농촌지역개발 관련 행정기관위원회의 운영 실태에 관한 연구

A Study on the Operating status of Government Committees for Rural Development

이 민 우 (공주대학교 지역개발학부 박사과정 - 주저자)
김 정 태 (공주대학교 지역개발학부 부교수 - 교신저자)

Abstract

Min-U Lee / Jung-Tae Kim

Government departments are setting up committees to meet diverse administrative needs. The purpose of this study is to analyze whether the committee, which is established and operated in relation to rural development, performs its function smoothly. For this purpose, the quality of life committee, agriculture, rural and food industry policy council, regional development committee, regional development coordination committee are analyzed, and based on the four criteria of the basis law, relations between committees, committee composition, And analyzed the operational status.

As a result of the analysis, the Regional Development Committee and the Regional Development and Coordination Committee are judged to be performing the desired functions efficiently in accordance with the analysis standards. On the other hand, in case of the Agricultural Policy Council and the Quality of Life Committee, And that the function of securing democratic legitimacy is insufficient.

Therefore, this study suggests alternatives to improve the operation of the committees related to the development of rural areas through enactment or amendment of the Rural Development Act.

It is hoped that the quality of life committee will be able to show its position and role with the regional development committee.

주 제 어: 농촌개발, 행정기관위원회, 자문위원회, 지역발전위원회, 삶의질위원회

Keywords: rural development, Government Committees, Advisory Committee, Quality of Life Committee, Presidential Commitee on Regional Development

I. 서론

현대국가에서는 정부에 대한 국민들의 기대와 요구가 사회발전과 더불어 전보다 훨씬 다양해지고 있다. 이에 따라 기존의 독임제 행정조직으로는 이와 같은 국민들의 다양한 행정수요에 대응하기가 어려워지고 이에 따른 경제적·행정적 문제가 발생하고 있는 현실에 직면하게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위한 수단의 하나로 정부부처별로 위원회를 설치하는 방법이 많이 활용된다.

행정기관위원회는 시간이 흐름에 따라 그 양적 팽창뿐만 아니라 관련 업무 또한 점차 증가하고 있으며, 행정절차에 국민을 참여시킴으로써 민간부문의 전문지식을 행정정책과정에 도입하고, 각종 정책의 공정성을 확보하며, 국민의 이해와 조정을 통해 각종 정책의 통합·조정과 함께 의사결정의 정당성 확보라는 차원에서 행정기관위원회가 적극적으로 활용되고 있다.

시기적으로는 1990년대 후반부터 민주주의의 정착과 행정에 대한 국민참여라는 측면에서 위원회제도가 활성화되기 시작했지만, 현재는 오히려 위원회의 수가 과도하게 증가함에 따라 발생되는 여러 문제점과 불필요한 행정기관위원회의 예산낭비나 비효율적인 관리에 대한 비판도 제기되고 있는 것이 사실이다.

행정기관위원회에는 행정위원회와 자문위원회가 있으며, 자문위원회는 자문, 심의, 조정, 의결기능을 갖고 있으며 자문-심의-조정-의결의 순으로 자문위원회의 권한이 강해진다.

1990년대부터 시작된 위원회제도에 대한 선행연구들의 흐름을 살펴보면 행정기관적 성격을 갖는 행정위원회에 대한 연구는 활발하게 이루어지고 있음에 비해 행정부처별로 다양하게 설치·운영하고 있는 자문위원회에 관한 연구는 상대적으로 상당히 부족하다.

더구나, 농촌지역개발이라는 특정 분야를 담당하고 있는 자문위원회에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다. 농촌지역개발을 담당하고 있는 정부부처가 농림축산식품부, 국토교통부, 행정안전부 등으로 다양하고 이에 따라 여러 개별법을 통해 개발계획이 수립되고 이를 추진하는 과정에서 많은 위원회가 설치·운영되고 있음에도 불구하고 이에 대한 연구가 미흡했던 것이 사실이다.

특히나, 농촌지역개발이라는 특정 영역에서 설치·운영되고 있는 자문위원회를 대상으로 하여 근거법률의 내용을 분석하고 법률에 따라 위원회들이 그 기능을 효율적으로 수행하고 있는가에 대해서는 연구가 전무하였다.

본 연구에서는 농촌지역개발과 관련된 자문위원회인 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법」(이하, 농어업인삶의질법)에 따른 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발위원회(이하, 삶의질위원회)', 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하, 농업식품기본법)에 근거한 '농업·농촌 및 식품산업정책심의회(농업정책심의회)', 「국가균형발전특별법」상의 '지역발전위원회'와 행정기관위원회라 할 수는 없지만 농촌지역개발위원회와 비교의 대상으로 「지

역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하, 지역개발지원법)에서 규정하는 '지역개발조정위원회'에 대한 분석을 통해 각각의 위원회들이 자문위원회의 4가지 기능 중에서 어느 기능까지를 수행하고 있는지에 대해서 각각의 위원회의 설치근거가 되는 법률과 실제 운영실태를 확인하고자 한다.

이를 위해서 첫째, 위원회 설치·운영의 근거 규정을 확인하여 이를 토대로 법령에서 정하고 있는 각 위원회의 기능을 확인하였다. 둘째, 설치·운영의 근거가 되는 법률 간의 관계를 토대로 위원회 간의 상호관계를 설정하고 이에 따라 위원회 기능의 중복 여부를 확인하여 효율적 운영 여부를 확인하였다. 셋째, 위원회에 참여하는 위원의 구성에서 전문가와 외부인사의 참여 정도를 분석하여 전문성과 민주적 정당성의 확보여부를 확인하였다. 넷째, 최근의 회의 개최실적과 예산편성과 집행 현황을 분석하여 위원회 기능의 수행실적을 확인하였다.

위와 같은 분석을 통해 농촌지역개발과 관련하여 여러 정부부처에서 설치·운영하고 있는 행정기관위원회들이 자문위원회로서의 역할에 비추어 그 기능을 제대로 수행하고 있는지, 설치근거가 되는 법률에서 규정하고 있는 기능에 부합하여 그 운영이 충실하게 이루어지고 있는지를 살펴보았으며, 아울러, 기존의 연구들에서 지적하고 있는 위원회 수의 과도한 증가와 유명무실한 위원회의 운영 등에서 발생하는 문제점들이 농촌지역개발위원회에서도 동일하게 제기되는지를 확인하고, 현재 설치·운영 중인 농촌지역개발위원회의 합리적이고 효율적인 운영을 위한 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구분석

1. 행정기관위원회에 대한 연구의 흐름

위원회에 대한 선행연구는 초기에는 위원회의 일반적인 내용을 다루는 연구에서 출발하여 점차 특정위원회를 대상으로 하여 위원회의 역할인 정책의 형성, 조정과 갈등의 해결기제와 같은 구체적인 역할에 대한 연구로 발전하고 있다.

기존의 연구들은 위원회와 관련된 다양한 관점에서 연구를 진행시켜왔다. 특히, 2000년대 들어 정부부처의 위원회 남설로 인한 문제들이 제기되면서 이에 대한 정비 등을 포함한 관리 방안들을 제시한 연구들(김병섭·김철, 2002; 이종수외, 2003; 정용덕 외, 2005; 김정해·조성한, 2006)이 이루어지기도 하였다. 그러나 이러한 기존의 연구들은 행정기관위원회 중 주로 행정위원회에 초점을 맞추거나(김근세·박현신. 2007; 박석희·정진우, 2004; 이상규, 1991) 또는 행정위원회와 자문위원회를 모두 다루고는 있지만 그 중점을 정부위원회에 두고 연구가 이루어졌다(김병섭·김철, 2002; 김철, 2003; 이종수 외, 2003; 정용덕 외, 2005).

