

합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구

박석희* · 정진우**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 합의제 행정기관의 특성과 유형에 관한 기존논의
- III. 우리나라 합의제 중앙행정기관의 현황분석
- IV. 합의제 행정기관의 유형구분을 위한 정책방향
- V. 결 론

〈요 약〉

행정위원회 등 합의제 행정기관의 경우 부·처·청 등의 독임제 행정기관과는 달리 유형이나 설립기준 등에 관한 구체적인 논의가 이론적·실무적 측면에서 매우 부족한 실정이다. 일반적으로 합의제 행정기관으로서 행정위원회는 기능이나 권한을 기준으로 볼 때 자문위원회나 의결위원회와 달리 행정기관적 성격을 지닌 조직으로 인식되고 있다. 그런데 행정위원회는 단일한 형태나 특성을 지니고 있지 않기 때문에, 정부조직관리 효율화를 위한 전략을 수립할 때나 정부조직 분석을 통한 이론적 명제들을 검증할 때 걸림돌로 작용하고 있다. 현재 정부조직법 등 관계법령에는 행정위원회 등 합의제 행정기관의 설립근거가 포괄적으로만 규정되어 있을 뿐, 구체적인 유형이나 설립기준 등에 관해서 명확한 규정이 마련되어 있지 않다. 본 연구는 행정자치부에서 분류한 35개 행정위원회들 중 대동소이한 특성을 지닌 중앙행정기관 소속 23개를 제외한 12개의 합의제 행정기관들에 대해 '기능·권한', '구조', '운영'과 관련된 특성을 기준으로 비교·분석을 한 후 합의제 행정기관의 구체적 유형분류에 필요한 정책적 개선방안을 제안하였다.

【주제어 : 합의제 행정기관, 행정위원회, 정부위원회, 중앙행정기관】

* (제1저자) 서울대학교 한국행정연구소 연구원

** (공동저자) 인제대학교 보건행정학부 전임강사

I. 서 론

행정기관은 행정기능을 수행하는 데 필요한 여러 형태의 제도와 조직을 의미한다. 행정기관을 연구하는 목적은 다양하나 일반적으로 일관된 특성에 따라 행정기관을 유형화함으로써 정부조직관리 효율화를 도모하거나, 여러 가지 이론적 명제를 검증하는데 있다(정용덕 외, 1999; 행정학전자사전). 행정기관은 의사결정의 구조를 기준으로 일반적으로 독임제 행정기관과 합의제 행정기관으로서 구분할 수 있는데,¹⁾ 일반적으로 부(部)·처(處)·청(廳)은 독임제, 행정위원회(行政委員會)는 합의제 행정기관으로 분류되고 있다. 그런데 행정기관마다 조직의 기능이나 권한범위, 조직구조와 운영방식 등에 있어 매우 다양한 특성을 보임에도 불구하고, 독임제 행정기관과 달리 합의제 행정기관의 경우에는 그 유형이나 설립기준 등에 대한 구체적인 규정이 마련되어 있지 않다.

일반적으로 합의제 행정기관과 행정위원회는 유사한 개념으로 사용되고 있는데, 행정위원회란 정부위원회 중 기능이나 권한을 기준으로 자문위원회나 의결위원회와 달리 행정기관적 성격을 지닌 조직으로 통칭되고 있다. 그런데 합의제 행정기관의 설치근거인 정부조직법 제5조나 행정기관의 조직과정원에 관한통칙 제21조에는 ‘소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때’에는 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다고 포괄적인 규정만 있을 뿐, 합의제 행정기관의 설립기준, 기능·권한범위, 유형이나 명칭 등 구체적인 기준은 마련되어 있지 않다. 물론 실무차원에서 기관의 지위에 따라 일반 행정위원회와 중앙행정기관인 행정위원회를 구분하고 있지만 그 역시 명확하지 않으며, 또한 중앙행정기관인 행정위원회들간에도 상당한 차이를 보이고 있다. 더욱이 합의제 행정기관의 명칭으로 ‘위원회’가 일반적이지만, 감사원처럼 ‘원(院)’이라는 명칭의 독립 행정위원회도 있어(오세덕 외, 1995), 명칭 역시 일관된 기준이 없다.²⁾

1) 정부조직법은 독임제 중앙행정기관의 일반적 형태로 부(部), 처(處), 청(廳)을 규정하면서(제2조제2항), 기타 국가정보원(院)에 관해서도 규정하고 있고(제16조), 또한 합의제 행정기관으로 행정위원회 등을 둘 수 있도록 규정하고 있다(제5조).

2) 이러한 기준의 불명확성은 정부위원회 전체적으로 보아도 마찬가지라고 할 수 있다. 즉 행정자치부는 일반적으로 상임위원회이나 직제에 관한 규정의 존재 여부만을 중심으로 행정위원회와 자문위원회를 구분하고 있지만, 제2의전국법국민추진위원회는 자문위원회로 분류되지만 상임위원회를 두고 있다는 점에서 행정위원회와 자문위원회의 구분 역시 명확한 기준이 근거하고 있다고 할 수는 없다(이은영, 2003: 15).

선행연구들도 대부분 정부위원회 전체를 대상으로 그 기능이나 역할, 분류기준과 유형, 증가원인과 통제방안 등을 논의하거나(박동서, 1997; 유종해, 2000; 백완기, 1996; 조석준, 1999; 정홍의 외, 1991; 김병섭 외, 2001; L. Urwick, 1950; J. M. Pfiffner et. al., 1946; K. C. Wheare, 1955), 행정위원회에 관해 분석한 경우에도 개별 행정위원회만을 대상으로 하거나, 몇 개 행정위원회에 대한 비교분석을 시도하였을 뿐, 행정위원회 등 합의제 행정기관들 전반에 대한 비교분석을 통해 구체적 설립기준 설정이나 유형 구분을 논의한 경우는 거의 없었다. 따라서 현재까지 합의제 행정기관으로서 정부위원회는 정부조직관리효율화를 위한 전략을 수립할 때나 정부조직분석을 통한 이론적 명제들을 검증할 때 걸림돌로 작용해왔다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 현재 중앙행정기관(혹은 이에 준하는 기관)으로서의 지위를 갖는 12개 합의제 행정기관을 대상으로, ‘기능·권한’, ‘구조’, ‘운영’ 상의 특성 등을 기준으로 실증 분석한 후에 이를 토대로 합의제 행정기관의 구체적인 유형분류 등에 필요한 정책적 개선방안에 관해 논의하였다.

II. 합의제 행정기관의 특성과 유형에 관한 기존논의

그동안 행정위원회에 대한 논의는 주로 정부위원회에 대한 일반적 논의에 포함되어 이루어지거나, 반대로 개별 행정위원회의 운영이나 기능을 중심으로 하거나 두세 개의 행정위원회간 비교연구에 치중하여 왔다(이종수 외, 2003: 42). 그러나 전자와 같이 행정위원회를 너무 포괄적으로 접근하거나 반대로 후자와 같이 개별 행정위원회에 대한 분석만으로는 합의제 행정기관으로서 행정위원회의 특성이나 유형, 다른 정부위원회와의 종합적인 비교분석에 한계를 지닐 수 있다. 기존 연구들은 주로 정부위원회의 분류체계에서 일반적인 행정위원회의 특성이나 여타 정부위원회와의 차이 등을 이론적 측면에서 논의하였을 뿐, 개개 행정위원회의 실증적 분석을 통한 행정위원회의 유형과 유형별 특성 등을 구체화하지는 않고 있다.

1. 정부위원회로서 행정위원회의 위상과 특징

일반적으로 행정위원회는 다수인(위원)에 의해 집단적 의사결정을 하는 위원회 조직 중에서 입법부, 사법부 등 헌법상의 기관을 제외한 행정기관적 성격의 정부

위원회로 정의되고 있다.³⁾ 즉 위원회의 권한범위를 기준으로 행정위원회와 여타 정부위원회를 구분하여 통상 자문위원회, 행정위원회, (심의)의결위원회로 구분하고 있다(이종수 외, 2003). 자문위원회는 구속력 없는 조언적 성격의 의사를 결정하고, 행정위원회는 구속력 있는 의사결정과 집행권을 행사하며, 중간성격의 의결 위원회는 집행권은 없으나 구속력 있는 의사를 결정한다.⁴⁾

그리고 일반적으로 행정위원회 이외의 정부위원회, 즉 각종의 심의위원회, 의결 위원회, 심사위원회, 자문위원회, 조사위원회 등은 준입법적 혹은 준사법적 기능만을 수행한다. 이에 반해 행정위원회는 독립규제위원회와 같이 준입법적, 준사법적 기능 외에 정책결정과 집행 등의 행정적 기능을 수행함은 물론 일부는 법령에 의해 중앙행정기관으로서의 일정한 지위를 갖는다.

