정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로*

최 무 현**·조 창 현***

<목 次>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 정부위원회에 관한 이론적 논의
Ⅲ. 참여정부의 정부위원회에 관한 실태조사
Ⅳ. 참여정부의 정부위원회에 관한 공무원 인식조사
Ⅴ. 정책적 함의 및 결론

<요 약>

본 연구는 정부위원회의 여러 측면 중 인적구성에 주된 초점을 두어, 참여정부 정부위원회의 인적구성 실태를 검토하고, 이에 대한 공무원들의 인식 조사를 바탕으로 위원회의 인적구성의 특성이 위원회 정책결정의 효과성에 미치는 영향을 분석하여 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 본 연구는 문헌조사, 설문조사 및 통계분석, 면접조사 방법을 주로 사용하였다. 분석 결과, 공무원들은 정부위원회 위원의 전문성이 위원회 결정의 효과성에 가장 큰 영향을 미치고 있고, 대표성 유형 중에서 수탁자대표의 경우 결정의 효과성이 있는 것으로 나타났다. 또한 대표성 유형과 위원의 대표성·전문성은 독립적인 관계를 보여주었다. 이를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 제시하였다. 첫째, 정부는 중립적이면서 균형있는 인적구성을 갖는 정부위원회 구성에 힘써야 하며, 정부위원회 인적구성에 있어 공정성 확보를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 둘째, 정부위원회 위원의 임용에 있어 전문성 원리와 대표성 원리 사이의 균형을 잡을 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 셋째, 일률적인 비율로 배정하는 형식을 지양하고 정부위원회의 특성을 고려한 유연한 적용이 필요하다. 넷째, 정부위원회에 대한 공무원의 인식을 전환하기 위한 홍보 및 교육훈련이 필요하다.

【주제어: 정부위원회, 대표성, 전문성, 참여정부】

---

* 이 논문은 2007년도 상지대학교 교내 연구비 지원에 의한 것임.
** 상지대학교 행정학부 교수(mhchoi@sangji.ac.kr).
*** 교신저자, 서울대학교 행정연구소 특별연구원(joch7k@snu.ac.kr).
논문접수일(2008.4.5), 수정일(2008.6.2), 게재확정일(2008.6.15)

Ⅰ. 서 론

전통적으로 정부의 정책결정 및 집행은 독임제(monocracy)적인 행정조직에 의하여 이루어졌다. 그러나 현대 행정국가에서 행정권의 강화로 인해 행정기능이 양적으로 다양화되고 질적으로 전문화되어 독임제적 조직구조는 행정의 목표를 효율적으로 달성할 수 없게 되었다. 따라서 독임제의 단점을 보완하기 위하여 합의제(polycracy)적인 위원회 제도가 등장하게 되었다(이명재, 1996). 이같은 연유로 오늘날 위원회 제도는 모든 국가에서 널리 활용되고 있으며, 정부분야 뿐만 아니라 기업, 교육, 종교 등 모든 형태의 조직에서 발견되고 있다(Luthans, 1992: 355). 특히 정부위원회는 '제 5 부'라 일컬어질 만큼 정부시스템에서 중요한 부분으로 인식되고 있다(Cohen, 1997: 166; Bybee, 1994).

특히 지난 참여정부는 그 명칭에서 보듯 정책결정에서 다양한 이해당사자의 참여를 강조하는데, 그 핵심에 정부위원회가 놓여있다 해도 과언이 아니다. 이는 정책자문을 중심으로 운영되던 과거 정부위원회의 운영과 판이하게 다른 특징이라 할 수 있다. 실제 참여정부는 초기부터 12개 국정과제별로 설립된 국정과제 자문위원회를 중심으로 매주 대통령의 주재 하에 '국정과제회의'를 통해 중장기 정책계획인 100대 '로드맵'(roadmap)을 세워나가고, 여기서 결정된 정책을 국무회의를 거쳐 각 부처에 집행하는 형식을 취하여 왔다(중앙일보, 2004.7.13; 서울신문 2005.5.10.; 조선일보 2005.6.14.; 국민일보, 2006.2.14.).

이같은 정부위원회의 중요성의 증대와 수적인 성장에도 불구하고 정부위원회에 대한 연구는 그다지 많지 않다. 그간의 정부위원회 선행연구 경향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정부위원회의 개념정의나 유형화, 현황을 개략적으로 분석하여 운영상의 문제점과 개선방향을 제시하는 탐색적·기술적 연구가 다수 있다(Brown, 1995; 최송화, 1972; 이상규, 1991; 임병수, 1995; 이명재, 1996; 김병섭·김철, 2002; 박석희·정진우, 2004; 김정해·조성한, 2006). 둘째, 개별 위원회가 정책과정에서 발생하는 이익이나 갈등의 조정 메커니즘으로써 어떻게 작동하는지에 관한 연구가 있다(Best, Teske & Mintrom, 1997; 이병훈·유범상, 1998; 김주환·성지은, 2005). 셋째, 시민참여의 통로와 민주성 제고의 수단으로서 위원회를 강조하는 연구가 있다(정홍익·김철, 2002; 박성민 외, 2003). 넷째, 위원회 위원의 대표성과 같은 인적구성의 특성을 강조하는 연구가 있다(Mitchell, 1997; Balla & Wright, 2001; Nixon, 2001; Karty, 2002; Karty, 2005). 그밖에도 외국의 위원회 제도의 특성과 운영 실태를 분석한 연구가 있다(정상호, 2003; 김유환, 1994).

그러나 이들 연구 중에서 특히 현행 정부위원회의 현황을 분석하고 개선방안을 제시하는 연구들은 정부위원회의 다양성을 적절히 구조화하지 못해 연구의

초점(focus)을 명확히 하지 못하는 한계를 갖고 있다. 예를 들어 대다수 연구들이 정부위원회의 독립성, 합의성 등과 같은 조직구조상의 문제를 주로 논의하면서, 인적구성 등 다른 차원의 문제까지 분석의 대상으로 삼고, 종국에는 위원회 운영상의 전반적인 문제점과 개선방안을 제시하는 것으로 귀결하는 경우가 많았다. 또한 정부위원회의 중요성에 비해서 이해관계자를 대상으로 한 설문조사 등의 1차 자료를 수집하여 이를 바탕으로 실증분석을 한 연구는 많지 않았다.

이상과 같은 문제의식을 가지고, 본 연구는 정부위원회를 정책과정에서 다양한 이해관계를 갖는 시민들을 참여시키는 '참여제도'이자, 불확실성의 상황에서 새로운 정보와 지식을 투입할 수 있도록 하는 전통적인 계층제의 한계를 보완하는 제도로서, 정부의 정책과정에서 대표성과 전문성, 그리고 정책성과를 향상시키는 기제로 파악하고자 한다. 그리고 이러한 개념 하에 본 연구는 정부위원회의 여러 측면 중 '인적구성'에 주된 초점을 두어, 참여정부 정부위원회의 인적구성 실태를 검토하고, 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 위원회의 인적구성의 특성이 위원회 정책결정의 효과성에 미치는 영향을 분석하여 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

이상과 같은 목적을 달성하기 위해 본 연구는 문헌조사, 설문조사 및 통계분석, 면접조사 방법을 주로 사용하였다. 첫째, 문헌조사의 경우 정부위원회에 관한 일반적 논의와 함께 위원회 인적구성의 대표성과 전문성에 대한 이론적 논의를 하였다. 또한 참여정부 정부위원회의 인적 특성을 정부기관 발간 자료를 분석하여 정리하였다. 둘째, 설문조사 및 통계분석의 경우, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 단순통계, 상관관계분석, 교차분석, 회귀분석, 구조방정식 모형 등의 통계분석을 통하여 정책적 함의를 도출하였다. 셋째, 관련 공무원과 학자들에 대한 심층면접조사를 통해 문헌조사와 설문조사 내용을 보완하였다.

Ⅱ. 정부위원회에 관한 이론적 논의

1. 정부위원회의 의의

일반적으로 위원회란 복수인으로 구성되는 합의제기관으로서 특정한 문제에 대하여 토의하거나 결정하기 위한 계획에 따라 회합하는 집단을 말한다(Luthans, 1992: 331). 정책결정의 관점에서, 위원회는 "여러 사람이 정책결정에 대등한 입장에서 참여하여 합의적으로 결정을 내리는 제도"(백완기, 1998: 184), "특정분야의 전문가나 정부정책에 의하여 직접적으로 영향을 받는 사람들이 대표를 통해 참여하는 제도"(정홍익·김호섭, 1991: 439)를 의미한다.

정부위원회는 기준에 따라 다양한 방식으로 분류할 수 있다(임병수, 1995).

그러나 우리나라 실정법상 정부위원회는 크게 자문위원회와 행정위원회로 분류될 수 있다. 먼저, 자문위원회는 ① 조언(a source of advice), ② 지지(a source of support), ③ 설명의 역할(the interpretive role), ④ 청취소의 역할(a listening post), ⑤ 합의의 도달(a means of reaching agreement), ⑥ 특정 연구의 수행(an agency for special studies), ⑦ 정실행위의 장치(a device for patronage), ⑧ 행정에 관련된 활동(activities related to administration) 등의 역할을 수행한다(Brown, 1955: 197-199). 자문위원회는 다시 성격에 따라 자문·심의·의결위원회로 나눌 수 있다(이명재, 1996).[1] 다음으로, 행정위원회는 행정수반으로부터 어느 정도 독립된 지위를 보유하면서 행정관청적 성격을 갖는 합의제 기관이다. 행정위원회는 법적 구속력을 갖는 정책결정권과 행정집행권도 갖고 있으며 경우에 따라 규칙을 제정할 수 있는 준입법권과 재결을 행하는 준사법권도 갖는다. 행정위원회의 성격은 각 행정위원회에 따라 다르지만, 일반적으로 직무의 독립성, 기능통합성, 합의제 행정관청이라는 세 가지 특성을 가지고 있다(이상규, 1991: 26-28). 초기의 위원회제도는 대부분 정부기관의 자문에 응하기 위하여 설치된 집행권 없는 자문위원회였다. 그러나 점차 판단의 독립성, 공정성, 및 신중성을 보장하기 위하여 행정위원회와 같은 독립적이고 집행권을 가진 합의제 기관이 설치되고 있는 것이 특징적이다.

