

# 문화재위원회 설문조사 분석

김 홍 열 (문화재청 문화재정책과)

## I. 서 론

## II. 설문조사 결과 분석

- 조사방법
- 조사결과분석
- 종합평가

## III. 결 론

이 논문은 문화재청의 자문기구로서 문화재위원회에 대한 위원들의 인지도(참여효과, 정책효과, 운영상의 문제점 등)를 측정하기 위하여 116명의 전현직 위원(전직 42명, 현직 74명)이 제공한 설문조사 결과를 실증적으로 분석한 것이다.

조사결과에 의하면, 문화재위원회가 태도효과가 비교적 높을 뿐만 아니라, 정책효과에 있어서도 상당히 영향력을 행사하는 것으로 나타났으며, 전문 지식의 제공처로서 공정성, 대표성, 합리성을 기하는 민주적 기구임을 자임하고 위원들의 자질을 높이 샀다.

그러나, 위원들은 위원 선정 및 절차의 혁신과 심의안건 검토시간 및 의견교환의 부족 그리고 집행결과의 환류(평가, 보고)가 미흡함을 강하게 지적하고, 단순 반복적인 민원성 안건의 상정에도 상당한 불만을 나타냈다.

아울러, 문화재위원회가 의사결정 수준의 「심의기구」가 아닌 정책결정 수준의 「의결기구」로서 그 법적지위가 강화되기를 희망했으며, 심의단계는 전문위원회를 거쳐 문화재위원회(분과위원회)로 종료하는 2심제의 선호와 함께 회의록 작성에는 전적으로 동의하나 공개는 불필요하다는 응답이 압도적이었다.

이와같은 문제상황은 행정관료의 책임이 보다 크겠지만, 적어도 위원과 행정관료의 엇갈린 기대의 상호작용에서 비롯된 면도 있다는 점에서 위원과 행정관료를 위한 높은 윤리규정과 위원 선정 절차의 공정성, 투명성이 확보될 때에 기타 논리적으로 가능한 제도 및 운영상의 실천방안이 현실성을 지니게 될 것이다.

그리고 보다 구체적인 실천방안으로는 우선 1회에 심의안건을 종료하는 관례를 버리고 소위원회 또는 전문위원회를 통한 폭증하는 안건처리의 효율성을 기하는 동시에 안건의 내용이나 중요성에 비추어 필요한 경우 지속적인 회의운영을 제도화하고, 공무원들에 의한 일방적 자료제출을 통제하고 통보한 회의자료 및 검토시간 확보를 위한 지원체계를 확립하는 한편 위원들의 무책임한 발언이나 이권확보를 위한 발언 등 대외적 책임을 결여한 행태를 방지하기 위하여 원칙적으로 회의내용과 의견내용을 대외적으로 공개해야 한다는 점을 제시할 수 있겠다.

주제어 : 문화재위원회, 심의기구, 설문조사, 정책효과, 태도효과

행정의 궁극적 이념은 민주성과 능률성을 최대한 조화롭게 달성하는 것이다. 어느 나라도 양자의 완전한 조화를 달성한 예가 없을 만큼 행정에 있어서의 민주성과 능률성의 조화는 참으로 어려운 과제이다. 행정에 있어서 능률성은 행정관료의 몫이라고 본다면 민주성은 합의제기구로서 위원회 몫으로 볼 수 있다.

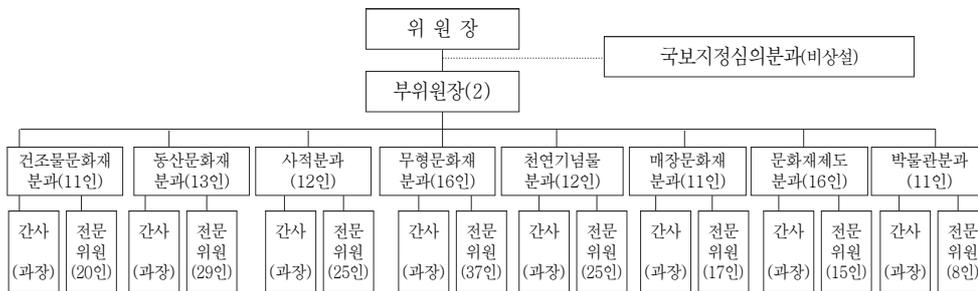
위원회는 전문가로 구성되므로 전문성이 있고 전문분야의 대표이므로 대표성이 있으며 이들이 모여서 토의하고 합의하여 의결하므로 민주성을 지니게 된다. 행정이 전문화, 복잡화된 오늘날에 있어서 전문성, 대표성, 민주성을 골고루 지닌 위원회야말로 행정에 있어서 아주 유용한 기구라 할 수 있다.

요컨대, 위원회는 적어도 이론적으로는 민주주의의 이론을 둘러싼 논쟁뿐 아니라 현대행정직이 직면하고 있는 관료주의와 민주주의간의 갈등으로부터 파생되는 이론적, 경험적 문제들을 조화시킬 수 있는 제도적 장치로서 잘 '구조화'만 된다면 정책의 질을 높이는데 효율적으로 활용할 수 있기에 그 유용성이 더욱 두드러지고 있다.

문화재정책은 일반행정과는 달리 문화재라고 하는 보존공물(保存公物)을 대상으로 하고 있어서 고도의 전문적 지식과 기술, 학구적 소양이 겸비된 연구적 성격을 띤 특수정책이므로 전문가의 고증과 자문이 필수요건이 된다. 이러한 관점에서 각계 전문가로 구성된 「문화재위원회」<sup>1)</sup>는 문화재정책 결정과정에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

이 논문은 문화재위원회가 실정법상 문화재정책의 의사결정과정에서 차지하는 중요성에도 불구하고 문화재정책의 합리화를 위하여 형식적으로 운영하고 있다는 등의 비판적 여론이 없지 않다는 점에서, 이 위원회에 직접 참여한 위원들을 대상으로 한 설문조사를 통하여 문화재위원회의 실태를 실증적으로 분석 평가함을 목적으로 하였다.

1) 문화재위원회 도해(위원장 및 부위원장은 분과위원장이 겸임)



\* 정원 90인, 현원 85인이며 겸임 17인 포함 102인이 8개분과에 배정됨.

## 설문조사 결과 분석

### 1. 조사방법

설문조사는 1997년 이후 위촉한 전·현직 문화재위원 152명을 대상으로 2003년 10월 20일부터 11월 29일까지 우편통신방법(Mail Survey Method)으로 실시하였으며, 조사에 응답한 위원 116명의 설문내용이 분석의 대상이 되었다.

설문조사 대상은 현직위원이 2003년 5월부터 활동한 관계로 경험이 짧은데다가 현직 위원 85명 중 초임이 62명에 이르기 때문에 분석의 오차를 줄이기 위하여 1997년 4월 26일 위촉되어 활동했던 전직(前職)위원으로 확대하였다.

표준화된 설문지는 문화재위원회 참여에 대한 위원들의 욕구, 태도 및 관심도, 위원회의 운영실태, 그리고 위원회의 효율적 운영을 저해하거나 활성화하는 요인 등을 묻는 항목으로 구성하였다. 응답의 타당성을 점검하기 위하여 폐쇄형 질문(객관식 문항)과 개방형 질문(경험에 비추어 기술하는 주관식 문항)이 함께 사용되었다.

설문 문항의 수에 있어서는 폐쇄형 질문이 27개이며 표시해야 하는 항목이 69개로 상당히 많은 편이었고 말미에 개방형 질문 1개를 1쪽으로 넣었기 때문에 결과적으로 총 28개 질문에 70개 문항을 답하도록 구성하였다.<sup>2)</sup>

앞으로 전개되는 설문지 분석에 있어서 각 항목마다 「계」가 다르게 나타날 것이다. 이는 설문지 기술시 기표(V, O)를 빠뜨리는 경우가 있고 항목별 1개의 응답이 아닌 복수 응답이 있었던 관계로 응답인원을 초과하기도 하고 부족하기도 하다.

이 설문지 분석은 응답위원들의 인지를 분석하는 것 외에 위원들의 인식과 실제간의 승리(乘離)를 분석하기 위하여 필자의 경험, 직관 및 개인적 논리를 사용하였다.

2) <설문응답 위원 특성>

(단위 : 명, %)

분 류	인 원	비 율	분 류	인 원	비 율
① 성별	116	100	③ 직업별	116	100
- 남	97	84	- 내학	93	80
- 여	19	16	- 석유기관	16	14
② 연령	116	100	- 공공기관	6	5
- 40~ 3	4	4	- 기타전문인	1	1
- 50~ 3	41	35	④ - 1직별	116	100
- 60~ 3	59	51	- 남직	74	64
- 70 이상	12	10	- 일직	42	36

설문조사결과 대상위원 152명(현직 85명, 전직 67명) 중 사망, 이사, 장기 해외출장 등으로 인한 응답불능위원(17명), 응답을 거부하거나 기타 사정으로 응답하지 않은 위원(19명) 등 위원 36명을 제외하고, 최종설문에 응답한 116명 위원이 분석의 대상이 되었다. 따라서 응답불능위원(17명)을 제외할 때 응답이 가능했던 위원(135명) 중에서 응답한 위원(116명)의 비율은 86%이다.