위원회와 관련된 연구의 흐름은 다음의 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 위원회에 대한 연구의 전반적 경향

연구경향	학자	내용
위원회의 기능	정상호(2003), 김유환(1994), 김영섭(1992)	외국위원회와의 조직과 기능에 대한 비교
	김광수(2006), 이명재(1996), 이상규(1991)	개별 행정위원회의 운영과 기능에 관한 연구
	하민철(2007), 이종범·윤견수(2000), 이병훈·유범상(1998), 박선영(2006), 고민수(2005), 하태수(2004)	독립규제위원회의 성격을 갖는 노동관련위원회, 공정거래위원회, 통신위원회 등의 갈등과 분쟁조정 기능에 중점을 둔 연구
위원회 운영의 문제점과 개선방안	김종세(2016)	위원회에 대해 7가지 구체적인 기준(위원회의 범위와 성격, 위원구성의 체계화, 위원회의 독립성과 자율성, 정비기준의 법제화, 회의록 작성 및 공개의 의무화, 성과평가, 전문성)을 들어 위원회의 문제점 및 개선방안 제시
	김동련(2011)	○ 위원회 설치와 운영에 관한 법리적 연구 ○ 준사법적 기능을 갖는 행정위원회의 적법절차 문제 ○ 행정위원회의 행정기구화 문제 ○ 자문위원회의 인적 구성상의 문제점을 제시 ○ 자문위원회에 대한 기본적인 내용을 규정하는 법률의 신설을 대안으로 제시
	김명환·강제상·김동현(2008)	자문위원회의 효율적 운영이 저해되는 원인을 기능, 설치, 소속, 운영으로 나눠 운영 상의 문제점과 개선방안 제시
	김정해·조성한(2007)	○ 행정기관위원회의 과도한 권한 행사 문제 ○ 행정기관위원회의 해산규정의 부재로 인한 형식적 운영의 문제, 유사한 기능을 가진 행정기관위원회의 중복 등을 언급 ○ 공무원이나 전문성 없는 위원의 위촉으로 인한 위원회 운영이 정책 정당화 수단으로 이용되는 문제를 언급 ○ 위원회의 투명성 및 대표성, 전문성의 보장을 위해 소속 위원들이 다수의 위원회에 중복적으로 참여하는 것을 제한할 것 등을 대안으로 제시 ○ 위원회에 대한 성과평가의 도입 제안

2. 위원회의 기능에 대한 선행연구

위원회의 기능에 대한 선행연구들을 정리하면 다음의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 위원회의 기능에 대한 선행연구

선행연구	위원회의 기능
이종수 외 (2003)	① 행정의 공정성 확보 ② 이해관계조정 및 부처간 협력 ③ 당사자의 참여를 통한 정당성 확보 ④ 전문가의 참여를 통한 합리성과 정당성의 확보
김병섭·김철 (2002)	① 시민참여 기제 ② 시민과 정부 간의 의사전달 ③ 정보와 자료수집 및 교환 ④ 조직에 정당성을 부여
김유환 (1994)	① 준사법적 기능의 수행 ② 행정의 민주화 ③ 전문적 지식의 도입 ④ 공정성의 확보 ⑤ 행정의 통합과 조정
이상규 (1988)	① 전문적 지식을 통한 합리적 의사결정 ② 중립적 업무수행 ③ 민주적 행정

이와 같은 선행연구들을 통해 위원회의 일반적인 기능을 정리한다면 다음의 7가지 정도가 될 것이다.

첫째, 위원회는 행정의 중립성 및 공정성을 보장하기 위한 장치이다. 이해관계가 얽혀 있어 정부가 수행하기에 적합하지 않은 문제나 독립적이고 준사법적인 판단을 내려야 하는 문제들의 경우는 행정위원회나 자문위원회를 통해 결정하도록 할 수 있다.

둘째, 외부전문가의 참여를 통해 전문성 확보의 수단이 된다. 행정영역이 다양해지고 복잡해짐에 따라 전문지식을 지닌 외부전문가를 통해 전문성을 확보하는 제도로 활용된다.

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

넷째, 이해관계의 조정이 가능하다. 이해관계자 간의 첨예한 대립이 존재하는 정책문제의 해결에 대해 위원회가 제3자적 갈등해결자로서 역할을 수행할 수 있다.

다섯째, 의사소통의 수단이다. 위원회를 통한 시민참여는 정부와 시민 간의 의사소통 채널이자 행정의 감시역할을 수행하는 수단이 된다.

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

일곱째, 행정 각 부처를 통합·조정할 수 있는 수단이다. 행정부는 다양한 조직 단위로 분화되

는데 위원회조직이 기관간, 부문간의 협조와 조정을 확보하는 수단이 된다. 실제로 행정 각부처의 업무와 활동은 중복적이고 유기적으로 연계되고 있으므로 관련 부문의 대표자들로 구성된 위원회의 활용은 효율적인 통제를 가능케 해준다(민진, 1996: 162).

3. 위원회의 운영에 대한 문제점과 개선방안의 제시

김종세(2016)의 연구에서는, 위원회의 범위와 성격, 위원구성의 체계화, 위원회의 독립성과 자율성, 정비기준의 법제화, 회의록 작성 및 공개의 의무화, 성과평가, 전문성이라는 7가지 분야로 나눠서 각각의 문제점과 그 개선방안을 제시하고 있다.

그 중에서도 위원회의 독립성과 자율성에 대해서는 행정위원회가 정권의 변경에 따라 그 조직이 개편되거나 폐지되는 상황이 자주 발생함으로 인해 담당공무원들의 업무에 대한 전문성이나 독립성 확보가 어렵고, 다수의 위원으로 구성되는 특징으로 인해 책임소재가 불분명하다는 점을 지적하면서 독립성 확보를 위한 방안으로, 입법부에 의한 견제를 통해 책임성 확보를 강조하면서 위원회 소속 위원들의 신분보장을 강조하였다.

또한, 위원회의 회의록을 작성하지 않고 공개하지 않음으로 인해 운영이 폐쇄적이라는 점을 지적하면서 심의·의결 권한을 가진 행정위원회의 경우 법률에 회의록 작성 및 공개의무를 규정할 필요를 제시하기도 하였다.

김동련(2011)의 경우, 위원회 설치와 운영에 관한 법리적 연구를 통해 행정기관위원회의 운영과 관리상의 법리적 문제로 준사법적 기능을 담당하는 행정위원회의 적법절차 문제와 행정위원회의 행정기구화 문제, 행정위원회의 존속기간에 대한 명시가 미흡한 문제, 자문위원회의 인적 구성상의 문제점을 제시하였으며, 아울러 정부조직법과 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률(이하, 행정기관위원회법) 등의 행정기관위원회 규정의 법령상 문제를 제기하였다. 이와 같은 문제점들에 대해 입법적 개선사항으로 자문위원회에 대한 기본적인 내용을 정하고 있는 법률의 신설을 제시하고 있으며, 특히 행정기관위원회법에서 행정위원회와 자문위원회를 구분하여 규정하지 않은 점에 대해 법적 정비가 필요함을 강조하면서 위원회 소속위원의 결격사유를 법제화 할 것을 주장하였고 위원회의 활동을 점검할 위원회의 설치에 대해서도 주장하였다.

김명환·강제상·김동현(2008)의 경우, 자문위원회의 효율적 운영을 저해하는 문제점을 설치·운영상의 문제점과 관리상의 문제점으로 나누고, 설치·운영상의 문제점을 다시 기능, 설치, 소속, 운영이라는 네 부문으로 나눠서 언급을 하고 있다. 기능면으로 봤을 때는 자문위원회의 기능이 자문-심의-조정-의결의 순으로 권한이 강해지게 되는데 자문위원회라는 이름으로 지나치게 많은 기능을 수행하는 위원회로 인해 정당성 문제가 발생하고 있다는 점을 지적하고, 설치면에서는 자문위원회는 정부조직법상 대통령령으로 설치하게 되어 있음에도 불구하고 대부분이 법률에 근거하여 설치하고 있어 행정환경의 변화에 탄력적으로 적응하지 못하고 있음을 문

제 삼았다. 아울러 운영면에서도 위원회의 조직과 운영에 대한 구체적 기준이 마련되지 못함을 지적하고 있다. 관리면에서는 자문위원회 관리의 주관부서인 행정안전부의 관리가 소홀함을 지적하면서 위원회의 설치·운영·관리를 효율적으로 하기 위한 통합적 관리체계가 필요함을 역설하고 있다.

김정해·조성한(2007)의 경우 행정기관위원회의 과도한 권한 행사로 인한 국정혼선, 행정기관위원회의 해산규정의 부재로 인해 식물위원회가 발생하고 이에 따른 형식적 운영의 문제, 유사한 기능을 가진 행정기관위원회의 중복, 공무원을 과반수 이상 포함시키거나 전문성없는 위원들을 형식적으로 위촉하는 방법 등을 통해 위원회의 운영을 정책의 정당화 수단으로 이용하는 문제, 위원의 선임에 대한 문제 등을 제기하면서 위원회 회의의 투명성 보장과 위원회의 대표성뿐만 아니라 전문성의 보장, 소속 위원들이 다수의 위원회에 중복적으로 참여하는 것을 제한하고 위원회 기능이 실제로 수행되고 있는지에 대한 성과평가의 도입 등을 제안하고 있다.

Ⅲ. 분석방법

1. 분석방법

농촌지역개발과 관련된 행정기관위원회의 설치 및 운영 현황을 분석하여 그 운영상의 실태를 분석하고자 하는 본 연구는 기존의 위원회와 관련한 단행본, 학술논문, 법령, 정부자료 등의 문헌을 검토하여 기존의 선행연구에서 도출하고 있는 위원회제도의 한계와 문제점, 효율화 방안들을 살펴보았다.