2. 정부위원회 인적구성의 원리: 전문성 vs. 대표성

1) 정부위원회의 전문성

복수인으로 구성되는 정부위원회의 설치목적에 효과적으로 부응할 수 있도록 위원회의 인적구성이 적절하게 이루어져야 한다. 실제로 Karty(2002; 2005)는 정부위원회가 균형적인 인적구성을 가질수록 위원회의 효과성이 높아진다고 실증하고 있고 있다. Balla & Wright(2001)도 입법과정에서 이익집단의 참여가 위원회의 효과성에 긍정적이기 때문에 정부관료들은 위원 지명에 있어 이익집단의 비율 등과 같은 인적구성의 적절성에 관심을 가져야 된다고 주장한다. 정부위원회의 인적구성에 있어 가장 중요한 원리로 제시되는 것이 '전문성'과 '대표성'이다(조성한·김정해, 2006).

정부위원회의 존재에 대한 가장 강력한 논거 중의 하나가 외부 전문가의 참여를 통해 전문성을 보강하여 합리적 정책결정과 정책적 능률성을 제고할 수 있게 한다는 점이다. 오늘날 복잡하고 기술적인 쟁점에 대해 적절히 대응할 수

---

1) 자문위원회는 구속력 없는 의사결정으로 정책결정자에게 단순한 의견을 제시하는 자문기능을 수행한다. 심의위원회는 정책의 최종결정에 앞서 관련자들의 의견을 조정·심의하여 특별한 사유가 없는 한 그 결과에 따르도록 하는 심의기능을 수행한다. 그리고 의결위원회는 국민의 권리·의무와 관련된 사무에 대하여 의결기능을 수행한다.

있을 만큼의 정부 역량이 충분하지 않은 상황에서, 다양한 외부 전문가의 참여는 전문지식을 정부의 의사결정과정에 도입시킬 수 있다(Hayes, 2000; Karty, 2005). 여기에서 전문성(specialty)이란, 특정 영역에 관한 전문 직업교육 및 훈련을 통하여 얻게 되는 지식과 경험을 의미하며, 이러한 교육을 받은 사람들을 보통 그 분야의 전문가라고 한다. 일반적으로 전문성에 대한 논의는 의사, 변호사, 교수 등과 같은 전문직업에 대한 논의와 많이 중첩된다(이근주 외, 2000).[2)]

2) 정부위원회의 대표성

정부위원회는 중요한 시민참여의 기제로 정책결정과정에서 여러 이해당사자들이 참여할 수 있도록 기회를 제공할 뿐만 아니라, 정부관료들의 독단적인 정책결정을 막을 수 있는 '대응 관료제'(counter-bureaucracy)의 기능을 수행한다(Firstenberg & Malkiel, 1980; Zimmerman, 1986; Karty, 2002; 이명재, 1996). 따라서 정부위원회의 인적구성에 주권자인 국민의 특성을 어느 정도 반영하느냐가 중요한 이슈이다. 다시 말해, Kingsley(1944)가 제시한 '대표관료제'(representative bureaucracy)의 논리가 정부위원회의 구성에도 동일하게 적용될 수 있는 것이다. Kingsley(1944: 282-283)가 원래 정의한 대표관료제의 개념은 "사회내의 지배적인 세력들을 그대로 반영하는(mirror) 관료제"였다. 따라서 현대국가에서 정책결정과정에서 중요한 역할을 담당하게 된 정부위원회도 사회내의 지배적인 세력들을 반영하여 구성될 필요가 제기된다(Balla & Wright, 2001).

또한 정부위원회 위원들의 대표성은 Mosher(1968)가 지적한 것처럼 단일한 것이 아니라 다양한 대표성을 특징으로 한다.[3)] Mitchell(1997)은 Mosher의 대표성 개념을 확장하여 정부위원회에 네 가지 대표성, 즉 '수탁자 대표,' '상징적 대표,' '지위 대표,' '위임자 대표' 모형을 제시하였다. 첫째, '수탁자 대표'(受託者 代表: Trustee Representation)는 정부위원회가 다양한 이익을 반영하는 시민사회의 갈등을 조정하고 국가의 보편적 이익을 수호하는 수단으로 파악한다. 이 모형은 정부위원회의 위원들은 다원주의 사회에서 발생하는 다양한 이익집단의 요구와 무관하게 공익(public interest)의 관점에서 행동할 것이라는 것이다. 둘째, '상징적 대표'(象徵的 代表: Symbolic Representation)는 위원들이 전체 사회 인구구성의 특성, 즉 성, 인종, 직업, 소득, 지역, 종교 등과 같은 외형적인 사회통계학적 특성에 따라 비율적으로 선출될 뿐이며, 자신의 출신 집단 혹은 계급을 위

---

2) Hall(1968: 92-104)은 전문가의 속성으로, ① 전문적 지식과 기술, ② 전문가로서의 권위, ③ 전문적 서비스에 대한 사회적 승인, ④ 자기규제 윤리, ⑤ 이타지향적 전문직 문화 등을 제시하고 있다.

3) Mosher(1968: 10-14)는 대표성을 단일하게 파악하지 않고 크게 "적극적 대표성"(active representativeness)과 "소극적 대표성"(passive representativeness)으로 구분하였다.

해 적극적으로 활동하기보다 상징적이고 소극적으로 대표할 뿐이라고 본다. 따라서 이 관점에 서면 위원회는 단지 정치인, 고위 관료, 전문가에 의해 내려진 결정을 정당화하는 도구일 뿐이다. 셋째, '지위 대표'(地位 代表: Status Representation)는 어떤 사람이 성, 인종, 직업, 소득, 지역, 종교 등과 같은 계급의 특성을 공유하게 되면 그 계급의 전체 구성원들을 위해 행동하게 된다고 전제한다. 다시 말해 정부위원회의 위원들은 자신의 출신 집단 혹은 계급의 이익을 적극적으로 반영하기 위하여 정책결정에 참여한다는 것이다. 이것은 Mosher가 말한 '적극적 대표'의 개념과 유사한 것으로, 정부위원회를 국민의 인적구성과 보다 유사하게 구성하여 국가통치(governance)의 다양성(diversity)에 부합한다는 점에서 의의를 갖는다. 넷째, '위임자 대표'(委任者 代表: Delegate Representation)는 정부위원회의 위원들이 철저하게 자신을 임명한 사람의 이익을 위하여 행동한다고 본다. 이 모형은 일종의 '주인-대리인'(principal-agent) 모형처럼 대리인으로 임명된 위원들이 자신의 주인인 정치인을 위해 결정된 정책을 정확하게 해석하여 집행한다는 것이다. 그러나 실제 위원회의 위원들이 실제 정책결정과정에서 보여주는 대표성은 앞서 설명한 이념형(ideal type)으로 명확하게 구별하기 어려우며 오히려 네 모형의 혼합 형태에 가까울 것이다.

그럼, 정부위원회의 인적구성 원리로서 전문성과 대표성 중 어느 것이 더 우월한가? 현대 대의제 민주국가의 정책결정과정에서 정부위원회의 역할이 점차 증대되고 있는 상황을 감안하면 주권자인 국민에 대한 대표성이 더욱 강조되어야 할 것이다.[4] 반면 정부위원회의 설치 목적이 대표성 확보에만 있지 않고 정부의 부족한 전문성의 보충에도 있을 뿐만 아니라, 실제 대표성을 가진다 하더라도 국민보다 이해관계자 혹은 특정 견해를 대변하는 경향을 보이기 때문에 차라리 전문성을 강조해야 한다는 주장도 있다. 궁극적으로 정부위원회의 모든 위원들이 대표성과 함께 전문성을 두루 갖출 수 있어야 하겠지만, 현실적으로 전문성과 대표성 중 어느 하나를 우선적으로 선택해야 한다. 그러나 이 선택은 정부위원회의 성격과 기능 등에 따라 상이할 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 연구는 먼저 위원들의 전문성과 대표성이 정부위원회의 인적구성 적절성과 정부위원회 정책효과성에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 과연 인적구성 적정성이 정책효과성에 어떤 영향을 미치는지를 분석하기 위해 다음과 같은 가설(가설 1~5)을 설정하였다.

---

4) 정부위원회의 정치경제적 연구(문병기, 2000; MaEachern, 1987; Poole & Romer, 1985)에 따르면, 정부위원회가 비록 직접적인 입법권을 보유하지 못하지만 정책의제를 심의하고 집행과 관련된 사항을 구체적으로 논의하기 때문에 선출직 공직자는 자신의 재량권과 권한의 일부를 정부위원회에 위임하게 된다고 본다. 따라서 정부관료에 대한 대표성의 요구가 동일하게 정부위원회 위원들에게도 요구될 수 있다.