※ 이 설문조사에 응답해주신 문화재위원회 감사드립니다. 각계 각층의 지도인사로서 바쁜 와중에도 불구하고 많은 항목의 설문에 응대해주셔서 이 논문의 질적 향상과 구성의 다양성을 이루게 되었다.

응답에 있어서 부담감을 제거하고 진솔한 응답을 유도하기 위하여 응답내용의 선택항목에는 반드시 '잘 모르겠다'를 제시하였다. 이는 설문문항에 대하여 응답하기 싫거나 응답이 곤란하거나 설문문항의 내용을 이해할 수 없을 때에 응답할 수 있도록 유도하기 위해서이다. 이러한 제시가 없을 경우 응답이 곤란한 사유로 응답을 하지 않은 것인지 혹은 설문 문항을 빠뜨린 것인지를 파악할 수 없다.

결국 '잘 모르겠다'의 문항 삽입은 응답 유무의 심리적 자세를 확인하기 위한 것으로 응답의 적실성을 높여 주었다. 어쨌든 이 설문조사는 일반적으로 실시하는 통계학적 검증으로 이루어져 있지는 않으나, 응답의 빈도(%)가 1인당  $\pm 0.86\%$ 의 오차로서 문화재위원회의 실태 및 문제점을 파악하는 기술적(記述的) 자료로서 받아들여질 수 있을 것이다.

이 설문조사에는 고려해야 할 「윤리적 개념」이 있다. 문화재청 행정관료인 필자가 공개적으로 설문한 것이어서 위원들로 하여금 이 설문결과가 문화재청의 정책적 자료로 바로 연결되는 것이 아닌가하는 심리적 부담감을 줄 수 있어서 문화재청에 유리하게 응답할 개연성이 있다는 문제 제기가 가능하다. 이와 같은 문제제기는 응답위원들의 높은 사회적 지위와 고매한 경륜 등을 고려할 때 우려할 수준(변수)은 아닐 것이다.

## 2. 조사결과 분석

### (1) 위원 자질

위원의 전문지식은 행정관료와 필적할 수 있는 가장 강력한 무기의 하나이며 이를 확실하게 보여주기 위해서는 심의 활동에 열심히 참석하여 전문성과 성실성을 보여야 한다. 그래야 자신의 전문분야로부터 지지를 받고 자신의 전공집단을 대변하고 대표성을 획득할 수 있다. 그러므로 위원의 위촉 방법이나 대표성 확보는 정책효과 뿐만 아니라 위원회의 정당성을 부여하는데 중요한 역할을 한다.

설문 <표 1>에서 살펴보면, 위원들의 전문지식, 참석률(성실성), 관심도, 대표성이라는 측면에서 상당히 긍정적인 면모를 갖추고 있는 것으로 나타났다.

위원들은 상기한 4개 분야에서 80%가 '매우 높다'(23%) 또는 '높은 편이다'(58%)로 응답함으로써 위원 대부분 높은 수준의 자질을 갖추고 있었다. 특히 전문지식의 수준이 높게 나타난 것은 위원회에 참여하고 있는 위원들 대부분이 대학교수(2003년의 경우 77%, 전체 설문 응답인원의 경우 80%) 또는 전문연구기관에 재직하는 지도층 인사임을 감안할 때 쉽게 이해가 가는 부분이다.

<표 1> 위원의 자질

[단위 : 명, (%)]

항 목	응 답 (빈 도)						계(%)
	매우높다	높은 편이다	보통이다	낮은 편이다	매우 낮다	잘모르겠다	
① 전문지식	29 (25)	74 (64)	10 (8)	2 (2)	-	1 (1)	116 (100)
② 회의 참석률	27 (23)	69 (60)	15 (13)	2 (2)	-	2 (2)	115 (100)
③ 위원회 관심도	36 (31)	58 (50)	15 (13)	4 (4)	-	2 (2)	115 (100)
④ 전공별 대표성	13 (11)	66 (58)	28 (24)	7 (6)	-	1 (1)	115 (100)
계 (%)	105 (23)	267 (58)	68 (15)	15 (3)	-	6 (1)	461 (100)

<문항> “일반적으로 문화재위원의 전문지식, 참석률, 관심도 그리고 전공별 대표성은 어느 정도라고 보십니까?”

그러나 위원들의 전문성이 높다고 해서 반드시 문화재정책이나 문제점을 심의하는데 적합한 전문지식을 소유하고 있다고는 할 수 없다. 설문에 ‘단순한 전문지식이나’ 아니면 ‘문화재위원회에 적합한 전문지식이나’를 명시하지 않았기에 위원들은 전자(前者)를 기준으로 응답하였을 가능성이 큰 것으로 보여지기 때문이다.

또 하나, 「대표성」 측면에서 다른 항목보다 상대적으로 낮은 수치가 나온 것은 위원위촉과 관련된 것으로 해석될 수 있다. 문화재정책에 지지적 입장이었거나 그럴 가능성이 있는 인사를 위원으로 위촉했을 가능성은 ④ 항목 전공별 대표성이 ‘매우 높다’(11%)가 ①②③ 항목 각각 25%, 23%, 31%보다 훨씬 낮은 점과 ‘낮은 편이다’(6%)라고 대표성에 부정적으로 굳이 응답하는 데에서 그 근거를 찾을 수 있다. 개방형 응답에서도 ‘위원 선정’ 문제를 가장 많이 제기하고 있어 더욱 그러하다.

문화재위원회에 적합한 전문지식인지를 묻는 설문<표 2>를 살펴보면, 위원의 학문적 측면에서의 수준은 비교적 높은 것으로 나타났다. ‘탁월’(24%) 또는 ‘적당하다’(63%)를 합하면 87%(102명)로써 위원위촉 결과에 대한 긍정적 평가로 볼 수 있다.

그러나 응답위원 10%(11명)가 위원의 학문적 수준이 ‘적당하지 않다’고 답한 결과를 간과해서는 안 된다. 일반적으로 어떤 제도나 정책은 문제상황이 전체적으로 발생해서가 아니

<표 2> 위원의 학문적 수준

문 항	응 답 (빈 도)
“문화재위원들의 학문적 측면에서의 수준은 어떻다고 보십니까?”	① 탁월하다. 28(24)
	② 적당하다. 74(63)
	③ 적당하지 않다. 11(10)
	④ 잘 모르겠다. 4(3)
계(%)	117(100)

라 부분적인 비합리적 요소를 간과함으로써 과묵으로 흐를 수도 있다는 점에서 볼 때 응답 위원 10%에 불과하지만 위원선정의 문제점으로 지적하는 대표값으로 해석해도 무리가 아닐 것 같다.

(2) 정보 및 자료의 획득

정보의 질과 양은 심의의 충실성을 좌우하는 중요한 요소가 된다. 실제에 있어서 문제 파악에 필요한 정보가 부족하고 중요성 판단에서 편견이나 선입견이 작용하기 때문에 문제를 잘못 정의하는 「제3종 오류(과오)」(Type III Error)를 범할 수 있어 신중을 기해야 한다.<sup>3)</sup>

위원들이 전문지식을 갖추었다 해도 정책문제에 대한 정보나 자료가 부족한 경우 위원회 운영이 형식적으로 흐르기 쉽다. 정보가 부족할 경우 위원들은 이론적 혹은 피상적인 논의로 일관하거나 정부대안에 동조적인 발언을 할 수밖에 없기 때문이다.<sup>4)</sup>

<표 3> 위원의 정보 및 자료 획득

문항	“문화재위원회의 안전 심의에 필요한 정보가 어느 정도 제공받고 있다고 생각하십니까?”	“그동안 문화재위원회에 참여한 결과로서 문화재청 활동에 대하여 보다 많은 사실을 알게 되었습니까?”		
응답 (빈도)	① 매우 충분	3(3)	① 많이	50(43)
	② 충분	44(38)	② 조금 더	51(44)
	③ 보통	47(41)	③ 별로 달라진게 없다.	15(13)
	④ 불충분	19(16)	④ 더 적게	-
	⑤ 매우 불충분	1(1)	⑤ 잘 모르겠다.	-
	⑥ 잘 모르겠다.	1(1)		
계(%)	115명(100)	116명(100)		

설문 <표 3>(좌측)을 살펴보면, 안전심의에 필요한 정보가 ‘충분’ 또는 ‘매우 충분’하다고 응답한 위원이 각각 38%와 3%로 나타난 반면 ‘불충분’, ‘매우 불충분’하다고 응답한 위원은 17%에 불과했다. 이는 우리나라 정책담당자들이 필요한 정보제공을 회피하고 있다는 종래의 주장을 무색하게 하는 것으로써 다소 기대 밖의 결과였다.

「문화재청 활동」(<표 3> 우측 참조)에 대한 위원들의 지식에서도 비슷하게 나타나고 있는 것으로도 뒷받침되고 있어서 문화재청 행정관료들의 입장에서는 고무적일 수 있다.

3) W. Dunn 「Public Policy Analysis」(Englewood Cliffs, Prentice Hall 1981) p.109, 정정길 「정책학원론」(대명출판사 1999) p.310

4) 조석준, 「한국행정학」(박영사 1998) p.257

5) 조석준, 앞 책 p.257

그러나 ‘많이’ 알게 된 위원이 43%, ‘조금 더’ 알게 된 위원이 44%였으나, ‘전혀 달라진 게 없다’고 극단적으로 응답한 위원이 13%나 있었음은 유의하여야 할 부분이다.