그런데 이러한 정부위원회의 구분은 매우 불명확할 뿐 아니라, 실무적인 구분과 이론적인 구분이 상이한 경우도 있으며, 특히 동일한 행정위원회라고 하더라도 기능과 조직의 특성상 매우 상이한 경우도 있다. 법률적으로도 행정위원회를 포함한 정부위원회의 유형에 대한 구체적인 규정은 없으며, 다만 정부조직법과 행정기관의 조직과정원에관한통칙은 이를 행정위원회 등 합의제 행정기관과 부속 기관으로서의 자문위원회로만 구분하고 있다.⁵⁾

2. 합의제 행정기관으로서 행정위원회의 의의

1) 행정기관으로서 행정위원회의 특성

일반적으로 행정기관은 의사결정구조를 기준으로 독임제와 합의제로 구분되는데, 우리나라에서 독임제 중앙행정기관의 일반적 형태는 부(部)·처(處)·청(廳),

3) 일반적으로 위원회는 특정 분야의 전문가나 정부정책에 의해 직접적으로 영향을 받는 사람들이 대표를 통해서 정부과정에 참여하는 제도적 장치로서 능률과 민주성을 동시에 확보할 수 있다는 가정 하에 민주화의 진전과 함께 점차 그 활용이 증가하고 있는 제도이다(김호섭, 2004: 57~58).

4) 이 밖에 정부위원회의 유형은 기능을 기준으로 조정위원회, 협의위원회, 심의위원회, 통제위원회, 조사연구위원회로, 위원구성을 기준으로 초당파위원회, 초이익위원회, 직책에 의한 위원회, 국민대표위원회로, 조직의 지위를 기준으로 독립위원회와 반독립 위원회로 구분할 수도 있다(이종수 외, 2003: 29~40).

5) 법령상 '자문기관'은 '중앙행정기관의 부속기관'에 해당하는데, 이 외에도 '시험연구기관', '교육훈련기관', '문화기관', '의료기관', '생산제도기관' 등이 부속기관에 해당한다.

합의제 중앙행정기관의 일반적 형태는 행정위원회(行政委員會)라고 할 수 있다. 중앙행정기관은 약간의 차이는 있지만 일반적으로 정책을 결정하고 집행하는 행정권, 부령이나 훈령 등 법령을 제정하는 준입법권은 물론 경우에 따라 재결과 같은 준사법권도 행사한다. 다만 독임제는 이러한 모든 결정이 최고결정자 1인의 책임과 결정에 의해 이루어지는 반면, 합의제는 다수의 위원에 의해 집단적으로 결정된다는 차이가 있다. 따라서 합의제 행정기관으로서 행정위원회 역시 준입법권과 준사법권은 물론 기획·조사·조정 외에 정책결정과 집행 등 행정권을 행사할 수 있으며 행정기구상 일정한 지위를 갖는다(오세덕, 1975: 131).

즉 일반적으로 행정위원회는 정부위원회 중에서도 법률에 의해서만 설치되며 행정기관적 지위를 유지하는 것으로 분류되고 있다. 하지만 행정기관으로서의 행정위원회들 간에도 동일한 특성을 갖는 것이 아니라 위원회마다 기능이나 권한범위, 조직의 위상과 구성, 조직운영이 매우 다양한 형태를 보인다. 예컨대 독임제 행정기관으로 전환할 필요성이 있는 행정위원회가 있는가 하면, 사실상 자문위원회적 특성을 갖기 때문에 자문위원회로 재분류해야 하는 경우도 있고, 경우에 따라서는 독립규제위원회로 개편할 필요성이 있는 경우도 있다.

2) 합의제 행정기관의 유형

여타 정부위원회와 구분되는 행정위원회의 일반적 특성이나 그 범위 등에 관한 논의에 비해 합의제 행정기관인 행정위원회의 구체적인 설립기준이나 유형에 관한 연구는 많지 않다. 법률적으로도 독임제 행정기관의 경우는 종류와 권한 등에 관해 구체적인 규정이 마련되어 있지만, 합의제 행정기관의 경우에는 그 유형이나 명칭, 설립기준 등에 대한 구체적인 규정은 마련되어 있지 않다.

다만 행정자치부는 법률상의 소속을 기준으로 대통령 소속기관(4개), 국무총리 소속기관(5개), 행정각부 소속기관(23개), 기타 소속이 불분명한 기관(2개) 등 4가지 유형으로 구분하면서, 행정각부 소속을 제외한 나머지 행정위원회를 중앙행정기관으로 구분하고 있다. 하지만 이는 기관의 기능이나 권한, 조직구성이나 운영 등에 대한 구체적인 기준에 따라 이루어진 것이 아니기 때문에 합의제 행정기관의 다양한 특성과 유형을 반영하지는 않고 있다. 더욱이 합의제 행정기관으로 ‘위원회’ 외에 감사원과 같이 ‘원(院)⁶⁾’이라는 명칭도 사용되고 있어(오세덕, 1995), 합의

6) 물론 원(院)의 경우 국가정보원과 같이 독임제 행정기관인 경우도 있어, 원의 조직 형태가 독임제인지 합의제인지에 관해 일률적으로 규정할 수는 없다.

제 행정기관의 유형이나 설립기준은 명확하지 않다고 할 수 있다.

한편 행정위원회의 일종으로서 독립규제위원회에 관한 논의가 있는데, 독립규제위원회란 대통령 또는 다른 정부부처의 지휘감독을 받지 않고, 정부로부터 독립성을 가지면서 준입법적·준사법적 기능을 수행하는 합의제 행정기관이다.⁷⁾ 하지만 독립규제위원회는 규제기능을 주로 담당하는 반면에 여타 행정위원회는 규제기능뿐 아니라 정책결정과 집행까지 담당한다는 점에서 차이를 보인다.

3. 합의제 행정기관의 유형구분을 위한 분석기준

현대 행정에서 행정위원회 등 합의제 행정기관이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 상황에서 합의제 행정기관의 구체적인 유형구분이나 설립기준 등에 대한 체계적인 연구가 절실히 요구된다. 그런데 이러한 기준 등을 마련하기 위해서는 개개 행정위원회에 대한 구체적인 분석과 이들 간의 비교를 토대로 합의제 행정기관의 특성이나 유형에 대한 논의가 이루어져야 한다(이은영, 2003).

이러한 연구배경 하에서 본 연구는 중앙행정기관으로 분류되고 있는 11개 행정위원회⁸⁾와 독립 행정위원회라 볼 수 있는 감사원 등 12개 행정기관을 대상으로 ‘권한과 기능’, ‘조직구성이나 규모’, ‘운영특성’ 등 세 가지 측면에서 현황을 종합적으로 분석하였다. 이를 통해 합의제 행정기관의 유형구분이나 유형별 설립기준 등에 대한 새로운 접근가능성을 모색하였다.

첫째, 기관의 권한범위와 기능을 고려할 필요가 있다. 일반적으로 합의제 행정기관으로서 행정위원회는 준입법권과 준사법권 외에 각종 조사·연구·심의 및 정책결정과 집행 등의 행정권을 행사하지만 구체적인 권한범위와 기능은 기관마다 상이하기 때문이다.

둘째, 조직의 규모나 조직구성 등 조직적 특성에 대한 고려가 필요하다. 기관마다 수행기능과 권한범위 등에 따라 조직규모가 상이할 뿐 아니라 위원이나 사무처의 구성방식도 상이하여 사실상 독임제적인 조직구조를 보이는 경우도 존재하기 때문이다.

7) 우리나라의 경우 완전한 의미의 독립규제위원회는 없지만, 대체로 금융통화위원회, 노동위원회가 이와 유사한 것으로 분류되고 있으며(유훈, 1993: 404-405), 한편 최근 설립된 국가인권위원회와 방송위원회는 독립된 행정위원회라고 할 수 있다.

8) 물론 중앙행정기관으로 분류된다는 것의 의미는 분명하지 않다. 즉 행정자치부는 정부조직분류에서 이들 11개 행정위원회(2004년 기준)를 여타 부,처,청과 함께 중앙행정기관으로 분류하고 있으나, 위원회마다 특성이 매우 상이하기 때문이다.

셋째, 조직운영의 특성으로서 독립적인 조직·인사권, 예산편성권 등의 유무를 고려할 필요가 있다. 중앙행정기관으로서의 지위를 유지하기 위해서는 어느 정도 조직운영의 자율성이 요구되는데 이 역시 기관마다 상이하기 때문이다.