가설 1(H1) : 정부위원회 위원의 전문성이 높을수록 정부위원회 인적구성의 적절성이 높아진다.
가설 2(H2) : 정부위원회 위원의 대표성이 높을수록 정부위원회 인적구성의 적절성이 높아진다.
가설 3(H3) : 정부위원회 위원의 전문성이 높을수록 정부위원회 결정의 효과성이 높아진다.
가설 4(H4) : 정부위원회 위원의 대표성이 높을수록 정부위원회 결정의 효과성이 높아진다.
가설 5(H5) : 정부위원회 인적구성의 적절성이 높을수록 정부위원회 결정의 효과성이 높아진다.

3. 정부위원회의 유형

앞서 논의한 대로 정부위원회의 인적구성 원리의 상대적 중요성은 정부위원회의 성격과 기능, 즉 정부위원회의 유형에 따라 달라질 것이다. 따라서 인적구성 원리와 관련을 가지는 정부위원회의 유형에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. McEachern(1987)는 정부 정책을 비용과 편익이 넓게 분산(widely diffused)되었는지, 혹은 좁게 집중(narrowly concentrated)되었는지를 기준으로 정책유형을 구분하였던 Wilson(1986: 429-430)의 틀을 차용하여 이슈의 유형별로 4가지 정부위원회를 구분하였다(McEachern, 1987: 46-51; 문병기, 2000: 58-61). 본 연구는 이 같은 정부위원회 유형을 인적구성 원리(전문성 vs. 대표성, 대표성 유형)와 연결하여 다음 <그림 1>과 같이 정리하였다.

〈그림 1〉 인적구성의 특성에 따른 정부위원회의 유형분류

		예상 편익	
		분 산	집 중
예상 비용	분 산	유형 1 연구조사형 위원회 : 전문성 중시 : 상징적 대표성	유형 2 고객지향형 위원회 : 전문성과 대표성 중시 : 위임자 대표성
	집 중	유형 3 창도형 위원회 : 대표성과 전문성 중시 : 지위대표성	유형 4 이익균형형 위원회 : 대표성 중시 : 수탁자 대표성

첫째, 유형 1은 '연구조사형(research) 위원회'로, 이 경우 편익과 비용이 모두 분산되어 있는 경우이기 때문에 특정 이익집단의 조직화와 동원화의 필요성이 떨어진다. 일반적으로 공공재의 공급과 관련된 경우가 많은데, 관료들은 복잡한

과학적, 기술적 문제에 대한 연구조사기능을 수행하여 보다 합리적인 선택을 도와줄 수 있는 전문성이 높은 위원들을 선호하게 된다. 반면 대표성의 중요성은 낮으며 필요하다면 '상징적 대표성' 정도로도 충분하다.

둘째, 유형 2는 '고객지향형(cliental) 위원회'로, 이 경우 다수 대중의 무지 하에 정책의 혜택이 소수의 공급자인 이익집단에게 귀착되기 쉽다. 독립성이 높은 위원회라면 유권자들에 대한 대중적 경각심을 높이고 소수 공급자에 집중된 이익을 가져오는 법령에 반대할 것이지만, 대부분의 경우 특수 이익집단으로부터 위원회 구성원이 충원되기 때문에 특수이익 편향적인 정부위원회가 되기 쉽다. 그런 점에서 유형 1 만큼 요구하지 않지만 전문성은 대표성보다 더 중요한 원리가 되며, 특수 이익집단의 이익을 충성하는 대리인으로서의 위원이기를 강조하는 '위임자 대표성'이 강조된다.

셋째, 유형 3은 '창도형(entrepreneurial) 위원회'로, 이 경우 이익이 넓게 분산되어 있는 반면 비용은 좁게 집중되어 있어 공식 정책으로 진입하기 어렵다. 왜냐하면, 충분한 편익을 받지 못하는 유권자는 큰 관심을 두지 않는 반면 비용을 지불해야 하는 공급자는 무의사결정(non-decision making)을 시도하기 때문이다. 따라서 정부의 입장은 이 이슈를 공약사항으로 제시한 경우에만 중요시 될 뿐이며, 만약 정부위원회가 구성된다면, 대중적 인식을 고취시키고 소수 이익집단으로부터 압력에 맞설 수 있도록 정부위원회를 독립적으로 구성·운영시키며 인적구성에서도 대표성과 전문성을 겸비한 위원들을 선호하게 된다. 그리고 적극적으로 행동하는 '지위 대표성'이 중시된다.

넷째, 유형 4는 '이익균형형(interest-balance) 위원회'로, 이 경우는 공급자-유권자들간에 첨예한 상호대립과 경쟁의 양상을 보이므로, 치밀한 정치적 이해득실을 계산하여 예상되는 정치적 순지지의 크기를 따져 보아야 한다. 나아가 이러한 유형의 이슈와 관련하여 직접적인 역할을 담당함으로써 어느 하나의 특수이익집단의 반감을 사는 일을 아예 피하려고 한다. 따라서 이 경우 정부위원회는 그 구성에서부터 운영에 이르기까지 매우 균형적이고 합리적이어야 그 권위를 인정받을 수 있다. 그런 점에서 다른 어떤 위원회보다 대표성이 강조되며 공익의 관점에서 공평무사한 결정을 내리는 '수탁자 대표성'이 중시된다.

〈그림 2〉 정부위원회 유형, 대표성 유형, 그리고 전문성과 대표성의 관계

위원회 유형	대표성 유형	전문성 vs. 대표성
유형 4: 이익균형형	수탁자대표	대표성
유형 3: 창 도 형	지위대표	
유형 2: 고객지향형	위임자대표	
유형 1: 연구조사형	상징적대표	전문성

이상과 같은 논의를 바탕으로 정부위원회 유형과 전문성/대표성, 그리고 대표성 유형 간의 관계를 도식화 한 것이 다음 <그림 2>이다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 가설 6과 가설 7을 설정하였다.

가설 6(H6) : 대표성의 유형에 따라 정부위원회 위원의 대표성 정도가 커진다.
가설 7(H7) : 대표성의 유형에 따라 정부위원회 위원의 전문성 정도가 커진다.

Ⅲ. 참여정부의 정부위원회 인적구성의 실태

한국의 경우, 정부위원회는 단명과 잦은 변경을 특징으로 하며 이같은 위원회의 신설과 폐지가 정권변동과 밀접히 관련되어 있기 때문이다(정상호, 2003). 이에 따라 정부는 과다한 정부위원회를 정비하기 위해 1979년부터 관리지침을 마련하고 주기적으로 위원회 정비사업을 진행하여 왔다(서원석, 1996: 56, 71-167). 본 연구에서 참여정부 정부위원회의 인적구성의 실태를 보여주기 위해, 62개 정부위원회(행정 37개, 자문 25개)의 위원 1,228명 중에서 개인별 분석이 유의미한 962명을 대상으로 조사한 '정부위원회 위원구성' 자료를 바탕으로 분석하였다(중앙인사위원회, 2004).[5)]

1. 참여정부 정부위원회의 대표성관련 실태

첫째, 정부위원회 위원들의 평균 연령은 55.8세로, 50대가 가장 많은 45.3%를 차지했으며, 60대 28.1%, 40대 20.4%, 70대 4.9%, 30대 1.4% 등 순으로 뒤를 이었다(<표 1> 참조). 이같은 결과는 집단간 대표성의 정도를 명확하게 보여주는 대표성 지수(Representativeness Ratio)[6)]로 볼 때, 50대와 60대의 경우는 심한 과대대표를, 30대는 심한 과소대표의 양상을 보여주고 있다.

둘째, 정부위원들의 출신지역으로 경인지역 28.9%, 영남 22.6%, 호남 17.6%,

---

5) 조사된 962명의 위원들의 직위 유형별 분포로는, 당연직 22명, 임명직 12명, 위촉직이 819명을 차지하였다.

6) "대표성 비율"(Representativeness Ratio) 분석은 집단별 혹은 계층별로 대표성 수준을 파악하기 위한 널리 사용되는 분석방법이다(Dometrius & Sigelman, 1984). 예를 들어 정부의 어떤 기관내 소수집단의 비율과 전국민 중의 소수집단의 비율을 나누어 계산한다. 만일 대표성 비율이 1이라면 '완전 대표' 혹은 '완전 평등' 상태이고, 1을 초과하면 '과대 대표' 상태이며, 1 미만이면 '과소 대표' 상태라고 할 수 있다.

<식 1> $RR = \frac{A_M}{T_M}$; AM: 기관내 소수집단 비율, TM: 전국민 중의 소수집단 비율

충청10.5%, 강원 2.0% 등으로 나타났다. 앞서 살펴본 위원들의 평균연령을 감안하여 현재 인구비율이 아닌 1949년도 지역별 인구비율로 대표성비율을 계산한 결과 경인지역 출신(1.40)과 기타 지역출신만이 과대 대표되어 있고, 그 밖에 지역출신은 과소 대표된 것으로 나타났다(<표 2> 참조).

〈표 1〉 정부위원회 위원의 연령별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	30대	40대	50대	60대	70대	평균연령
행정위원회	473	6 (1.3)	108 (22.8)	220 (46.5)	130 (27.5)	9 (1.9)	54.9세
자문위원회	489	7 (1.4)	88 (18.0)	216 (44.2)	140 (28.6)	38 (7.8)	56.7세
계(A)	962	13 (1.4)	196 (20.4)	436 (45.3)	170 (28.1)	47 (4.9)	55.8세
인구비율*(%)(B)	100	18.0	15.1	9.4	6.9	3.3	-
대표성비율(A/B)	1	0.078	1.35	4.82	4.07	1.48	-

주: *2000년도 현재 연령별 인구비율임. 참고로 30대 미만 46.3%, 80대 이상 1.0%임.
자료: 중앙인사위원회(2004) 참고하여 수정함.

