적 의사결정의 가능성은 보다 높다고 볼 수 있다. 이와 함께 지방자치단체 위원회는 구성·운영에서 다양한 문제들을 보이고 있다. 행정자치부(2015)에 따르면, 2014년 말 기준으로 전체 위원회의 24.6%가 1년간 회의를 개최하지 않았으며, 유사·중복된 기능을 수행하는 위원회의 남설로 행정 비효율과 함께 일부 위원회의 권한남용 사례 등이 발생하고 있다고 한다. 또한, 김귀영(2009)은 서울시 위원회의 현황에 대한 분석을 바탕으로 조직구성 상에 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다. 첫째, 전문성을 추구하는 위원회가 많은데도 불구하고 공무원이 위원장을 맡음으로써 위원들의 전문적 의견제시의 자율성을 제약할 수 있다고 한다. 특히, 시장이나 부시장이 위원장을 맡을 경우 위원회가 형식적으로 운영될 수 있다. 이런 내용은 박치성·채은경·오재록(2016)의 인천시 위원회 위원 간 네트워크 구조에 대한 분석에서도 유사하게 제시되고 있다. 그들은 인천시 위원회에서 위원간 네트워크 거버넌스 정책중재 과정에서 공무원, 특히 시장의 영향력이 상당한 것으로 나타나고 있는 것으로 분석하고 있으며, 이는 위원회 운영에서 계층제적 관료제를 중심으로 시장 독주의 정치체제가 여전히 유효하다는 측면이 있는 것으로 해석하고 있다. 둘째, 위원회를 담당하고 있는 운영인력이 없는 경우도 있는데, 이에 따라 위원 섭외 등이 어려워지고, 관련 자료 준비, 회의록 작성 등에서 차질이 발생할 수 있다고 한다. 이런 문제 이외에 대구시 및 구·군 위원회의 구성과 운영 실태를 조사한 전영평·장임숙(2005)의 연구에서는 회의록 미작성 및 미공개, 위원별 발언 내용 미표기, 특정 위원의 위원회 겸직(기관내 및 기관간 겸직 심각), 특정 위원의 과도한 연임 등의 문제점이 있다고 한다.

지방자치단체별로 지역적 특성에서 다소 차이가 있고, 행정 내부적인 관행이나 문화가 상이할 수 있기 때문에 특정 지방자치단체를 중심으로 분석한 연구의 결과를 일반적인 현상으로 보기는 어려울 수 있다. 하지만, 이러한 문제점들은 우리나라 지방자치단체 위원회 운영에서 상당 부분 발생할 수 있을 것으로 보인다.

2. 정책 공동체의 개념과 특징

1) 정책 공동체의 이론적 배경

정정길 외(2011)는 우리나라의 정부부처나 지방자치단체에 설치되어 있는 각종 위원회의 경우 정책문제를 중심으로 전문가, 학자, 행정관료들이 상호 접촉한다는 측면에서 정책공동체의 역할

을 수행하고 있다고 한다. 일반적으로 정책공동체는 정책 네트워크의 한 유형으로 보는 견해가 많다. 정책환경이 급격하게 변하고, 시민들의 의식 수준이 높아지면서 정책과정에 참여하는 참여자들의 대상 범위가 확대되는 한편, 그들 간의 상호작용이 증가하고 있다. 이에 따라 특정 정책을 중심으로 관계구조가 형성되는데 이를 정책 네트워크라고 할 수 있다(이달곤·김판석·김행범, 2012). 정책 네트워크는 네트워크 분석의 일반론을 정책결정구조에 적용한 것이기 때문에 그러한 관계구조와 상호작용을 분석하고 설명하기 위한 틀로서 활용되고 있다. 즉, 정책 네트워크는 다양한 정책 행위자들의 관계를 포괄적으로 설명할 수 있는 대안으로 인식되고 있으며, 이익집단 이외의 다양한 행위자가 개입하는 정책 과정에 대한 설명에서 많이 활용되고 있다(이종수 외, 2014). 정책 네트워크는 복수 참여자(조직 또는 개인) 간의 관계를 다루고 있다는 측면에서 거버넌스의 논의와 밀접할 관계가 있는데, 정책 네트워크 개념은 거버넌스의 구체화된 형태로 활용되기도 한다(남궁근, 2017). 또한, 거버넌스는 협력이나 네트워크 관계를 강조하고 있기 때문에 정책 네트워크 이론은 뉴거버넌스 이론과도 깊은 관계를 가지고 있다(이달곤·김판석·김행범, 2012)

이달곤·김판석·김행범(2012)은 정책 네트워크의 구성요소로 행위자, 상호작용, 관계구조, 그리고 정책산출로 제시하고 있다. 첫째, 정책 네트워크 속의 행위자는 정책과정 참여자 및 정책과 관련하여 이익을 관철시키기 위하여 영향력을 행사하는 집단이나 개인이 된다. 둘째, 행위자들은 정책과정에 참여하면서 그들의 이익을 관철하기 위해 자원을 교환하면서 상호작용을 하게 된다. 셋째, 행위가 지속되고 반복됨으로써 일정한 유형을 갖추게 되면 구조가 되는데, 이런 구조는 기본적으로 수평적인 관계이며, 개인 간의 상호작용을 넘어 조직 간의 관계에 초점을 두게 된다. 넷째. 정책 네트워크에서 정책 산출은 행위자들의 상호작용을 통해서 이익을 관철하는 결과로 도출되는 것이다.

현실적으로 행위자들의 참여 범위, 그들 간의 관계 및 상호작용 형태 등의 다양성이 존재하고 있기 때문에 많은 학자들은 정책네트워크의 개념과 유형을 여러 가지로 분류하고 있다. Rhodes(1988)는 이해관계, 구성원, 상호의존성, 그리고 자원의 네 가지 차원을 기준으로 정책네트워크를 정책공동체(policy community), 이슈네트워크(issue network), 전문화된 네트워크(professional network), 정부간 네트워크(intergovernmental network), 영토네트워크(territorial network), 생산자 네트워크(producer network) 등 여섯 가지 유형으로 구분하고 있다. 이에 비해 Yishai(1992)는 철의 삼각(iron triangle), 이슈 네트워크(issue network), 정책공동체(policy community), 정책커튼(policy curtain), 철의 듀엣(iron duet) 등 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다. Howlett and Ramesh(1995)는 정책하위시스템의 관점에서 정책형성과정의 행위자들의 참여와 관계를 살펴보고 있는데, 정책하위시스템은 참여형태에 따라 하위정부모형(subgovernment model), 정책창도연합(policy advocacy coalition), 정책네트워크(policy network), 정책공동체(policy community) 등으로 구분할 수 있다고 한다.

이 중 몇몇 주요한 개념을 살펴보면, 철의 삼각은 하위정부와 거의 동일한 개념으로 이익집단, 의회 상임위원회 및 정부의 관료조직이 정치적 연합을 형성하여 정책의 결정과 집행에서 실질적인 영향력을 행사한다는 모형이다(이달곤·김판석·김행범, 2012). 철의 삼각은 다소 부정적으로 이

해되고 있는 반면, 하위정부는 보다 중립적인 의미를 가지고 있다(권기헌, 2014). 이슈 네트워크는 Heclo(1978)에 의해 발전된 개념으로 정책이슈에 따라 정책제안서의 발전에 영향을 미칠 수 있는 집단들 간의 연결망이다(노화준, 2012). 이런 측면에서 보면, 하위정부모형은 폐쇄적이고 안정적인 특성의 네트워크인 반면, 이슈 네트워크 모형은 개방적이고 유동적인 특성을 가지고 있다(권기헌, 2014). 이에 비해 정책공동체는 정책을 둘러싼 정책문제, 정책대안, 추진되는 정책의 내용, 정책의 결과 등에 대해 관심을 가지고 있는 사람들로 구성되어 지속적인 활동을 하는 일종의 공동체라고 할 수 있다(정정길 외, 2011). 이상의 개념들을 비교하면 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 하위정부모형, 이슈네트워크, 정책공동체 간의 비교

유형	하위정부모형	정책공동체	이슈네트워크모형
참여자수	제한	광범	매우 광범
주된 참여자	정부관료, 국회 상임위원회, 관련 이익집단(철의 삼각 동맹)	정부관료, 국회, 이익집단, 전문가집단	정부관료, 국회, 이익집단, 전문가집단, 기업가, 로비스트, 언론인 등 다수 관심집단
상호 의존성	높음	비교적 낮음	낮음
참여 배제성	높음	비교적 낮음	낮음(개방성)
관계 지속성	높음	비교적 낮음	낮음(유동성)

자료 : 권기헌(2014)

2) 정책공동체의 특징

정책공동체는 하위정부모형의 구성원에 전문가 집단이 추가된 것으로 정책공동체의 구성원들은 관심사항을 공유하고 있으며, 상대방이 유용하게 활용할 수 있는 자원을 가지고 있기 때문에 정기적으로 상호 접촉하면서 정책문제에 대해 논의하고 합의한다(노화준. 2012). 정책공동체는 이슈 네트워크와 유사하지만, 특정 분야의 전문가집단이 보다 부각된다. 1970년대 후반 영국의 정책과정에 대한 연구를 위해 도입된 정책공동체는 주로 제한된 소수의 참여자로 구성된다고 보고 있기 때문에 폐쇄적인 특징을 가지고 있다고 보았다(김주환, 2004). 하지만, 최근에는 정책공동체를 보다 개방적인 관점에서 이해하려고 하고 있으며, 정치체제가 보유하고 있는 일종의 정책대안의 싱크탱크로서의 공동체를 의미하고 있다(이달곤·김판석·김행범, 2012). 이런 측면에서 보면 이슈 네트워크와 큰 차이가 없는 것으로 볼 수도 있다. 하지만, 정책공동체에서는 구성원들의 해당 정책영역에서의 전문성과 경험이 상대적으로 높고 많으며, 구성원간의 관계가 보다 지속적이며, 정책목표 및 수단에 대해 어느 정도 공감대가 형성되어 있다는 점에서 구별된다고 할 수 있다(이달곤·김판석·김행범, 2012). Marsh & Rhodes(1992)는 멤버십(membership), 통합성(integration), 자원(resource), 권력(power)을 기준으로 정책공동체와 이슈네트워크를 보다 상세하게 비교하고 있다.