이와 같은 문헌분석의 범위는 첫 번째로 위원회의 기능과 문제점 및 개선방안에 관하여 기존에 연구된 선행연구들을 확인하였으며, 두 번째로 정부부처에서 생산된 위원회 운영·관리와 관련된 각종 보고서 등을 분석하는 방법을 활용하였다.

농촌지역개발관련 행정기관위원회를 규정하고 있는 법률에 대해서는 2016년 6월 현재 운영되고 있는 총 554개(행정위원회 36개, 자문위원회 518개)의 행정기관위원회 중에서 농림축산식품부 소속으로 되어 있는 24개의 위원회를 분석의 대상으로 삼았으나, 관련 법률 중에서 농촌지역개발과 관련이 된다고 생각되는 농업·농촌식품산업기본법과 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진을 위한 특별법을 분석의 대상으로 선정하였으며, 농촌지역개발 역시 넓은 의미에서는 지역개발의 한 영역으로 볼 수 있다는 견지에서 지역개발의 근거가 되는 국가균형발전특별법과 지역 개발 및 지원에 관한 법률 역시 분석의 대상으로 삼아 제도 분석을 수행하였다.

본 연구에서는 앞서 언급한 농어업인삶의질법에 따른 삶의질위원회, 농업식품기본법에 근거

한 농업·농촌 및 식품산업정책심의회와 같은 농림축산식품부소속의 행정기관위원회와 국가균형발전특별법에 따른 대통령 소속의 지역발전위원회, 지역개발지원법에서 규정하고 있는 시·도 소속의 지역개발조정위원회를 중심으로 근거법률을 살펴보고 자문위원회로서의 기능, 그리고 실제 운영 실태를 살펴보고 필요에 따라서는 위원회 간의 비교를 통해 각 위원회들의 운영 실태를 분석하며 그에 대한 문제점과 해결을 위한 개선방안을 제시하고자 시도하였다. 이를 위해 행정기관위원회의 가장 기본적인 기능을 설정하였고, 설정된 기능을 중심으로 분석범위로 설정한 4개의 위원회가 법률에 규정된 내용에 따라 그 기능을 원활하게 수행하고 있는지를 분석하였다.

선행연구의 분석을 통해 확인한 행정기관위원회의 기능은 첫째, 정부정책집행에서의 중립성과 공정성 확보(이종수 외 2003), 둘째, 전문가의 참여를 통한 전문성의 확보(이종수 외 2003; 김유환 1994; 이상규 1988)), 셋째, 시민대표위원을 통한 민주적 정당성의 확보(김병섭·김철 2002; 김유환 1994), 넷째, 정부부처 간 통합과 조정(이종수 외 2003; 민진 1996; 김유환 1994)의 4가지 기능으로 설정하였다. 이러한 기능설정의 토대 속에는 행정안전부의 행정기관소속위원회관리지침의 내용도 고려하였다.

행정안전부에서는 2016년도 행정기관 소속 위원회 설치·운영 지침을 통해 위원회의 신설·운영·관리를 하고 있다. 지침의 주요한 내용은 ① 위원회 신설 사전협의 ② 위원 구성 ③ 위원회의 운영 ④ 위원회 현황관리 및 지속 정비 등이다. 이 중에서 위원 구성과 관련된 내용으로 위원회 구성 시 여성참여율(위촉직의 40%)을 달성할 수 있도록 노력할 것과 현장전문가의 적극적 위촉, 전문성 확대를 위해 위촉위원 비율을 70% 이상으로 확대하는 것을 포함하고 있다. 또한, 위원회 운영과 관련해서는 위원회는 출석회의가 원칙이며 연 4회 이상 개최하여야 하는 것으로 정하고 있으며 회의실적을 분기별로 공개할 것도 규정하고 있다.

본 연구에서는 농촌지역개발과 관련해서 설치·운영 중인 행정기관위원회가 이와 같은 4가지 기능을 제대로 수행하고 있는지 여부를 확인하고자 하므로 위원회들의 기능이 효율적으로 수행되고 있는지를 분석하기 위한 분석의 기준을 다음의 〈표 3〉와 같이 설정하여 제시한다.

〈표 3〉 농촌지역개발위원회의 분석기준

변수	분석내용
설치·운영의 근거법률	위원회를 설치하고 운영할 수 있도록 규정한 법률 분석
위원회간의 관계 설정	법률 간의 관계를 설정하고 위원회 간의 심의내용 등이 상위법률과의 관계에서 중복되고 있는지를 분석
위원구성	위원회별 위원장, 위원수, 당연직과 위촉직의 구성비율 분석
회의 개최실적	위원회 설치 이후 회의실적, 최근 회의개최실적 등을 분석

2. 분석대상위원회의 현황

1) 행정기관위원회의 일반현황

2016년 6월 말을 기준으로 할 때 법률과 대통령령에 근거한 총 554개의 행정기관위원회가 설치 및 운영 중에 있다. 이 중에서 대통령, 국무총리 및 중앙행정기관에 설치된 행정위원회는 36개, 자문위원회는 518개이다. 정부부처별로는 대통령과 국무총리소속위원회를 제외하면 국토교통부 소속 위원회가 53개로 가장 많고, 농림축산식품부는 모두 24개의 위원회를 운영하고 있다.

〈표 4〉 위원회의 현황(2016년 6월말 기준)

구분	행정위원회	자문위원회
계	36	518
법률에 근거한 위원회	36	458
대통령령에 근거한 위원회	0	60

출처 : 행정자치부. (2016). 2016행정기관위원회 현황

〈표 5〉 소속별 위원회 현황(2016년 6월말 기준)

소속	소계	행정위	자문위	소속	소계	행정위	자문위
대통령	17	2	15	식품의약품안전처	9	0	9
국무총리	62	11	51	국세청	5	0	5
국무조정실	2	0	2	관세청	5	0	5
기획재정부	24	1	23	조달청	0	0	0
교육부	29	2	27	통계청	0	0	0
미래창조과학부	24	0	24	검찰청	0	0	0
외교부	3	0	3	병무청	0	0	0
통일부	2	0	2	방위사업청	1	0	1
법무부	21	1	20	경찰청	1	0	1
국방부	22	1	21	문화재청	5	0	5
행정자치부	21	2	19	농촌진흥청	3	0	3
문화체육관광부	17	1	16	산림청	6	0	6
농림축산식품부	24	1	23	중소기업청	8	0	8
산업통상자원부	28	2	26	특허청	3	0	3
보건복지부	40	0	40	기상청	2	0	2
환경부	18	1	17	행정중심 복합도시건설청	0	0	0
고용노동부	15	3	12	새만금개발청	0	0	0
여성가족부	7	0	7	국가인권위원회	1	0	1

국토교통부	53	2	51		방송통신위원회	9	0	9
해양수산부	22	0	22		국민권익위원회	2	1	1
국민안전처	18	1	17		금융위원회	9	1	8
인사혁신처	8	2	6		공정거래위원회	2	0	2
법제처	1	0	1		원자력안전위원회	2	0	2
국가보훈처	3	1	2			554	36	518

출처 : 행정자치부. (2016). 2016 행정기관위원회 현황

2) 농촌지역개발과 관련된 행정기관위원회의 현황

앞에서 설명한 549개의 위원회 중에서 농림축산식품부는 1개의 행정위원회와 23개의 자문위원회를 포함하여 총 24개의 행정기관위원회를 설치하고 있다(〈표 4〉 참고). 농림축산식품부의 정책홍보자료에 따르면 농림축산식품부는 농촌분야에서 도농교류활성화지원, 농업인 복지증진, 여성농업인 육성정책, 일반농산어촌개발사업, 경관보전직불제, 농촌주택개량, 농촌복합산업화 지원사업, 농업안전보건센터라는 8가지의 정책을 추진하고 있는 것으로 홍보하고 있다. 이와 같은 정책의 시행을 위해 현재 농림축산식품부가 주관부서로 제정된 법률은 총 70개이며 그 중에서 직접적인 농촌지역개발과 관련된 사업을 일반농산어촌개발사업과 농촌복합산업화 지원사업으로 국한한다면 이와 관련된 법률에는 ① 농업식품기본법, ② 농어업인삶의질법, ③ 「농어촌정비법」, ④ 「도시와 농촌 간의 교류촉진에 관한 법률」, ⑤ 「식품산업진흥법」 등이고 이러한 법률들이 농촌지역개발과 관련된 법률로 분류하게 된다.

위와 같은 농촌지역개발법률은 대부분 농촌개발사업과 농촌개발계획의 원활한 시행을 위해 위원회제도를 도입하고 있으며 위에서 언급한 법률 중에서 농촌지역개발과 관련된 위원회로는 ① 농어업인삶의질법 제10조 제1항에서 규정하고 있는 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회와 ② 농업식품기본법 제15조에서 규정하고 있는 농업·농촌 및 식품산업정책심의회, ③ 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」에서 규정하고 있는 간척지운영위원회, ④ 「농어촌마을주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에서 준용하고 있는 지방도시계획위원회 등이 있다.