〈표 2〉 정부위원회 위원의 출신지역별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	경인	강원	충청	호남	영남	기타	미분류
행정위원회	473	126 (26.6)	6 (1.3)	58 (12.3)	85 (18.0)	116 (24.5)	12 (2.5)	70 (14.8)
자문위원회	489	152 (31.1)	13 (2.7)	43 (8.8)	84 (17.2)	101 (20.7)	20 (4.1)	76 (15.5)
계(A)	962	278 (28.9)	19 (2.0)	101 (10.5)	169 (17.6)	217 (22.6)	32 (3.3)	146 (15.2)
인구비율*(%)(B)	100	20.7	5.6	15.8	25.2	31.4	1.3	-
대표성비율(A/B)	1	1.40	0.36	0.66	0.70	0.72	2.54	-

주: * 현재 위원들의 평균연령을 감안하여 1949년도 지역별 인구비율로 기준으로 함.
자료: 중앙인사위원회(2004) 참고하여 수정함.

셋째, 정부위원회 위원들의 성별 분포는 전체의 80.2%인 772명이 남성이었으며 여성은 19.8%인 190명에 불과한 것으로 나타나, 여성위원들이 과소 대표되고 있음을 알 수 있었다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 정부위원회 위원의 성별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	남자	여자
계	962	772 (80.2)	190 (19.8)
행정위원회	473	386 (81.6)	87 (18.4)
자문위원회	489	386 (78.9)	103 (21.1)

자료: 중앙인사위원회 (2004)

2. 참여정부 정부위원회의 전문성관련 실태

첫째, 출신대학의 경우 정부위원회 위원 전체의 80.1%는 경인지역 소재 대학 출신인 것으로 조사됐으며, 출신대학별로는 서울대학교 38.4%, 고려대학교 8.0%, 이화여자대학교 7.3%, 연세대학교 4.8%, 성균관대학교 2.9%, 동국대학교 2.1%, 한양대학교 1.8% 순으로 나타났다(<표 4> 참조).

〈표 4〉 정부위원회 위원의 출신대학별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	서울대	고려대	이화여대	연세대	성균관대	동국대	한양대	기타	미분류
계	962	369 (38.4)	77 (8.0)	70 (7.3)	46 (4.8)	28 (2.9)	20 (2.1)	17 (1.8)	299 (11.4)	36 (3.7)
행정 위원회	473	183 (38.7)	46 (9.7)	32 (6.8)	26 (5.5)	21 (4.4)	8 (1.7)	10 (2.1)	131 (27.7)	16 (3.4)
자문 위원회	489	186 (38.0)	31 (6.3)	38 (7.8)	20 (4.1)	7 (1.4)	12 (2.5)	7 (1.4)	168 (34.4)	20 (4.1)

자료: 중앙인사위원회(2004)

둘째, 정부위원회 위원들의 전공을 분석해 보면, 법학 20.0%, 경제학 8.4%, 경영학 7.4% 등 인문사회계열이 52.8%에 달한 반면 이공계열은 13.6%에 그쳤으며, 이 같은 인문사회계열 편중현상은 행정위원회에서 더욱 두드러졌다(<표 7> 참조).

〈표 5〉 정부위원회 위원의 전공별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	법학	경제학 계열	경영학 계열	의학 계열	정치 외교	행정학	사회학	이공계	미분류
계	962	192 (20.0)	81 (8.4)	71 (7.4)	48 (5.0)	37 (3.8)	38 (4.0)	40 (4.2)	218 (22.7)	237 (24.6)
행정위원회	473	145 (30.7)	44 (9.3)	44 (9.3)	35 (7.4)	22 (4.7)	20 (4.2)	15 (3.2)	90 (19.0)	58 (12.3)
자문위원회	489	47 (9.6)	37 (7.6)	27 (5.5)	13 (2.6)	15 (3.1)	18 (3.7)	25 (5.1)	128 (26.2)	179 (36.6)

자료: 중앙인사위원회(2004)

셋째, 정부위원회 위원의 직업을 분석해 보면, 교육계 37.7%, 경영계 10.5%, 공무원 10.4%, 법조계 9.6%, 연구직 8.0%, 시민단체 7.5% 등으로 각각 나타났다(<표 6> 참조). 한국의 경우는 국민의 정부 이전까지만 해도 공무원의 참여 비중이 높은 관료주도 모델이었으나,[7] 그 이후 미국처럼 교수 및 연구원들의 비중이 점차 높아진 것으로 알려져 있다(정상호, 2003).[8]

〈표 6〉 정부위원회 위원의 직업별 분포

(단위: 명, %)

구 분	계	교육계	경영계	공무원	법조계	연구직	시민단체	노동계	의료계	기타
계	962	363 (37.7)	101 (10.5)	100 (10.4)	92 (9.6)	77 (8.0)	72 (7.5)	40 (4.2)	18 (1.9)	99 (10.3)
행정위원회	473	163 (34.5)	51 (10.8)	55 (11.6)	79 (16.7)	27 (5.7)	19 (4.0)	37 (7.8)	15 (3.2)	27 (5.7)
자문위원회	489	200 (40.9)	50 (10.2)	45 (9.2)	13 (2.7)	50 (10.2)	53 (10.8	3 (0.6)	3 (0.6)	72 (14.7)

자료: 중앙인사위원회(2004)

Ⅳ. 참여정부의 정부위원회에 관한 공무원 인식조사

1. 설문조사의 개요

본 설문조사는 중앙정부 51개 부처 및 위원회의 혁신기획관실의 공무원들을 중심으로 이루어졌다. 이는 업무와 관련해서 정부위원회와 가장 긴밀히 연계된 부서로서 정부위원회의 특성을 가장 잘 파악하는 대상이기 때문이다. 자료 수집은 설문조사원들이 직접 설문대상기관을 방문하여 담당자들에게 설문지를 배포하고 2-3일 후 다시 이를 회수하는 방식으로 진행되었다. 조사대상은 앞서 말한 대로 중앙정부 51개 부처 및 위원회의 혁신기획관실 공무원 620명을 대상으로 실시되었고 이중 339명이 응답하여 총응답률은 54.7%였다. 응답자의 직급으로는 부이사관급(3급) 이상이 1.2%(4명), 서기관급(4급)이 7.7%(26명), 사무관급(5급)이 36.0%(122명), 6급이하의 일선공무원이 50.7%(172명), 그리고 기타 4.4%(15명)이었다. 그리고 설문조사 시기는 2005년 11월 5일부터 11월 24일에 거쳐 실

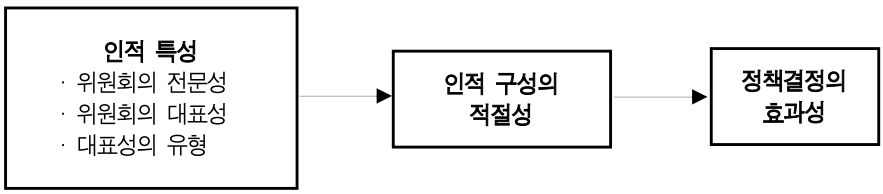
7) 1990년 총무처의 「위원회 편람」에 따르면, 1990년 이전까지만 하더라도 전체 위원회 위원 중에서 교수가 차지하는 비율은 23.0%, 전문기술직이 차지하는 비율이 10.0%인 반면, 공무원은 45.0%로 나타나 절대적으로 높은 비중을 보였다(정상호, 2003).

8) 미국 회계감사원(GAO)의 1998년 조사에 따르면 연방 자문위원회의 구성원 비율은 다음과 같다(Karty, 2002). 대학(교) 45%, 기업/민간 경영계 18%, 주/지방정부 9%, 연방정부 9%, 연구기관 7%, 자선기관 2%, 후원자기관 2%, 무역협회 2%, 기타 5% 등이었다.

시되었다. 한편, 본 설문조사의 전체 변수에 관한 신뢰도 검증을 실시하였는데, 그 결과 Cronbach's alpha 값이 0.736으로 나타나 설문의 전반적인 부분에 있어 신뢰도는 문제없는 것으로 나타났다.[9] 그리고 회수된 설문에 사용된 통계패키지 프로그램은 SPSS 14.0 및 AMOS 6.0이며, 통계분석기법은 신뢰도분석, 기술통계 및 빈도분석, 상관관계분석 및 교차분석, 회귀분석, 그리고 구조방정식 모형 등을 사용하였다.

설문조사의 문항은 기본적으로 정부위원회에 대한 일반적인 특성과 인적 관련 특성이 정부위원회 결정의 효과성에 어떤 영향을 미치는 파악할 수 있도록 구성되었다. 구체적으로 정부위원회의 일반적인 특성에 대한 인식을 묻는 문항은 정부위원회의 기능(Q1), 행정부처와 정부위원회간 책임과 권한 배분의 적절성(Q2), 정부위원회 수의 적절성(Q3), 정부위원회 간 기능배분의 적절성(Q4), 정부위원회 운영의 효율성(Q5), 정부위원회 결정의 효과성(Q6)으로 구성되었다.[10] 그리고 정부위원회의 인적특성에 대한 인식을 묻는 문항은 정부위원회의 인적 구성의 적절성(Q7), 정부위원회 위원의 전문성(Q8), 정부위원회 위원의 대표성(Q9), 위원 대표성의 유형(Q10)[11]으로 구성되었다. 그리고 응답자의 기초통계변수로 응답자의 직급(S1)을 넣었다. 각 변수에 대한 설문의 측정은 응답자 직급, 정부위원회의 기능, 대표성의 유형 항목을 제외하고는 리커트(Likert)식 5점 척도로 이루어졌다.