〈표 1〉 합의제 중앙행정기관 분석 범위, 대상 및 초점

| 대상, 초점 분석범위 | | 권한·기능 특성 | 구조특성 | 운영특성 |
|--------------------|------------|----------------------------|---|-------------------------------|
| 12개 합의제 행정기관 | 대통령 소속 | · 근거 법령에 규정된 준입법권, 준사법권 | · 위원수 · 위원장 직급 · 상임위원회 및 직급 · 사무처 구성 등 | · 독립적 조직· 인사권 · 예산편성권 등 |
| | 국무총리 소속 | · 조사, 연구, 심의 등 정책결정권 | | |
| | 독립 | · 각종 행정권 행사등 | | |

III. 우리나라 합의제 중앙행정기관의 현황분석

1. 우리나라 행정위원회의 일반적 현황

우리나라 행정위원회는 1992년 15개에서, 1995년 17, 1997년 25, 1998년 30, 1999년 31, 2000년 34, 2002년 35개로서 지속적으로 증가해 왔다. 행정자치부(2002)에 의하면 35개 행정위원회 중 대통령 소속은 중앙인사위, 규제개혁위,⁹⁾ 중소기업특별위, 의문사진상규명위, 부폐방지위 등 5개, 국무총리 소속은 공정거래위, 금융감독위, 국민고충처리위, 비상기획위, 청소년보호위 등 5개, 기타 소속이 불분명한 기관으로 국가인권위와 방송위가 있으며, 이들 12개 기관은 중앙행정기관으로 분류된다. 나머지 23개는 중앙행정기관에 소속된 기관으로 금감위 1개, 법제처 1개, 국가보훈처 1개, 재경부 1개, 교육부 2개, 법무부 1개, 행자부 4개,¹⁰⁾ 농림부 1개, 산자부 2개, 정통부 1개, 환경부 1개, 노동부 4개, 여성부 1개, 건교부 2개 등이 있다. 그러나 국무총리 소속의 규제개혁위원회, 정책평가위원회, 복권위원회, 정보화 추진위원회의 성격을 행정위원회인지 자문위원회인지 모호한 것처럼 이러한 행정위원회의 구분이 명확한 것은 아니라고 할 수 있다.

9) 규제개혁위원회는 이후 국무총리 소속의 자문위원회로 변동되어, 2004년 현재 대통령 소속 행정위원회는 4개로 축소되었다.

10) 소청심사위원회는 2004년에 중앙인사위원회로 소속이 이관되어 중권선물위원회(금융감독위원회 소속)와 함께 합의제 중앙행정기관 소속의 행정위원회가 되었다.

2. 대통령 소속 행정위원회

현재 대통령 소속 행정위원회는 중앙인사위원회, 중소기업특별위원회, 부폐방지위원회, 의문사진상규명위원회 및 헌법상 기구인 감사원 등 5개가 있으며, 18개 자문위원회를 합하면 대통령 소속 정부위원회는 총 22개에 이르고 있다.

〈표 2〉 대통령 소속 합의제 행정기관의 현황

| 위원회명 | 근거법령 | 위원수 | 위원장 | 상임위원 | 사무기구 |
|-------------|-------------------|--------|--------------|--------------------|---------------------|
| 중앙인사위원회 | 국가공무원법 | 5인 이내 | 장관급 | 1인(1급 상당, 사무처장겸직) | 사무처(1급) (353인) |
| 중소기업 특별위원회 | 정부조직법 | 21인 이내 | 위촉(비상임, 장관급) | | 사무국(2급) (과급 20인) |
| 의문사진상 규명위원회 | 의문사진상규명 예관한특별법 | 9인 | 정무직 (장관급) | 2인 (1급 상당) | 사무국(2급) (과급 72인) |
| 부폐방지위원회 | 부폐방지법 | 9인 | 장관급 | 2인(차관급, 사무처장겸직) | 사무처(차관) (147인) |
| 감사원 | 헌법/감사원법 | 7인 | 장관급 | 6인 (차관급) | 사무처(차관) (892인) |

1) 중앙인사위원회

중앙인사위원회는 1999년 5월 24일 설치된 대통령 소속 합의제 행정기관¹¹⁾으로 공무원 인사행정의 기본정책 수립 및 인사개혁, 고위공무원 인사심사(채용·승진 등), 정부 직무분석 및 성과인사제도 구축, 공무원 시험계획 수립·집행 및 교육훈

11) 중앙인사행정기관의 변천과정을 보면 1948년 정부수립 당시 고시위원회와 총무처 인사국으로 이원화되었으나, 1955년 2월 2차 헌법개정에 따라 국무원 사무국의 고시과와 인사과로 축소되었으며, 1960년 4·19 이후 정부조직법 개정에 따라 국무원 사무처 인사국으로 승격되었다. 이후 1961년 7월 국무원 사무처가 내각사무처로 개편되어 내각사무처의 인사국과 행정관리국으로 변경된 이후, 1963년 4월 인사위원회(비상설자문기관)와 소청심사위원회가 추가 신설되었다. 1963년 12월에는 내각사무처가 총무처로 개편되었고, 1973년 2월 인사위원회가 폐지되고 국무총리 소속의 중앙승진 심사위원회가 설치되었다. 1998년에는 행정자치부 신설로 행정자치부 인사복무국과 고시훈련국으로 나뉘었다가 바로 인사국으로 통합되었으며, 1999년 5월 24일 심의·의결기관으로서 중앙인사위원회가 설립되었으며, 2004년 6월 12일에는 행정자치부 인사국(복무, 연금기능 제외) 및 중앙공무원교육원과 소청심사위원회를 중앙인사위원회로 이관함으로써 공무원 인사행정에 관한 전반적 권한이 중앙인사위원회로 일원화되었다.

련, 정계처분에 대한 소청심사, 국가 인재정보 및 인사관리시스템 운영, 공무원 채우개선·후생복지 등 정부 인사정책의 결정과 집행은 물론 준사법권과 준입법권을 종합적으로 담당하는 중앙행정기관이다(국가공무원법 제7조).

중앙인사위원회의 '중앙인사위원회와 그 소속 기관직제' 규정을 보면 위원장(장관급)은 대통령이 임명하며, 사무처장을 겸임하는 상임위원 1인(1급)과 비상임위원 3인은 모두 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 1차에 한해 연임할 수 있다. 소속기관으로 중앙공무원교육원(차관급)과 소청심사위원회(차관급)가 있으며, 사무기구는 사무처장(1급) 밑에 2관3국15과로 구성되어 있다. 조직정원은 2004년 7월 현재 총 353명(본부 209명, 소속기관 144명)으로 모두 자체 직원이며, 위원장이 전 직원에 대한 인사권을 보유하고 있으며, 또한 중앙행정기관의 장으로서 위원장은 자체 예산편성권을 가지고 있다.¹²⁾

이처럼 장관급 위원장 밑에 상임위원이 1인밖에 없어 사실상 독임제에 가까운 조직구조를 갖고 있으며, 더욱이 위원회의 권한이나 기능, 조직규모, 운영특성 등을 고려한다면 중앙인사위는 독임제 행정기관과 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 3〉 중앙인사위원회 조직정원 현황

| 계 | 정무직 | 1급 | 2·3급 | 3급 | 3·4급 | 4급 | 4·5급 | 5급 | 6·7급이하 |
|-----|-----|----|------|----|------|----|------|----|--------|
| 353 | 3 | 5 | 7 | 1 | 4 | 18 | 20 | 93 | 202 |

2) 중소기업특별위원회

중소기업특별위원회는 행정위원회 중 유일하게 정부조직법(제18조)에 설치근거를 두고 있는데,¹³⁾ 합의제 중앙행정기관으로 분류되지만 사실상 정부의 중소기업 정책에 대한 심의·조정을 담당하는 심의·자문위원회적 성격을 지니고 있다. 주요기능을 보더라도 관련기관의 중소·벤처기업정책의 조정·평가·개선, 중소기업 지원정책에 대한 심의·조정, 중소기업 애로사항 및 건의사항 수렴을 통한 관계부처 협의 등을 주로 담당하고 있다(2003년도 주요추진실적, 내부자료).

12) 위원장은 그밖에 필요한 경우 국무회의에 출석·발언할 수 있고, 소관업무 수행과 관련하여 행정기관·공공단체·기타 관련기관에게 자료나 정보의 제공이나 의견제출을 요청할 수 있으며, 위원장을 포함한 위원은 신분보장을 받는다.

13) 1998년 2월 정부조직법 개정으로 대통령 소속의 중소기업특별위원회가 설치되었고, 동년 4월 중소기업특별위원회규정(대통령령)이 공포되었다. 이외 관련기관으로 중소기업청, 중소기업협동조합중앙회, 중소기업진흥공단 등이 있다.

직제에 해당하는 ‘중소기업특별위원회규정’을 보면 장관급이지만 비상임 위촉직인 위원장과 정부위원 13인(관계부처 차관)·민간위원 9인 등 22인의 위원으로 구성되며, 산하 실무위원회의 경우 실무위원장은 중소기업청장이 담당하고, 실무 위원은 당연직 13명(관계부처 1급) 및 위촉직 8명 등 21명으로 구성된다. 사무기구의 경우 사무국장(2급) 밑에 총괄조정팀, 정책1팀, 정책2팀 등 3팀이 있는데, 직원이 모두 관계부처 및 유관기관으로부터의 파견직원 20명(공무원 12명, 유관기관 8명)으로 구성되어 있으며, 더욱이 중앙행정기관으로서 필수적인 자체 예산편성권 조차 보유하고 있지 않다.