뿐만 아니라 농림축산식품부 소관 법률에 근거를 두고 있는 위원회는 아니지만, 농촌지역개발과 관련하여 설치하고 있는 위원회 중에는 「국가균형발전특별법」 제22조에 따라 대통령 직속 기구로 설치되어 운영 중인 지역발전위원회와 지역개발지원법에서 규정하고 있는 시·도에 설치하는 지역개발조정위원회 등이 농촌지역개발과 관련이 있는 위원회로 볼 수 있다.

이 중 2016년 6월말 현재 설치현황이나 활동내역이 없는 간척지운영위원회와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 설치규정을 두고 있는 지방도시계획위원회에 대해서는 이 연구의 대상에서 제외하고 농업정책심의회, 삶의질위원회, 지역발전위원회, 지역개발조정위원회의 4개 위원회를 분석의 대상으로 하여 본 연구를 진행하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 분석대상 위원회의 일반현황

연구의 대상으로 삼고 있는 4개 위원회인 농업정책심의회, 삶의질위원회, 지역발전위원회, 지역개발조정위원회에 대한 일반적인 현황은 다음과 같다.

1) 농업·농촌 및 식품산업정책심의회

농업식품기본법 제15조에 근거하여 중앙과 시·도 및 시·군·구에 설치되는 농업·농촌 및 식품산업정책심의회는 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향과 쌀 등과 같은 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 그 추진계획, 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책과 시책추진을 위한 재원의 조달방안, 기타 농업·농촌 및 식품산업의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항을 담고 있는 5개년의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하, 기본계획)의 수립과 변경, 국회에 제출하는 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향 등에 관한 연차보고서 등을 심의하기 위한 농림축산식품부소속의 위원회이다. 중앙에는 중앙정책심의회가 설치되어 있고, 현재 8개 시·군에서 정책심의회 설치를 규정한 조례를 운영하고 있다.

2) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회

삶의질위원회는 농어업인삶의질법 제10조 1항에 근거하여 국무총리소속으로 설치된 자문위원회이다. 삶의질위원회는 2004년 12월에 처음 구성되어 2005년 2월에 1차 심의를 시작하였다. 시·도에는 시·도지사 소속으로 시·도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회(이하 시·도 위원회)와 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회(이하 시·군·구 위원회))를 설치한다. 다만, 시·도 위원회 또는 시·군·구 위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 농업식품기본법에 따른 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 수산업·어촌 발전 기본법에 따른 수산업·어촌정책심의회가 그 기능을 수행할 수 있다. 이에 따라 현재 8개 시·군[1]에 조례가 제정되어 있다.

3) 지역발전위원회

지역발전위원회는 국가균형특별법 제22조 제1항에 따라 대통령소속으로 설치된 자문위원회

---

[1] 세종특별자치시, 단양군, 남원시, 완주군, 영암군, 의성군, 남해군, 진주시

이다. 2003년 4월에 대통령 소속 자문기관으로 국가균형발전위원회가 설치되었고, 이후 2009년 4월에 국가균형발전특별법이 개정되면서 지역발전위원회로 명칭이 변경되었다. 지역발전위원회는 각 정부부처의 지역정책을 총괄·조정하고 대통령에게 자문하는 대통령 직속기구의 역할을 하고 있으며 위원장 1명을 포함한 31명 이내의 위원으로 구성된다.

지역발전위원회의 기능은 기본적으로는 심의·자문위원회이면서도 지역균형발전을 달성하기 위한 기획, 평가, 교육, 컨설팅 지원 등의 다양한 기능을 수행하고 있다. 위원회는 기능의 효과적 수행을 위하여 전문위원회와 특별위원회를 두고 있으며, 전문위원회에는 다시 정책기획·평가전문위원회, 지역생활권전문위원회, 지역산업·일자리전문위원회, 교육인재양성전문위원회, 문화·복지전문위원회, 공공기관이전·도시·환경전문위원회를 두고 지역행복생활권 기반확충, 지역문화융성, 생태복원, 일자리창출을 통한 지역경제 활력제고, 사각 없는 지역 복지·의료, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성, 지역균형발전 시책 지속추진이라는 6개 분야별 17개 실천과제를 추진하고 있다.

4) 지역개발조정위원회

지역개발조정위원회는 2015년 1월부터 새로 시행되고 있는 지역개발지원법 제42조에 따라 시·도에 설치된 위원회이다. 지역개발조정위원회는 시·도지사가 지정하는 지역개발사업구역의 지정 및 그 구역의 실시계획 승인에 관한 사항, 지역개발계획이 수립된 지역 내 다른 계획 및 사업 간 유사·중복 검토·조정에 관한 사항, 지역개발사업에 필요한 기반시설 설치 등 국가의 재정 지원 요청 대상·금액 및 시기에 관한 사항 등을 심의한다. 지역개발지원법에서는 지역개발조정위원회는 시·도지사인 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하는 20명 이내의 위원으로 구성되는 것으로 규정하고 있다.

이에 따라 현재 강원도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도의 7도에서 지역 개발 및 지원에 관한 조례를 제정하고 지역개발조정위원회의 근거규정을 마련한 상태이다.

2. 농촌지역개발과 관련한 행정기관위원회의 기능 분석

1) 위원회의 설치 근거법률 분석

행정기관위원회 설치의 근거법률은 정부조직법, 행정기관위원회법, 각각의 개별법 및 대통령령이다.

분석의 대상이 되는 위원회는 법률상의 위원회로서 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 위하여 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관이

라는 의의에 부합하는 행정기관위원회이다. 따라서 설치와 운영에 대하여는 기본적으로 정부조직법과 행정기관위원회법의 적용을 받게 된다. 아울러 행정기관위원회의 설치와 기능에 대해서 규정하고 있는 개별법에 의해 위원회의 설치와 운영이 이루어지고 있다. 위에서 언급한 4개의 위원회를 규정하고 있는 개별법에 의한 행정기관위원회의 기능은 다음 〈표 6〉와 같다.

〈표 6〉 농촌지역개발을 위한 행정기관위원회의 기능에 관한 법률

명칭	설치근거	기능
농업·농촌 및 식품산업 정책심의회	농업 식품산업 기본법 제15조	각급 농업·농촌및식품산업정책심의회는 기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획, 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경에 관한 사항 2. 제17조에 따른 농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서 3. 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업 정책 등에 관하여 위원장이 심의에 부치는 사항
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회	농어업인 삶의질법 제10조 제1항	농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 국무총리 소속으로 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회를 둔다
지역발전 위원회	국가균형 발전특별법 제22조	① 지역발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 지역발전위원회를 둔다. ② 지역발전위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항 2. 지역발전계획에 관한 사항 3. 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항 4. 시 · 도 계획, 시 · 도 시행계획에 관한 사항 5. 지역발전시책 및 사업의 조사 · 분석 · 평가 · 조정에 관한 사항 6. 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항 7. 지역발전특별회계의 운용에 관한 사항 8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항 9. 지방과 수도권의 상생 발전에 관한 사항 10. 지역발전에 대한 지표의 개발 · 관리에 관한 사항 11. 그 밖에 지역발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항 ③ 지역발전위원회는 제2항에 따른 심의사항의 효과적 추진을 위하여 필요하다고 판단되는 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제시하고, 추진상황을 점검할 수 있다.
지역개발 조정위원회	지역개발 지원법 제42조	① 지역개발사업구역의 지정 등 지역개발사업에 관한 사항을 심의하기 위하여 시 · 도에 지역개발조정위원회를 둔다. ② 지역개발조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 시 · 도지사가 지정하는 지역개발사업구역의 지정 및 그 구역의 실시계획 승인에 관한 사항 2. 지역개발계획이 수립된 지역 내 다른 계획 및 사업 간 유사 · 중복 검토 · 조정에 관한 사항 3. 지역개발사업에 필요한 기반시설 설치 등 국가의 재정 지원 요청 대상 · 금액 및 시기에 관한 사항 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

위와 같이 근거가 되는 개별법에 규정되어 있는 위원회의 기능을 살펴보면 대부분 '자문', '심의'가 대부분이고 '조정'까지 규정한 경우도 간혹 발견된다. 하지만, 법률규정에서는 '자문'과 '심의'만을 규정하고 있더라도 실제 그 운영상 '의결'기능까지 수행하고 있는 위원회도 발견되는 것이 사실이다.