〈그림 3〉 정부위원회의 조사연구 설계모형



본 연구의 대략적인 조사연구 설계모형은 다음과 같다. 먼저 독립변수는 일반적 특성변수와 인적 특성변수로 구분되었지만 연구목적에 따라 인적 특성변수에 초점을 두어 연구를 진행하였다(<그림 3> 참조). 다시 말해, 인적 특성변수

9) Cronbach's alpha 값은 0.60이 넘으면 신뢰도가 만족할 만한 수준으로 간주한다(남궁근, 1998: 331).

10) 정부위원회의 기능은 '개입의 강도'에 따라 정책자문, 평가자문, 조사, 심의 의결, 조정으로 선택지화하였다.

11) 대표성의 유형은 Mitchell(1997)의 네 가지 대표성인 상징적 대표, 지위 대표, 위임자 대표, 수탁자 대표를 '이익투입의 강도'의 관점에서 선택지화하였다.

에 위원의 전문성, 위원의 대표성, 대표성 유형이 있고, 이들 변수가 인적 구성의 적절성 변수[12]에 영향을 미치고, 종국적으로 종속변수인 위원회 결정의 효과성[13]에 영향을 미친다는 것이다. 그리고 앞서 이론적 논의 부분에서 이를 검증할 가설 7개를 설정하였다.

2. 정부위원회에 대한 공무원의 인식

먼저, 정부위원회에 대한 공무원의 일반적인 인식은 다음과 같았다. 첫째, 공무원들에게 정부위원회의 역할 중 가장 도움되는 것이 무엇인지를 질문하여, 공무원이 인식하고 있는 정부위원회의 기능을 파악하였다. 그 결과 정책자문 및 평가자문이 71.1%(240명)로 가장 많았던 것으로 나타났다. 그 다음으로 조사기능이 10.5%(37명), 심의·조정기능이 9.1%(32명)로 나타났다. 둘째, 부처와 정부위원회간 책임과 권한 배분에 대해서도 긍정적인 평가(14.7%)에 비해 부정적인 평가(33.6%)가 우세하였다. 셋째, 정부위원회의 수도 부적절하다는 평가가 42.7%로 나타났다. 넷째, 정부위원회들이 효율적으로 운영되고 있는가에 대한 평가에서도 부정적인 평가(35.7%)가 긍정적인 평가(14.7%)에 비해 높게 나타났다. 다섯째, 정부위원회의 결정의 효과성에 대해서서도 부정적인 평가(34.2%)가 긍정적인 평가(16.7%)에 높게 나타났다.

다음으로, 정부위원회의 인적구성에 대한 공무원들의 인식은 다음과 같았다(<표 7>, <표 8> 참조). 첫째, 정부위원회의 인적 구성의 전반적인 적절성에 대해서는, '비교적 적절'하다는 평가가 21.7%인 반면 부적절하다는 평가가 30.1%로, 부정적인 평가가 우세하였다. 둘째, 정부위원회 위원의 전문성에 대해서는, 적절하다는 평가가 31.1%였던 데 비해 부적절하다는 평가는 19.6%에 불과해서, 전반적으로 위원들의 전문성에 대해 긍정적인 평가(평균값 3.09)를 내린 것으로 나타났다. 이는 공무원들의 정부위원회에 대한 인식이 전반적으로 부정적인 상황에서 위원의 전문성만큼은 인정받는 분위기를 반영한다. 셋째, 현행 정부위원회의 분야별 대표성에 대한 전반적인 평가에서, 적절하다는 평가가 21.8%인데 반해 부적절하다는 평가가 27.7%로 나타나, 부정적인 견해가 약간 우세하게 나

---

12) 정부위원회 인적구성의 적절성이란 인원수, 지식·기술·경력 등의 전문성, 지역·인종·직업·학력·분야·종교·성별 등의 대표성 등의 중요한 위원회의 특성이 위원회의 설치 목적을 달성하는 데 있어 연관성을 갖도록 합리적으로 구성되었느냐를 의미한다.

13) 일반적으로 효과성(effectiveness)이란 목표달성의 정도를 의미한다. 정부위원회 결정의 효과성도 같은 맥락에서 정부위원회가 달성하고자 하는 목표를 얼마나 달성하였는가로 정의한다. 참고로, Karty (2005: 419)는 정부위원회의 효과성을 "정부위원회 목표달성의 정도"로 개념적 정의를 하고 있고, 이를 측정하는 조작적 정의로는 위원회 목적 달성에 부합하는 "위원회의 지속성", "모임회수 적절성", "토론 적절성", "제언 및 건의의 목표일치성", "제언 및 건의의 책임성" 등 5가지를 제시하고 있다.

타났다. 넷째, 정부위원회의 위원들이 어느 대표성 유형에 더 가깝게 활동하는가에 대한 공무원의 인식은 다음과 같다. 먼저 '자신이 속한 집단의 이익을 적극적으로 대변한다'(지위 대표)는 평가가 가장 높은 37.0%의 응답률을 보였고, '국민의 상징적인 대표로서 정책결정과정에 형식적인 역할만을 담당한다'(상징적 대표)는 33.2%의 응답률을 보였다. 다음으로 '공익의 관점에서 이해관계에 얽매이지 않고 공평무사한 결정을 한다'(수탁자 대표)는 16.8%를 차지했고, '자신을 위원으로 위촉한 정당(혹은 정부기관)의 입장을 대변한다'(위임자 대표)는 의견이 가장 낮은 10.8%로 나타났다.

〈표 7〉 정부위원회 인적 특성에 관한 공무원의 인식

(단위: 명, %)

설문	구분	아주 부적절	비교적 부적절	보통	비교적 적절	매우 적절	평균값
정부위원회의 인적구성	빈도	14	98	180	81	0	2.88
	비율	3.8	26.3	48.3	21.7	0.0	
정부위원회 위원의 전문성	빈도	14	59	184	113	3	3.09
	비율	3.8	15.8	49.3	30.3	0.8	
정부위원회 위원의 대표성	빈도	19	84	188	75	6	2.91
	비율	5.1	22.6	50.5	20.2	1.6	

주: 결측값(missing value) 제외

〈표 8〉 정부위원회 위원들의 대표성 유형에 관한 공무원의 인식

(단위: 명, %)

구분	수탁자 대표	상징적 대표	지위 대표	위임자 대표	기타	합계
빈도	62	123	137	40	8	370
비율(%)	16.8	33.2	37.0	10.8	2.2	100.0

주: 결측값(missing value) 제외

3. 상관관계분석과 교차분석

먼저, 분석에 사용된 모든 변수들간의 피어슨(Pearson) 상관관계 분석하였는데 그 결과는 다음과 같다(<표 9> 참조). 첫째, '응답자의 직급'(S1), '정부위원회의 기능'(Q1), '대표성의 유형'(Q10)을 제외한 모든 변수들은 통계적으로 유의미한 상관관계를 가지고 있었다. 둘째, 응답자의 '직급'과 관련하여 상위직으로 갈수록 정부위원회에 대한 인식이 하위직에 비해 보다 부정적이었다. 셋째, '정부위원회의 기능' 변수와 '전문성' 변수와 '대표성유형' 변수가 통계학적으로 유의미한 관계를 가지고 있었다. 위원회의 기능과 위원의 전문성은 유의미한 음(-)의 상관관계를 가지는데, 공무원들은 정부위원회의 개입 강도가 낮은 자문기능을

강조할수록 위원의 전문성이 높다고 보는 반면, 개입의 강도가 높은 심의나 의결기능으로 강조할수록 전문성이 낮다고 인식한다는 것이다. 다음으로, 위원회의 기능과 대표성 유형은 유의미한 양(+)의 상관관계를 보여주고 있는데, 공무원들은 개입강도가 낮은 자문기능일수록 중립성과 공정성을 중시하는 수탁자 대표성을 강조하는 반면, 개입강도가 높은 심의나 의결기능일수록 이익투입을 중시하는 지위대표나 위임자 대표의 성격을 강조한다고 분석된다. 넷째, '대표성 유형'은 '위원회 결정의 효과성', '인적구성의 적절성', '위원의 전문성', '위원의 대표성'과 관련하여 유의미한 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 공무원들은 이익투입이 낮은 수탁자대표나 상징적 대표일수록 위원회 결정의 효과성, 인적구성의 적절성, 위원의 전문성, 위원의 대표성이 높은 반면 이익투입이 강한 지위대표나 위임자대표일수록 낮다고 인식한다는 것이다.