〈표 3〉 정책공동체와 이슈네트워크의 비교

차원		정책공동체	이슈네트워크
멤버십	참여자의 수	매우 제한적, 일부 집단은 의식적으로 배제됨	많음
	이해유형	경제적 그리고 혹은 전문가적 이해가 지배적임	관련된 모든 이해관계 포함
통합성	상호작용 빈도	정책이슈와 관련된 모든 문제에 대해 모든 집단이 빈번한, 높은 수준의 상호작용	빈도와 강도에 따라 접촉이 유동적
	지속성	멤버십, 가치와 결과가 시간이 지나도 지속적임	멤버십, 가치, 결과가 유동적
	합의	모든 구성원들이 기본적 가치를 공유하고 결과물의 정당성을 수용	어느 정도 동의하나 갈등이 존재함
자원	네트워크 내 자원배분	모든 참여자들이 자원을 보유(기본적으로 교환적 관계)	일부 참여자만 자원을 보유, 기본적으로 합의적 관계
	참여조직 내 자원 분포	계층적 자원 배분(지도자가 구성원들에게 배분할 수 있음)	배분과 구성원에 대한 규제능력이 다양함
권력	권력	구성원 사이에 권력균형 존재. 한 집단이 지배할 수 있으나, 공동체가 유지되려면 포지티브섬 게임임	불균등한 권력, 불균등한 자원과 접근으로 권력이 불균형

자료 : Marsh & Rhodes(1992: 251)

정책공동체모형에서는 전문가집단의 역할이 부각되면서 전문지식 제공자로서의 행정관료의 역할은 축소되었으며, 관리적 지식제공자로서의 역할과 지식중개자로서의 역할에 관한 인식이 강조되었다고 할 수 있다(남궁근, 2017). 이처럼 전문가집단이 추가된 것은 정보·지식사회에서 전문가들이 역할이 점차 증가하고 있는 경향에서 비롯된 것으로 볼 수 있다(남궁근, 2017). 따라서 정책공동체에 의한 정책결정은 하위정부모형에 의한 경우보다 좀 더 다양한 이해관계가 반영될 가능성은 높아질 수 있지만, 참여자 자체가 소수이기 때문에 정책효과의 측면에서는 집단간 형평성 문제가 존재한다고 할 수 있다(김복태 외, 2013).

정책공동체의 실제적인 형태에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있다. 노화준(2012)은 공식적인 학회모임, 정책포럼 자문위원회 등에서 정책문제에 대하여 공식·비공식적 의견교환이 이루어지는 장소가 정책공동체라고 한다. 정정길 외(2011)와 남궁근(2017)은 우리나라 정부부처나 지방자치단체에 설치되어 있는 위원회가 정책공동체로서의 역할을 수행하고 있는 것으로 보고 있다. 특히, 남궁근(2017)은 정책공동체를 공식적, 비공식적 제도로 구분하면서 보다 포괄적인 측면에서 접근하고 있다. 비공식적 제도는 임시 특별위원회, 관료와 이익집단 지도자들 간의 정규적인 회합 그리고 비공식적인 일상적 접촉을 포함한다. 공식적인 제도에는 자문위원회와 특정 이익을 정부에 대변하기 위해서 구성된 다른 종류의 위원회들이 포함된다고 한다. 사실, 우리나라의 정부 혹은 지방자치단체를 Marsh & Rhodes가 제시하는 정책공동체의 전형적인 유형으로 보기에는 다소 어려울 수 있다. 정책공동체 모형은 구성원들이 장기적으로 상호접촉이 이루어지고, 정책문제와 해결방안에 대한 공통된 이해와 공동체적 감정을 가지는 것을 상정하고 있지만(남궁근, 2017) 정부와 지방자치단체의 공식화된 위원회에서는 이러한 특징이 상대적으로 약할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 앞서 살펴본 것처럼 정부와 지방자치단체의 위원회는 전문가들의 참여가 부각되고 있고, 위원회 내에서 전문가들과 행정관료들이 상호접촉과 의견교환을 통해 정책문제를 논

의한다는 측면에서 정책공동체의 유형에 포함시킬 수 있을 것으로 보인다.

3. 연구방법

본 연구는 정책공동체 모형을 활용하여 광역지방자치단체 위원회의 구성·운영의 특성과 문제점을 전문가 참여에 초점을 맞춰 분석하는 것이다. 기초지방자치단체에서도 위원회를 설치·운영하고 있으나, 광역시 내의 기초지방자치단체를 제외하고는 전문가 집단이 상대적으로 제한적일 수밖에 없다. 또한, 기초지방자치단체는 집행적 성격의 업무 비중이 높은 반면, 광역지방자치단체는 정책기획의 기능이 기초지방자치단체보다는 강하다고 할 수 있다. 이에 따라 위원회 운영과 활용이 광역지방자치단체에서 보다 활성화되어 있을 가능성이 높다. 실제로 〈표 1〉의 지방자치단체 위원회 현황에서도 미개최 비율은 광역보다는 기초지방자치단체에서 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이런 측면을 고려할 때 광역지방자치단체 위원회가 기초지방자치단체보다는 위원회 구성원들 간의 상호작용이나 역할 등을 보다 적절하게 분석할 수 있는 대상이라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 위원회는 크게 심의·의결위원회와 자문위원회로 구분될 수 있다. 하지만, 주재복·하동현(2014)의 연구에 따르면 지방자치단체 위원회에서는 심의·의결 기능을 수행하는 위원회의 비중이 훨씬 높다고 한다.[1] 또한, 경우에 따라서는 심의와 자문을 겸하는 위원회도 있다.[2] 아울러 지방자치단체 위원회가 대부분 법령이나 조례에 근거하고 있기 때문에 심의·의결 위원회나 자문위원회는 위원 구성에서는 큰 차이가 없을 것으로 보인다.[3] 이런 측면들을 고려할 때 심의·의결 위원회와 자문위원회를 구분하여 유형별로 접근할 필요성이 높지는 않은 것으로 보인다. 다만, 개최 빈도, 의사결정을 포함한 회의운영 등에서 차이가 있을 수 있기 때문에 부분적으로는 위원회 유형에 따른 특성을 살펴본다.

분석 틀인 정책공동체 모형과 관련해서는 Marsh & Rhodes(1992)의 정책공동체 개념에 기초하여 그들이 제시한 네 개의 변수와 하위 구성요소(〈표 3〉 참조)를 중심으로 분석한다. 앞서 살펴본 것처럼 Marsh & Rhodes는 멤버십, 통합성, 자원, 권력의 네 가지 차원에서 정책공동체의 개념을

---

1) 주재복·하동현(2014)의 연구에 따르면 2014년 경기도의 위원회 중 86.0%는 심의·의결을 기능을 가진 위원회이고, 자문위원회는 14.0%로 나타났다.

2) 경기도의 '미래비전 분야 인력 육성 심사위원회'는 미래비전 분야의 인력 육성 및 지원에 대한 심의·자문을 위해 설치한다고 규정하고 있다(경기도 미래비전 분야 인력 육성 및 지원 조례 제5조). 또한, 경기도 로봇산업 진흥 위원회는 로봇개발 산업 진흥 및 육성을 위해 필요한 사항을 자문하기 위하여 구성·운영한다고 하면서도 '위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다'고 규정하고 있다(경기도 로봇산업 진흥 및 육성 조례 제8조).

3) 대구광역시의 지방보조금 관리 조례 제6조에 따르면, 지방보조금심의위원회 위원은 '민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물 중에서 시장이 위촉하는 사람'으로 임명한다고 규정하고 있다. 대구광역시 미래비전 자문위원회의 위원은 '시정 각 분야별 학식과 경험이 풍부한 학계·연구원 등 종사자, 시정 각 분야별 풍부한 경험과 식견을 갖춘 전문가, 그 밖에 국내적·국제적으로 전문성을 인정받아 시의 발전에 기여할 수 있는 자' 중에서 시장이 위촉한다고 규정하고 있다(대구광역시 미래비전 자문위원회 설치 및 운영 조례 제3조). 이러한 규정을 보면 실무적인 차원에서 심의위원회와 자문위원회의 구성방식은 큰 차이가 없을 것으로 보인다.