지역발전위원회의 경우 법률에서는 '심의'하는 것으로 규정을 하고 있지만 그 실제 활동 내용을 보면 총 24회의 위원회 개최실적 중 2015년 10월에 있었던 16회부터는 많은 부분에서 '의결'까지 하고 있다. 위원회들의 기능이 자문-심의-조정-의결의 순으로 강화되고 있다고 할 때 법률의 근거 없이 그 권한이 강화되고 있는 것으로 볼 여지가 있는 부분이다.

이와 같은 점을 고려하여 분석대상인 4개 위원회의 기능을 자문, 심의, 조정, 의결기능으로 분류해보면 다음의 〈표 7〉과 같이 정리된다.

〈표 7〉 위원회의 기능

위원회	자문기능	심의기능	조정기능	의결기능
농업정책심의회	△	○		
삶의질위원회	△	○	○	
지역발전위원회	△	○	△	△
지역개발조정위원회	△	○	△	

(△ : 법률에 명시되지 않은 기능, ○ : 법률에 명시된 기능)

아울러, 행정안전부에서는 행정기관 위원회를 행정위원회와 자문위원회로 분류하고 있는데 이에 따르면 위의 4개 위원회는 모두 자문위원회이다.

자문위원회도 그 성격에 따라 다시, 순수자문위원회, 심의조정위원회, 의결위원회로 세분된다. 순수자문위원회는 행정기관에서 상정하는 사항에 대하여 자문을 제공하고 설사 의결의 형식으로 표시가 되었다 하더라도 행정기관을 기속하지 못하는 위원회이다. 심의조정위원회는 위원회의 심의를 필수적으로 거치도록 법률에서 정한 사항을 심의하며 비록 의결의 형식을 취하더라도 그 결과가 행정기관을 법적으로 기속하지는 못하지만, 사실적으로는 특별한 사유가 없는 한 그 결과에 따르도록 하는 기속력을 갖고 있는 위원회이다. 의결위원회는 행정기관의 법령상 행정권한 사항 중 법령에서 위원회의 의결을 거치도록 정한 사항을 심의하며 위원회의 의결결과가 행정기관에 대해 법적 기속력은 없으나 사실상의 기속력을 가지는 위원회를 말한다.

이를 같은 분류를 토대로 4개 위원회의 성격을 분류하면 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 위원회의 성격

위원회	행정위원회	단순자문위원회	심의조정위원회	의결위원회
농업정책심의회			○	
삶의질위원회			○	
지역발전위원회			○	
지역개발조정위원회			○	

3. 농촌지역개발을 위한 행정기관위원회의 운영실태 분석

1) 법률상의 위원회의 설치·운영

분석의 대상이 된 4개의 위원회는 모두 각각의 개별법들에서 그 설치와 운영에 대한 근거를 마련하고 있으므로 법률적 근거를 마련한 법정위원회에 해당한다. 법률에서 언급하고 있는 각 위원회들의 기능은 다음과 같다.

(1) 농업정책심의회

중앙농업정책심의회는 주된 기능이 국민공감농정위원회와 전문가의 의견 등을 반영하고 공청회 등을 거쳐 마련된 기본계획의 심의를 통해 이를 확정하는 기능으로 볼 수 있다. 안전한 농식품의 안정적 공급, 기술농업 및 6차산업화로 농식품산업의 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영 안정, 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 스마트 농정체계 구축이라는 5대 목표를 정한 2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 심의기관이 중앙농업정책심의회인 것이다.

(2) 삶의질위원회

법률에서 규정하고 있는 삶의질위원회의 기능은 명실상부한 농어업인 삶의 질 향상과 농어촌지역개발촉진 정책의 총괄·조정을 위한 합의체의 위상을 갖고 있는 것으로 보인다. 특히 관련 15개 정부부처의 장관이 참여함으로써 농촌지역개발사업의 통합적인 시행을 위한 총괄위원회라는 점에서는 더욱 그러하다. 이는 삶의질위원회가 농촌지역개발정책의 정부부처 간 통합을 추진한다는 소기의 기능을 달성하기 위한 구조로 적합한 것으로 볼 수 있다.

(3) 지역발전위원회

지역발전위원회는 분석대상인 위원회 중 유일하게 대통령소속의 위원회이다. 지역발전5개년계획의 심의와 시행계획의 심의·의결뿐만 아니라 지역발전사업의 평가결과 심의, 각종 공기업의 지방이전계획을 심의하는 등의 지역발전정책과 계획의 심의 및 의결기관으로서의 역할을

하고 있다. 특히나 지역발전위원회의 사무를 처리하기 위해 설치된 지역발전기획단은 각 정부부처에서 파견된 공무원과 연구인력 등으로 구성되어 정책총괄국, 지역생활국, 지역활력국, 정책연구팀, 정책홍보관실의 기구를 갖추고 있다. 여기에 지역발전위원회의 심의사항을 사전에 연구·검토하기 위한 전문위원회와 업무와 관련된 사항에 대한 자문을 위한 자문위원회, 그리고 국가균형발전과 관련된 특별한 과제의 효율적 추진을 위한 특별위원회를 구성할 수 있도록 하고 있다.

(4) 지역개발조정위원회

지역개발조정위원회는 지역개발지원법이 시행됨에 따라 지역개발사업이 지역주도형으로 전환되어 지역개발사업구역의 지정 등의 권한이 시·도지사에게 있기 때문에 시·도에 설치되는 위원회이다.

지역개발지원법에 근거하여 강원도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도의 7도에서 지역 개발 및 지원에 관한 조례에 따라 설치·운영 중이다.

하지만, 지역개발지원법에서는 '낙후지역'을 국가균형발전특별법 상의 성장촉진지역과 특수상황지역으로만 규정하고 있어 국가균형발전특별법에서 별도로 규정하고 있는 '농산어촌지역'은 지역개발지원법의 적용범위에서 제외되기 때문에 법률적 측면에서는 지역개발조정위원회는 농촌지역개발과 관련된 위원회로 볼 수 없다는 한계가 있다.

2) 위원회 간의 관계 설정

농촌지역개발과 관련된 법률들은 법률의 적용지역, 적용대상을 갖는다. 분석의 대상이 되는 4개의 법률도 마찬가지이다. 각각의 법률이 적용되는 대상지역과 대상정책을 토대로 4가지 법률의 관계를 설정한다면 다음의 〈그림 1〉과 같은 구조를 갖는다.

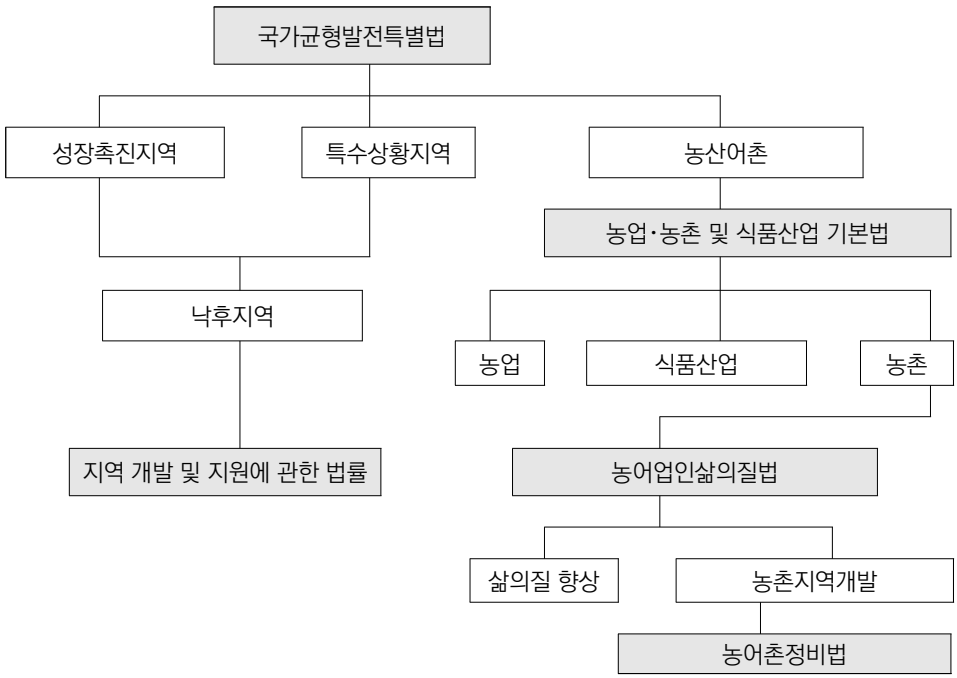
〈그림 1〉에서의 체계를 기초로 한다면 지역발전위원회의의 기능 중 하나인 지역발전계획의 심의는 삶의질위원회의 심의내용인 삶의질 향상 기본계획의 내용과 중첩이 예상될 수 있는 부분이고, 또한 시·도 지역과 관련해서는 시·도 발전계획과 지역개발계획, 삶의질 향상 시·도계획의 심의 내용은 큰 틀에서 봤을 때 유사한 내용을 심의하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

이와 같은 유사성이 나타나는 이유는 국가균형발전특별법에서는 지역발전계획의 내용 속에 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항을 포함하고 있는데, 이 중에서 성장촉진지역과 특수상황지역을 묶어서 지역개발지원법에서는 낙후지역이라는 개념으로 표현하여 지역개발사업의 대상으로 삼고 있고, 농어업인삶의질법에서는 농어촌지역을 법률의 적용지역으로 규정하고 있다. 하지만, 농어업인삶의질법 상의 농어촌지역이 국가균형발전특별법상의 농산어촌[2]과 동일한 지역으로 보아야 할 것이므로 지역개발지원법과 농어업인삶의질법에서 각각 법률의 적용이 되는 지역을 구분하고 있다는 차이만 있을 뿐 지역발전계획과 삶의

질향상기본계획과 지역개발계획의 대상이 되는 것은 유사한 특성을 갖는 동일한 지역을 대상으로 한다고 봄이 타당할 것이다.