3) 의문사진상규명위원회

의문사진상규명위원회는 의문사진상규명에 관한특별법¹⁴⁾에 따라 설치된 대통령 소속 행정위원회로서 의문사사건의 조사를 담당하는 행정위원회이지만 사실상 한 시적인 민관합동기구성격의 준사법적 기구라고 할 수 있다(의문사법 제4조). 즉 의문사위는 의문사 사건과 관련하여 진술인·참고인·피진정인에 대한 진술서 제출요구, 출석요구 및 진술청취, 감정인의 지정 및 감정 의뢰, 피진정인 등에 대한 자료 등 제출요구, 출석요구 불용자에 대한 동행명령(제22조), 또한 조사결과 진정 내용이 사실로 확인되고, 범죄혐의가 인정될 때 검찰고발 및 수사기관에 수사요청(제25조) 등의 준사법적 권한을 행사할 수 있다.

의문사위는 직제규정은 없지만 법률에 위원자격이나 구성, 사무기구조직 등을 구체적으로 규정하고 있는데, 위원장(장관급)과 2인의 상임위원(1급 상당)을 포함 9인의 위원(임기 2년)으로 구성되며, 모두 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 2인의 상임위원이 각각 조사1과 2과, 조사3과와 특별조사과의 업무를 지휘·감독 한다. 사무기구의 경우 사무국장(2급)은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임면하고, 소속직원은 사무국장의 제청으로 위원장이 임면하며, 행정과 등 5과가 있다. 조직 정원은 위원장과 상임위원을 포함한 자체정원 23명과 전문위원 22명 등 45명이지만, 현원은 파견공무원 27명(법무부 7, 국방부 11, 경찰청 8, 국정원 1)을 포함 2000년 11월 현재 72명으로 구성되어 있다. 한편 의문사위 역시 자체 예산편성권은 보유하고 있지 않고, 관련부처의 예산에 운영예산을 편성하고 있다.

14) 의문사진상규명특별법의 국회 의결 이후 2000년 3월 25일 행정자치부에 의문사위의 구성을 위한 행정지원단이 설치되어 시행령 제정 등의 업무를 추진하였는데, 논란 끝에 2000년 7월 10일 공포된 시행령에 위원장을 장관급으로, 정원은 72명(자체정원 23명, 전문위원 22명, 파견공무원 27명)으로 규정하였다.

4) 부패방지위원회

부패방지위원회는 2001년 7월 제정된 부패방지법에 따라 2002년 1월 25일 설치된 대통령 소속 행정위원회로 부패방지에 필요한 법령·제도의 개선과 정책수립·시행 등을 담당한다.¹⁵⁾ 즉 공공기관의 부패방지시책 수립 및 제도개선사항 권고, 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 교육·홍보, 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원, 부패방지 관련 국제협력, 부패행위에 대한 신고 접수 및 신고자 보호·보상 등 공공기관 부패방지 관련기능을 종합적으로 수행하며, 필요할 경우 설명 및 자료제출 요구, 실태조사, 관계인의 출석 및 의견진술 요구 등의 권한을 행사할 수 있다.

조직구성과 관련 ‘부패방지위원회직제’ 규정을 보면 위원장(장관급)을 포함한 상임위원 3인(차관급)은 대통령이 임명하고, 비상임위원의 경우 3인은 국회, 3인은 대법원장 추천을 거쳐 대통령이 임명한다(임기 3년, 1차 연임가능). 한편 위원회에는 분과위원회와 전문위원을 둘 수 있고(제17조, 제18조), 신고자에 대한 보상심의를 위해 소속기관으로 보상심의위원회를 두고 있다. 사무기구는 사무처장(차관급, 상임위원이 겸직) 밑에 1관1실2국1단16과7팀1센터로 구성되어 있으며, 조직정원은 2004년 2월 현재 파견검사 1명을 포함 총 147명으로 구성되어 있다.¹⁶⁾ 한편 부방위는 예산업무와 관련 중앙행정기관으로서의 권한을 행사할 수 있어 자체예산편성권을 보유하고 있다.

〈표 4〉 부패방지위원회 조직정원 현황(2004. 2. 9 현재)

| 계 | 정무직 | 1급 | 검사 | 2·3급 | 3·4급 | 4급 | 4·5급 | 5급 | 6급이하 | 기능직 |
|-----|-----|----|----|------|------|----|------|----|------|-----|
| 147 | 3 | 1 | 1 | 3 | 5 | 11 | 15 | 38 | 41 | 29 |

5) 감사원

감사원은 헌법(제97조 내지 제100조)에 설치근거를 두고 있는 대통령 소속 행정

15) 1999년 9월 대통령 자문기구로서 반부패특별위원회가 설치되었으며, 이후 2002년 1월 합의제 중앙행정기관으로서 부패방지위원회가 출범하였다. 그런데 실제 운영은 자문 내지 심의위원회에 머물고 있다는 비판도 제기되고 있다(이종수 외: 2003).

16) 한편 2004년 9월 25일 입법예고된 부패방지법개정안과 공직부패수사처의 설치에 관한 법률안에 의하면 부패방지위원회는 국가청렴위원회로 명칭을 변경하고, 위원회 소속 기관으로 공직부패수사처를 신설할 예정이다.

위원회이지만,¹⁷⁾ 직무에 관하여는 독립된 지위를 갖는다. 즉 감사원은 국가의 세입·세출의 결산 검사, 국가와 법률이 정한 단체의 회계검사·감독, 행정기관의 사무와 공무원의 직무감찰 등을 수행한다. 또한 감사결과에 대한 변상책임 판정, 징계 또는 문책요구, 시정 및 개선요구, 권고 내지 통보, 고발과 함께 재심청구 처리, 심사청구의 심리 결정, 민원사무처리 등의 업무를 독자적으로 수행한다.

원장(장관급)은 국회 동의를 거쳐 대통령이 임명하고, 감사위원(차관급)은 원장 제청으로 대통령이 임명한다(임기 4년, 1차 중임 가능). 한편 '감사원과 그 소속기관 직제' 규정을 보면 원장을 포함 5인~11인의 감사위원(현재는 7인)으로 구성된 감사위원회의¹⁸⁾와 사무처가 있고, 소속기관인 감사교육원과 원장 자문기구인 감사원정책자문위원회¹⁹⁾가 있다. 사무처의 경우 사무총장(차관급) 밑에 2차장2실7국1단3관7심의관47과11담당관으로 구성되어 있으며, 정원은 2004년 6월 현재 정무직 8명(원장, 감사위원, 사무총장)을 포함 총 892명이다. 감사원 역시 중앙행정기관으로서 독립적으로 예산을 편성하고 운영을 할 수 권한을 보유하고 있다.

〈표 5〉 감사원 조직정원 현황(2004. 6. 1 현재)

| 구 분 | 총 계 | 정무직 | 별정/계약직 | 일반직 | 기능직 |
|-----|-----|-----|--------|-----|-----|
| 정 원 | 892 | 8 | 7 | 719 | 158 |
| 현 원 | 870 | 8 | 6 | 711 | 145 |

2. 국무총리 소속 행정위원회

현재 국무총리 소속 행정위원회는 공정거래위원회, 금융감독위원회, 국민고충처리위원회, 비상기획위원회, 청소년보호위원회 등 5개가 있으며, 이외에 자문위원회 등으로 분류되는 규제개혁위원회, 정책평가위원회, 복권위원회, 정보화추진위원회 등 4개의 정부위원회가 있다.

17) 1963년 3월 5일 감사원법의 제정에 따라 기존의 심계원과 감찰위원회를 통합하여 감사원을 설립하였고(1963.3.20), 이후 1987년 10월 29일 9차 헌법개정(헌법 제10호)에 따라 감사원의 설립근거가 헌법에 명문화되었다.

18) 감사위원회의는 최고의사결정기구로서 감사원의 감사정책 및 주요 감사 계획에 관한 사항, 국가의 세입·세출의 결산 확인에 관한 사항, 변상책임의 판정, 징계 및 문책처분, 시정·개선 요구, 권고 등에 관한 사항, 재심의 및 심사청구 결정에 관한 사항, 감사원 규칙의 제정 및 개폐에 관한 사항 등을 심의·의결한다.

19) 기존 부정방지대책위원회는 대통령 직속 부패방지위원회와의 기능중복 문제에 따라 2004년 3월 폐지되고, 대신 원장자문기구로서 정책자문위원회가 설치되었다.