설문의 내용이 위원들 자신에 관한 평가를 묻은 것이기에 위원들이 실제보다 다소 과장된 응답을 하였을 가능성은 있으나, 개방형 질문에서 이에 대한 부정적 응답이 극소수였다는 점이 동조적으로 참고될 수 있다.

### (3) 문화재위원회 위상 인지

문화재위원회는 위원회 유형상 「심의위원회」로서 법령의 필요적 심의사항을 심의함으로써 문화재정책에 있어서 합의제 참모기구로서의 역할을 수행해 왔다. 문화재위원회의 의사결정은 의결위원회로 이해될 정도로 문화재정책에 그동안 대체로 여과없이 반영되어 왔음은 주지의 사실이다.

그러나 문화재위원들은 심의의결에 있어서 당해 행정관청인 문화재청의 정책의지가 무엇인지를 의안을 통해서 읽을 수 밖에 없어서 불확실할 뿐만 아니라 문화재청의 정치적 조정 요청이 가끔 제기되는 관계로 위원들의 의사결정에 갈등이 있음을 토로하고 있다.

심의안건에 있어서도 정책적 사항이나 연구·개발 분야의 중장기 계획 등을 문화재위원회가 직접 조사·연구하고 심의 검토해야 함에도 행정관청에서 일방적으로 수립·추진하고 보고로 끝내기 때문에 문화재위원회는 행정적·의례적 기구로서의 형식적 역할만 수행한다는 극단론까지 제기되고 있다.

그러므로 문화재위원회의 격을 높여 위상을 새로이 정립함으로써 현행의 불확실성을 해소하고 나아가 소신있는 확고한 의사결정을 행사하도록 해야 한다는 의견이 위원 등 문화재계 일부에서 꾸준히 제기되고 있다. 또한 소속 사무국이 없어 위원들의 집합된 의사결정을 모을 수 없는 불편함을 해소하기 위해서도 위상이 강화되어야 함을 지적하고 있다.

문화재정책에 전문적·기술적 기능을 충분히 반영하기 위해서는 문화재위원회가 심의위원회 수준으로는 미흡하므로 의결위원회 내지 행정위원회로 위상을 높여 문화재정책에 관한 모든 것을 문화재위원회에서 의결·결정하여야 한다고 주장이다.

문화재위원회는 의결결과를 가지고 행정관청을 구속할 수 없기에 분명히 의결기구는 아니다. 심의위원회는 법령에 열거된 필요적 심의사항을 반드시 자문하여야 하는 점에서 단순히 선택적으로 안건을 부의받는 일반 자문위원회와는 다르다하여 ‘심의’라는 용어를 넣어 「심의위원회」로 규정하여 구분하고 있다.

심의위원회가 필요적 심의사항을 거치지 않는다고 해도 자문에 불과한 심의기구가 행정관청에 무슨 영향을 미치겠는가 라는 문제에 직면하게 되면 결국 심의위원회도 단순한 자

문위원회와 다를 바 없다.

자문위원회의 한 유형인 의결위원회 역시 그 의결은 의사결과로 매듭지어져 행정관청이 그대로 시행하도록 법적 효력이 보장되어 있다고는 하지만, 자신이 집행하지 못하는 한 당해 행정관청이 집행을 유보할 경우 속수무책일 뿐이다. 이와 같이 자문, 심의, 의결위원회는 결국 모두 「자문기구적」 성격이므로 실정법에서는 자문기구로 분류하고 있다.

문화재위원회의 위상에 대한 위원들의 불명확한 인지는 자문(심의)목표의 달성을 저해할 뿐만 아니라 위원들의 활동에 있어서 갈등 내지는 충족되지 못한 기대로 인하여 위원들의 좌절을 불러일으킬 수 있다.

설문 <표 4>에서 위원회제도에 대한 기구별 성격을 「예비정보」로 제공하면서 문화재위원회의 현재 법적 지위가 무엇인지 이능가를 질문하였으나 40%만이 심의기구임을 올바르게 인지하고 있었다. 그러나 폐쇄형 설문문의 내용이 모호하여 응답위원들로 하여금 양면적 해석을 유도하였을 가능성이 있다. 대체로 바람직한 법적 지위나 성격을 염두에 두고 응답하였을 가능성이 큰 것으로 보여진다.

<표 4> 문화재위원회 위상 인지 ( I )

항 목	응 답 ( 빈 도 )						계 (%)
	고문기구	조사기구	자문기구	심의기구	의결기구	독립행정 위 원 회	
① 법적지위	5(4)	1(1)	11(9)	48(40)	46(38)	10(8)	121(100)
② 바람직한 법적지위	2(2)	7(6)	6(5)	26(22)	55(46)	23(19)	119(100)

예 비 정 보

- 고문기구 : 특정정책 분야에 한하여 그 분야의 경험이 출중한 원로인사로 구성된 자문적 기구
- 조사기구 : 정부의 각종 정책에 필요한 자료의 수집, 조사, 연구를 전담하는 기구
- 자문기구 : 정부의 주요정책의 입안, 계획수립, 시행에 있어서 각계인사를 참여시켜 전문적 의견을 청취·반영할 필요가 있는 경우 자문하기 위하여 임의로 구성하는 기구
- 심의기구 : 정책결정이나 행정처분에 앞서 사전심의의 필요성에서 설치하는 기구이나, 법적으로 의사결정이 행정관청을 구속하지 못하는 점에서 자문적 기구에 속함.
- 의결기구 : 국민의 권라·의무와 관련된 사무에 관하여 공정신증을 기할 필요가 있는 경우에 구성하며, 의결권이 주어지지만 결정된 권한을 독립적으로 대외에 표시할 수 없기 때문에 역시 자문적 기구 수준임. 다만 의사 결정은 행정관청을 구속하는 까닭에 그 의사결정은 반드시 반영되어야 한다는 점에서 자문기구나 심의기구와는 다름.
- 독립행정위원회 : 의결기구에다 행정관청의 권한을 동시에 독립적으로 행사할 수 있는 독자적 조직을 갖는 기구로서 위원은 공무원 신분을 갖게되며, 사무국 조직을 두게 됨

<문항> “문화재위원회의 성격과 바람직한 기구의 종류는 무엇이어야 하는지요?”

〈표 5〉 문화재위원회 위상 인지(Ⅱ)

문항	“문화재위원회의 바람직한 법적 책임의 범위는 어떠하여야 하는지요?”		“문화재위원회는 NGO적이어야 합니까?”	
응답 (빈도)	① 있어야 한다	37(32)	① 그래야 한다	7( 6)
	② 어느정도는 있어야 한다	44(39)	② 꼭 그럴 필요는 없다	42(36)
	③ 도덕적 책임만 있어야 한다	18(16)	③ 의결기구가 되어야 한다	46(40)
	④ 없어야 한다	6(5)	④ 오히려 독립행정위원회가 되어야 한다	16(14)
	⑤ 자문일 뿐이다	8(7)	⑤ 잘 모르겠다	5( 4)
	⑥ 잘 모르겠다	1(1)		
계(%)	114명(100)		116명(100)	

위원들이 희망하는 위원회의 법적 지위는 의결기구임이 드러났다. 설문 <표 4>에서 ‘바람직한 법적지위’가 의결기구(46%)로 나타났고, 설문 <표 5>(우측) 문항에서도 ‘의결기구가 되어야 한다’(40%)로 나타나 거의 일치하기 때문이다.

이를 더욱 명료하게 해주고 있음은 설문 <표 5>(좌측)문항에서 ‘위원회의 법적 책임의 범위에 대하여 위원들의 32%가 법적책임을 져야 한다’라고 답변한 데 있다. ‘어느 정도는 있어야 한다’(39%)는 ‘책임이 없어도 괜찮다’라는 의미로서 확신없는 응답이었으므로 나머지 ‘없어야 한다’(5%), ‘도덕적 책임만’(16%) 및 ‘자문 정도’(7%)를 더할 경우 67%에 이르고 있어서 법적책임에 대하여 상당수 위원들은 부담으로 느끼고 있음을 알 수 있다. 그러므로 위원 대부분이 법적 부담을 덜 느끼는 의결위원회를 선호한 것으로 판단된다.

위원들이 자기가 소속한 기구에 대해서는 대체로 보다 확대·해석하는 경향이 있다는 일 반론적 측면에서 보더라도 ‘독립행정위원회가 되어야 한다’는 응답이 8, 19%(<표 4> ①② 참조)에 머물고 있는 결과가 이를 뒷받침하고 있다.