따라서, 지역개발지원법에 근거하여 시·도에 설치·운영 중인 지역개발조정위원회와 농어업인삶의질법에서 규정하고 있는 각급의 삶의질위원회는 유사한 특성을 갖는 지역을 두고 '낙후지역'과 '농어촌지역'으로 나눠서 각각의 지역에 대해서 유사한 내용을 갖는 기본계획을 심의하고 있는 것이다.

다만, 삶의질위원회는 심의내용인 농어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발 중에서 농어촌지역개발보다는 복지증진이나 교육여건 개선 등에 중점을 두고 있는 측면이 강해서[3] 지역개발에 초점을 두고 있는 지역개발조정위원회와 비교될 수 있을 것이다.



〈그림 1〉 농촌지역개발법률의 체계

2) 지역 개발 및 지원에 관한 법률 제2조에서는 낙후지역의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. "낙후지역"이란 「국가균형발전특별법」 제2조 제6호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역을 말한다. 또한, 국가균형발전특별법 제2조 제8호에서는 농산어촌을 별도로 규정하고 있다.

3) 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획의 추진과제는 보건·복지, 교육여건, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전의 7가지인데 그 구체적 내용은 지역개발보다는 삶의질 향상에 초점을 두고 있는 듯 하다.

3) 위원회의 위원구성

위원회가 ① 정부정책집행에서의 중립성과 공정성 확보, ② 전문가의 참여를 통한 전문성의 확보, ③ 시민대표위원을 통한 민주적 정당성의 확보, ④ 정부부처 간 통합이라는 본 연구에서 설정한 위원회의 기능을 원활히 수행하기 위해서는 그 위원구성에 있어서도 외부전문가뿐만 아니라 이해당사자의 참여가 필수적이다. 이를 확인하기 위해 법령에서 규정하고 있는 위원회의 위원구성을 정리하면 다음 〈표 9〉과 같다.

〈표 9〉 위원회의 위원구성 비교

명칭	위원구성		
삶의질 향상위원회	위원 (총 25명)	위원장	국무총리
		당연직 (21명)	국무총리, 기획재정부장관,교육부장관, 미래창조과학부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관(간사위원), 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 국민안전처장관, 해양수산부장관, 국무조정실장, 농협중앙회장, 수협중앙회장, 한농연회장, 여성농업인회장, 농촌경제연구원장
		위촉직 (4명)	교육인 4명(여성 3명)
농업·농촌 및 식품산업 정책심의회	위원 (20명)	위원장	농림축산식품부장관
		당연직 (1명)	농림축산식품부장관
		위촉직 (19명)	생산자단체 8명, 협회 2명, 시민단체 2명, 연구기관 2명, 교육인 4명, 언론계 1명(여성 3명(15.8%), 현장전문가 12명(63.2%), 지방11명(57.9%), 장애인 0명(0%))
지역발전 위원회	위원 (30명)	위원장	위촉위원 중 대통령이 위촉
		당연직 (12명)	기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 교육부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부 장관
		위촉직 (18명)	
지역개발 조정위원회 (강원도)	위원 (20명)	위원장	도지사
		당연직 (6명)	도지사, 원주지방환경청장, 원주지방국토관리청장, 북부지방산림청장, 동부지방산림청장
		위촉직 (14명)	지역개발전문가

※ 2017년 2월 현재

삶의질위원회의 경우 당연직위원으로 농촌지역개발과 관련된 정부부처의 책임자가 모두 참여함으로써 농촌지역개발정책의 조정이라는 측면에서는 그 기능수행에서 유리한 측면이 있지만 이와는 상대적으로 위촉직 위원이 교육인 4명만 참여하는 것은 전문성의 확보에서나 시민대표의 참여를 통한 민주적 정당성을 확보하는 측면에서는 소홀한 것으로 보인다. 또한 그 운영

에 있어서도 위원장은 국무총리이고 간사위원을 농림축산식품부장관이 담당하고 있지만 정부조직법 상의 농림축산식품부장관의 입지라는 측면에서 봤을 때 그 역할을 충실히 수행하기가 곤란한 측면이 있다는 것이 현실이다.

농업정책심의회는 위원의 구성에서 위원장인 농림축산식품부장관을 제외하면 모두 위촉직으로 구성되어 있어 전문가의 참여와 시민단체위원의 참여를 통해 여론을 수렴하고 이해관계의 상충 등과 같은 문제를 전문성과 민주성의 확보를 통해 해결하는 구조를 보이고 있다. 하지만, 당연직 위원은 농림축산식품부장관 1명의 위원으로만 구성되어 있어 심의회의 역할 수행이 연속적으로 이루어지기는 힘든 구조이며, 별도의 분과위원회를 갖고 있지 않은 점이나 예산의 배정이 전혀 없다는 점 등은 농업발전계획과 정책의 심의·자문기관으로서의 역할 수행에서 미흡한 점으로 볼 수 있다.

지역발전위원회는 집행기능을 갖추고 있지 않다는 자문위원회로서의 한계가 있을 수도 있지만, 당연직인 관련부처장관보다 더 많은 수의 위촉직 위원들이 참여함으로써 전문성의 확보라는 측면과 상설위원회로 운영되고 있는 점, 아울러 지역발전기획단을 설치하여 각 정부부처에서 파견된 공무원과 연구인력을 활용함으로써 지역개발정책의 총괄위원회로의 기능을 수행하고 있다.

2015년 6월 4일에 전국최초로 설치된 강원도지역개발조정위원회의 경우 위원장인 도지사와 원주지방환경청장, 원주지방국토관리청장, 북부 및 동부지방산림청장 등 당연직 위원 6명과 지역개발전문가 등 20명의 위원으로 구성되었다.

지역개발조정위원회의 기능은 공공 및 민간투자 사업에 대한 지역개발사업구역의 지정, 실시계획 승인, 사업간 유사·중복 검토 및 조정, 기반시설 설치 등 국가의 재정 지원요청에 관한 사항, 조성토지 등의 사용 및 처분에 관한 사항, 그 외 지역개발사업에 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의하며, 지역개발사업의 승인권자인 시·도지사가 위원장이다보니 지역개발사업의 신속한 의사결정과 인·허가 기간 단축 등과 같은 순기능을 하고 있다.

위의 내용을 토대로 ① 중립성 확보, ② 전문성 확보, ③ 민주적 정당성의 확보, ④ 정부부처간 통합이라는 위원회의 4가지 기능수행을 소속위원의 구성을 토대로 정리해보면 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 위원회의 위원 구성을 통한 기능 수행 여부

위원회	중립성	전문성	민주적 정당성	부처 간 통합
농업정책심의회	○	○	○	×
삶의질위원회	×	△	×	○
지역발전위원회	○	○	○	○
지역개발조정위원회	○	○	△	○

4) 회의개최실적

형식적인 측면에서 법률이 완비되어 있고, 기능이 계층구조에 따라 명확히 구분되어 있도록 규정되고, 인적구성이 효율적이라 하더라도 위원회가 그 기능을 충실히 수행하기 위해서는 실질적인 측면에서 개최실적이 있어야 할 것이며 개최를 통한 본래의 기능이 충실이 이행되고 있어야 할 것이다. 분석대상 위원회의 개최실적은 다음 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 위원회의 개최실적

명칭	회의개최실적		
농업정책심의회	본회의 (2015년)	출석회의 1회, 서면회의 0회	
	분과회의 (2015년)	분과위원회 없음	
삶의질위원회	본회의 (2015년)	출석회의 0회, 서면회의 1회	
	분과회의 (2015년)	교육문화	0회
		보건복지	0회
		생활권기반	0회
지역발전위원회	2008년 – 2013년 3월	49회 (출석회의 16회, 서면회의 33회)	
	2013년 7월 –	20회 (출석회의 15회, 서면회의 5회)	
지역개발 조정위원회	2015년 6월 –	7개 도별로 개별 개최	

삶의질위원회의 경우 실제로 위원회의 운영을 살펴보면 최근 3년간 회의개최실적이 2013년에는 0회, 2014년과 2015년에 서면회의를 통해 각각 1회의 회의만 진행되었을 뿐 실적적인 위원회로서의 역할을 수행할 개최실적을 보이지 못하고 있다. 뿐만 아니라, 예산의 집행과 관련해서도 2013년과 2014년 집행된 7억과 2015년 집행된 12억3천만원의 예산 중 대부분이 경상경비로만 집행되고 사업경비로의 집행은 전혀 없었던 점, 분과위원회는 전혀 개최실적이 없는 점 등을 고려해 볼 때 삶의질위원회가 농어업인의 삶의 질 향상과 농어촌지역개발 촉진정책을 종합적으로 추진하는 총괄·조정위원회로서의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보긴 힘들다. 현재로서는 삶의질위원회의 가장 큰 역할은 5개년 계획인 기본계획을 발표하고, 전년도 시행계획 추진실적과 금년도 시행계획을 발표하는 것에 불과한 것으로 보인다.