〈표 6〉 국무총리 소속 합의제 행정기관 현황

| 위원회명 | 근거법령 | 위원수 | 위원장 | 상임위원 | 사무기구 |
|------------|---------------------|-----------|-------------|-----------------------|------------------------|
| 공정거래 위원회 | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 | 9인 | 장관급 | 4인 (부위원장 포함) | 사무처(1급) (438명) |
| 금융감독 위원회 | 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 | 9인 | 장관급 | 부위원장(차관급) 외 1인(1급) | 사무처(2급) (70인) |
| 국민고충처리 위원회 | 민원사무처리에 관한 법률 | 10인 | 비상임 (위촉) | 3인 (1급 상당) | 사무처(1급) (파견 등 173인) |
| 비상기획 위원회 | 비상대비자원관리법 | 30인 | 차관급 | 2인 (1급, 계약직) | 사무처(1급) (83인) |
| 청소년보호 위원회 | 청소년보호법 | 13인 이내 | 1급 상당 | - | 사무국(2·3급) (53인) |

1) 공정거래위원회

공정거래위원회는 국무총리 소속 합의제 행정기관이자 독립적인 준사법기관으로서,²⁰⁾ 경쟁촉진·소비자주권 확립·중소기업 경쟁기반 확보·경제력 집중억제 등의 기능을 독자적으로 수행함은 물론 경쟁촉진 기능과 관련하여 공정거래사건에 대해 심사절차와 심결절차를 통해 행정심판기능을 수행한다.²¹⁾ 공정위의 기능을 구체적으로 보면 ① 경쟁촉진과 관련 반경쟁적 규제개혁, 경쟁제한적 기업결합 규율, 시장지배적 지위 남용행위 등의 금지, ② 소비자주권 확립과 관련 불공정약관에 대한 소비자 피해방지, 허위·과장의 표시·광고 시정, 할부거래 등에

20) 공정거래기구의 변천을 보면 1975년 12월 물가안정 및 공정거래에 관한 법률의 제정으로 1976년 2월 20일 경제기획원 물가정책국에 공정거래과의 신설 이후, 1980년 12월 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 제정으로 1981년 4월 3일 경제기획원 소속 행정위원회인 공정거래위원회(위원장은 차관)와 실무기구인 공정거래실이 신설되었다. 이후 1981년 10월 직제개정으로 위원장을 정무직(차관급)으로 변경하고, 1990년 4월 7일에는 공정거래실을 폐지하여 공정거래위원회 사무처(3국1관12과)로 확대함은 물론 3개 지방사무소를 신설하였다. 1994년 12월에는 경제기획원에서 독립하였고, 1996년 3월에는 위원장 직급을 장관급으로 격상하였으며, 이후 조직확장과 기능확대를 거듭 한 끝에 2004년 현재는 3관6국7담당관25과3단4지방사무소로 구성되어 있다.

21) 이를 위해 공정위는 독점규제 및 공정거래법, 카르텔일괄정리법, 약관규제법, 표시광고 공정화법, 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래의 소비자보호법, 하도급거래 공정화법, 가맹사업거래 공정화법 등 총 9개 법률을 운용하고 있다.

있어 소비자피해 방지, ③ 중소기업 경쟁기반 확보와 관련 하도급 거래에서 대형 업체의 불공정행위 시정, 대형유통업체 등의 각종 불공정 행위시정, ④ 경제력 집중 억제와 관련 대기업집단 계열사간 상호출자·채무보증 금지, 부당내부거래 억제 및 출자총액제한제도 등을 위한 정책을 수립·시행한다.

‘공정거래위원회와 그 소속기관직제’ 규정을 보면 공정거래관련 사건을 심의·결정하는 위원회는 9명으로 구성되는데, 위원장(장관급)과 부위원장(차관급)은 국무총리 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원(상임 3, 비상임 4)들은 위원장 제청으로 대통령이 임명한다(임기 3년). 사무기구의 경우 사무처장(1급) 밑에 3관6국32과 4지방사무소가 있으며, 지방사무소를 포함한 조직정원은 2004년 현재 정무직 2명을 포함하여 총 438명인데, 위원장은 사무처 직원에 대한 인사권을 행사할 수 있다. 한편 공정위 역시 중앙행정기관으로서 자체 예산편성권을 보유하고 있다.

2) 금융감독위원회

금융감독위원회는 국무총리 소속의 합의제 행정기관이자 금융과 관련된 독립적인 준사법기관으로서,²²⁾ 금융기관 감독관련규정의 제·개정, 금융기관 경영관련인·허가, 금융기관 검사·제재, 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시 등에 대한 심의·의결은 물론 민간집행기구인 금융감독원의 정관변경·예산·결산 및 급여 결정 승인 등 금융감독원²³⁾에 대한 지시·감독기능을 수행한다. 한편 소속 행정위원회인 증권선물위원회²⁴⁾는 증권·선물시장의 불공정거래 조사, 기업회계기준 및 회계감리에 관한 업무, 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시를 위해 금융감독위원회로부터 위임받은 업무 등을 수행한다.

‘금융감독위원회직제’ 규정을 보면 위원은 대통령이 임명하는 위원장(장관급) 외에 부위원장(차관급)과 상임위원(1급 상당), 재경부 차관, 한국은행 부총재, 예금

22) 1997년 12월 금융감독기구설치등에관한법률의 제정으로 1998년 4월 1일에 기존의 은행감독원·증권감독원·보험감독원·신용관리기금이 통합된 국무총리 소속의 금융감독위원회가 설립되었고, 1999년 1월에는 민간집행기구인 금융감독원이 설립되었다.

23) 금융감독원은 금융감독위원회의 집행기구로서 금융기관에 대한 업무 및 재산상황에 대한 검사 및 제재기능을 수행하며, 금융분쟁조정기구를 통해 금융기관과 이해관계인 간 분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결한다.

24) 증권선물위원회는 금융감독위원회 부위원장이 겸임하는 위원장 및 상임위원 1명과 금감위 위원장이 추천하는 비상임위원 3인 등 총 5인으로 구성되어 있다.

보험공사 사장, 재경부장관 추천의 회계전문가, 법무부장관 추천의 법률전문가, 대한상공회의소회장 추천의 경제계 대표 등 9명으로 구성되며, 소속 행정위원회인 증권선물위원회를 두고 있다. 사무기구는 사무처장(2급) 밑에 1관1실2국10과를 두고 있으며, 조직정원은 2003년 9월 현재 정무직 2명(위원장, 부위원장), 별정직 2명(상임위원 2명), 일반직 58명, 기능직 8명 등 총 70명으로 위원장이 직원에 대한 인사권을 행사할 수 있다. 한편 금감위도 예산업무와 관련해서 중앙행정기관으로서 자체 예산편성권을 보유하고 있다.

이처럼 금감위의 경우 기능이나 조직규모 등에 있어서는 독임제 행정기관과는 차지 않은 차이를 보이지만, 장관급 위원장과 차관급 부위원장 밑에 상임위원 1인이 있어 조직구조면에서는 사실상 독임제에 가까운 조직구조를 갖고 있다.

3) 국민고충처리위원회

국민고충처리위원회는 민원사무처리에관한법률(제14)에 따라 1994년 4월 8일 설립된 국무총리 소속 합의제 중앙행정기관으로, 기능적으로는 행정부형 옴부즈만으로서 행정기관의 위법·부당한 처분이나 잘못된 제도·정책으로 침해된 국민의 권리와 불편사항 등의 독립적인 구제·처리기능을 담당한다.²⁵⁾ 그러나 구체적인 권한범위는 공공기관의 위법·부당한 행정처분에 의해 국민의 권리나 이익이 침해된 경우 해당기관에 시정조치를 권고하거나, 관련 행정제도 및 운영의 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이의 개선을 권고하거나 의견표명을 하는 등의 구속력이 없는 권고처분에 국한되어 있다.²⁶⁾

‘국민고충처리위원회규정’을 보면 위원회는 위원장(비상임), 상임위원 3인(1급상당), 비상임위원 6인 등 10인으로 구성되고, 위원장 밑에 3개 소위원회와 9명의 전문위원을 두며, 사무기구는 사무처장(상임위원 중 1인이 겸직) 밑에 민원관리관, 조사1국, 조사2국 등 1관2국12과로 구성되어 있다. 조직정원은 별정직(1급) 3명·일반직 72명(1급 3명, 2·3급 3명, 3·4급 3명, 4급 14명, 5급 23명, 6급 이하 45명)·기능직 16명 등 총 91명이지만, 각 부처파견 82명을 포함하여 현원은 총 173

25) 이후 1996년 12월 31일 정부합동민원실을 국민고충처리위원회 사무처로 개편하였고, 1997년 12월 31일에는 심도 있는 심의를 위해 소위원회 제도를 도입하였다.

26) 국민고충처리위원회는 법률에 규정된 9가지 경우를 제외하고 공공기관의 모든 분야의 행정처분에 대해 시정권고조치, 제도개선권고 또는 의견표명, 안내회신, 이첩·이송 등의 권한을 행사할 수 있지만, 위원회의 결정은 법적구속력이나 강제집행력이 없다.