〈표 9〉 정부위원회에 관한 공무원 인식에 대한 주요 변수별 상관관계

변수	S1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10
S1	1										
Q1	.046	1									
Q2	.175*	.047	1								
Q3	.135*	-.001	.459**	1							
Q4	.103	-.060	.481**	.517**	1						
Q5	.088	-.146**	.461**	.443**	.449**	1					
Q6	.102	-.080	.373**	.460**	.458**	.624**	1				
Q7	.101	-.074	.525**	.536**	.504**	.463**	.460**	1			
Q8	-.044	-.106*	.335**	.354**	.481**	.400**	.439**	.462**	1		
Q9	-.008	-.026	.320**	.258**	.294**	.390**	.289**	.358**	.443**	1	
Q10	-.086	.117*	-.059	-.125**	-.079	-.130*	-.168**	-.184**	-.173**	-.195**	1

* 0.05수준(양측)에서 유의미함, ** 0.01수준(양측)에서 유의미함

주: 응답자의 직급(S1), 정부위원회의 기능(Q1), 행정부처와 정부위원회간 책임과 권한 배분의 적절성(Q2), 정부위원회의 수의 적절성(Q3), 정부위원회 간 기능배분의 적절성(Q4), 정부위원회 운영의 효율성(Q5), 정부위원회 결정의 효과성(Q6), 인적구성의 적절성(Q7), 위원의 전문성(Q8), 위원의 대표성(Q9), 대표성의 유형(Q10)

〈표 10〉 각 변수와 대표성 유형과의 교차분석 결과

(단위: %)

		아주 부적절	비교적 부적절	보통	비교적 적절	매우 적절	합계
수탁자 대표	결정의 효과성	0.1	14.5	45.2	35.5	4.8	100.0
	위원의 전문성	0.0	4.8	40.3	53.2	1.6	100.0
	위원의 대표성	1.6	6.5	51.6	35.5	4.8	100.0
상징적 대표	결정의 효과성	4.9	39.0	43.1	13.0	0.0	100.0
	위원의 전문성	5.7	15.4	45.5	32.5	0.8	100.0
	위원의 대표성	5.7	26.0	45.5	21.1	1.6	100.0
지위 대표	결정의 효과성	6.6	27.2	55.9	10.3	0.0	100.0
	위원의 전문성	4.4	19.0	60.6	16.1	0.0	100.0
	위원의 대표성	5.8	22.6	57.7	13.9	0.0	100.0
위임자 대표	결정의 효과성	2.6	28.2	53.8	12.8	2.6	100.0
	위원의 전문성	2.5	20.0	35.0	42.5	0.0	100.0
	위원의 대표성	7.7	33.3	41.0	17.9	0.0	100.0

주: 결측값(missing value) 제외

1) 대표성 유형 * 결정의 효과성 $\chi 2$ = 47.694 p = 0.000
2) 대표성 유형 * 위원의 전문성 $\chi 2$ = 57.464 p = 0.000
3) 대표성 유형 * 위원의 대표성 $\chi 2$ = 39.015 p = 0.001

대표성의 유형과 인적특성 변수들과의 관계를 보다 분명히 하기 위해 실시된 교차분석의 결과는 다음과 같다(<표 10> 참조). 첫째, 대표성 유형과 정부위원회의 효과성 간의 관계를 살펴보면 수탁자대표의 경우만 긍정적으로 인식될 뿐(적절 40.3%, 부적절 14.6%), 나머지 대표성 유형에서 부정적이었는데, 특히 지위대표가 가장 부정적으로 인시되었다. 둘째, 대표성 유형과 위원의 전문성 간의 관계는 지위대표의 경우를 제외하고 긍정적인 인식을 보이고 있다. 셋째, 대표성 유형과 위원의 대표성 간의 관계는 수탁자대표의 경우를 제외하고 모두 부정적인 인식을 보다 높게 보였다. 이들 관계는 앞서 논의한 <그림 2>의 설명을 그대로 보여주고 있다.

4. 위원회 인적 특성에 대한 가설검증

본 연구는 공무원들의 정부위원회에 대한 인식조사 통계를 바탕으로 회귀분석을 실시하여 앞에서 제시한 가설들을 검증하였다. 먼저, 종속변수로 정부위원회 결정의 효과성을 설정하고 독립변수로 정부위원회에 관한 5점 척도의 전변수를 설정하여 회귀분석을 실시한 결과, 통계학적으로 유의미한 관계를 가진 독립변수는 위원회 운영의 효율성, 위원회 위원의 전문성 등에 불과하였다. 따라서 여기에서의 논의는 일반적 특성변수를 제외하고 인적 특성변수를 중심으로 한 정부위원회 결정의 효과성에 미치는 영향을 회귀분석으로 다루었는데, 일반

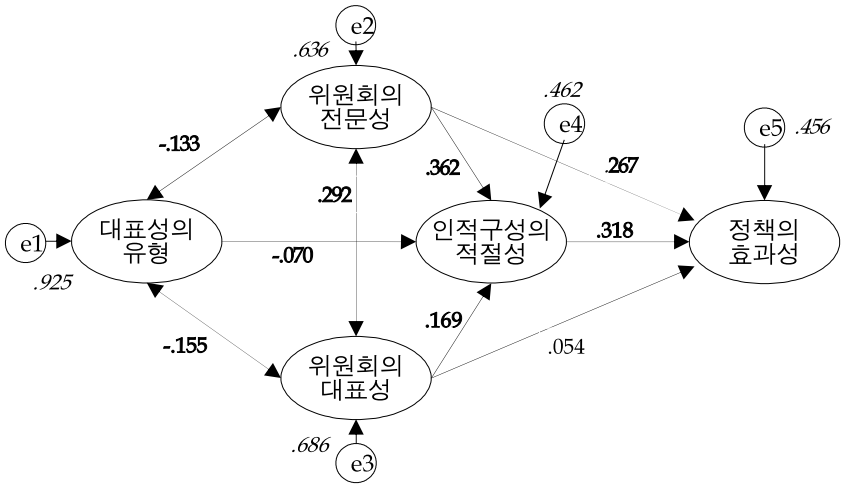
선형 회귀분석에서 통계학적으로 유의미한 결과를 보여준 것은 위원회의 인적 구성과 위원의 전문성 변수였으며, 예상과 달리 위원의 대표성 변수는 유의미한 결과를 보여주지 못했다(<표 11> 참조).

〈표 11〉 인적 특성이 정부위원회 결정의 효과성에 미치는 효과

	B	표준회귀계수 (Beta)	t값	유의확률
(constant)	.882		5.194	.000
인적구성 적절성	.320	.315	6.184	.000
위원회 위원의 전문성	.266	.267	5.023	.000
위원회 위원의 대표성	.056	.059	1.161	.246
F	47.229			.000
R^2	.273			

따라서 일반선형 회귀분석을 보완하기 위하여 변수간의 인과관계를 파악할 수 있는 AMOS (Ver 6.0)를 사용하여 인적 특성에 대한 구조방정식을 탐색하였고, 그 중에서 유의미한 수준(P, GFI, MRM, NFI 등)[14]을 전반적으로 갖춘 유일한 최적모형을 살펴보았다(<그림 4> 참조).

〈그림 4〉 인적 특성이 정책의 효과성에 미치는 영향



14) 구조방정식의 연구모형에서 가설을 검정하려면 모형이 수용될 수 있는지에 대한 판정이 요구되는데, 기초적합지수(GFI: 0.9이상)는 .998, 조정적합지수(AGFI: 0.85이상)는 .976, 평균오차제곱근(RMR: 0.05이하)은 .010, 근사평균오차제곱근(RMSEA: 0.05이하)은 .037, 표준적합지수(NFI: 0.9이상)는 .995, 모형의 P(0.05 이상)는 .220으로써, <그림 4>의 모형은 적합한 것이라 할 수 있다.

위의 모형에 나타난 정부위원회에 대한 공무원 인식의 관점에서 볼 때, 대표성의 유형은 공익(수탁자 대표)보다 출신집단이나 이익집단(지위·위임자 대표)의 이익을 중시하는 경향에 따라 전문성과 대표성에 부정적(-)인 영향을 주고 있다. 그리고 위원회의 대표성은 정책의 효과성에 대해 거의 미미한 영향(.054)을 미칠 뿐, 매개변수인 인적 구성의 적절성에 영향(.169)을 주어 간접적으로 정책의 효과성에 영향을 주고 있다. 또한 위원회의 전문성은 정책의 효과성에 직접적인 영향(.267)을 미칠 뿐만 아니라 매개변수인 인적 구성의 적절성에 대한 영향(.362)을 통해 다시 정책의 효과성에도 간접적으로 영향을 주고 있다. 그리고 인적 구성의 적절성은 위원의 전문성과 대표성을 기반으로 하여 정책의 효과성에 매우 큰 영향(.318)을 주고 있다. 이러한 구조 관계는 선형회귀분석에서 위원의 전문성과 인적구성의 적절성이 정책 결정의 효과성에 높은 영향을 미치는 반면 위원의 대표성 변수가 상대적으로 낮은 영향을 미쳤던 것과 동일한 것이다. 이들 관계를 종합하여 볼 때, 정책의 효과성에 대한 변수의 직접적인 영향은 인적구성의 적절성에서 높게 나왔지만, 변수의 총 영향은 위원의 전문성(.382), 인적 구성의 적절성(.318), 위원의 대표성(.054) 순으로 나타났다.

〈표 12〉 회귀분석과 구조방정식에 따른 가설검증

가설	내용(독립 → 종속)	회귀계수	유의수준	가설채택
H1	위원의 전문성 → 인적구성의 적절성	.362**	.000	채택
H2	위원의 대표성 → 인적구성의 적절성	.169**	.000	채택
H3	위원의 전문성 → 결정의 효과성	.267**	.000	채택
H4	위원의 대표성 → 결정의 효과성	.054	.257	기각
H5	인적구성의 적절성 → 결정의 효과성	.318**	.000	채택
H6	대표성 유형 → 위원의 대표성 정도(+)	-.155**	.000	기각
H7	대표성 유형 → 위원의 전문성 정도(-)	-.133**	.000	채택

주: AMOS 모형의 Estimate 값

마지막으로 인적 특성에 대해 설정하였던 가설들은 지금까지 분석한 회귀분석과 구조방정식을 통하여 검증되었으며, 가설의 채택 여부는 <표 12>과 같다. 위원의 대표성이 결정의 효과성에 영향을 준다는 가설(H4)과 대표성의 유형에 따라 위원의 대표성의 중요성이 달라진다는 가설(H6)은 기각되고, 나머지 가설들은 채택되었다.