독립행정위원회를 선호한 위원이 문화재위원회 각 분과(8개분과)에 1~2명 정도가 포진한 셈이며, 이들이 위원활동과 인지된 사항과의 불일치를 경험할 경우 문화재정책에 대해 부정적 태도를 견지할 것 같다. 이는 최근의 NGO단체<sup>6)</sup> 등 활발한 시민정신의 발현과 함

6) NGO(Non Government Organization : 비정부단체)란 용어는 유엔(UN)에서 처음 사용했다. 유엔에 다양한 부속기구들이 생겨나고 동시에 국제사회에서 민간단체들이 활발한 활동을 벌이면서 유엔기구들은 정부기구가 아닌 민간단체들과도 파트너십을 형성하게 되었는데, 이때 민간단체로서의 용어로 NGO가 사용되었다.(송영주 「환경정책결정과정에서의 NGO의 역할분석」 연세대 석사논문 2000) \* NGO는 시민사회의 자발적인 행동을 기초로 하여 공익을 추구하는 기구이다. NGO는 ① 이익보다는 공익을 추구하며 ② 정부 및 시장부문과는 독립적으로 운영되며 ③ 비영리를 추구하는 동시에 잉여금의 배분 금지조항도 적용 받으며 ④ 내부운영의 자치적 기능을 추구하고 ⑤ 시민의 자발적 참여를 전제로 한다. NGO가 시민사회의 의견을 모으고 각종 사회문제에 대하여 견해를 표명하고 공익을 위해 정부 정책결정과정에서의 참여는 참여민주주의를 위해서도 필요하다. 최근에는 NGO의 위상이 급부상하면서 많은 고급인력들이 NGO를 지망하고 있어 NGO 내부의 민주성과 대표성 확보가 안정화 되어가고 있으므로 더욱 그 위력을 발휘할 것으로 전망된다. (체경석 외 3인 「정책학원론」 대왕사1999) 이제 NGO는 「제3부문(The third sector)」 또는 「제5의 권력」으로 불릴만큼 시민단체의 사회적 위상이 높아지고 있으므로 NGO가 정책결정과정에 미치는 영향은 갈수록 증대될 것이다. 정책의 의제선정단계에서부터 정책결정, 집행, 평가에 이르기까지 이제 NGO를 빼고는 그 어느 것도 이야기할 수 없게 되었다. 문화재정책 결정과정에 있어서도 「문화재전문NGO」와 상호보완을 통해서 유대를 강화해야 할 것으로 본다.

게 시대감각을 조명한 것으로 해석된다.

여기서 유의하여 이해하여야 할 사항은 문화재정책은 내용이 학술 연구적 성격을 지닐 뿐이지 그 영역은 행정영역이라는 점이다. 그러므로 문화재위원회는 행정위원회가 될 수 없는 것이다.

#### (4) 심의안건 인지

위원이 심의하는 안건의 내용이나 중요성에 따라 그 정책효과는 달리 나타나므로 중요한 정책적 사안을 다룰 때 보다 큰 정책효과를 기할 수 있다. 위원들은 문화재위원회 안건의 중요성과 함께 반드시 전문적 지식과 기술이 있어야 심의가 가능하다는데 의견을 모으고 있다.

먼저 설문 <표 6>(좌측)을 살펴보면 심의안건의 중요성은 응답위원 95%(110명, ①②)가 인지하고 있다. 설문문항의 의미는 현재 상정되고 있는 안건에 대한 평가를 제시하면서 혹여 발생할 혼선을 방지하기 위하여 ‘보고사항 및 검토사항 제외’의 단서를 추가했음에도 불구하고 위원들은 심리적으로 안건의 중요성을 강조하고자 원론적인 응답을 강행한 것으로 해석된다.

물론 중요안건이 상당수 상정되고 있음은 틀림없으나 일반안건도 상정되고 있음을 감안할 때 비율 95%는 납득하기 어려운 높은 비율이라는 점에서 이 설문 문항은 오류가 있는 항목으로 판단된다. 응답위원의 5%(6명)는 문항의 요구대로 충실히 응답하고 있으나 심의안건이 ‘일상적’임을 지적하고 있다. 심의의안을 보는 각도도 위원마다 다를 수 있다. 그러나 5%의 응답위원은 심의의안이 사회적·정책적 중요한 안건이 더 많이 상정되기를 절타하는 의미에서 심의의안 전체를 ‘일상적’으로 표현했을 개연성이 짙다.

한편 설문 <표 6>(우측)을 보면 문화재정책의 핵심사항인 심의안건은 전문적 지식과 기술이 반영되어야 함을 응답위원 65%(75명)가 동의하고 있으며, 반면에 안건의 내용이 ‘경험으로 심의가 가능하다’는 응답이 최소 25%~최고 34%(40명, ②③)로 나타났다.

<표 6> 심의안건 인지

문항	“회의안건의 내용에 대한 인식, 평가의 정도는 어떠하신지요?” (단, 보고사항 및 검토사항 제외)	“문화재 위원회의 안건에 대하여 어떻게 생각하십니까?” (단, 보고사항 및 검토사항 제외)
응답 (빈도)	① 매우 중요 51명(44)	① 전문적 지식이나 기술이 있어야 이해가 가능하다. 75명(65)
	② 중요 59명(51)	② 일반적 지식이나 경험으로도 이해가 가능하다. 18명(15)
	③ 일상적 6명( 5)	③ 위 ①번과 위②번이 각각 반 정도이다 22명(19)
	④ 매우 일상적 -	④ 안건이 모호하여 잘 알 수 없다. 1명(1)
	⑤ 잘 모르겠다 -	
계(%)	116명(100)	116명(100)

〈표 7〉 심의안건 수준

문항	“회의안건에 대한 사전 검토에 누가 가장 많은 영향력을 행사한다고 보십니까?”		“회의에 상정하는 안건의 내용이 의제로서 적정 수준은 된다고 생각하십니까?”	
응답 (빈도)	① 상근전문위원	50(42)	① 적정하다	60(52)
	② 담당과장	25(21)	② 부적절한 게 가끔 있다.	47(40)
	③ 담당계장	5( 4)	③ 부적절한 게 많다.	6( 5)
	④ 학예연구관	6( 5)	④ 잘 모르겠다.	3( 3)
	⑤ 담당국장 등 상부층	0		
	⑥ 이해관계당사자	5( 4)		
	⑦ 잘 모르겠다.	28(24)		
계(%)		119(100)		116(100)

설문 〈표 7〉(좌측)에서 알 수 있듯이 응답위원의 42%(50명)가 심의안건의 사전검토가 ‘상근 전문위원’에 의하여 좌우된다고 보고 있다. 담당과장은 문화재정책 결정과정에 있어서 실질적인 정책수립의 책임자이면서 분과위원회 운영간사이다. 위원들은 두 번째 비율로 담당과장이 안건의 사전검토에 영향을 많이 행사하는 것으로 응답(21%, 25명)하고 있다. 안건을 전문위원이나 회의 간사가 직접 검토한다면 분명히 안건의 중요성은 구성되고 의제로서 적정하다고 볼 수 있다.

그러나 〈표 7〉(우측)을 보면 위원들 상당수가 상정하는 안건이 의제로서 적정 수준임을 인정하려 하지 않는 것 같다.

응답비율이 ‘부적절한 게 가끔 있다’(40%) 또는 ‘부적절한 게 많다’(5%)는 부정적 측면과 ‘적정하다’(52%)는 긍정적 측면이 서로 큰 차이가 없다. 심의안건을 전문위원이나 간사가 검토하고 있음에도 불구하고 심의안건을 적정하게 인지하지 않는다는 것은 심의안건 검토자와 관계없이 기본적으로 심의안건의 선정자체가 마땅치 않다는 해석이 될 수 있다.

위원들의 상당수가 문화재청에 대하여 편견이나 신뢰성에서 부정적 측면을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 위원회의 핵심을 이루는 심의안건에 대한 부정적 시각은 문화재청의 문화재위원회 운영방식을 전반적으로 재검토해야 할 단서일지도 모른다.

안건의 사전검토(〈표 7〉좌측)를 누가 담당하는지를 정확히 짚어낼 수 없어서 ‘잘 모르겠다’(24%)는 위원은 28명이며, 2003년도 신규 위촉위원(62명 중 응답 51명)이 대부분일 것으로 추정된다.

(5) 문화재위원회의 업무내용(심의기능 포함)

위원회가 자문기구일지라도 의견수렴과 의사결정을 위한 제도적 장치이므로 정책효과는 기대 할 수 있다. 또한 위원회 유형에서 법적 권한을 지닌 의결기구가 단순히 필요적 심의사항

만을 다루는 심의기구보다 정책결정에 대한 영향력은 크다.

위원들은 위원회가 의결기구이든 심의기구이든 대체로 정책당국의 업무에 대하여 의견을 교환하거나 정책대안의 모색, 정책대안의 심의 또는 의결, 그리고 정책결과에 대한 평가보고 등을 하는 것으로 알고 있다. 그러나 현실적으로 그렇지 않음을 알고 있다는 것이 사실 인지를 설문 <표 8>의 문항을 통하여 확인한 결과 그러하다는 것으로 나타났다.

의원들은 ‘아주 많이 한다’ 및 ‘상당히 한다’를 합하면 ① 심의안건 심의(79%), ② 해결방안의 모색(50%), ③ 안전자체에 대한 평가(53%) 등에서는 상당한 자부심을 보이고 있다. 반면에 심의 의결된 안전의 집행결과에 대한 ⑤ 평가나 ⑥ ⑦ 보고에 있어서는 문화재청에 대하여 상당수 위원들이 강한 불만(‘가끔’, ‘별로’, ‘전혀’ 등을 더하면 각각 평가 81%, 집행 보고 69%, 계획보고 75%)을 나타내고 있고, ④ 문화재청 업무에 대한 의견교환에 대해서는 더욱 강한 불만(82%)을 보이고 있었다.

따라서 문화재위원회의 업무내용 전체비율을 보더라도 ‘많이·상당히 한다’가 37%, ‘가끔·별로·전혀’가 59% 인점에서 알 수 있듯이 문화재청 업무에 대한 의견교환이 제대로 이루어지지 않음에 따라 ‘업무추진계획의 보고나 또는 의안의 집행결과에 대한 평가 및 보고가 미진할 수밖에 없지 않았느냐’ 라는 점에서 위원과 행정관료간의 의견교환의 중요성이 부각되었다.