설명하고 있다. 첫째, 멤버십의 측면에서 정책공동체에서 참여자의 수는 제한되며, 일부 집단은 의식적으로 배제된다. 따라서, 정책공동체에 진입할 수 있는 권리를 얻기 위해서는 참여자들이 준수해야 하는 일련의 규칙이 존재하는데, 여기에는 정부의 최종 결정을 받아들이고, 정부가 그들을 신뢰할 수 있어야 하며, 그들의 요구가 합리적이어야 한다는 것 등이 포함된다(Smith, 1993). 둘째, 통합성과 관련해서 정책공동체는 정책 쟁점과 관련된 문제들에 대해 공동체의 멤버들 사이에 빈번하고 높은 수준의 상호작용이 이루어진다. 또한, 멤버십, 가치 그리고 정책 산출물은 오랜 기간 지속되며, 정책 목표와 게임 규칙에 관하여 높은 수준의 합의가 이루어진다. 공유하는 신념이 없을 경우 정책공동체는 존재하지 않는데, 합의를 넘어서 공동체의 세계관을 결정하는 이데올로기를 가지고 있다(남궁근, 2017). 셋째, 정책공동체의 모든 참여자들은 자원을 가지고 있기 때문에 그들 간의 관계는 교환적이며, 이에 따라 기본적인 상호작용은 자원을 가진 참여자들 간의 교섭을 포함할 가능성이 높다(Marsh, 1998). 남궁근(2017)은 자원이 상호작용의 성격에 영향을 미친다는 측면에서 정책공동체에서는 정부기관이 이익집단이 보유한 자원의 일부를 필요로 할 경우 이익집단이 정책에 대하여 일정한 영향을 미칠 수 있도록 해야 하고, 또한 이익집단이 정책공동체에 남아 있기를 원할 경우 그들의 이익에 호의적인 정책이 채택될 가능성이 높다고 한다. 넷째, 정책공동체에는 모든 참여자들이 동등하게 이익을 얻는 것이 아니라 그들이 포지티브섬 게임에 관련하고 있는 것으로 인식할 수 있는 힘의 균형이 있다.

정책공동체는 이상형에 가깝기 때문에 현실에서 이러한 특성에 부합되는 특정의 네트워크를 발견하는 것은 어렵다(Rhodes, 1997). 따라서 국내 지방자치단체 위원회가 Marsh & Rhodes의 정책공동체 모형 특성에 부합하는 네트워크라고 보기는 어려울 수 있다. 하지만, 정책공동체는 정책네트워크의 다양한 모형 중에서 전문가들의 역할이 부각된다는 측면에서 외부 전문가의 참여를 통해 정책의 전문성을 강화하기 위해 구성·운영하는 위원회라는 네트워크와 어느 정도의 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 또한, Marsh & Rhodes가 제시한 요소는 정책네트워크 분석과 연구에서 가장 빈번하게 인용되는 분석 변수이다(김순양, 2003). 따라서 본 연구에서는 Marsh & Rhodes의 정책공동체 모형의 하위 차원별 특성을 개념적 분석 틀로 설정하고, 그 틀의 관점에서 국내 지방자치단체 위원회가 어떤 특성을 가지고 있는지를 살펴본다.

분석을 위한 자료는 광역지방자치단체 위원회 참여 경험이 있는 전문가와 광역지방자치단체 공무원을 대상으로 하는 심층적인 면접조사를 통해 수집하였다. 심층면접 조사는 대상자의 경험 이면에 있는 내용을 수집하는데 활용되기 때문에 전문가들의 위원회 참여 활동과 특성에 대한 풍부한 정보를 확보할 수 있다. 특히 기존의 정책네트워크 관련 선행연구들이 주요 행위자들을 대상으로 면접조사를 행한 경우가 많지 않다는 지적(김순양, 2010)을 고려할 때 연구방법의 다양성을 확대한다는 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다. 면접대상은 교수 3명, 지역연구기관 연구원 3명, 광역지방자치단체 과장 2명, 시민단체 대표 1명, 회계사 1명 등 10명의 전문가를 선정하였다(〈부록〉 참조). 면접 과정의 유연성과 가변성을 위해 반구조화(semi-structured) 면접 방식으로 진행하였다. 사전에 〈표 4〉와 같이 면접 질문을 준비하였으며, 면접 대상자들에게 공통적으로 분석 변수별로 질문을 하고, 대상자들의 응답 내용에 따라 보다 명확한 답변 도출을 위해 세부 질문을 추가

하거나, 질문의 내용을 다소 수정하는 방식으로 진행하였다. 면접은 2018년 6월에 진행하였으며, 개인당 평균 1시간~1시간 반 정도가 소요되었다. 면접 내용은 녹음 후에 스크립트로 정리하였으며, 개방코딩과 범주화 등의 과정을 거쳐 분석을 진행하였다.

〈표 4〉 분석변수 및 인터뷰 질문 내용

분석 변수		질문 내용
멤버십	참여자의 수	위원회에 참여하는 전문가들이 중복적인 경우가 많고, 의식적으로 일부집단(시민단체 혹은 반대 의견 교수 등)은 배제되는 경우가 있다는 견해가 있습니다. 어떻게 생각하십니까? 근본적인 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 해결방안은 어떤 것들입니까?
	이해유형	위원회에는 전문가들의 이해가 지배적입니까? 아니면 전문가들의 이해보다는 지방자치단체의 정책의도 및 방향 등이 지배적입니까? 전문가들이 지방자치단체 정책의 정당성을 위해 들러리로 참여하고 있다는 견해에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
통합성	상호작용 빈도	정책이슈와 관련된 모든 문제에 대해 모든 집단이 빈번한, 높은 수준의 상호작용을 유지하고 있습니까? 아니면 빈도와 강도에 따라 접촉이 유동적입니까? 높은 수준의 상호작용을 유지하지 못한다면 원인은 무엇이고, 해결방안은 무엇입니까?
	지속성	멤버십, 가치와 결과가 시간이 지나도 지속적입니까? 아니면 유동적입니까? 지속적이지 못하다면 원인은 무엇이고, 해결방안은 무엇입니까?
	합의	모든 참여자들이 기본적 가치를 공유하고 결과물의 정당성을 수용합니까? 아니면 어느 정도 동의하나 갈등이 존재합니까? 기본적 가치를 공유하지 못한다면 원인은 무엇이며, 해결방안은 무엇입니까?
자원	네트워크 내 자원배분	모든 참여들이 기본적으로 교환적 관계에서 자원(정보 등)을 보유하고 있습니까? 아니면 일부 참여자만 자원(정보 등)을 보유하고 나머지 참여자들은 관련 이슈나 정보에 대한 인식이 부족합니까? 참여자들의 교환적 관계가 생기지 않는 이유는 무엇입니까? 해결방안은 무엇입니까?
	참여조직 내 자원 분포	위원회에서 위원장 혹은 관계 공무원에 의해서 자원(정보, 위원회에서의 주도권 등)이 배분됩니까?
권력	권력	구성원 사이에 권력균형이 존재합니까? 아니면 불균등한 권력 관계가 유지되고 있습니까? 불균등한 권력 관계의 원인과 해결방안은 무엇입니까?

Ⅲ. 광역지방자치단체 위원회 운영의 특성 및 문제점 분석

1. 멤버십

1) 참여자의 수

Marsh(1998)에 따르면, 정책 공동체는 제한된 수의 참여자가 있으며, 일부 집단은 의식적으로 배제된다고 한다. 심층 면접조사 결과에 의하면, 광역지방자치단체의 위원회에서도 이러한 특성이 나타나고 있는 것으로 보인다. 사실 위원회의 특성상 참여자 수가 많지 않은데, 문제는 위원회에 참여하고 있는 전문가들이 상당 부분 중복되고 있는 것으로 지적되고 있다. 새로운 자문위원회 등을 구성하더라도 기존의 해당 지방자치단체가 관리하는 전문가 집단에 포함되어 있는 사람들 위주로 구성하는 경향이 있으며, 연임을 통해 지속적으로 유지되는 경우도 있는 것으로 보인다.

전문가들의 중복성 문제는 기본적으로 지역에서의 전문가가 부족한데서 그 원인을 찾을 수 있다.

> "광역지방자치단체에서 지역의 인력 정보에 대한 충분한 축적이 되지 않아 제한된 전문가 풀을 가질 수밖에 없다. 특히, 절대적으로 수도권에 전문인력이 많은데, 이들이 비수도권 지역으로 내려오기를 꺼리하려 점이 있고, 지역 전문가에 대한 충분한 인적 자원관리가 되지 않다보니 입소문 또는 지인들의 추천으로 위원회를 구성하는 경향이 있다."(대학교수 A인터뷰 자료)

전문가들의 중복성 문제는 위원회 구성에서 일부 인사를 배제하고 보다 폭넓은 영역에서 인력을 탐색하지 않으려는 행태에도 기인하고 있다. 즉, 지역 전문가 중 정책에 대한 반대의견을 가지거나 가질 수 있는 시민단체 인사나 교수 등을 배제하려는 경향이 있기 때문에 선택할 수 있는 전문가 집단이 축소될 수밖에 없다. 그리고 지방자치단체 공무원들은 기존의 전문가 범위를 넘어 지역의 다양한 전문가들을 발굴하려는 노력도 크게 기울이지 않을 수도 있다. 특정 인사의 배제와 관련하여 시민단체 관계자는 다음과 같이 설명하고 있다.