농업정책심의회의 경우, 2013년부터 2015년까지는 총 4회의 서면회의가 진행되었으며 2016년 6월에는 위원장인 농림축산식품부장관을 포함한 16명이 참석한 출석회의를 통해 주요업무의 추진현황, 농협법 개정안에 대한 논의, 농업진흥지역의 보완 · 정비에 대한 내용 등을 안건

으로 회의가 진행된 바 있다.

지역발전위원회는 그동안 지역개발정책추진 상 문제점으로 계속 지적되어왔던 사항인 부처별로 개별적인 지역개발정책을 추진하다보니 비체계적인 정책추진으로 인한 정책의 중복운영 등으로 인한 비효율성을 개선하고자 설치되었다. 이를 위해 지역발전정책과 관련된 12개 중앙행정기관의 장이 위원회에 참여하며 2008년부터 지금까지 총 69회의 출석 및 서면회의를 개최하면서 설치 이후 꾸준히 서면회의 뿐만 아니라 참석회의를 개최하고 있는 점 등을 고려할 때 국가균형발전특별법을 통한 지역발전의 효율적 추진을 위한 자문위원회로서의 역할을 충실히 수행하고 있는 위원회의 하나로 볼 수 있다.

하지만, 지역발전위원회는 지역발전정책을 종합적으로 다루는 위원회이므로 농촌지역개발정책의 자문위원회로서는 일정한 차이가 있음도 사실이다.

지역개발조정위원회는 2015년 6월에 강원도에서 위원회가 최초로 개최된 이후로 지역 개발 및 지원에 관한 조례에 따라 설치된 지역개발조정위원회가 도지사를 위원장으로 하여 실질적으로 운영되고 있는 상황이다.

5) 행정안전부의 행정기관 소속 위원회 설치·운영 지침 준수 여부

행정안전부에서는 행정기관 소속 위원회 설치·운영과 관련하여 ① 위원회 신설 사전협의 ② 위원 구성 ③ 위원회의 운영 ④ 위원회 현황관리 및 지속 정비 등에 대하여 지침으로 규정하고 있다. 이 중에서 위원 구성과 관련하여서는 위원회 구성 시 여성참여율(위촉직의 40%)을 달성할 수 있도록 노력할 것과 현장전문가의 적극적 위촉, 전문성 확대를 위해 위촉위원 비율을 70% 이상으로 확대하는 것을 포함하고 있으며, 위원회 운영면에서 위원회의 출석회의 원칙과 연 4회 이상 개최할 것을 정하고 있을 뿐만 아니라 회의실적을 분기별로 공개할 것도 규정하고 있다.

분석의 결과 살펴본 4개의 위원회는 위원회 위원구성과 관련하여 본 규정을 대체로 준수하고 있는 것으로 확인되지만, 위원회의 운영면에서는 출석회의 대신 서면회의만으로 운영되고 있는 삶의질위원회의 경우 본 규정을 따르지 않고 있는 것으로 확인된다. 결국, 행정안전부의 행정위원회 설치·운영지침을 토대로 할 때 지침에서 규정하고 있는 내용을 준수하고 있는 위원회는 지역발전위원회와 지역개발조정위원회뿐인 것으로 확인되며 특히, 2015년 출석회의 실적이 1회도 없었던 삶의질위원회의 경우 그 운영실적이 미흡하다는 지적을 피할 수 없는 것이 사실이다.

V. 결론 및 고찰

현대사회의 발전과 함께 발생하는 다양한 정책적 요구에 부응하기 위해 설치되기 시작한 행정기관위원회는 위원회제도 자체가 가지고 있는 여러 가지 문제점도 존재한다. 이러한 문제점에는 첫째, 정부부처에서 정책을 결정하고 집행하는 것에 비해 시간과 비용이 소요되는 점, 둘째, 다수의 구성원으로 구성되어 있고 결정과 집행권한이 없기 때문에 책임소재가 불명확한 점, 셋째, 위원회의 위원선정이 정부부처 스스로 위원을 위촉하기 때문에 정부부처에 호의적인 인사가 선정될 수 있다는 점, 넷째, 비상임기구로서의 특성으로 정부부처를 통제하기 보다는 정부부처의 정책집행을 지지하는 기능에 불과한 점, 다섯째, 위원들이 대표하는 정부부처의 이익만을 대변하는 경우 협의나 조정이 더욱 어려워진다는 점(김종세, 2016) 등이다.

위와 같은 위원회제도의 고유한 문제 외에도 농촌지역개발과 관련된 행정기관위원회의 경우에는 ① 정부정책집행에서의 중립성과 공정성 확보, ② 전문가의 참여를 통한 전문성의 확보, ③ 시민대표위원을 통한 민주적 정당성의 확보, ④ 정부부처 간 통합이라는 기능을 위원회의 실질적인 운영을 통해 제대로 수행하고 있는지 여부와 관련된 문제점도 존재한다. 이와 같은 문제점을 확인하기 위해서 이 논문에서는 ① 위원회설치의 근거법률, ② 위원회간의 상호관계 설정, ③ 소속위원의 구성, ④ 최근의 개최실적을 분석기준으로 하여 위원회 기능이 효율적으로 달성되고 있는지를 분석하였다.

분석대상이 되었던 4개의 위원회 중에서

첫째, 대통령소속의 지역발전위원회는 지역균형발전이라는 목표를 달성하기 위한 최상위의 조정·통합·심의·자문위원회로서 가장 활발한 운영이 이루어지고 있는 위원회로서 전문가와 시민대표의 참여를 통한 전문성과 민주성을 확보하고 공정성을 확보하고 있으며 당연직위원인 지역발전과 관련된 정부부처장관이 다양한 형태로 위원회의 회의에 참여함으로써 지역발전과 관련된 정책의 자문, 심의의 기능을 넘어 지역발전을 달성하기 위해 기획, 평가, 교육, 컨설팅 지원 등 광범위한 기능을 수행하고 있다.

둘째, 시·도에 설치되어 운영 중인 지역개발조정위원회도 강원도의 예에서 보듯이 위원장인 도지사와 원주지방환경청장, 원주지방국토관리청장, 북부 및 동부지방산림청장 등 당연직 위원과 지역개발전문가로 구성된 위촉직 위원의 참여를 통해 지역개발사업 현안과 관련된 자문, 심의, 조정이라는 위원회의 기능을 원활하게 수행하고 있는 것으로 확인된다.

셋째, 농촌지역개발과 관련된 대표적인 행정기관위원회인 삶의질위원회의 경우 국가균형발전특별법 상의 지역발전위원회가 지역발전계획이라는 지역균형발전에 관한 최상위의 계획을 규정하고 있고 이를 심의·자문하는 역할로 지역발전위원회를 두고 있으며 지역발전의 대상지역 중 낙후지역에 해당하는 성장촉진지역과 특수상황지역에 대해서는 지역개발조정위원회에서 지역개발계획의 승인뿐만 아니라 다른 지역개발계획과의 중복검토와 조정의 역할을 담당하

고 있기 때문에 지역적으로 나눠보았을 때 그 입지가 상당히 위축되어 있는 것이 현실이고, 또한 그 운영에 있어서도 위원장은 국무총리이고 간사위원을 농림축산식품부장관이 담당하고 있지만 정부조직법 상의 농림축산식품부장관의 입지라는 측면에서 그 역할을 충실히 수행하기가 곤란한 것이 현실이다. 또한, 위원의 구성에 있어서도 전문가나 시민대표에 해당하는 위촉직 위원이 4명에 불과하여 여론의 수렴과 반영이라는 자문위원회로서의 역할을 기대하기 쉽지 않은 구조이다. 실제 운영측면에서도 회의개최실적이 미미하여 농촌지역개발계획의 자문과 조정을 담당하는 최상위위원회의 기능이 충실히 수행되고 있다고 보기 곤란하다.