<표 8> 문화재위원회의 업무내용

업무 내용	아주 많이 한 다	상당히 한 다	가 끔 한 다	별로하지 않 는 다	전혀 하지 않 는 다	잘 모르 겠 다	계 (%)
① 제안된 안전(정책)을 심의·의결한다.	40 (34)	52 (45)	11 (9)	7 (6)	3 (3)	3 (3)	116 (100)
② 구체적인 문제 해결을 위한 방법(정책 대안)을 모색한다.	7 (6)	52 (44)	28 (24)	20 (17)	7 (6)	3 (3)	117 (100)
③ 제안된 안전(정책)에 대한 평가를 한다.	7 (6)	54 (47)	24 (21)	22 (19)	4 (4)	3 (3)	114 (100)
④ 문화재청 업무에 대하여 일반적인 의견교환을 한다.	2 (2)	15 (13)	43 (38)	39 (34)	11 (10)	3 (3)	113 (100)
⑤ 집행된 정책을 평가한다.	1 (1)	15 (13)	24 (20)	58 (50)	13 (11)	6 (5)	117 (100)
⑥ 집행된 정책을 보고받는다.	3 (3)	26 (23)	40 (35)	29 (25)	10 (9)	6 (5)	114 (100)
⑦ 업무추진계획을 보고받는다.	3 (3)	20 (18)	44 (38)	34 (30)	8 (7)	5 (4)	114 (100)
계 (%)	63 (8)	234 (29)	214 (26)	209 (26)	56 (7)	29 (4)	805 (100)

<문항>“문화재위원회는 다음과 같은 일(업무내용)을 얼마나 하고 있다고 보십니까?”

일반적으로 「정책」 과 「업무」 가 일치하는 것이 아니라는 점에서 설문문항을 작성함에 있어 양자를 명확히 구별하지 못한 점, 그리고 의견교환의 구체적인 범위를 간과함으로써 어떤 식의 의견교환이어야 하는지를 모호하게 만들고 말았다.

이 설문문항에 대한 응답을 종합해 보면, 문화재위원회가 부의하는 안건 심의만 수행하는 기계적, 수동적 위치에 있음을 인식하는 것으로 파악된다.

그러므로 문화재청은 문화재위원회에 집행결과의 「보고」에 관심을 기울이므로써 정책효과를 점검하는 기회를 갖게 되고 이로 인하여 여타 정책의 효과로 이어지는 동시에 위원들에게 의사결정에 대한 환류(Feedback)도 함께 이루어짐으로써 심의의 질적 향상을 거두는 상승효과(Synergic Effect)를 거둘 수 있다.

심의의결사항의 집행결과에 대한 자문기구에의 보고는 「법리상」 의무사항이 아니다. 법리상 자문기구는 안전에 대한 자문만 하면 그것으로 종료된다. 자문내용이 반영되든 아니되든 그것은 궁금하겠지만 자문은 자문일 뿐이다. 그러나 조리상에 있어서는 보고함이 타당하다. 안전심의 결과에 대한 궁금증은 있게 마련이며 이를 풀어주는 것은 이치상 당연하기 때문이다.

여기서 「평가」에 관한 해석문제가 있다. 문화재위원회는 조사·심의기구이지 문화재정책을 평가하는 기구가 아니다. 문화재정책에 대한 전문성과 공정성을 자문하는 기구이지 문화재청을 지도·감독하는 상급관청이 아니다. 오로지 조사·심의기구일 뿐이다. 문화재위원회는 의결결과의 집행에 대해 보고를 강제할 수 없다. 이것이 문화재위원회에 대한 엄격한 법리이다. 일부 위원들이 이른바 문화재위원회를 「문화재 국회」라고 하는 경우가 있으나 적절치 않은 표현이다. 행정부와 국회는 삼권분립원칙에 의거 헌법상 대등한 지위에 있다. 그러나 문화재위원회는 문화재청(Line)의 참모(Staff)기관이지 대등한 기관이 아니다.

#### (6) 회의방식

문화재위원들은 회의중 의사를 활발히 개진하는 것으로 나타났다. 설문 <표 9>(좌측)를 보면 위원들 가운데 ‘가끔’ 발표했거나 ‘발표한 적 없는’위원은 9%에 불과한 반면, 나머지 위원(91%)들은 필요한 의사개진은 필요한 만큼 하는 것으로 응답하였다.

그리고 위원간의 논쟁이나 의견대립(설문 <표 9>우측 참조)은 ‘있는 편’ 혹은 ‘자주 있는 편’이라고 응답한 위원이 55%로써 예상했던 것 보다는 비교적 활발한 논쟁이나 의견대립을 통한 심의를 하는 것으로 나타났다.

그러나 위원간의 논쟁이나 의견대립이 ‘가끔 있다’(37%)거나 ‘거의 없다’(5%)는 응답 결과(42%)는 아직도 유교적 전통사회의 토론문화가 상당부분을 차지하고 있음을 나타낸 것

<표 9> 심의시 발언 정도

문항	“문화재위원회 회의 중 자신의 의견을 어느 정도 발언하십니까?”	“문화재위원회 회의 중 위원간의 논쟁이나 의견 대립은 자주 있습니까?”
응답 (빈도)	① 충분히 11명( 9)	① 자주있는 편이다 12명(10)
	② 필요한 만큼 95명(82)	② 그런대로 있는 편이다. 52명(45)
	③ 가끔 8명( 7)	③ 가끔 있다. 43명(37)
	④ 발표한 적 없다 2명( 2)	④ 거의 없다 6명( 5)
	⑤ 잘 모르겠다 -	⑤ 잘 모르겠다. 3명( 3)
계(%)	116명(100)	116명(100)

으로써 위원들의 의식전환이 요구된다.

일반적으로 우리나라의 토론문화에 있어서 유교적 문화에 바탕을 둔 전통사회의 일반적 행태인 권위주의가 남아 있어서 논쟁이나 의견대립을 피하고 고고한 자세나 눈치로 일관함으로써 회의가 실질적인 토론의 장이 되지 못하고 형식적 운영으로 흐른다는 가정하에 이 설문문항을 투입하였던 것이다.

우리나라 위원들이 위원직을 유지하기 위하여 행정관료들에게 나쁜 인상을 주는 발언은 가급적 삼가고 있다거나 정책당국이 처음부터 비판이나 반대의 여지가 있는 안건을 상정하지 않는다는지 위원간의 지면(知面)이 형성되거나 아니면 지면이 전혀 없어서 상대방에 대한 비판적 발언을 유보한다든지 그리고 정보와 자료의 부족으로 주어진 정보 또는 자료를 넘어서는 핵심적 사항에 대한 질문을 하기가 사실상 어렵다든지 등이 위원들이 비판적 발언을 삼가는 이유라는 학계의 연구 결과가 설득력 있게 받아들여져 왔던 것이다.<sup>7)</sup>

이와 관련 회의의 의사결정방식을 설문함으로써 앞의 ‘가정’에 대한 확인을 시도하였는 바, 역시 아직도 종래의 유교적 전통사회의 토론문화가 남아 있었다. 설문 <표 10>(좌측)에 나타난 의사결정의 방식에 대한 응답을 보면 ‘협의 또는 타협’(32%), ‘관련분야 전문가 약간명’(14%), ‘원로 전문가에 의해’(5%) 의사결정이 이루어진다는 비율이 51%로서 비민주적 의사결정방식이 병행되고 있음을 알 수 있다.

한편 위원들의 응답 중에 ‘관련분야 전문가 약간명 찬성으로’가 14%임에 대하여 필자는 문화재위원회 회의를 지켜본 경험적 시사(示唆)에 따를 때 그 비율이 다소 낮다고 느껴진다. 위원들은 안건에 불만이나 반대가 있어도 심의의결 결과를 명기하는 이른바 「의결서」에는 참석자 전원이 서명하는 관례를 행하고 있다. 이 의결서에는 반대의견이나 수정의견 그리고 기타 참고사항을 기재하지 않고 「의결주문(議決主文)」만 간결하게 기재되어 있어서

7) 조석준, 앞책 p.257

외견상 만장일치로 의결된 것으로 의제될 수 밖에 없다.

이와 같이 「의결서」가 최종적 의사결정의 결과로 나타난다는 점을 중시한 일부 위원들이 ‘다수결 결정’으로 응답하지 않았나 생각된다.

문화재분야는 종합예술로서 모든 분야가 관련되고 있으며, 이로 인하여 문화재위원회 내에 분야별 분과위원회(8개)가 있다. 위원위촉에 있어서도 위원정원 90인의 범위내에서 분과위원회별 10~15인이 배정되며 이때 전공분야에 따라 위원이 배정된다.

위원위촉은 분과별 인원을 배정한 후, 분과내 수 십개의 전공분야에 따라 배정하게 되는데 전공분야별 최대인원은 2~3인이다.

안전심의회에 있어서는 안전관련분야 전공위원 2~3인과 관심있는 여타 위원이 토론에 합류하게 되는데 결국에는 관련분야 전공위원 2~3인이 의사결정을 지배한다는 견해<sup>8)</sup>가 제기되는 것이다.