> "위원회 구성을 위한 공개모집 공고를 하지만, 공무원들이 직접 위원회 참여를 요청하거나 관련 부서의 협조를 얻어 추천을 받는 경우가 많다. 공모를 하거나 시민단체에서 위원 후보를 추천하더라도 국장, 과장 등 상급자와의 협의과정에서 일부집단은 배제되는 경우가 있다. 시민단체들도 정책 이슈에 대해 다양하고 상반된 입장과 견해를 갖고 있는 경우가 많기 때문에 지방자치단체 정책에 대해 옹호하는 입장을 가진 단체를 선호하는 경향이 있다고 생각한다."(시민단체 대표 B인터뷰 자료)

이런 문제에 대해 광역지방자치단체 C과장은 공무원들의 위원회 구성과정에서의 편의성도 영향을 미치고 있다고 설명하고 있다.

> "기존 전문가집단에 포함되어 있는 위원 위주로 구성하는 것이 실무적으로 편한데, 타 부서에서 추천을 받아도 해당 부서 역시 기 구성된 자문위원 중심으로 추천하게 된다. 그럴 경우 반대의견 교수 및 시민단체는 걸러지게 되는 경우가 많고, 설령 추천을 받는다 하더라도 당해 부서에서 배제하는 경우가 많다."(광역지방자치단체 C과장 인터뷰 자료)

공무원들 입장에서는 대안제시 없는 반대, 반대를 위한 반대, 공무원에 대한 막연한 적대감 표출 등을 하는 집단의 구성원을 위원회에 참여시키기가 부담스럽다고 한다. 그에 따라 타 부서를 통해 큰 문제가 없을 것으로 인식되는 전문가를 추천받으려고 할 가능성이 높다. 아울러 조직 계층을 통한 전문가 성향 검증을 바탕으로 위원회 운영과 의사결정에 지장이 없는 인사 위주로 선정할 가능성이 있을 것이다. 이런 결과가 위원회에 참여하는 전문가들의 중복성과 의식적 배제로 이어지는 것이라고 볼 수 있다.

2) 이해유형

〈표 3〉에 나타난 것처럼 정책공동체는 다양한 이해를 다루는 이슈 네트워크와는 달리 '경제적 그리고 혹은 전문가적 이해가 지배적'이라고 제시되고 있다. 하지만, 면접조사에 따르면, 광역지방자치단체 위원회에서 전문가들의 이해보다는 지방자치단체의 정책의도 및 방향 등에 영향을 받고 있는 것으로 관계자들은 지적하고 있다. 물론, 정책 이슈, 위원회의 성격 등에 따라 다를 수 있는데, 도시계획, 부동산, 주택, 환경 등 비교적 위원들의 전문성이 강조되는 경우에는 어느 정도 전문가들의 이해가 반영되는 경우가 많다고 한다. 또한, 위원회에서 공무원들의 주도보다는 공무원들은 정보 제공에만 주력하고 참여 전문가들 간의 토론을 통해 의사결정이 되는 경우가 있다(회계사 D 인터뷰 자료). 하지만, 위원회가 정책의 정당성 확보를 위해 운영되는 경우가 많기 때문에 위원회를 소집한 주체인 지방자치단체의 의도에 영향을 받을 가능성이 높은 것으로 인식되고 있다.

> "위원회 논의를 통해 정책의 기조가 바뀌는 경우는 보기 힘들고, 위원 의견이 수용되고 반영되더라도 일부 보완적 수준의 조정만 이루어지고 있다"(시민단체 대표 B인터뷰 자료).

> "지방자치단체에서 하고 싶은 사업이 있는 경우, 대체로 단기적으로 결과를 만들어내야 하는 경우에는 열린 결론이 아닌 지방자치단체의 정책의도와 방향에 의해 위원회가 지배될 수 있다."(연구기관 연구원 E인터뷰 자료)

이런 상황에 대해 공무원들은 위원회 구성과 운영이 대략적인 정책적 방향이 결정된 상태에서 이루어지는 경우가 다수이기 때문에 위원회에서의 전문가들이 참여를 통해 그들의 의견을 주도적으로 정책에 반영하기에는 다소 어려움이 있다고 지적하고 있다.

> "대체적으로 지방자치단체의 의견이 정해져 있고, 큰 틀에서 벗어나지 않는 한도 내에서 전문가의 의견이 추가된다."(광역지방자치단체 C과장 인터뷰 자료)

> "공무원들이 구체적 정책방향을 이미 정하고 절차적 정당성을 위해 위원회를 활용하는 경우가 있기 때문에 전문가들은 들러리로 참여할 가능성이 있다."(광역지방자치단체 F과장 인터뷰 자료)

위원회에서 지방자치단체의 정책의도가 전문가들의 이해보다 강하게 영향을 미치는 현상은 지방자치단체 위원회에서 전반적으로 발생한다고 보기는 어려울 수 있다. 위원회의 종류나 위원회 구성 목적에 따라 다를 수 있을 것이다. 또한, 지방자치단체가 정책문제에 대한 방향성을 확정하지 못할 경우에는 전문가들의 실질적인 자문이 상당한 영향을 미칠 수 있고, 정책공동체 모형의 특징처럼 전문가들의 의견이 지배적일 수는 있을 것이다. 하지만, 정부주도로 구성·운영되는 위원회의 특성상 다양한 영역의 정책 이해관계자들이 참여한다고 하더라도 정부를 중심으로 이루어

질 수밖에 없다(Hill & Lynn, 2005). 이는 거버넌스에 대한 이해와 필요성이 확대되었다고는 하지만, 기존의 계층제적 관료제가 유효한 구조 속에서 위원회에서의 정책중재 과정에서 공무원들의 영향력은 여전히 상당하기 때문인 것으로 보인다(박치성·채은정·오재록, 2016).

이와 함께 전문가들의 이해가 영향력을 미치지 못하는 데에는 참여하는 전문가들의 행태에도 부분적으로 원인이 있는 것으로 보인다. 대학교수 A는 위원회에 참여하는 전문가들이 회의 안건에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않을 수 있다고 지적하고 있다.

> "위원회가 지방자치단체의 의견을 기준으로 결정되는 것은 위원회 구성 전문가가 그 분야에 대해 얼마나 전문성이 있는가에 영향을 받기 때문이며, 위원회의 이슈에 대해 충분한 검토를 하지 않고 회의에 참여하기 때문이다."(대학교수 A인터뷰 자료)

위원회에서 위원들이 전문가로서 적합하고 심층적인 의견을 제시한다면, 어느 정도 지방자치단체의 정책의도에 영향을 미칠 수 있다. 하지만, 정책 이슈에 대한 검토 시간이 부족한 상태에서 지방자치단체의 사업 혹은 정책과정에 대한 정확한 이해가 수반되지 않을 경우 영향력을 미치기는 어려울 것이다.

2. 통합성

1) 상호작용빈도

위원회에서 전문가들 간의 상호작용은 그들의 이익(interest)관계에 대해 이해할 수 있고, 나아가 신뢰를 구축 하는데 상당히 중요한 역할을 할 수 있기 때문에 높은 수준의 상호작용을 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 하지만, 현실적으로 위원회에 참여하고 있는 전문가들 간의 빈번한 상호작용은 어려운 것으로 나타나고 있다.

물론 위원회의 성격, 이슈, 전문가들의 이해 정도 등에 따라 상호작용은 다른 형태로 나타날 수 있다. 대학교수 G는 법령 및 조례에 근거하여 운영되고 있는 심의의결위원회(예, 지방재정투자심사위원회, 인사위원회 등)의 경우에는 자문위원회보다는 상대적으로 빈번하게 회의가 개최되기 때문에 위원들 간의 접촉 빈도가 높을 것으로 지적하고 있다. 하지만, 위원들의 임기가 정해져 있는 심의의결위원회의 경우라 하더라도 간헐적인 빈도로 회의가 개최되고, 전문가들이 시간적 문제로 충분한 사전검토가 이루어지지 않은 상태에서 회의에 참여할 경우 위원회의 특성상 상호작용이 활발하게 이루어지기는 어려울 것이다. 이러한 문제에 대해 대학교수들은 다음과 같이 설명하고 있다.

> "정책 이슈에 대해 의사를 결정할 시간적 여유가 많지 않은 상황에서 다양한 참여자를 활용한 소통보다는 제약된 소통, 생산적이고 이슈의 본질에 집중한 소통보다는 요식적인 형태로 소통하게 된다."(대학교수 A 인터뷰 자료)

> "높은 수준의 상호작용을 유지하지 못하는 가장 큰 이유는 상대방에 대한 높은 의존도와 소통을 통해 얻어진 결론의 실행력이 크지 않은데 있다고 본다. 즉, 정책이슈에 대해 각 참여자가 충분히 검토하고, 소통을 통해 자신의 의견이 수용되는 부분을 인정해야 하나, 이 부분이 약하고, 충분한 검토의 시간이 확보되지 않다보니 상대방이 나보다 적극적으로 검토하였다는 판단이 들면 그에 동조하는 경향이 강하다."(대학교수 G인터뷰 자료)

심의의결위원회와 달리 법적 요건에 상대적으로 구속이 약한 자문위원회의 경우 일회적이고 형식적인 경우가 많기 때문에 전문가들의 상호작용이 발생하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 하지만, 지역 연구기관 E연구원은 자문위원회 경우에도 이슈에 따라 상호작용이 다르게 나타날 수 있다고 주장하고 있다.