넷째, 중앙농업·농촌 및 식품산업정책심의회의 경우 2015년 1년간 서면회의만 1회 개최한 것에 그치고 분과위원회가 설치된 것도 없으며 예산편성도 이루어지지 않는 위원회로서 그 기능 또한 법률에서 정한 기본계획이나 시행계획의 형식적인 심의기구에 불과한 것이 현실이다.

분석결과를 토대로 농촌지역개발위원회들의 운영과 관련된 시사점을 제시하면 다음과 같다.

지역개발의 큰 틀 안에서 농촌지역개발이라는 정책이 시행되고 있는 것은 사실이지만 농촌지역이 단순한 농업생산지역이라는 역할에서 전국민의 웰빙공간으로 그 위상이 점차 높아지고 있는 만큼 삶의질위원회의 기능과 역할은 지역발전위원회와 유사한 정도로 권한과 기능이 강화될 필요가 있을 것으로 보인다.

이를 위해서는 농어업인삶의질법의 개선을 통해 농촌지역개발을 독립된 영역으로 분리하는 법률의 제정 내지는 개정이 있어야 할 것이다. 이를 토대로 지역발전위원회와 같이 사무처리조직을 갖추고 그에 따른 구체적인 기능을 할 수 있도록 법률적인 근거를 마련함으로서 삶의질위원회가 상설위원회로서 위치를 확보할 필요가 있다.

아울러, 중앙부처에서 결정된 농촌지역개발사업의 심의에 그치지 않고 지역주도로 농촌지역개발이 이루어지는 상향식 개발이 될 수 있도록 시·도위원회의 기능을 확대할 수 있는 법률의 제정과 기구의 상설화, 예산의 지원 등도 마련되어야 할 것이다.

또한, 농림축산식품부 소속으로 되어 있는 24개의 위원회 중에서 회의개최 건수가 없거나 매우 적은 유명무실한 위원회의 경우 근거 법률의 정비를 통해 통합 내지는 폐지할 수 있는 규정을 마련하고 위원회들의 기능을 통합하여 농림축산식품부에서 추진하고 있는 농촌분야에서의 도농교류활성화지원, 농업인 복지증진, 여성농업인 육성정책, 일반농산어촌개발사업, 경관보전직불제, 농촌주택개량, 농촌복합산업화 지원사업, 농업안전보건센터라는 8가지의 정책을 총괄하는 위원회로 통폐합함으로서 농촌지역과 관련된 행정기관위원회의 역할 강화가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 위원회에 대한 활동내역 점검 및 활동내역서를 제출하는 것으로 그치지 않고 위원회의 운영을 공개하기 위해 위원회 회의록 작성을 의무화하고 이를 공개함으로써 위원회 활동에 대한 지속적인 감시체제를 마련함으로써 이를 토대로 위원회 활동과 역할의 재조정을 통해 활동내역의 내실화를 다질 수 있는 근거 역시 마련될 필요가 있다.

특히나 삶의질위원회의 경우에는 대통령소속으로 설치되어 지역발전정책의 총괄 및 조정을 담당하고 있는 지역발전위원회와 비견될 수 있는 명실상부한 농촌지역개발정책의 총괄·조정위원회라는 위상에 걸맞는 독립적인 조직을 갖출 필요가 있다.

농촌지역개발은 서로 다른 정부부처에서 제정한 서로 다른 법률에 의해 같은 공간을 개발하고 있는 모습을 갖고 있다. 이는 농촌지역개발과 관련된 행정기관위원회제도에서도 여전히 비슷한 모습을 보이고 있으며 지역발전이라는 큰 틀 안에서 지역발전을 총괄하고 있는 지역발전위원회와 그 안에서 확실한 영역을 확보하여 활발히 추진되고 있는 지역개발사업을 지원하고 있는 시·도지역개발조정위원회에 비해 농어촌지역의 개발을 총괄하고 조정해야할 삶의질위원회로 대표되는 농림축산식품부 소속 위원회들의 역할은 상대적으로 미미한 것이 지역개발이라는 큰 틀에서 농어촌개발이 차지하는 위치를 나타내고 있는 것으로 보여 아쉬움이 남는 것이 사실이다.

본 연구에서는 현재 시행되고 있는 농촌지역개발법률의 틀 안에서 분석이 이루어졌다는 점에서 그 한계를 갖고 있다. 농촌지역개발과 관련된 법률들이 여러 중앙부처에 의해 필요에 따라 제정·개정되고 그에 따라 중복적이고 복잡하여 비효율성을 드러내고 있는 현실을 감안할 때 농촌지역개발과 관련된 법률체계의 확립과 그를 기반으로 위원회가 운영되는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 앞으로 농촌지역개발법률이 개선되어야 할 방향이나 정책의 체계성 등에 대한 연구가 선행되고 이에 따라 위원회의 통일적 운영, 제도 보완 등에 대한 연구가 차후에 이루어지길 기대한다.

〈참고문헌〉

고민수. (2005). 독립행정위원회의 헌법적 정당성: 방송위원회의 법적 지위의 체계정당성을중심으로. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」, 27-38.

김광수. (2006). 참여민주주의의 행정법적 대차대조표. 「공법연구」, 35(1): 257-297.

김근세·박현신. (2007). 한국 행정위원회의 역사적 변화 분석: 국가기능을 중심으로. 「한국행정연구」, 16(2): 43-72.

김병섭·김 철. (2002). 행정기관위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 79-96.

김영섭. (1992). 한국의 행정위원회 제도 소고: 한·미 비교를 통한 대안의 모색. 「사회과학논집」, 11: 69-102.

김유환. (1994). 행정위원회제도에 관한 연구: 미국의 독립규제위원회에 관한 논의를 배경으로. 「미국헌법연구」, 123-167.

김종세. (2016). 중앙정부의 행정기관위원회의 현황과 개선방향. 「한양법학」, 27(2): 85-106.

김 철. (2003). 행정기관위원회제도 정비의 정치경제학 : 행정기관위원회 조직 개혁의 분석과 평가. 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.

민 진. (1996). 「조직관리론」. 서울: 대영문화사.

박동서. (1996), 「한국행정론」. 서울: 법문사.

박석희·정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구. 「행정논총」, 42(4): 163-187.

박선영. (2006). 방송위원회의 합헌적 구성방안: 방송정책기구의 직무적합성을 중심으로. 「공법연구」, 35(1): 349-375.

백완기. (1998). 「행정학」, 서울: 박영사.

오세덕. (1975). 우리나라 위원회제도의 문제점과 개선방향. 「경희법학」, 13(1). 경희대학교.

이명재. (1996). 한국 행정사 위원회제도의 실태분석. 「사회과학연구」, 9: 161-189. 상명대학교.

이병훈·유범상. (1998). 산업민주주의와 경영참가/한국 노동정치의 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교 평가. 『산업노동연구』, 4(1): 83-116.

이상규. (1991). 행정위원회의 기능과 문제점. 「월간감사」, 26.

이종범·윤견수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조정제도 변천을 중심으로. 「한국정치학회보」, 34(3): 149-171.

이종수·전주상·김철. (2003). 「행정기관위원회의 효율적 운영방안」. 서울: 한국행정연구원.

정상호. (2003). 한국과 일본의 정부 위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교연구. 「한국정치학회보」, 37(5): 289-310.

정용덕·남궁근·김근세·조경호·윤태범. (2005). 「새로운 거버넌스 패러다임과 국정능력 증진」, 정책기획위원회 용역보고서.

정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2).

주재복·하동현. (2014), 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석. 「지방행정연구」, 28(2): 195-217.

최병대·김상구. (2005). 정책과정에서 위원회의 역할에 관한 실증분석 : 녹색서울시민위원회의 난지도 골프장 건설사례를 중심으로. 「서울도시연구」, 6(4): 153-168.

최송화. (1972), 우리나라의 행정상 위원회제도에 관한 연구. 「서울대학교법학특별호」, 2.

하민철·윤견수. (2004). 행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회 제도화 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(4): 63-84.

하민철. (2007). 정책문제해결기구의 설계와 제도화: 김대중 정부 시기 노사정위원회를 중심으로. 「정부학연구」, 13(4): 63-111.

하태수. (2004). 공정거래위원회의 성장에 대한 분석. 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 225-254.

행정자치부. (2015).「2015행정기관위원회 현황」, 서울: 행정자치부.

접수일(2017년 10월 12일)
수정일(2017년 12월 04일)
게재확정일(2017년 12월 05일)