명으로 위원장은 사무처 직원에 대한 독립적 인사권은 보유하고 있지 않다. 하지만 중앙행정기관으로서 자체예산편성권을 보유하고 있다.

이처럼 고충처리위는 기능이나 권한, 조직구조, 운영 등에 있어 독립된 중앙행정기관으로 보기 어려우며, 이에 따라 국가인권위원회와 부폐방지위원회 등 다른 음부즈만 성격의 협의체 행정기관과의 통합 필요성이 제기되고도 있다.

4) 비상기획위원회

비상기획위원회는 국무총리 소속 행정위원회이지만 사실상 관련부처간 협의기구 성격의 국무총리 보좌기관이라고 할 수 있다(비상대비자원관리법 제4조).²⁷⁾ 비상대비업무의 기본계획 및 정책수립, 비상대비업무의 총괄조정, 비상대비 교육·훈련, 동원자원조사, 정부종합상황실 운영, 전시 전쟁수행지원 등의 수행기능을 보더라도 독립된 기능을 담당하는 중앙행정기관으로 보기는 어렵다.

비상기획위원회 규정을 보면 위원장(차관급), 상근위원 2인(1급상당 1인과 계약직 1인) 및 약간명의 비상근위원(관련부처 실·국장 및 국무총리 추천)으로 구성되며, 사무기구로서 사무처장(상근위원 1인이 겸직) 밑에 1실2국11과가 있고, 기타 종합상황실과 연습지원단을 두고 있다. 조직정원은 정무직 1명, 별정직 15명, 계약직 1명, 일반직 47명, 기능직 19명 등 총 83명으로 위원장은 소속직원에 대해 독립적인 인사권을 행사할 수 있다.

5) 청소년보호위원회

청소년보호위원회는 국무총리 소속 행정위원회이지만, 사실상 심의·자문위원회적 성격을 지니고 있다.²⁸⁾ 주요기능을 보더라도 청소년보호를 위한 기본계획 및 정책수립·시행, 청소년유해매체물·약물·업소·물건의 결정 및 유통규제, 청소년폭력·학대 및 청소년 성범죄 예방 및 방지, 청소년유해환경에 대한 신고 접수 및 조사, 청소년보호 교육홍보 및 시민운동 지원, 청소년보호법위반자 과징금 부과 등 대부분 심의·자문위원회로서의 역할을 수행하고 있다.

27) 비상기획위원회의 최근연혁을 보면 1968년 1·21사태를 계기로 국가동원체제연구위원회에 충무계획반을 구성한 이후 1969년 3월 비상기획위원회로 확대되었다. 1981년 8월에는 국가안전보장회의사무국을 폐지하는 대신 비상기획위원회가 국가안전보장회의의 실무기능을 담당하였고, 1984년 8월에는 국무총리 보좌기관으로 변경되었다.

28) 청소년보호위원회의 연혁을 보면 1997년 7월 청소년보호법 제정으로 문화체육부 소속으로 출범한 이후 1998년 2월 28일 국무총리 소속 행정위원회로 변경되었다.

‘청소년보호위원회직제’ 규정을 보면 위원회는 위원장(별정직 1급)을 제외하고 비상임위원 12인으로 구성되고, 위원장 밑에 중앙점검단과 9개의 정책자문위원회가 있으며, 사무기구로는 사무국장(2·3급) 밑에 5과1센터가 있다. 조직정원은 별정직 2명, 일반직 42명, 기능직 9명 등 총 53명으로 구성되어 있으며, 위원장이 독립된 인사권을 행사할 수 있다.

3. 기타 독립 행정위원회

현재 헌법기관인 중앙선거관리위원회를 제외하고, 소속이 불분명한 독립된 행정위원회로 국가인권위원회와 방송위원회가 있다.

〈표 7〉 기타 독립된 합의제 행정기관의 현황

| 위원회명 | 근거법령 | 위원수 | 위원장 | 상임위원 | 사무기구 |
|---------|----------|-----|-----|------------------------|-----------------------|
| 국가인권위원회 | 국가인권위원회법 | 11인 | 장관급 | 3인(차관급) | 사무처(1급) (파견등 210인) |
| 방송위원회 | 방송법 | 9인 | 장관급 | 부위원장(차관급) 외 3인(차관급) | 사무처(민간인) (195인) |

1) 국가인권위원회

국가인권위원회는 국가인권위원회법에 따라 인권보호와 향상을 위한 업무수행을 목적으로 설립된 합의제 중앙행정기관이지만 어떠한 국가기관에도 소속되지 않은 독립 행정위원회라고 할 수 있다.²⁹⁾ 인권위는 ① 인권에 관한 법령·제도·정책 등의 조사 및 개선권고·의견표명, ② 인권침해 내지 차별행위에 대한 조사·구제, ③ 인권상황 실태조사, ④ 인권교육·홍보, ⑤ 인권침해의 유형 및 예방조치에 관한 지침제시, ⑥ 국제인권조약 관련 연구·권고·의견표명, ⑦ 민간단체 등과의 교류·협력 등의 기능을 수행하며 구체적인 행정권한은 보유하고 있지 않다.

이러한 기능을 위해 인권위는 자료제출 내지 사실조회 요구, 질문·검사 및 청문회 개최, 구금·보호시설에 대한 방문조사, 검찰 고발 내지 피진정인 등에 대한 징계권고, 피해자 소속기관에 구제조치권고 내지 법률구조요청, 피진정인이나 피해자의 소속기관에 긴급구제조치권고, 법원 및 현재에 의견제출, 대통령과 국회에

29) 국가인권위원회법은 ‘위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다’라고 규정하면서(제3조제2항), 위원회의 소속에 관해서는 특별한 규정을 두지 않고 있다.

정기·특별보고, 과태료부과 등 주로 법적 구속력이 없는 권한을 행사한다.

인권위의 조직구성을 보면 위원장(장관급)과 상임위원 3인(차관급) 등 11인으로 구성되는데, 이중 국회가 4인(상임위원 2인 포함), 대통령이 4인, 대법원장이 3인을 선출(지명)하며, 위원장은 대통령이 임명한다(임기 3년, 1차 연임가능). 위원회는 전원위원회와 상임위원회 외에 3개 소위원회 및 2개 조정위원회가 있으며, 사무처의 경우 사무총장(1급상당)은 위원회 심의를 거쳐 위원장 제청으로 대통령이 임명하며, 5국18과1소속기관(인권자료실)으로 구성되어 있다. 조직정원은 자체정원 175명, 과견공무원 20명, 전문위원 16명 등 210명인데, 5급 이상은 위원장 제청으로 대통령이 임명하며, 6급 이하 직원만 위원장이 인사권을 행사할 수 있다. 위원장은 국회와 국무회의에 참석·발언권은 물론 중앙행정기관으로서 독자적인 예산편성·운영권을 보유하고 있다.

〈표 8〉 국가인권위원회 사무처 자체직원 현황

| 구 분 | 정무직 | 별정직 | 일반직 | | 기능직 | 계 |
|-----|-----|-----|-------|------|-----|------|
| | | | 일반경력직 | 별정직* | | |
| 정원 | 4명 | 2명 | 103명 | 35명 | 31명 | 175명 |

*는 순수별정직이 아닌 일반경력직과 별정직 임용이 모두 가능한 직위임.

2) 방송위원회

2000년 2월 설립된 현재의 방송위원회는 방송에 관한 정책결정·집행은 물론 방송관련 규제기능을 종합적으로 수행하는 독립된 합의제 국가기관이다.³⁰⁾ 즉 방송정책 수립, 방송사업 인·허가, 방송정책심의, 방송내용규제와 내용심의 등 방송관련 정책과 규제기능을 수행하고 있다. 그러나 국가기관으로서의 지위가 불완전함은 물론 기능상 완전한 독립이 이루어지지 않아 다른 정부부처와 많은 부분에 있어 기능중복문제가 발생하고 있다.³¹⁾

30) 1980년 언론기본법 제정으로 방송정책 전반은 정부부처(문화공보부(~1990. 1), 공보처(~1998.2), 문화관광부(~2000.2))가 담당하였고, 1987년 방송법 제정 이후에도 정부부처에서 담당하였으나, 2000년 1월 12일 (통합)방송법 제정으로 방송에 관한 전반적인 업무가 종합유선방송위원회와 통합된 현재의 방송위원회로 이관되었다.