> "지역 산업정책과 관련한 대부분의 자문회의가 태스크포스 성격이 강하기 때문에 이슈가 발생할 시에는 그 이슈의 중요도와 강도에 따라 상호작용의 빈도와 강도가 결정된다. 장기적 이슈를 다루는 자문회의는 강도는 약하지만, 위원들 간의 접촉이 어느 정도 발생하기 때문에 그 속에서 상호작용이 상대적으로 원활하게 이루어질 수 있다."

즉, 자문위원회라고 하더라도 특정 이슈와 관련해 상당 기간 운영될 경우 참여 전문가들 간의 상호작용이 활성화될 가능성이 있다는 의미이다. 하지만, 이러 형태로 운영되는 자문위원회가 많지 않기 때문에 광역지방자치단체 위원회에서 위원들 간의 접촉 빈도가 낮고, 위원들이 충분한 시간을 가지고 정책이슈에 대한 검토가 이루어지 않는 등의 문제로 상호작용을 활성화시키기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체 위원회에서 Marsh & Rhodes(1992)의 정책공동체 모형에서 설명하는 정책 이슈와 관련한 빈번한 상호작용이 유지되기는 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

2) 지속성

Marsh & Rhodes(1992)는 정책공동체에서 멤버십, 가치 그리고 결과 등은 시간이 지나더라도 지속적이라고 설명하고 있다. 참여 전문가들 간의 신뢰가 형성이 되기 위해서는 상당한 시간에 걸쳐 관계, 공동의 이해 등이 유지되어야 하기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 하지만, 위원회 전문가들의 멤버십, 가치 등이 처음에는 확고할지 모르지만, 시간이 지나면서 유동적으로 변화될 가능성이 높다는 의견이 제기된다. 이는 기본적으로 위원회의 특성에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 상당 수의 위원회가 임기제로 운영되지만, 접촉 및 상호작용의 빈도가 약하기 때문에 전문가들이 지속성을 유지한다는 것이 용이하지 않기 때문인 것으로 보인다. 이에 대해 광역지방자치단체 C과장은 전문가들의 행태에서도 그 원인을 찾고 있다.

> "어차피 정책의 정당성 확보가 주된 목적이기 때문에 멤버십이나 가치는 시간이 지날수록 떨어

질 수밖에 없다. 일부 전문가의 경우 위원회 참여 자체를 본인 개인의 경력으로 생각하기 때문에 참여 자체에 의미를 부여하기도 한다."

또한, 현재의 위원회 운영이 전문가 개인의 적극적인 관심을 유발하는 형태로 운영되지 못하기 때문에 전문가들의 멤버십 등을 지속적으로 유지하지 못할 수 있다는 주장도 있다.

"멤버십과 가치가 지속적이지 못한 이유는 전문가 개인의 관심도가 가장 큰 원인이라고 생각한다. 개인의 동기유발을 위한 실질적인 자문수당 등의 보상, 자문의 정확한 내용 및 관련 자료의 충분한 공급이 있어야 하는데, 그렇지 못한 상황이다."(지역 연구기관 H연구원 인터뷰 자료)

즉, 위원회 전문가들이 멤버십과 가치에서 지속성을 유지하기 위해서는 그들이 위원회 운영과정에서 존재가치를 인정받을 필요가 있다. 위원회가 형식적으로 운영되거나, 그들의 헌신에 따른 충분한 대우가 이루어지지 않거나, 그들의 의견이 의사결정에 제대로 반영되지 않는다고 인식될 경우 지속성을 강화시키기 어려울 것이다.

3) 합의

Marsh(1998)는 정책공동체에서는 모든 참여자들이 이념, 가치, 정책 선호 등에서 합의가 있다고 한다. 사안의 성격에 따라 모든 참여자들이 기본적 가치를 공유하고 결과물의 정당성을 수용하는 데에는 한계가 있고, 경우에 따라서는 갈등이 발생할 수밖에 없을 것이다. 하지만, 위원회의 구성·운영이 상당 부분 정당성 확보의 목적이 강한 경우가 많기 때문에 이러한 합의가 상대적으로 용이한 것으로 보인다.

"모든 참여자들이 위원회가 추구하는 기본적 가치를 이해하고 공유하는 편이다. 논의의 결과물에 대한 이견이 일부 존재하더라도 다수 위원들의 의견이 합의되는 방향이라면 정당성을 수용해 동의하는 편이다."(시민단체 대표 B인터뷰 자료)

대학교수 G는 위원회 자체가 형식적으로 운영되는 상황에서 가치공유와 가치 등을 논할 필요성이 없다고 주장하기도 한다.

"전문가의 가치공유와 참여를 통한 결과물을 도출하는 위원회는 거의 없다고 보인다. 이미 짜여진 틀 속에서 정보의 공유와 미래에 대한 조언 정도가 위원회의 역할이라고 생각한다."

지역 연구기관 E연구원도 이러한 주장과 어느 정도 유사한 의견을 제시하고 있다.

"기본적 가치를 공유하고 문제를 해결하기보다는 어느 정도는 양보하고 포기하는 면이 있다.

양보는 합의의 중요한 구성요소이나 지방자치단체의 강한 의지와 방향이 결정되어 있는 상황에서 반대의견을 강하게 제시하기는 힘들다. 특히, 가치관의 근본적 차이에서 발생하는 정책적 방향성에 대해서는 심도 깊은 토론이 이루어지기 힘든 분위기다."

즉, 위원회에서 전문가들 간의 합의가 이루어지는 것은 큰 어려움이 없는 것으로 인다. 다만, 이러한 합의가 이념, 가치, 정책 선호 등에서 공유와 이해가 이루어졌기 때문이라기보다는 지방자치단체의 정책방향과 의도가 지배적인 영향을 미침에 따라 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 자원

1) 네트워크 내 자원배분

Marsh & Rhodes(1992)는 자원배분과 관련해서 모든 참여자들은 자원을 가지고 있고, 그들 간에는 기본적으로 교환적 관계가 유지되고 있다고 한다. 즉, 정책공동체의 참여자들은 어느 정도 자원의 균형성을 가지고 있으며, 자신들의 자원을 바탕으로 상호 간에 주고받는 관계를 구축하고 있다고 할 수 있다. 하지만, 인터뷰 대상자들에 따르면, 위원회에서는 일부 참여자가 자원이나 정보를 많이 보유하면서 참여자들 간의 자원배분의 불균등성이 발생한다고 한다.

"정책이슈에 대해 보다 열정적인 참여자, 지방자치단체의 정책방향에 보다 협조적인 참여자, 위원회 참여경험이 많은 참여자 등이 자원과 정보를 많이 보유하는 경우가 있다고 할 수 있다."(광역지방자치단체 F과장 인터뷰 자료)

이러한 이유 이외에 정책이슈가 매우 구체적이고 협소한 경우, 그리고 정책 프로세스에 대한 이해가 부족할 경우 참여자들 간의 정보 보유의 차이가 발생할 수 있다(지역 연구기관 E연구원 인터뷰 자료). 정책문제는 주관성, 상호연계성, 인위성, 동태성 등의 특성이 있고, 많은 이해관계자들의 개입으로 다양한 이익 표출이 이루어지는 '산만한 구조'를 가지고 있다(류지성, 2012). 따라서 전문가들이라고 하더라도 세부적인 정책문제를 충분히 이해하기는 어려울 수도 있다. 또한, 정책과정에서도 지방자치단체의 내부적인 프로세스와 관련된 조직 구조, 제도, 규범, 관행, 문화 등에 대해 외부 전문가는 정보도 부족할 뿐만 아니라 제대로 이해하기도 용이하지 않을 것이다. 따라서 위원회 내에서 정책문제 등에 대해서는 공무원들이 가진 정보가 외부 전문가들에 비해 훨씬 많을 수 있다. 또한, 외부 전문가들 중에서도 지방자치단체 정책과정에 참여경험이 많고, 공무원들과의 개인적인 관계가 많을수록 위원회 내에서 보다 많은 자원을 가지고 참여할 수 있을 것이다. 전문가들 간의 자원배분의 불균등성이 발생한다고 하더라도 이에 대한 보완 노력은 이루어지 않은 것으로 보인다.

"참여자들 간의 정보력이나 이슈에 대한 인식 수준의 차이가 존재한다고 하더라도 간헐적으로

개최되는 위원회에서 참여자들이 적극적으로 상호간의 이해도를 높여주기 위한 노력은 부족하고 지방자치단체에서의 세세한 설명 등의 지원도 부족하다."(지역 연구기관 E연구원 인터뷰 자료)

지방자치단체에서의 지원이 부족한 것은 아무래도 위원회 회의자료가 충분한 정보를 포함하지 않기 때문인 것으로 볼 수 있는데, 이에 대해 광역지방자치단체 C과장은 다음과 같이 설명하고 있다.

"위원회와 관련한 해당 부서에서 모든 정보를 제공하지는 않으며, 해당 부서가 생각하고 있는 방향으로 정당화하고, 강화할 수 있는 정보만 제공하는 경향이 강하다."

이처럼 정책문제에 대한 충분한 정보가 제공되지 않는다면, 전문가들 간의 자원 불균형성은 확대될 수밖에 없다. 또한, 위원회가 간헐적으로 개최되고, 회의가 짧은 시간에 이루어지고 있기 때문에 전문가들 간의 자원교환이 효과적으로 이루어지지 않을 가능성이 높다. 결과적으로 교환적 관계가 형성되지 않은 여건에서는 전문가들은 자신의 지식 내에서 조언을 하려고 할 가능성이 있고, 이에 따라 다른 전문가들의 정보를 자신의 지식과 결합하여 새로운 조언이나 지식의 전달까지 확대시키기는 다소 어려울 수 있을 것이다.