공무원들은 정부위원회의 인적구성에 있어서 위원들의 전문성과 대표성이 중요하다고 인식하고 있다(H와 H2). 이러한 점은 정책결정의 자문과 정책여론의 수렴이라는 정부위원회의 기능과 목적에 부합되는 인적 특성이기 때문이다. 또한 공무원들은 정부위원회 인적구성의 적절성이 위원회 결정의 효과성에 큰 영

향을 준다고 인식하고 있다(H5). 이러한 점은 객관적이고 공평한 위원회의 구성일수록 정책결정에 대한 공정성과 신뢰도, 수용가능성을 높일 수 있기 때문이다. 그러나 정부 정책결정의 효과성에 대한 위원회의 전문성과 대표성을 바라볼 때, 공무원들은 공무원의 정책결정에 자문을 위한 전문성을 긍정적으로 인식하지만 여론수렴과 이익투입을 위한 대표성을 부정적으로 인식하게 된다.

먼저, H4의 기각은 정부위원회의 인적구성에 관한 여러 연구들에서 인적구성의 적절성의 주요소로서 대표성을 강조하는 내용(Karty, 2002, 2005; Balla & & Wright, 2001)과 사뭇 다른 결론인데, 이는 정부위원회에 대한 한국 공무원들의 일반적인 인식과 관련된 것으로 이해된다. 한국 공무원들은 정부위원회를 전문성으로 정책결정의 자문·보좌하는 기관으로 한정되기를 기대하기 때문에, 위원들이 자신의 이해를 반영하고자 적극적으로 활동하는 것에 대해 부정적인 것으로 해석된다. 다만, 구조방정식 모형에서 볼 때 위원들의 대표성은 인적 구성의 적절성이라는 매개변수를 통하여 정책의 효과성에 간접적인 영향(.054)을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로, H6과 H7에서 가정한 것처럼 대표성 유형에 따라 대표성과 전문성 정도가 달라지는 것으로 나타났다. 하지만, 이익투입의 강도가 강한 대표성 유형일수록 대표성이 중시될 것이라는 예상과 달리, H6은 유의미한 부정적(-) 관계를 보였다.[15] 반면 이익투입의 강도가 낮은 대표성 유형일수록 전문성이 중시될 것이라는 가정한 H7은 채택되었다. 따라서 <그림 2>에서 보여주듯이 대표성 유형에 따라 위원의 전문성·대표성이 연속적 상충관계(trade-off relation)를 보일 것이라는 가정은 기각되었다. 한국 공무원들은 대표성 유형과 위원의 전문성·대표성 간의 관계를 독립적인 것으로 인식하고 있었다. 구체적으로 공무원들은 수탁자 대표의 경우 전문성과 대표성을 모두 높게 본 최고의 대표성 유형으로 인식한 반면, 지위 대표의 경우 전문성과 대표성을 모두 낮게 본 최악의 대표성 유형으로 인식하고 있었다.

Ⅴ. 결 론: 정책적 함의

먼저, 정부위원회의 인적구성 특성이 효과성에 미치는 영향에 대한 공무원의 인식을 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 위원의 전문성과 대표성이

15) 귀무가설은 유의수준 0.05를 기준으로 채택되거나 기각된다는 일반적인 가설검증의 관점에서 볼 때 유의미한 수준을 보이는 가설 6은 채택되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 내용적으로 볼 때 가설설정에서 예측한 것처럼 정(+)의 관계를 보이는 것이 아니라 부(-)의 관계를 보이기 때문에 귀무가설이 기각된 것으로 파악했다.

위원회 인적구성의 적절성에 영향을 미치고 있고, 이는 위원회 결정의 효과성에 직·간접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 균형적인 인적구성이 위원회 결정의 효과성에 긍정적인 영향을 미친다는 Karty(2005)와 Balla & Wright (2001)의 연구와 부합하는 결과이다. 둘째, 공무원들은 전문성과 대표성이 위원회의 효과성에 중요하지만, 특별히 전문성이 인적구성의 적절성과 결정의 효과성에 훨씬 더 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 근래 정부위원회 위원 위촉과정에서 교육·연구직이 다수를 차지하는 전문자 주도 모델을 강화해온 추세와도 깊은 연관성을 가지는 것으로 보인다(정상호, 2003). 셋째, 공무원들은 정부위원회의 개입 강도가 낮은 자문기능일수록 그리고 이익투입의 강도가 낮은 대표성 유형(상징적대표·수탁자대표)일수록 결정의 효과성이 높다고 평가한 것으로 나타났다. 이 결과는 이익집단의 이해관계를 독자적으로 반영하려는 의회지배의 정부위원회 구성을 막기 위하여 관료의 영향력 하의 위원을 임용하고자 한다는 Balla & Wright(2001)의 연구와도 부합된다. 이에 따라 공무원들은 자신의 책임과 권한에 속하는 의사결정권을 침해하지 않는 수준(예를 들어, 자문이나 조사과 같은 기능)에서 이익집단의 이해에도 강하게 집착하지 않는 위원들로 구성된 정부위원회를 최상의 것으로 생각한다고 해석할 수 있다. 넷째, 공무원들은 상징적대표와 위임자대표의 경우 전문성이 보다 강조되고, 수탁자대표와 지위대표의 경우 대표성이 더욱 중시될 것이라는, 즉 대표성 유형과 전문성·대표성이 연속적인 상충관계를 가질 것이라는 가정은 기각되었다.

이상과 같은 논의를 바탕으로 앞으로 정부위원회의 인적특성과 관련한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부위원회 인적 구성의 공정성 확보를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 국가정책 결정과정에서 정부위원회의 영향력이 증대함에 따라 공무원들도 위원회의 인적 구성에서 공정성 확보를 중요하게 인식하고 있다. 따라서 대표관료제 이론의 입장에서 균형적 인적구성(balanced membership)을 지지하고 있는 미국 연방자문위원회법(FACA)과 같은 일반법 제정 방안을 강구할 필요가 있다(Karty, 2005: 418; 김병섭·김철, 2002). 1972년 제정된 연방자문위원회법은 자문위원회의 권한과 설립요건, 그리고 위원들의 구성과 활동 등을 엄격하게 제한하는 규정을 담고 있다(Hayes, 2000: 184).[16] 둘째, 정부위

16) 연방자문위원회법은 자문위원회들이 권력 남용과 이익갈등을 개입하지 못하도록 방지하고 사익의 추구보다 정부 이익을 위해서 운영하도록 규정하고 있다. 주요한 내용으로 표준운영절차(Section 2.b.4), 자문위원회의 수, 목적, 회원자격, 활동, 비용 등의 공개(Section 2.b.5), 분명하게 정의된 목적과 공평하게 균형잡힌 회원자격, 필요한 보호조치(Section 5.b), 위원회의 공식이름, 범위와 목적, 존속기간, 감독기관, 책임과 의무(Section 9.3), 공적 참여 요구조건으로서 운영의 공개, 공지사항 발행, 이해관련 정당들의 참여(Section 10.a), 민간조사기관에 모든 기록과 서류의 공개(Section 10.b), 모든 회의의 세부 의사록 보관, 참여자의 기록, 논의된 현안의 상세한 기록과 결론, 모든 보고서의 접수, 발행, 승인(Section 10.c), 위원회의 존속기간 및 연장기준(Section

원회 위원의 임용에 있어 전문성과 대표성의 원리를 균형잡을 수 있는 다양한 방안이 먼저 모색될 필요가 있다. 전문성과 대표성을 모두 갖춘 인재의 풀(pool)이 충분하다면 인적구성의 적절성에 대한 이런 논의는 원천적으로 필요하지 않을 것이다. 따라서 우선 이러한 인재의 풀을 확대할 수 있는 다음과 같은 방안들이 추진되어야 한다. ① 현재의 민간위원의 자격기준이 예시된 기준보다 높은 경우 보다 완화하여 민간 참여의 폭을 확대해야 한다.[17] ② 위원 위촉시 해당 관련분야 경력을 유연하게 해석함으로써 보다 넓은 범위에서 인재를 발굴·위촉해야 한다. ③ 연령, 성별, 전공, 직종, 지역 등도 고려하여 폭넓은 세대와 집단이 참여될 수 있도록 지침을 제정해야 한다. ④ 정부위원회 위원의 위촉에서도 적극적 모집(active recruitment) 개념을 도입해야 한다. 이를 위해 정부위원회 위원의 능동적 발굴을 위해 중앙인사위원회의 국가인재 DB를 활용하고, 현재 나름대로 구축되어 있는 여성이나 장애인의 인재 DB를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 셋째, 현재처럼 일률적인 비율로 구성하는 방식을 지양하고 각 정부위원회의 특성을 고려한 유연한 적용이 필요하다.[18] 예를 들어, 위원회의 성격이 위원의 전문성을 필요하는지, 또는 이익대표성을 필요하는지 등에 따라서 위원회 구성을 합리적으로 달리할 수 있는 유연성이 부여되어야 한다. 넷째, 정부위원회에 대한 공무원의 인식을 전환하기 위한 홍보 및 교육훈련이 필요하다. 분석 결과, 공무원들은 대표성보다 전문성을 더 중요한 것으로 인식하며, 이익집단의 이해를 가장 약하게 반영하는 수탁자 대표만을 긍정적으로 인식하고 있다. 이같은 인식은 정부위원회를 전문성으로 정책결정을 자문·보좌하는 기관으로 한정하고자 하는 관료 중심적 사고에서 기인한다고 할 수 있다. 당면한 행정상의 문제해결에 있어서 전문적 지식의 활용이 정부위원회 설치목적 중 하나이고, 위원들의 경력과 전문적 지식이 위원회의 효과성에 중요한 요소이다. 그러나 이것은 정부위원회 인적구성의 또 다른 중요한 원리인 대표성의 관점에서 많은 문제를 제기한다. 정부위원회는 정책과정에 다양한 이해관계를 반영하는 정책참여의 통로이자 전통적인 정부조직의 한계를 극복해 주는 '대응 관료제'(counter-bureaucracy)의 역할을 수행하기 때문이다(Karty, 2005).