31) 방송위원회는 합의제 중앙행정기관으로 분류되지만, 사무처의 경우는 민간기구라는 독특한 구조를 지니고 있다. 또한 방송위원회는 기능상 문화관광부, 정보통신부, 공정거래위원회 등과 중첩되어 있어 방송위원회는 방송에 관한 정책이나 규제를 수행함에 있어 이들과 합의 내지 협의하도록 되어 있다. 이에 따라 방송정책 시행에 적지

방송위원회는 의사결정기구인 위원회와 민간기구인 사무처로 구성되는데, 위원회는 전원위원회, 상임위원회 및 4개 분과위원회³²⁾가 있다. 위원은 국회 각 교섭단체가 추천하는 3인, 국회 문화관광위원회가 추천하는 3인을 포함 총 9인을 모두 대통령이 임명한다. 위원장(장관급)은 위원회에서 호선하여 대통령이 임명하고, 부위원장(차관급)과 상임위원 3인(차관급)은 위원회에서 호선하고, 비상임위원 4인은 명예직으로 한다(임기 3년, 1회 연임 가능). 사무처는 민간기구로서 사무총장 밑에 4실3국2실1센터18부3팀6지역사무소가 있으며, 정원은 총 195명(1급~7급의 일반직과 기능직, 촉탁직 등)인데 전원이 민간인 신분으로, 위원장이 직원에 대한 인사권을 행사할 수 있다. 한편 위원장은 국무회의 출석·발언권, 독자적인 예산편성권을 갖고 있으며, 국무총리에게 의안제출을 건의할 수 있다.

IV. 합의제 행정기관의 유형구분을 위한 정책방향

1. 합의제 행정기관의 현황분석 요약

현재 중앙행정기관으로 분류되는 12개 행정위원회들의 연혁, 기능 및 권한, 조직구조와 관리체계 등에 대한 분석결과 합의제 행정기관의 다양성과 이에 따른 합의제 행정기관에 대한 명확한 기준의 정립이 필요함을 확인할 수 있다. 물론 보다 정확한 유형구분과 설립기준을 마련하기 위해서는 개별 행정위원회에 대한 더욱 구체적인 분석이 필요하지만, 적어도 합의제 행정기관의 특성을 고려하여 그 유형이나 여타 정부위원회와의 구분기준을 명확히 규정하는 것이 바람직하다.

첫째, 기능적 측면에서 볼 때 비록 상대적이기는 하지만 비교적 여타 정부부처와는 독립된 기능을 수행한다고 볼 수 있는 기관은 감사원, 중앙인사위, 공정거래위, 금융감독위, 방송위 등이다. 이에 반해 부패방지위, 국가인권위, 국민고충처리위, 의문사위 등은 일반 정부부처와는 비교적 구분되지만 위원회 상호간에 유사한 기능을 수행하고 있으며, 특히 의문사위는 한시적 조직이라는 점에서도 여타 행정위원회와는 상이한 특성을 지니고 있다. 한편 중기특위 역시 중소기업청 등

않은 혼란과 갈등이 야기되고 방송관련정책의 종합조정이 곤란한 경우가 발생하고 있다.

32) 4개의 분과위원회는 법률에 규정된 위원회로서 방송발전기금관리위원회, 심의위원회, 시청자불만처리위원회, 방송평가위원회가 있다.

과의 관계를 고려할 때 독자적인 기능범위를 갖고 있다고 보기 어렵다. 청소년보호위는 어느 정도 독자적인 기능을 수행하고 있지만 사실상 의결 혹은 심의위원회로서의 특성이 강하며, 비상기획위 역시 관련 정부부처들간 협의기관으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.

둘째, 조직운영에 대한 위원장의 권한 내지 자율성 측면에서 볼 때 공통적으로 합의제 행정기관은 독자적인 법률안제출권은 없고, 대통령이나 국무총리와 같은 상급기관을 통해서만 가능하다. 하지만 예산편성 및 운영과 관련해서는 위원회마다 권한이 상이한데, 중소기업특별위원회, 의문사진상규명위원회 등은 중앙행정 기관으로 분류됨에도 불구하고 자체 예산편성권이 없다. 또한 조직(위원 및 사무처)구성이나 직원인사에 대한 위원장의 권한 역시 위원회마다 상이하다.

셋째, 조직구성에 있어서는 행정위원회마다 더 큰 다양성을 보이고 있다. 즉 위원회 구성방식이나 위원 및 위원장의 직급이 상이하여, 대부분의 경우 위원장은 장관급이지만 중소기업특별위는 장관급이지만 비상임위촉직, 국민고충처리위 역시 비상임위촉직, 비상기획위는 차관급, 청소년보호위는 별정직 1급으로 되어 있다. 더욱이 부위원장 및 상임위원의 직급까지 고려하면 위원회 구성방식은 더욱 다양하며, 특히 상임위원의 수가 1~2명에 불과한 경우 사실상 독임제 행정기관과 조직구조면에 있어 큰 차이가 없는 경우도 있다. 또한 위원 임명방식도 대통령이 전원 임명하는 경우, 대통령·국회의장·대법원장이 각각 추천 내지 임명하는 경우, 대통령과 국회의장이 임명하는 경우 등 상이한 모습을 보이고 있다.

넷째, 사무처의 인적구성이나 조직정원에 있어서도 위원회마다 상이하다. 즉 중앙인사위는 자체공무원 353명, 중기특위는 파견직원(공무원 내지 민간인) 20명, 의문사위는 자체정원 45명과 파견공무원 27명 등 72명, 부방위는 파견검사 1인을 포함 자체공무원 147명, 감사원은 자체공무원 892명, 공정위는 자체공무원 438명, 금감위는 자체공무원 70명, 고충처리위는 자체정원 91명과 파견공무원 82명 등 총 173명, 비기위는 파견군인·경찰 외에 자체공무원 83명, 청소년보호위는 총 53명, 국가인권위는 자체공무원 175명과 파견공무원 20명, 전문위원 16명 등 총 210명, 방송위는 자체직원이 총 195명인데 모두가 민간인 신분이다. 요컨대 조직정원이나 인적구성면에 있어 독임제 중앙행정기관에 벼금가는 경우도 있다.

2. 합의제 행정기관의 유형 및 설립기준의 개선방향

1) 합의제 행정기관에 대한 기준정립의 필요성

행정위원회 등 합의제 행정기관은 행정기관으로서의 특성을 지닌 정부위원회이기 때문에 여타 정부위원회와 달리 법령상 특별한 지위를 누리며, 기능이나 권한이 일반 독임제 행정기관에 준한다고 할 수 있다. 더욱이 현대 행정에 있어 복잡성과 전문성의 증대는 물론 독립성과 공정성에 대한 요구의 확대는 최근 합의제 행정기관의 중요성을 증가시키고 있다. 그러나 합의제 행정기관의 이러한 기능이나 권한, 현대 행정에서 차지하는 중요성 등에도 불구하고, 아직까지 합의제 행정기관의 구체적인 설립기준이나 유형, 여타 정부위원회와의 구분방안 등이 구체적으로 마련되어 있지 않다. 이러한 비체계적인 합의제 행정기관의 관리체계, 나아가 행정위원회를 포함한 정부위원회 전체의 비효율적인 관리체계는 정부위원회의 무분별한 난립으로 이어져 합의제 행정기관의 관리효율성을 저해하게 된다.

따라서 합의제 행정기관에 대해서도 일반 독임제 행정기관의 경우와 마찬가지로 그 유형과 설립기준 등을 명확하게 규정함으로써 여타 정부위원회와는 차별화된 관리체계를 수립할 필요가 있다. 즉 행정위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한범위나 기능을 고려할 때 여타 정부위원회에 비해 정부조직에서의 영향력이나 중요성이 높기 때문에 여타 정부위원회와는 차별화된 관리체계를 수립해야 한다. 나아가 행정위원회 중에서도 중앙행정기관의 지위를 갖는 경우에는 중앙행정기관 소속 행정위원회와 달리 그 유형이나 설립기준 등에 있어 더욱 엄격한 기준이 마련되어야 한다. 중앙행정기관으로서의 행정위원회와 중앙행정기관 소속 행정위원회를 동일한 행정위원회로 간주하기 어려운 측면이 있기 때문이다.

2) 합의제 행정기관의 유형과 설립기준 등의 정립방향

본 연구에서의 분석결과를 토대로 합의제 행정기관의 유형구분을 위한 몇 가지 검토기준을 제시할 수 있다. 즉 첫째, 기관의 수행기능과 권한범위, 둘째, 기관의 구성방식과 조직구조, 셋째, 기관운영의 특성 등을 기준으로 제시할 수 있다. 이러한 검토기준을 토대로 현행 행정위원회에 대한 보다 체계적인 분석을 통해 일반 행정위원회와 합의제 중앙행정기관으로서의 행정위원회를 보다 명확하게 구분할 수 있는 기준을 마련해야 한다.

이들 검토기준을 토대로 개개 행정위원회에 대한 보다 구체적인 분석을 통해 그 유형을 구분하고, 이러한 유형별로 관리체계를 재정립해야 한다. 그 하나의 대

안으로 일반 행정위원회와 중앙행정기관으로서의 행정위원회를 구분하여 후자의 경우 정부조직법 등에 이에 대한 설립기준, 유형 혹은 새로운 명칭 등 보다 구체적으로 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 가령 중앙행정기관의 지위를 갖는 행정위원회에 대해서는 ‘원(院)’이라는 명칭을 부여하고, 조직설립의 근거나 기준에 관해 법률에 구체적으로 규정하는 방안을 고려할 수도 있다.