2) 참여조직 내 자원의 분포

Marsh & Rhodes(1992)는 정책공동체에서 자원의 배분은 계층적으로 이루어지며, 지도자가 구성원들에게 배분할 수 있다고 한다. 위원회 운영은 위원장이 있지만, 대부분 공무원이 기초자료와 정보를 제공하고 있기 때문에 공무원 주도로 자원이 배분되고 있는 것으로 보인다.

"위원장이 진행하지만, 위원회의 논의 쟁점 등은 관계 공무원이 위원장에게 사전 설명하거나 협의하면서 전반적인 방향을 설정하고 있다고 한다."(시민단체 B대표 인터뷰 자료).

"공무원 위원장 또는 간사 역할을 하는 해당 부서에서 운영을 주도하게 되며, 자원의 배분 역시 마찬가지이다."(광역지방자치단체 C과장 인터뷰 자료).

즉, Marsh & Rhodes(1992)가 설명하고 있는 것처럼 자원 배분이 계층적으로 이루어지고 있는 것으로 보이는데, 다만, 지도자가 아닌 공무원에 의한 자원 배분이라고 할 수 있다. 이런 측면을 고려할 때 위원회에서 위원장이 선출되지만, 자원배분이 공무원에 의해서 이루어지기 때문에 실질적인 지도자 역할은 공무원이 담당하는 것으로 볼 수도 있다. 특히, 위원장이 공무원이 되는 경우는 이런 경향은 더욱 심화될 수 있을 것이다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 인천시의 지방위원회 분석에서 위원 간 네트워크 거버넌스 정책중재 과정에서 공무원, 특히 시장의 영향력이 상당하다는

박치성·채은경·오재록(2016) 연구와 유사한 내용이라고 볼 수 있다. 물론 일반적으로 공무원은 간략한 자료 설명만 하고, 위원회 운영은 위원들이 중심이 되어 진행한다고 하더라도 정보의 불균형성, 시간 부족 등으로 공무원들이 제공한 정보의 범위를 넘어 논의가 이루어지기는 쉽지 않을 것이다. 그런 측면에서 볼 때 위원회에서 정보의 차이에 따라 주도권이 결정되는 상황에서 실제적인 지도자는 공무원이 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

4. 권력

Marsh & Rhodes(1992)에 따르면 정책공동체에서는 구성원들 간의 권력 균형이 있다고 한다. 하지만, 위원회에서 권력 균형이 유지되기는 어렵다는 것이 대부분의 인터뷰 대상자들의 의견인 것으로 나타나고 있다.

> "위원회 구성에 있어 사전적으로 위원장 및 위원을 내정하고, 지방자치단체의 입장에서 의견을 제시하는 것으로 강요하는 위원회도 있기 때문에 구성원간의 권력 균형은 항상 부정될 가능성이 높다."(지역 연구원 H인터뷰 자료)

이처럼 위원회 구성과 운영이 지방자치단체에서 주도되기 때문에 위원회 내에서 관료와 전문가들 간의 불균등한 권력 관계가 존재한다고 볼 수 있다. 특히 앞서 살펴본 것처럼 정보의 비대칭성에 따른 문제를 고려하면 이러한 불균형적 권력 관계는 심할 것으로 보인다. 이에 비해 전문가들 상호 간에는 권력 불균형이 상대적으로 약하지만, 전문가들의 행태에 따라 그들 간에도 불균형적 권력 관계가 발생한다고 지적되고 있다.

> "소위 목서리가 큰 사람, 연장자 그리고 적극적 참여자와 그렇지 않은 사람 간의 권력 불균형이 발생한다."(대학교수 A인터뷰 자료).

> "논의 주제나 이슈에 대한 전문성과 이해수준 그리고 이에 따른 위원 간 발언량과 발언시간 등의 편차와 함께 위원들의 연령, 사회적 지위 등으로 인한 불균등한 권력 관계가 있다."(시민단체 B대표 인터뷰 자료)

Marsh & Rhodes(1992)는 특정 집단에 의해 지배를 받더라도 정책공동체가 지속되려면, 모든 참여자들이 이익(positive-sum game)을 볼 수 있어야 한다고 설명하고 있지만, 위원회에서는 이런 결과를 만들어내기는 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

> "이미 위원회 구성에 있어 불균등한 권력 관계가 존재하고 있고, 지방자치단체의 정책의도로 진행되는 경우가 많기 때문에 전체적인 의견에 부합되지 않는 비판적 견해는 사라지게 되는 상황이 많다."(지역 연구기관 H연구원 인터뷰 자료)

즉, 위원회라는 정책공동체에서 관료들이 지배한다고 하더라도 전문가들이 가지고 있는 이해관계가 위원회에 효과적으로 반영되면서 위원회에 참여하고 있는 관료와 전문가들 모두에게 이익이 되는 방향으로 위원회 운영이 이루어져야 할 필요가 있다. 하지만, 전문가들이 자신들의 이념과 가치에 기초하여 적극적인 의견을 개진하지 못할 가능성이 높고, 또한, 그들의 의견이 적절하게 반영되지 못할 수 있기 때문에 위원회가 정책공동체로서의 위상을 유지하기는 어려울 수 있는 것으로 보인다.

Ⅳ. 논의 및 정책적 시사점

1. 요약 및 논의

본 연구는 정책공동체 모형을 활용하여 지방자치단체 위원회의 구성·운영의 특성과 문제점을 전문가 참여에 초점을 맞춰 고찰하였다. 전문가, 공무원, 시민단체 관계자 등에 대한 심층면접 자료를 활용하여 Marsh & Rhodes(1992)의 정책공동체 모형에서의 멤버십, 통합성, 자원, 권력 등 네 가지 변수를 중심으로 분석하였다.

분석결과에 따르면, 첫째, 멤버십의 경우 지방자치단체 위원회의 전문가들은 반대의견 인사가 의식적으로 배제되거나, 검증된 인사 위주로 선정되면서 중복 또는 연임 현상이 발생하고 있으며, 이에 따라 선택 가능한 전문가 집단이 축소되고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 위원회가 정책의 정당성 확보를 위해 운영되는 경우가 많아 전문가들의 이해보다는 지방자치단체의 정책의도 및 방향에 영향을 받고 있고, 정책 이슈에 대한 검토시간 부족 및 지방자치단체 사업에 대한 이해 부족 등으로 전문가들의 전문적인 이해가 효과적으로 반영되지는 못하고 있는 것으로 지적되고 있다.

둘째, 통합성과 관련해서는 간헐적 회의 개최, 전문가들의 사전 검토 미흡, 위원회에서의 요식적 소통 등으로 위원회에서 높은 수준의 상호작용이 곤란한 것으로 나타나고 있다. 이런 문제와 함께 개인 경력 관리를 위해 참여하는 경우, 동기유발을 위한 참여에 대한 보상 미흡 등으로 전문가들의 멤버십, 가치 등의 지속성은 낮은 것으로 보인다. 위원회의 의사결정에서 합의가 상대적으로 쉽게 이루어지고 있으나, 이는 이념, 가치, 정책 선호에 대한 공유와 이해에 바탕을 둔 합의가 아니라 지방자치단체의 정책방향과 의도에 기초한 합의로 분석되고 있다.

셋째, 자원과 관련해서는 열정적인 참여자, 지방자치단체에 협조적인 참여자, 참여경험이 많은 참여자, 공무원과의 개인적 관계를 가진 참여자가 자원과 정보를 많이 보유하면서 자원배분의 불균형 발생하고 있다. 이런 문제에도 불구하고, 참여자 상호 간의 이해도 제고 노력이 취약하고 지방자치단체가 지향하는 방향을 정당화할 수 있는 정보만 제공하는 경향이 있기 때문에 자원배분 불균형을 보완하거나 시정하기 위한 노력은 미흡한 것으로 보인다. 또한, 위원회 내에서 공무원에 의한 자원배분이 이루어지고, 공무원이 실제적인 지도자가 될 가능성이 높아 자원이 계층적으로

분포하고 있으며, 위원장을 공무원이 맡을 경우 이런 경향은 더욱 심화될 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 지방자치단체 주도의 위원회 구성·운영과 정보의 비대칭성으로 관료와 전문가들 간의 권력 불균형이 발생하고 있으며, 전문가들 간에도 참여자의 적극성, 연령, 사회적 지위 등에 따라 권력 불균형이 어느 정도 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 내용은 다음 〈표 5〉와 같이 요약·정리될 수 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 위원회 구성·운영 특성