이러한 의사결정방식은 고도의 전문성과 기술성을 요하는 과학기술분야와 전문적 지식이 지배하는 합의제 기구에서는 채택할 수밖에 없는 방식일 수도 있다.

이 같은 관행에 대하여 ‘심의방식이 합리적인가’라는 설문 <표 10>(우측)에서 ‘어쩔 수 없는 방식’임을 위원의 6%(7명)가 인정하고 있다.

아울러 회의방식이 비민주적 요소가 51%에 이르고 있음에도 불구하고 위원 대부분에 해당하는 87%(100명)가 ‘합리적’ 또는 ‘비교적 합리적’으로 인식하고 있으며 불과 5%(6명)가 ‘비합리적’이라고 응답하였다.

위원들 대부분이 비정치적 분야에 종사하고 있어서인지는 모르지만 상당수 위원들이 민주주의 제도에 의외로 무감각한 것으로 나타났다.

<표 10> 의사결정방식

문항	“문화재위원회의 의사결정은 어떤 방식이 주로 활용되고 있습니까?”	“문화재위원회의 심의방식은 합리적이라고 보십니까?”		
응답 (빈도)	① 과반수 다수결	37명(32)	① 합리적	27명(23)
	② 종다수 다수결	20명(17)	② 비교적 합리적	73명(64)
	③ 관련분야 전문가 약간명 찬성으로	16명(14)	③ 비합리적	6명( 5)
	④ 관련분야 원로 전문가에 의해	6명( 5)	④ 어쩔수 없는 방식	7명( 6)
	⑤ 분과의원장	0	⑤ 잘 모르겠다.	2명( 2)
	⑥ 협의 또는 타협	37명(32)		
계(%)	116명(100)	115명(100)		

8) 김수갑, 「문화재보호정책의 문제점과 개선방향」(국회보 제365호 1997) p.106

<표 11> 심의의 공정성·객관성

문항	응답(빈도)
“문화재위원회의 심의는 공정하고 객관적이라고 생각하십니까?”	① 그렇다 33(28)
	② 비교적 그렇다 70(60)
	③ 별로 아니다 10( 9)
	④ 아니다 0
	⑤ 잘 모르겠다. 3( 3)
계(%)	116(100)

또한 ‘심의의 공정성·객관성’ 여부의 설문 <표 11>에서 역시 같은 비율인 88%(103명)의 위원이 ‘그렇다’ 또는 ‘비교적 그렇다’ 라고 긍정적인 자체평가를 내리고 있어서 문화재위원회의 심의방식에 대해서는 위원의 대부분이 이를 부담으로 여기지 않는 것 같다.

앞 설문 <표 10>(좌측)응답에는 ‘관련분야 원로전문가에 의해’(5%, 6명)서 의사결정이 이루어진다는 응답과 관련하여 검토되어야 할 사안이 있다. 문화재위원회는 의사결정이 다수결로 이루어져야 하지만, 경우에 따라 관련분야 전공 2~3인의 위원으로 이루어지기도 하고 심지어 원로위원 단독 의견으로도 결정되고 있음을 알 수 있다. 문화재정책은 고증이 핵심임을 감안할 때 다수결 의결방식보다는 탁월한 경륜을 지닌 원로위원의 의사결정이 더 심도있는 고증일지도 모른다.

원로위원의 식견에 의존하는 의사결정의 관행은 여타 심의안건 전반에 걸쳐 파급적 영향을 끼쳐 자유로운 토론의 장을 근본적으로 저해할 우려가 있다. 그러므로 위원 선정에서 동일분야 전공자를 복수로 위촉할 경우 가능한 비슷한 경륜, 연령, 사회적 지명도 등을 고려할 필요가 있다.

#### (7) 안전검토 등 운영여건

문화재위원들은 안전심의에 필요한 정보 및 자료 획득에서는 비교적 충분한 (앞 설문 <표 3>)것으로 응답했으나, 사전에 안전을 검토할 시간은 충분히 갖지 못한 것으로 나타났다.

설문 <표 12>를 살펴보면 사전에 안전을 충분히 검토할 시간 ①을 ‘매우 충분’ 또는 ‘충분’히 갖고 있다는 위원은 15%(17명)에 불과한 반면, ‘매우 불충분’ 또는 ‘불충분’하다는 위원은 59%(69명)에 달했다. 행정관료들은 문화재위원들에게 제한된 정보(유일한 정보이므로)라 할 수 있는 안전을 회의개최에 임박하여 제공함으로써 실질적인 심의의 장(場)에 장애를 초래하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 안전검토 등 운영여건

항 목	매 우 충 분	충분	보통	불충분	매 우 불충분	잘 모르 겠 다	계 (%)
① 사전에 안전을 검토할 시간의 정도	2 (2)	15 (13)	27 (23)	54 (46)	15 (13)	3 (3)	116 (100)
② 회의 중 모두의 의견을 발표할 수 있는 시간의 정도	6 (5)	29 (25)	52 (45)	27 (23)	1 (1)	1 (1)	116 (100)
③ 회의 중 개인이 의견을 발표할 수 있는 시간의 정도	7 (6)	34 (29)	56 (48)	17 (15)	1 (1)	1 (1)	116 (100)
④ 회의 수당	-	10 (9)	34 (30)	44 (39)	21 (19)	4 (3)	113 (100)
⑤ 회의장 준비상황	6 (5)	40 (35)	59 (52)	7 (6)	1 (1)	1 (1)	114 (100)
계 (%)	21 (4)	128 (22)	228 (39)	149 (26)	39 (7)	10 (2)	575 (100)

〈문항〉 “문화재위원회 운영에 있어서 다음과 같은 여건(항목)들이 얼마나 잘 구비되어 있습니까?”

대체로 회의는 분과별 월1회 개최되며 개최일이 특정 요일을 기준으로 위원들간에 정해지므로 심의안건 제출시간을 예견할 수 있다. 행정관료는 회의의 안전작성도 중요하지만, 심의안건을 미리 제공하는 등 절차민주주의도 중요함을 유의해야 한다.

한편 안전검토시간과 관련하여 회의 중 본인이나 모든 위원들이 의견을 발표할 수 있는 ‘회의시간’ ②③이 비교적 충분하다고 응답함으로써 앞서 설문 〈표 9〉에서 자신들의 의견을 충분히 개진하고 있다는 응답과 일치함을 알 수 있다.

위원회에 출석하는데 따른 수당지급 ④에 있어서는 응답위원의 58%(65명)가 ‘불충분’하다는 불만을 표시하고 있었다. 위원 대부분이 사회·경제적 지위가 높은 인사라는 점에서 수당(1회의당 2시간 기준 10만원)의 액수 자체보다는 수당이 높고 낮음이 명예로 인식되는 만큼 민감한 사항일 수 있다는 관점에서 이해해야 한다.

회의장 준비상황 ⑤에 대하여는 의원의 7%(8명)만이 불만을 표시하고 있다. 문화재청이 대전에 위치하면서 다수 위원의 편의를 위하여 서울에서 개최하고 있음에 만족하지 말고, 회의시 첨단 현대식 보고기구를 사용할 수 있는 수준급 회의장 정비에도 관심을 기울여야 한다. 그러나 문화재청이 대전에 있다면 마땅히 대전에서 개최함이 타당하며 대전은 현재 우리나라의 중앙에 위치하므로 교통편 측면에서 그리하여야 한다는 개방형 설문응답에서 일부 위원의 제의도 참고할 일이다. 생각컨대 1년에 1/3정도는 대전회의도 가능할 것이다.

안건의 사전검토시간, 회의시간, 수당 그리고 회의장 분위기 등은 위원들의 회의 출석률에 간접적인 영향을 끼친다는 점에서 항상 관심을 가져야할 사항이다.

(8) 위원 참여의 비용과 편익

위원들의 회의 참여는 명예와 사명감 이외에도 비용·편익의 계산과정을 전제로 한 합리적 결정의 결과라 할 수 있다. 위원들의 참여행위는 항상 시간과 노력이라는 면에서 비용을 수반하고 때로는 스트레스를 수반할 정도의 비용을 초래하기도 한다. 그러므로 위원들이 아무런 수혜없이 이러한 비용을 감수한 채 참여한다고는 보기 어렵다. 적어도 이러한 비용을 능가하는 수혜(편익 및 보람)가 예상될 때 참여한다고 보는 것이 타당할 것이다. 물론 참여에 따른 비용·편익분석은 순전히 주관적인 것이다.

<표 13> 참여의 비용

항 목	응 답(빈 도)					계 (%)	
	많 은 부담이 된 다	부담이 된 다	별 로 부담이 없 다	전 혀 부담이 없 다	잘 모르 겠 다		
① 회의준비에 많은 시간이 걸린다.	6 (5)	47 (40)	56 (48)	5 (4)	3 (3)	117 (100)	
② 회의참석에 많은 시간을 빼앗긴다.(회의시간왕복시간)	17 (14)	61 (52)	36 (31)	2 (2)	1 (1)	117 (100)	
③ 주위사람들이 문화재위원회를 비판적인 시각으로 본다.	8 (7)	26 (23)	50 (44)	22 (19)	8 (7)	114 (100)	
④ 외부로부터 압력 또는 청탁을 받는다.	① 정 당	-	4(4)	32(31)	58(56)	9(9)	103(100)
	② 언 론	-	6(6)	37(35)	52(50)	9(9)	104(100)
	③ 이익집단	5(5)	25(23)	32(29)	41(37)	7(6)	110(100)
	④ 개 인	2(2)	24(22)	31(28)	45(41)	7(7)	109(100)
계 (%)	38 (5)	193 (25)	274 (35)	225 (29)	44 (6)	774 (100)	

<문항> “문화재위원회에 참석하시는데 애로사항이 얼마나 있는지 항목별로 말씀하여 주십시오”

참여의 비용에 대한 설문 <표 13>에서 보듯이 위원들은 ① 회의 준비시간에 대해서 45% (53명)가 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 이것은 안전 자체의 전문성에서 오는 부담 이외에 회의안전과 관련한 정보 및 자료의 부족과 안전의 사전 검토시간 불충분 등의 요인도 일부 작용한 것으로 볼 수 있다.