14.a) 그리고 구성원의 충원 및 법적 자격 등이 규정되어 있다(Hayes, 2000: 186-187).

17) 국가공무원법에서는 상임위원 1급상당인 경우 박사학위 소지자(교수등 지위)는 15년 이상(부교수 5년 이상), 판검사 또는 변호사의 경우 10-15년 이상, 관련분야 경력 15년 이상으로 규정하고 있다(중앙인사위원회, 2004).

18) 참여정부의 경우 정부조직관리지침을 통해 정부위원회 위원 구성을 다양화하여 국민의 국정참여를 활성화하고자 하였다. 구체적으로 행정자치부는 '2006년도 정부조직관리지침'을 통해, 위원 구성의 다양화로 국민의 국정참여를 활성화하기 위하여 위촉위원의 비율을 여성은 38% 이상(2005년 경우 36%), 시민단체 추천자는 20% 이상, 지방인재는 30% 이상으로 구성하도록 적극 권고하고 있다(행정자치부, 2005).

본 연구는 참여정부 정부위원회의 인적구성의 실태를 분석하고, 공무원 인식조사를 바탕으로 인적특성 변수들이 정부위원회 결정의 효과성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 그러나 정부위원회와 관련된 이해당사자 중 하나에 불과한 공무원만을 대상으로 조사하였기 때문에, 실제 정부위원회에 참여하는 위원들의 인식을 감안하지 못한 한계를 안고 있다. 또한 유용한 변수라 할 수 있는 정부위원회의 유형을 분석에 포함하지 못한 것도 본 연구의 한계라 할 수 있다.[19] 앞으로 정부위원회에 대한 공무원과 위원들의 인식상의 차이를 비교분석하는 것과, 정부위원회의 유형분류에 따른 효과를 분석하는 것이 남겨진 연구과제라 할 것이다.

참고문헌

강인재·이달곤 외. (1998).「한국행정론」. 서울: 대영문화사.

김병섭·김철. (2002). 정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문. 2002년도 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.

김유환. (1994). 행정위원회제도에 관한 연구: 미국의 독립규제위원회에 관한 논의를 배경으로.「미국헌법연구」, 5: 123-167.

김정해·조성한. (2006). 정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안. 2006년도 한국조직학회 월례세미나 발표논문.

김주환·성지은. (2005). 정책결정에 있어서의 위원회의 활용분석: 청계천 복원사업을 중심으로.「한국정책학회보」, 14(3): 1-29.

남궁근. (1998).「행정조사방법론」제2판. 서울: 법문사.

문병기 (2000). 자치단체 자문위원회제도의 공공선택적 해석: 서울시 사례를 중심으로.「한국지방자치학회보」12(1): 51-70.

민진. (1996).「조직관리론」. 서울: 대영문화사.

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

---

19) 연구설계 당시 연구의 중요 변수로 정부위원회의 유형을 포함시키지 않았다. 그렇게 했던 데에 두 가지 이유가 있었다. 첫째, 일반적으로 위원회 유형이 행정위원회와 자문위원회로 분류될 수 있지만 수행기능의 관점에서 유사하다고 봤기 때문이다. 예를 들어, 자문위원회 중에서도 정책자문을 주로 수행하는 경우도 있지만, 심의나 의결까지 수행하는 경우도 있다. 따라서 본 연구는 위원회의 유형보다 정부위원회의 역할과 기능을 질문하여 그 응답 결과에 따라 변수의 관계를 분석하였다. 둘째, 본 연구의 초점인 인적특성의 차원에서 인적구성의 차이가 현실적으로 크게 존재하지 않는다고 봤기 때문이다.

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

서원석. (2002). 위원회형 부처조직의 독립성 확보방안. 행정개혁시민연합 정부개혁연구소 창립 3주년 기념토론회 발표논문집.

안성민. (2000). 정부위원회의 여성참여와 정책결정. 2000년도 한국행정학회 기획세미나「정부와 여성참여」발표논문.

오석홍. (1993). 미국의 대표관료제: 정부관료제의 대표성 제고를 위한 노력. 「한국행정학보」27(2).

여성가족부. (2006.4). 중앙 부처 각종 정부위원회 여성참여율 크게 미달.

이근주 외 (2000).「공무원의 전문성 및 경쟁력 제고방안」. 서울: 한국행정연구원.

이명재. (1996). 한국 행정상 위원회제도의 실태분석. 「상명대 사회과학연구」9: 161-189.

이병훈·유범상. (1998). 한국 노동정치의 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교평가. 「산업노동연구」, 4(1).

이상규. (1991). 행정위원회의 기능과 문제점. 「월간 감사」26.

임병수. (1995). 위원회제도에 관한 연구. 「월간 법제」448.

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

정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2): 437-464.

중앙인사위원회. (2004. 10). 정부위원회 자격기준 조정방안.

최송화. (1972). 우리나라의 행정상 위원회제도에 관한 연구. 「서울대학교 법학」 2.

행정자치부. (2005. 10). 2005 정부위원회 정비 추진계획.

Best, Samuel., Teske, Paul., & Mintrom, Michael. (1997). Terminating the Oldest Living Regulator: The Death of the Interstate Commerce Commission. *International Journal of Public Administration,* 20(12): 2067-2096.

Brown, David S. (1955). The Public Advisory Board as an Instrument of Government. *Public Administration Review,* 15.

Bybee, J. (1994). Advising the president: Separation of powers and the Federal Advisory Committee Act. *Yale Law Journal,* 104(1): 51-128.

Cohen, David M. (1996). Amateur Government: When Political Appointees Manage the Federal Bureaucracy. *CPM Working Paper,* 96-1.

Dometrius, Nelson., & Sigelman, Lee. (1984). Assessing Progress Toward Affirmative Action Goals in State and Local Government: A New

Benchmark. *Public Administration Review,* 44(3): 241-246.

Firstenberg, Pual B. & Malkiel, Burton H. (1980). Why Corporate Boards Need Independent Directors. *Management Review*(April 1980): 26-38.

Hall, R. (1968). *Occupation and the Social Structure*. New York: Prentice-Hall.

Hayes, Vernon R. Jr., (2000). Trying to obeying the law: The federal advisory committee act, the courts, and the common sense initiative. *Administration & Society,* 32(2): 183-218.

Ingram, Richard T. (1993). Responsibilities of the Governing Board. Richard T. Ingram (ed.). *Governing Public Colleges and Universities*. San Francisco: Jossey-Bass.

Karty, Kevin D. (2002). Closure and Capture in Federal Advisory Committees. *Business and Politics* 4(2): 213-238.

Karty, Kevin D. (2005). Membership Balance, Open Meetings, and Effectiveness in Federal advisory Committees. *American Review of Public Administration* 35(4): 414-43.

Kingsley, J. Donald (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: The Antioch Press.

Ludans, Fred. (1996). *Organizational Behaviour* 6th ed. New York: McGraw-Hill.

McEachern, William A. (1987). Federal Advisory Commissions in an Economic Model of Representative Democracy. *Public Choice* 54: 41-62.

Meier, Kenneth John. & Nigro, Lloyd G. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *American Political Science Review,* 69(3).

Meier, Kenneth John & Nigro, Lloyd G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review,* 36(4).

Mitchell, Jerry. (1997), Representation in Government Boards and Commissions, *Public Administration Review,* 57(2): 160-167.

Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service* 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Poole, K. T. & Romer, T. (1985). Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House Representatives. *Public Choice* 47: 63-111.

Riker, W. H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Review of Political Science*, 74: 432-446.

Wilson, James Q. (1986). *American Government: Institution and Policies.*

Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
Zimmerman, Joseph F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger Publishers.

Abstract

The Influence of Personal Traits on the Policy Effectiveness of Government Committees: The Perception of Public Officials of Representativeness and Professionalism

Moohyun Choi·Changhyon Jo

The purpose of this study is to investigate the traits of government committee members during the Participatory Government in order to analyze the influence of personal traits on effectiveness in decision-making of government committees, based on the perception of public officials of representativeness and professional- ism, and to derive the policy implications from the results of these perceptions. According to the results of the analysis, professionalism is a variable which is strongly influencing the effectiveness of the committee's decision-makings, but representativeness is relatively weak. This study suggests the following possible options for improving the composition of government committees. First, the government should maintain a balance on the committee with respect to gender, age, region, and major field. Second, it is necessary to keep the balance between representativeness and professionalism. Third, the government should try to make a flexible plan corresponding with the situation of the organization. Fourth, the government should actively introduce the public relations and education plans concerning the composition and operation of government committees.

【Key words: Government committee, representativeness, professionalism, the participatory government】