분석 변수		실태 및 원인
멤버십	참여자의 수	- 지방자치단체가 관리하는 기존 전문가 위주로 선정(중복 또는 연임 현상) - 공무원들의 위원회 구성시 편의성 추구로 검증된 인사 위주로 선정 - 반대의견 인사의 의식적 배제로 선택 가능한 전문가 집단 축소 - 지역 내 전문가 인력규모 한계 및 지역 전문가 관리 노력 미흡
	이해유형	- 위원회가 정책 정당성 확보를 위해 운영되는 경우가 많아 전문가들의 이해보다는 지방자치단체의 정책의도 및 방향에 영향을 받음 - 정책적 방향이 결정된 상태에서 위원회 구성·운영이 이루어짐에 따라 전문가 의견 반영 한계 - 정책 이슈에 대한 검토시간 부족 및 지방자치단체 사업에 대한 이해부족 등으로 전문가들의 영향력 제한
통합성	상호작용 빈도	- 간헐적 회의 개최, 전문가들의 사전 검토 미흡, 위원회에서의 요식적 소통 등으로 위원회에서 높은 수준의 상호작용 곤란 - 심의의결위원회에 비해 일회적인 자문위원회는 상호작용 빈도가 약하나, 장기적 이슈와 관련될 경우 상호작용 활발
	지속성	- 위원회가 임기제로 운영되지만, 접촉 및 상호작용의 빈도가 약하기 때문에 멤버십, 가치 등의 지속성은 낮음 - 개인 경력 관리를 위해 참여하는 경우, 동기유발을 위한 참여에 대한 보상 미흡 등으로 멤버십 취약 가능
	합의	- 합의가 용이하나, 이념, 가치, 정책 선호에 대한 공유와 이해에 바탕을 둔 합의가 아니라 지방자치단체의 정책방향과 의도에 기초한 합의
자원	네트워크 내 자원배분	- 열정적인 참여자, 지방자치단체에 협조적인 참여자, 참여경험이 많은 참여자, 공무원과의 개인적 관계를 가진 참여자가 자원과 정보를 많이 보유하면서 자원배분의 불균형 발생 - 참여자 상호 간의 이해도 제고 노력이 취약하고 지방자치단체의 상세한 설명 부족 등으로 자원배분 불균형 보완 미흡 - 지방자치단체가 지향하는 방향을 정당화할 수 있는 정보만 제공하는 경향으로 인해 충분한 정보 제공 미흡
	참여조직 내 자원분포	- 위원회 내에서 공무원에 의한 자원배분이 이루어짐으로써 계층적으로 자원이 분포(위원장을 공무원이 맡을 경우 이런 경향은 심화) - 정보의 차이에 따라 주도권이 결정되는 상황에서 공무원이 실제적인 지도자가 될 가능성이 높음
권력	권력	- 지방자치단체 주도로 위원회 구성·운영이 이루어지고, 정보의 비대칭성이 존재하므로 관료와 전문가들 간의 권력 불균형 발생 - 전문가들 간에도 참여자의 적극성, 연장, 사회적 지위 등으로 권력 불균형 발생

이러한 연구결과를 고려할 때 우리나라 지방자치단체에서 설치·운영되고 있는 위원회는 Marsh & Rhodes, 1992)가 설명하는 정책공동체의 기본적인 구조와 형태를 가지고 있지는 않은 것으로 보인다. 일부 학자들은 중앙부처나 지방자치단체의 위원회가 정책공동체로서의 역할을 수행하고 있다고 주장하고 있다. 하지만, 연구결과에 나타난 지방자치단체 위원회의 특성과 문제점으로 볼

때 정책공동체로서의 역할을 충분히 수행하기는 어려울 것으로 보인다. 이러한 문제는 크게 두 가지 요인에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 첫째는 지방자치단체의 위원회에서 전문가들의 역할과 권한은 미흡한 반면, 행정관료들이 실제적이고 지배적인 영향력을 가지면서 위원회 설계, 구성, 운영 등을 좌우할 가능성이 높기 때문이라고 할 수 있다. 이런 여건에서 위원회가 정책의 전문성 강화를 위한 목적보다는 지방자치단체의 정책적 방향과 의도의 정당화를 위한 목적으로 이용될 가능성이 있다. 둘째, 일반적으로 위원회는 공식적인 기구로서 간헐적으로 개최되고 있기 때문에 참여자들 간에 긴밀한 상호작용을 형성하기 어려운 구조와 운영체계를 가지고 있기 때문이다. 따라서 참여하는 위원들이 지속적인 멤버십을 가지기가 어렵고, 기본적 가치를 공유하기도 쉽지 않을 것으로 보인다.

정책공동체로서의 역할 수행을 저해하는 문제들이 상존할 경우 전문가들의 전문적인 이해가 반영되면서 민주적인 의사결정, 정책의 품질 제고, 정부의 책임성 강화 등을 위해 위원회가 운영되기는 어려울 것이다. 또한 지역 전문가들의 적극적이고 활발한 참여를 유도하는 것도 용이하지 않을 것이다. 결국, 지방자치단체 위원회는 상당 부분 지방자치단체에서 사전에 설정한 정책방향을 위한 형식적인 기구로 전락할 가능성도 있다고 할 수 있다. 과거에 비해 지방자치단체 정책과정의 개방성이 확대되고, 그 과정에서 전문가들의 참여가 확대되고 있다고 할 수 있다. 하지만, 전문가들의 참여 통로가 되고 있는 위원회에 〈표 5〉에 나타난 문제점이 상존하면서 정책공동체로서의 기능을 수행하지 못할 경우 전문가들의 양적 참여 확대이상의 긍정적인 결과를 얻기는 어려울 수도 있을 것으로 보인다.

2. 정책적 시사점

우리나라 지방자치단체 위원회의 문제점을 극복하고 정책공동체로서의 역할 수행을 위해서는 근본적으로 지방자치단체 공무원들의 의식 전환이 필요할 것으로 보인다. 즉, 위원회를 정책의 정당성을 확보하기 위해 요식적 수단이 아니라 전문가들의 전문적 의견을 반영함으로써 정책의 전문성을 강화시킬 수 있는 수단으로 인식하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 아울러 전문가들도 개인의 이력 관리로서의 수단이 아닌 전문가로서의 사회적 책임을 위한 기제로 위원회를 인식할 필요가 있으며, 심층적이고 객관적인 의견 개진 등의 적극적인 참여와 역할이 필요할 것이다. 이와 함께 다음과 같은 지방자치단체 위원회 운영에서의 개선방안도 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체 차원에서 인재풀을 만들 필요가 있다. 지방자치단체의 경우 지역적 경계가 어느 정도 있기 때문에 지역내 전문가가 한정될 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체에서 의식적으로 배제하는 경우도 있겠지만, 기본적으로 선택 가능한 전문가 집단이 제한적일 가능성이 높다. 따라서 단순히 공모나 부서별 추천 등에 의존할 것이 아니라 최근 연구 및 사회활동, 전문분야, 지역내 기여 등을 종합적으로 고려하여 전문가 풀을 사전에 구축할 필요가 있다. 이러한 전문가 풀(pool)을 바탕으로 기관장의 선호나 공무원들의 개인적 관계보다는 위원회 구성의 목적을 고려하여 무작위 추출 방식 등으로 위원을 선정할 필요가 있다. 또한, 교수 등 특정 전문가들의 비중이 높

아지는 것을 방지하기 위해 일반시민 혹은 시민단체, 중소기업 등의 참여비율 등에 대한 개략적인 기준을 위원회의 유형에 따라 설정하는 것도 필요할 것으로 보인다. 아울러, 전문가 풀의 효과적인 활용을 위해 전문가들의 이력관리 등을 할 수 있는 시스템을 갖추는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 위원회 참여 전문가들이 멤버십과 참여 가치를 충분히 인식할 수 있도록 할 필요가 있다. 위원회가 간헐적으로 개최되고 있고, 멤버십과 가치의 지속성이 낮기 때문에 위원회 구성원 간의 통합성은 저하될 가능성이 높다. 따라서 공식적인 회의 이외에도 상호작용 확대, 서로의 가치관 및 지식 공유 등을 위한 기회와 여건을 조성하기 위해 비공식적 모임과 접촉을 활성화시킬 필요가 있다. 예를 들어 모바일 네트워크(SNS 등)를 충분히 활용한다면, 구성원들 간의 상호작용에서 시간적, 비용적 문제를 축소시킬 필요가 있을 것이다. 이런 방안을 통해 참여자들 간의 많은 대화와 지속적인 의견교류가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 또한 전문가들의 참여 적극성을 유도하기 위해 참여에 대한 금전적 보상을 현실화시킬 필요가 있을 것이다. 전문가들은 시간적인 측면에서 제약이 있을 가능성이 있기 때문에 참여에 따른 시간적 투자에 대한 반대급부가 어느 정도 이루어질 필요가 있다. 물론 참석 수당 등은 예산편성지침 등의 변경이 필요할 것으로 보이므로 쉬운 일은 아닐 것으로 예상되지만, 적절한 수준의 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 그리고, 참여자가 제출한 의견에 대해서는 지속적인 사후관리를 함으로써 전문가들의 의견이 가치 있게 활용되고 있다는 것을 인식시켜 줄 필요도 있다.