회의준비에 부담을 느끼는 위원들은 수혜의 기대 수준이 높거나 전문가적 양심이 앞선 것으로 볼 수 있다. 반면에 회의준비에 부담을 느끼지 않는 위원(52%, 61명)들은 일반적으로 심의과정이 짧은 시간에 결정되는 합의제기구의 특성과 함께 이들 위원들이 심의안전을 과소평가하거나 전문적 지식에 자신감이 팽배해 있거나 아니면 무성의·무관심·무능할 수도 있다는 측면에서 이해될 수 있다.

위원들에게 더욱 부담을 주는 것은 ② 회의참석에 따른 시간의 소비였다. 위원의 약 66%(78명)가 부담스럽게 여기고 있었고 이들 가운데 1/4 정도는 ‘많은 부담’을 느낀다고 하였다.

회의참석에 부담을 느끼는 위원들이 2/3에 이르는 것은 의외로 받아들여진다. 회의참석에 소요되는 시간이 이른바 기회비용의 손실을 초래함으로써 심리적 부담을 준다고 볼 수 있으나 ‘보다 나은 정책’을 형성하고 ‘보다 깊은 전문지식’을 쏘아야 할 입장에 있는 위원들이 ‘준비’보다는 ‘참석’에 더 많은 부담을 느끼고 있음은 문화재위원회 위원구성에 아이러니로 비추어질 가능성이 크다.

위원들의 심리적 갈등을 초래할 수 있는 ③ ‘외부의 비판적 시각’이나 ④ ‘외부로부터의 압력, 청탁’ 등을 부담스럽게 느끼는 위원이 1/4정도였다. 이들은 정당이나 언론 등 제도권 집단보다는 이익집단 및 개인에 대하여 부담을 느끼는 것으로 나타났다.

반면에 위원의 2/3정도가 이 부분에 대하여 별로 부담을 느끼지 않는다고 하였다. 그렇다면 문화재위원회가 정치적·사회적 이익으로부터 독립되어 있음을 의미하거나 다른 한편으로는 문화재위원회의 위상에 대한 낮은 기대감, 무관심 등이 복합적으로 작용한 것으로 해석될 수 있다.

위원들로 하여금 참여에 따른 공식적 참여효과 이외에 부수적 수혜, 즉 ‘보람 또는 편익’이라는 측면에서의 인식수준을 설문 <표 14>를 통하여 알아보았다.

위원들이 가장 많은 수혜를 받았다고 생각하는 것은 ② ‘필요한 정부자료를 구할 수 있게 된 것’과 ③ ‘다른 위원들을 많이 알게 된 것’이라는 항목이며 모두 똑같이 36%(42명)였다. 다음 순으로 높은 수준의 보람을 제공하는 것으로는 ⑤ ‘정부의 정책결정에 참여’(31%, 35명)하게 된 것이고, 그 다음 순으로 ⑥ ‘자신의 전공분야에 대한 새로운 지식을 많이 알게 된 것’(30%, 34명)을 들었다.

<표 14> 참여의 편익

편익의 내용	응답빈도					계 (%)
	그렇다	그 저 그렇다	그렇지 않 다	전혀 않 다	그렇지 다	
① 시간낭비라고 생각한다.	2 (2)	12 (10)	46 (40)	56 (48)	-	116 (100)
② 필요한 정부자료를 많이 구할 수 있게 되었다.	42 (36)	48 (41)	18 (16)	6 (5)	2 (2)	116 (100)
③ 다른 위원들을 많이 알게 되었다.	42 (36)	53 (46)	14 (12)	5 (5)	1 (1)	115 (100)
④ 공무원들을 많이 알게되었다.	22 (19)	67 (58)	17 (15)	8 (7)	1 (1)	115 (100)
⑤ 정부(문화재청)의 정책 결정에 참여하게 되었다.	35 (31)	33 (29)	35 (31)	10 (9)	1 (1)	114 (100)
⑥ 자신의 전공분야에 대한 새로운 지식을 많이 알게 되었다.	34 (30)	53 (46)	17 (15)	10 (9)	-	114 (100)
계 (%)	177 (26)	266 (38)	147 (21)	95 (14)	5 (1)	690 (100)

<문항> “자신의 경험에 비추어 문화재위원회에 참여한 보람(편익의 내용)은 무엇이라고 생각하십니까?”

이러한 결과들은 문화재위원회에 참여함으로써 나름대로 부수적 수혜(보람)를 입었음을 인지한 것이다. 위원들의 31%가 ⑤ ‘정부(문화재청)의 정책결정에 참여’를 비교적 높이 평가하는 것은 앞서 설문 <표 8> 문화재위원회의 업무내용(심의기능 포함)의 설문분석에서 정책결과에 대한 평가 및 보고에 강한 불만을 표출한 것과는 대조적 상황이다. 따라서 위원들은 단순히 심의에 참여하는 자체만으로도 ‘정책결정에의 참여’라는 만족을 얻는 것으로 이해해야 할 것 같다.

위원들이 공무원들과의 교제를 상대적으로 높게 평가하는 것은 공무원을 통해 다른 수혜를 얻기 위한 수단으로 인식하고 있다는 인상을 준다.

결과적으로 위원들은 앞서의 문화재위원회의 효율적인 운영에 관련된 다른 변수(항목)들에 대해서는 뚜렷한 반응을 보이지 않으면서, 참여에 따른 부수적인 수혜를 대체로 긍정적으로 평가하는 것은 위원들이 문화재위원회의 실질적인 정책효과보다는 주로 개인의 사적 이익이나 심리적 만족을 위하여 참여하는 이기적 측면으로 비추어질 수 있다. 참석시간에 부담을 느끼면서도 참석을 시간 낭비라고 인식하지 않는다는 점이 앞서의 논리를 타당하게 만들어 주고 있다.

(9) 실질적 운영목표

문화재위원회는 문화재청과 상호작용을 한다. 문화재위원회의 효과는 위원들 뿐아니라 문화재청이 문화재위원회를 활용하는 목적이나 행정관료들의 태도에 따라 크게 좌우된다.

이들때면 문화재위원회가 만일 법적 강제성을 띠는 의결기구라 하더라도 문화재청은 상징적인 참여 분위기를 조성함으로써 문화재위원회의 운영을 의도적으로 방해하거나 정책을 정당화하기 위한 조작 수단으로 활용할 수 있다는 의미다.<sup>9)</sup>

<표 15> 정부가 문화재위원회를 운영하는 실질적 목표

실질적 운영목표	반영 정도 (만점을 5점으로 하고 1점씩 체감함)						계 (인원) 평점
	5	4	3	2	1	0	
① 법령의 규정상 어쩔수 없어서	(18) 90	(31) 124	(30) 90	(9) 18	(7) 7	(10) 0	(105) 329
② 전문가의 도움을 받기위하여	(48) 240	(37) 148	(25) 75	(2) 4	-	-	(112) 467
③ 문화재 정책을 정당화하거나 정책결정의 책임을 외부에 전가하기 위하여	(13) 65	(18) 72	(43) 129	(11) 22	(10) 10	(19) 0	(114) 298
④ 관계기관이나 이익집단간의 이견을 조정하기 위하여	(15) 75	(33) 132	(32) 96	(15) 30	(10) 10	(8) 0	(113) 343
⑤ 정책결정을 지연 또는 회피하기 위하여	(1) 5	(5) 20	(19) 57	(31) 62	(17) 17	(38) 0	(111) 161
⑥ 문화재정책의 합리성을 이끌어 내기 위하여	(30) 150	(40) 160	(28) 84	(7) 14	(4) 4	(4) 0	(113) 412
⑦ 문화재정책의 공평성·공정성을 기하기 위하여	(45) 225	(38) 152	(21) 63	(7) 14	(4) 4	(1) 0	(116) 458
계(인원) 평점	(170) 850	(202) 808	(198) 594	(82) 164	(52) 52	(80) 0	(784) 2,468점

※ ( )은 위원의 응답인원이며, 설문내용의 반영정도를 표기한 「5점 척도」를 사용하여 괄호의 응답인원에 척도별 점수를 곱하여 산정한 값(평점)을 표기하고 이를 합산하여 '계(평점)'를 나타냈음.

<문항> “문화재청에서는 실제로 어떠한 목적(운영목표)을 위하여 문화재위원회를 운영하고 있다고 보십니까?”