물론 현재도 행정위원회를 중앙행정기관인 경우와 행정기관에 소속된 경우로 구분하고 있지만 기준이 모호하다. 따라서 기능과 권한, 조직특성 등에 대한 구체적인 분석을 통해 중앙행정기관으로서의 행정위원회에 대해서는 일반 행정위원회 혹은 다른 정부위원회와 달리 정부조직법 등에 그 유형이나 설립기준 등에 관해 보다 명확한 규정을 마련할 필요가 있다.

3. 향후 정책과제 : 합의제 행정기관의 설치기준과 유형의 법제화

현행 정부조직법에는 행정위원회 등 합의제 행정기관 설치에 관한 포괄적인 규정만 있고, 합의제 행정기관의 설립기준이나 종류 등에 대한 구체적인 기준이 마련되어 있지 않다.³³⁾ 이는 독임제 행정기관의 경우에는 부·처·청 등 그 종류와 근거를 명확히 규정하고 있는 점과 비교했을 때 보완되어야 할 점이다. 이는 그동안 행정위원회를 행정기관보다 정부위원회라는 차원에서 접근함으로써 행정위원회에 대한 구체적인 논의와 분석이 부족하였기 때문인 것으로 분석된다.

더욱이 정부조직법은 정부조직에 관한 기본법이므로 가능한 모든 정부조직의 설립기준과 유형을 보다 명확하게 규정할 수 있어야 하기 때문에, 행정위원회 등 합의제 행정기관을 포함하여 정부조직 관리체계에 대한 재검토를 통해 정부조직법에 합의제 행정기관의 유형과 설립기준 등 관련근거를 마련해야 할 것이다.³⁴⁾ 나아가 현행 합의제 행정기관 중 필요에 따라서는 이를 독임제 행정기관으로 전환하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 이와 더불어 방송위원회 등 소속이 불분명한 독립된 행정위원회의 설치근거를 명문화하기 위해 정부조직법 등에 독립규제 위원회의 설치에 관해 근거규정을 마련할 필요가 있다.

33) ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’은 위원회 관련규정을 개정하여 제20조제1항에서 자문위원회의 설치기준 3가지를 명문화하고 있지만, 이는 다른 상위법령에 규정된 정부위원회(즉 행정위원회)에는 적용되지 않는다.

34) 물론 정부조직법의 특별법으로서 (가칭) 합의제행정기관의설립에관한법률이나 (가칭) 정부위원회법 제정을 고려할 수도 있지만, 중앙행정기관으로서의 행정위원회에 관해서는 정부조직에 관한 일반법인 정부조직법에서 규정하는 것이 바람직하다.

V. 결 론

우리나라는 정부부문에 위원회 숫자가 많고, 특히 합의제 행정기관으로서 행정위원회는 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 그런데도 다양한 형태와 특성을 지닌 합의제 행정기관의 유형이나 설립기준 등에 대해 이론적 측면이나 실무적 차원에서 구체적 논의는 부족한 실정이다. 본 연구는 합의제 중앙행정기관인 12개 행정위원회의 현황을 ‘기능·권한’, ‘구조’, ‘운영’ 상의 특성을 기준으로 비교·분석하였다. 분석결과 기능이나 역할 측면에서 일부 합의제 행정기관은 독임제 행정기관과 같이 중앙행정기관으로서 독립적인 기능과 권한을 행사하고 있는 반면, 일부는 법령상 합의제 행정기관으로 분류되지만 사실상 자문위원회나 심의·의결위원회로서의 성격을 갖는 기관도 있었다. 또한 조직구성이나 운영상 특성에 있어서도 행정위원회별로 서로 다른 특성을 보이고 있다. 따라서 현재 중앙행정기관으로 분류되는 행정위원회를 전부 합의제 행정기관이라는 동일한 유형으로 분류하기에는 많은 무리가 따름을 확인할 수 있다.

요컨대 현재 법령상 규정이나 명칭으로는 합의제 행정기관이지만 실질적으로는 중앙행정기관으로서 지위를 누리고 있는 행정위원회들이 존재하며, 반대로 사실상 자문위원회나 의결위원회와 유사한 경우도 다수 존재하고 있다. 따라서 향후에는 관련 행정위원회가 수행하는 ‘권한·기능(준임법권, 준사법권, 정책결정권, 행정권 등을 행사하는 지 여부)’, ‘구조(위원장 직급, 상임위원수 및 직급, 위원수, 사무처구성 현황)’, ‘운영 특성(독립적인 조직·인사권, 예산편성권, 법령제정권 행사 여부 및 소속 직원의 구성비율 등)’ 등을 체계적으로 분석하여 합의제 행정기관을 새로이 재편하는 방안을 강구해야 할 것이다.

예를 들면, 특정 위원회가 수행하는 기능이 준임법권·준사법권으로 합의제 행정기관으로서의 특성을 지니지만, 규모나 운영특성이 중앙행정기관에 버금가는 위원회라면 ‘원(院)’이라는 명칭과 지위를 부여하고, 설립 기준이나 유형을 관련 법령에 보다 구체적으로 명시하는 등의 제도개선책을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 정부조직관리의 효율화와 함께 합의제 행정기관이 실질적으로 수행하는 기능과 지위에 상응하는 의무와 책임을 다하게 함으로써 행정의 민주성과 책임성을 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 감사원.(2003). 「정부위원회 설치 및 운영실태」.
- 하태수.(2004). 공정거래위원회의 성장에 대한 분석. 「한국사회와 행정연구」, 15(2), 225~254.
- 김병섭.(2002). 부패방지위원회의 독립성. 「행정논총」, 40(4).
- 김병섭 · 박광국 · 조경호.(2001). 「조직의 이해와 관리」, 서울 : 대영문화사.
- 김유환.(1996). 행정위원회제도에 관한 연구. 「미국현법연구」, 123~167.
- 김근세 · 오수길 · 정용일.(1998). 한국 중앙행정기구 변화의 정치경제. 「한국행정학보」, 31(3), 73~92.
- 김호섭.(2004). 국정과제위원회: 실태, 미지의 성과, 그리고 과제. 「한국조직학회보」, 1(2), 57~80.
- 박동서.(1997). 「한국행정론」, 서울 : 법문사.
- 백완기.(1996). 「행정학」, 서울 : 박영사.
- 유종해.(2000). 「현대조직관리」, 서울 : 박영사.
- 이종수 · 전주상 · 김철.(2003). 「정부위원회의 효율적 운용방안」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이명재.(1996). 한국 행정사 위원회제도의 실태분석. 「사회과학연구」, 제9호, 상명 대학교, 161~189.
- 이환범.(2002). 공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의. 「행정논총」, 40(1).
- 오세덕.(1975). 우리나라 위원회제도의 문제점과 개선방향, 「경희법학」, 13(1), 경희 대학교.
- 정용덕 외.(1999). 「신제도주의 연구」, 서울 : 대영문화사.
- 조석준.(1999). 「조직학강의」, 서울 : 서울대출판부.
- 정홍익 · 김호섭.(1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정 학보」, 25(2).
- 한국행정학회. 행정학전자사전(<http://www.epadic.com>).
- 행정자치부.(2003). 「불합리한 정부위원회 정비」, 행정자치부 혁신분권추진단.
- Urwick, Lyndall F.(1950). Committees in Organization, London: British Institute of Management.
- Pfiffner, John M. & Robert V. Preisthus.(1946). Public Administration(revised edition), NY: Ronald Press.
- Wheare, K. C.(1955). Government by Committee, London: Oxford University Press.
- 각 행정위원회 인터넷 홈페이지.
- 각 행정위원회 국정감사 보고자료.

Abstract

A Study on the Actual Conditions of the Board-Style Administrative Organizations for classifying types of them

Seok-Hee Park · Jin-Woo Jeong

The discussions on the types and establishment criteria of the Board-Style Administrative Organizations including Administrative Committees have been just a few in theoretical and practical aspects, although they have a variety of types and attributes. In compared to Advisory Committees or Deliberative Committees, Administrative Committees categorized as Board-Style Administrative Organizations are generally regarded as Central Administrative Organizations equal to Hierarchical Administrative Organizations(Department[Bu], Agency[Cheo], Office[Cheong]). But although the Board-Style Administrative Organizations have various functions and authoritative powers, structural and operational attributes, related statutes including Government Organization Act are just indistinctly ruling the types and the establishment criteria of them. And so this paper has analysed the actual conditions of twelve Board-Style Administrative Organizations among 35 Administrative Committees focusing on their ‘functions or authoritative powers’, ‘organizational structures’ and ‘organizational operations’. On a basis of these analyses, this paper has outlined the general policy alternatives for classifying types of them

【Key words : Board-Style Administrative Organization, Administrative Committee, Government Committee, Central Administrative Organization】