셋째, 위원회에서의 자원배분, 권력배분 등의 균형성을 위해서는 위원회 논의 내용에 대한 충분한 정보가 공급될 필요가 있다. 지방자치단체에게 유리한 정보만 제공하고, 참석자들 간의 정보 비칭성이 있을 경우 전문가들의 위원회에 대한 헌신을 유도하기는 어려울 것이다. 따라서 우선적으로는 공무원들은 편견 없이 위원들에게 정보를 제공할 수 있는 노력을 기울일 필요가 있다. 또한, 위원회 회의자료는 반드시 사전에 제공할 필요가 있으며, 위원들이 검토할 수 있는 물리적 시간을 충분히 보장해 줄 필요가 있다. 경우에 따라서는 공무원들이 사전에 자료에 대한 상세한 설명을 통해 사안에 대한 이해를 높여주는 것이 필요할 것으로 보인다. 그리고, 위원회에서 공무원들의 역할은 축소할 필요가 있는데, 반드시 필요한 경우가 아니면, 위원장이나 간사를 민간에서 맡도록 함으로써 위원회 내에서 공무원으로 집중될 수 있는 권력을 분산시킬 필요가 있을 것이다. 이와 함께 위원회에서 제공되는 정보나 회의결과 등이 회의에 참여하지 못하더라도 충분히 공유되고 설명될 수 있는 수단과 방법도 강구할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 지방자치단체 위원회 운영 특성을 전문가 참여라는 측면에서 정책공동체 모형의 변수를 활용하여 분석하였다. 지방자치단체 위원회의 유형이 다양하고, 지역별 전문가 규모 등에 차이가 있기 때문에 본 연구의 결과를 전국 지방자치단체의 특성으로 일반화하기는 다소 어려울 수 있다. 특히, 10명의 면접대상자로부터의 심층면접을 통해 수집된 자료를 바탕으로 분석하였기 때문에 면접대상자의 선정에서의 대표성 문제와 함께 그들의 경험과 인식에서의 주관성 문제 등으로 인해 연구결과의 일반화에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 연구의 한계점들은 보다 계량적인 연구방법을 활용하여 보완할 수 있을 것으로 보이며, 후속연구의 과제가 될 수 있을 것이다. 이러

한 한계점에도 불구하고 본 연구에서 도출된 내용의 상당 부분은 지방자치단체 위원회에서 발생할 수 있는 문제로 볼 수 있으므로 그런 측면에서 본 연구의 의미는 있다고 할 수 있다.

참고문헌

강재규. (2011). 지방자치단체 거버넌스위원회 설치 및 운영에 관한 연구 – 김해시의 사례를 중심으로.「지방자치법연구」, 29(11-1): 267-296

권기헌. (2014).「행정학 강의」. 서울: 박영사.

권영주. (2008). 지방 감사위원회제도의 가능성: 제주특별자치도 사례를 중심으로.「한국자치행정학보」, 22(2): 245-267.

김귀영. (2009). 지방자치단체 위원회제도 개선방안.「지방행정연구」, 23(2): 195-222.

김병국. (2007). 지방자치단체 인사위원회제도 개선방안. 「지방행정연구」, 21(4): 29-58

김복태·문미경·김윤미·김대진. (2013). 사회복지정책 결정구조의 정책네트워크 분석: 노인장기요양과 모성보호제도를 중심으로.「한국정책과학학회보」, 17(1): 27-60.

김서용. (2006). 정책과정에서 전문가의 중립성에 대한 실증분석: 문화이론과 Q방법론의 적용을 통해.「한국행정학보」, 40(4): 127-153.

김순양. (2003). 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석.「정부학연구」, 9(1): 178-217.

_____. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크(Policy Network) 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언.「한국정책학회보」, 19(4): 177-209.

김주환. (2004). 의약분업정책 네트워크와 정책반응의 변화: 정책패러다임의 변화를 중심으로.「행정논총」, 42(1): 133-163.

김태룡. (2012).「새 한국행정론」. 서울: 대영문화사.

남궁근. (2017).「정책학」. 서울: 법문사.

노화준. (2012).「정책학원론」. 서울: 박영사.

류지성. (2012).「정책학」. 서울 : 대영문화사.

박성민·김철·권성욱. (2003). 주민참여기제로서의 위원회 연구 : 관악구 교통불편민원실무심의위원회와 마을버스노선조정심사위원회의 사례분석.「한국지방자치학회보」, 15(3): 99-123.

박치성·채은정·오재록. (2016). 거버넌스로서 정부위원회 위원 간 네트워크 구조 및 변화에 대한 탐색적 연구: 인천시 지방자치단체위원회를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 20(2): 23-46.

박훈·최천규. (2008). 서울시 지방세심의위원회제도의 구성과 운영 개선에 관한 소고.「조세와 법」, 1(1): 209-242.

백완기. (2007).「행정학」. 서울: 박영사.

송광태. (2018). 지방자치단체 위원회에 대한 실태분석: 경상남도 위원회의 제도와 운영을 중심으로. 「대한지방자치학회」, 20(2): 1-31.

안병철. (2010). 위원회조직의 의사결정과정 분석: 자치구 의정비심의위원회를 중심으로.「한국자

치행정학보」, 23(2): 309-328.
안정근·윤혜정·김진유. (2012). 지방도시계획위원회 운영특성 및 개선방안 연구. 「국토계획」, 47(3): 51-64.
이달곤·김판석·김행범. (2012).「테마 행정학」. 서울: 법우사.
이원형·조정래. (2017). 지방자치단체 위원회 여성참여 결정요인에 관한 탐색적 연구. 「지방정부연구」, 21(3): 429-451.
이종수 외. (2014).「새행정학 2.0」. 서울: 대영문화사.
전영평·장임숙. (2005). 지방자치단체위원회 운영의 비판적 고찰: 대구지역을 중심으로.「한국행정논집」, 17(1): 241-271.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2011).「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
조선일. (2004). 기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구: 전남지역을 중심으로.「한국행정학보」, 38(3). 139-160.
주재복·하동현. (2014). 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석.「지방행정연구」, 28(2): 195-217.
최무현·조창현. (2008). 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로.「행정논총」, 46(2): 25-51.
하민철. (2013). 지방정부의 정책형성과 정책네트워크.「한국사회과학연구」, 34(3): 95-109.
하정봉·박세정. (2011). 지방정부 개혁에서 시민주도형 위원회의 성과와 과제: 대구시 시정혁신기획단 사례를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 13(1): 83-108.
행정자치부. (2015). 지방자치단체 위원회 대폭 정비 추진.「행정자치부 보도자료」, 9.10.
행정안전부. (2017).「행정기관위원회 현황」.
홍성수. (2015). 지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰: 서울특별시 인권위원회를 중심으로.「법학연구」, 26(1): 93-138.
Fischer, F. (1993). Policy Discourse and Politics of Washington Think Tanks. In Fischer, F. and Forester, J.(ed.). *The Argumentative turn in policy analysis and planning,* 21-42. Durham, NC: Duke Univ. Press.
Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In Kings, A.(ed.). *The Americal Political System,* 87-124. Washington: American Enterprise Institute
Hill. C. J., & Lynn Jr. L. E. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 15(2): 173-195.
Howlett, M. and Ramesh, M., (1995). *Studying Public Polic*y. Oxford: Oxford University Press.
Marsh, D. (1998). The Development of the Policy Network Approach. In D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks,* 3-17. Buckingham: Open University Press.
Marsh, David & R. A. W. Rhodes. (1992). *Policy Networks in British Government.* Oxford: Clarendon Press.
Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of*

Britain. London: Unwin Hyman.

_____. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Williams, A. (2004). Governance and Sustainability: An Investigation of the Role of Policy Mediators in the European Union Policy Process. *Policy and Politics,* 32(1): 95-110.

Yishai, Y. (1992). From an Iron Triangle to an Iron Duet? Health Policy Making in Israel. *European Journal of Political Research,* 21: 91-108

행정안전부 웹페이지. http://www.mois.go.kr

〈부록〉 면접대상자 중 외부전문가 목록

면접대상자	지방자치단체 위원회 활동 분야	참여 횟수	참여 시·도
교수1	행정혁신, 평가	5	대전, 충남, 세종
교수2	주민자치	4	서울시, 경기도
교수3	시정혁신, 평가	6	대구, 경북
연구원1	과학기술	3	대구, 경북
연구원2	지역산업	4	대구, 경북
연구원3	도시계획	5	대구, 경북
시민단체 대표	환경, 재정	4	대구
회계사	재정	2	대구, 경북

김태운(金泰運): 영국 Sheffield 대학교에서 도시계획학 박사학위를 취득하였다. 대구광역시, 계명대학교를 거쳐 현재 경북대학교 행정학부에 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발정책, 지방행정 등이며, 최근 논문으로는 지역 연구원의 효율적 운영 저해요인 연구(2017), 협력적 거버넌스 관점에서의 광역지방자치단체 협의체에 대한 비교연구(2017), 지역혁신 중개기관의 조직운영 저해요인에 대한 탐색적 연구(2018) 등이 있다(woon7@knu.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 1. 10 / 심사개시일: 2019. 1. 15 / 심사완료일: 2019. 2. 8〉

Abstract

A Study on the Operation Characteristics of Local Government Committees in Terms of Policy Community

Kim, Taewoon

This study analyzed the operation characteristics of local government committees, focusing on the experts' participation by using the policy community model. Generally, local government committees are regarded as a policy community. However, according to the research results, the influence of civil servants is great in the composition and operation of the committees and thus, they are also unlikely to play a role as a policy community without constant interactions among members. Therefore, the committees may become a formal institution, not for strengthening democratic decision making, policy quality, and government accountability. In order to improve committee operation, it is necessary to establish a pool of local experts and select members by random sampling method. In addition to formal meetings, there is a need to promote informal meetings and contacts for expanding interactions, mutual values and knowledge sharing. In addition, sufficient information on discussion needs to be provided in advance in order to balance resource allocation and power allocation among committee members, and it is necessary to reduce the role of civil servants, such as taking the chairperson in the private sector.

Key Words: Local Government Committee, Policy Community, Policy Expert, Civil Servant, Policy Direction and Intention