정부(문화재청)가 ‘실제로’ 어떤 목적을 위하여 문화재위원회를 운영하고 있는가를 알아보기 위하여 설문 <표 15>를 통하여 위원들에게 긍정적·부정적 항목 각각 3개와 중립적 항목 1개 등 7개 항목을 제시하고 각 항목별로 반영정도를 「5점 척도」(0~5점으로 6단계)

에 표기하여 줄 것을 설문하였다. 그 응답결과는 문화재청이 ②‘전문가의 도움을 받기 위하여’(467점, 19%) 문화재위원회를 운영하고 있다고 보는 위원들이 가장 많았다.

이 최고 응답항목에 1순위(만점 5)를 부여한 응답위원은 설문응답자 116명(각주 2)참조의 41%인 48명(평점비율 51%=240/467)이었으며, 이들 위원은 문화재청이 문화재위원회를 운영하는 실질적 목표의 하나로 ‘전문지식의 획득(전문가 도움)’에 있음을 분명히 인지하고 있었다.

⑦‘문화재정책의 공정성·공정성을 기하기 위하여’와 ⑥‘문화재정책의 합리성을 이끌어내기 위하여’에 위원 116명 중 각각 45명(39%, 평점비율 49%=225/458)과 30명(26%, 평점비율 36%=150/412)이 1순위를 부여함으로써 문화재위원회의 역할이 전문지식의 제공처일 뿐만 아니라 공정성·합리성을 이끌어내는 민주적 기구로서 자임하고 있었다. 따라서 문화재위원의 2/5정도는 문화재정책에 있어 문화재위원회의 역할을 상당히 긍정적 시각으로 받아들이고 있음을 알 수 있다.

이처럼 긍정적인 결과와는 달리 부정적 시각으로 보는 의원들은 비교적 소수에 불과했다. 문화재청이 ⑤‘정책결정을 지연·회피하기 위하여’ 혹은 ③‘정책을 정당화하거나 책임을 외부에 전가하기 위하여’ 그리고 ①‘규정상 어쩔 수 없어서’ 문화재위원회를 운영한다고 인식하는 1순위 응답위원을 모두 합하더라도 116명의 28%(32명, 위 설문 <표 15>⑤③① 3개항 1순위 합계, 평점비율 20%=160/788) 정도였다.(평점 ⑤③① 계 161+298+329=788)

결국 중립적 항목으로 제시한 ④‘관계기관이나 이익집단간의 이견을 조정하기 위하여’는 7개 항목 중 4위(343점)에 해당함으로써 역시 중립적 견해를 확인할 수 있었으며 전체 응답이 비교적 긍정적 응답으로 기울어져 있어서 정책에 연루된 다양한 이익간의 조정을 문화재위원회의 긍정적 역할의 하나로 인식함을 보여 주었다.

#### (10) 위원 적정연령

임기체에 있어서 가장 민감한 부분은 연령이다. 연령은 자연적인 것인가 사회적 것인가 고 논의가 있지만, 연령은 생물학적 연령에서 출발하면서 결과적으로 사회적 연령으로 귀결된다. 생물학적 연령이외에 다른 사회적 속성들에 의해 형성되는 사회적 연령은 생물학적 특질의 차별을 극복해야 하는 의미를 담고 있다. 연령의 차이를 이유로 차별화된 대우를 받는 것은 또 하나의 사회적 불평등일 수 있다.

문화재위원회의 경우 지금까지 위원 평균연령이 61~65세를 오르내렸으나 2003년도 위원위촉 결과는 위원 평균연령이 59세로 낮춰져 50대 연령으로의 진입을 기록하고 있다.

문화재위원회의 효율적 운영을 위해서는 위원의 적정연령이 필요한지 아니면 불필요한지

를 알아보았다. 설문 <표 16>은 위원의 「적정연령」의 필요성과 「필요하다면」 그 적정연령의 범위는 어느 정도여야 하는지를 알아보는 설문 문항의 순서를 보여준다.

위원의 적정연령에 대한 필요성의 유무(有無)에 대해서 응답위원은 양측이 각각 48%, 49%로서 엇비슷한 비율을 나타내어 찬반을 논할 수 없게 되었다.

<표 16> 위원 적정연령

문항	“문화재위원의 적정 연령을 법제화 할 수는 없겠지만 관례상으로도 필요한지요?”		“만일 적정 연령이 「필요하다면」 적정 연령의 범위를 어느 정도로 보시는지요?”	
응답 (빈도)	① 필요하다	55(48)	① 20~29세	0
	② 필요없다	57(49)	② 30~39세	0
	③ 잘 모르겠다	3( 3)	③ 40~49세	2( 3)
			④ 50~59세	28(36)
계	115(100)		⑤ 60~69세	40(51)
			⑥ 70세 이상	8(10)
			78(100)	

※ <표 16>좌측에서 적정연령이 「필요하다」고 응답한 위원은 55명이나, <표 16>우측의 합계는 78명으로 나타나 23명의 차이를 보이고 있음은 위원 중 상당수가 복수범위(50~69세까지)로 제시하고 있어서 이를 ④⑤등에 나누어 산정함에 따른 차이임.

<표 17> 위원적정연령 관련 응답위원연령과의 비율비교

구 분 \ 연 령	40대	50대	60대	70대	계
위원적정연령 비율	3%	36%	51%	10%	100%
응답위원연령 비율	4%	35%	51%	10%	100%

위의 설문 <표 17>은 위원 적정연령의 세대별 연령층 비율을 비교하기 위하여 설문 <표 16>에서 위원 ‘적정연령비율’을, <설문응답 위원특성>(각주 2)참조②항에서 ‘응답위원연령’ 비율을 옮겨와 서로 비교한 것이다.

위원의 「적정연령」이 필요하다고 응답한 위원 중에서 51%(40명)는 60~69세가 가장 적정한 연령이라고 응답했다. 이 응답결과는 설문응답위원의 분포비율(60대 연령층 51%)에서 영향받고 있음을 보여 준다. 나머지 연령층에서도 같은 현상이 나타나고 있다.

결국 응답결과는 「설문응답 위원 특성」(각주 2)참조의 연령분포에서 보여주는 비율과 동조현상을 띠고 있다. 즉 위원 자신의 연령과 관련지어 응답하고 있음을 알 수 있다. 어쨌거나 위원의 적정연령의 문제는 전문성과 관계지어 판단하여야 할 주관적·초합리적 문제이다.

(11) 정책 효과

문화재위원회의 정책효과란 위원들의 심의활동으로 인하여 초래된 문화재정책의 변화를 의미한다. 이와 같은 정책변화의 사례는 ① 새로운 정책대안이 개발된 경우 ② 정책당국에서 작성된 정책대안이 취소된 경우 ③ 정책당국의 기존정책이 변경된 경우 ④ 정책당국의 우선 순위가 변경된 경우 등이다.<sup>10)</sup>

이러한 것들은 문화재청의 행정관료가 아니면 그 내용을 정확히 파악하기가 어렵다. 그것은 우리나라 위원회제도의 총체적 문제점으로 거론되고 있듯이 정책집행 결과의 환류(Feedback)는 위원들이 언론이나 정부 발표 등 간접적 수단을 통하여 정책효과를 인지할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 한계를 인식하면서 문화재위원회의 활동이 문화재정책에 어느 정도 영향을 미쳤는가를 위원들의 인지를 통하여 알아보았다.(설문 <표 18>참조)

설문결과 가장 많은 응답은 ‘어느 정도 영향력이 있다’(40%, 47명)는 항목이었다. 이 항목은 ‘그저 그렇다고 본다’(19%, 22명)라는 항목과 함께 비교적 중립적 입장으로 분류하려 한 항목이었으나, 긍정적 항목(①②항 2개)의 응답이 23%(27명)로서 부정적 항목(⑤⑥항 2개)의 13%(14명)에 2배 가까이 되고 있어서 긍정적 항목으로 분류되게 하였다.

문화재위원회의 정책효과가 63%(74명, ①②③항 3개)에 이른다고 보는 위원들의 인지는 정책효과를 「실질성」 여부(興否)에 두지 않고 「유무(有無)」에 두고 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 다른 설문 항목에서 정책효과에 대한 강한 불만이 나타났었기 때문이다.

그렇다하더라도 부정적 측면의 인지도 13%(14명, ⑤⑥항)는 문화재위원회의 역사성과 참여위원들의 공로, 그리고 위원회 그 자체로서의 효과성 등에 비추어 과소평가 내지 무시하고 싶은 필자의 분석은 이해될 수 있는 범위를 크게 벗어나지 않을 것이다.

<표 18> 정책 효과

문 항	응답(빈도)
“위원님이 문화재위원회에서 제시한 의견이 문화재청의 정책결정에 실제로 영향을 미치고 있다고 보십니까?”	① 매우 영향력이 크다 8명( 7)
	② 영향을 많이 준다 19명(16)
	③ 어느정도 영향력이 있다 47명(40)
	④ 그저 그렇다고 본다 22명(19)
	⑤ 형식적인 영향력 밖에 없다 10명(9)
	⑥ 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 4명(4)
	⑦ 잘 모르겠다. 6명(5)
계(%)	116명(100)

10) 정홍익·김호섭, 앞 논문 p.452

(12) 태도 효과

문화재위원회의 참여에 따른 위원들의 태도효과는 문화재청에 대하여 가지는 신뢰도나 효과성에서의 변화를 의미한다.

사실 이 문항은 「회상형(回想型) 질문」 이므로 최소한 위원임기 2회 정도는 역임한 위원을 대상으로 한 측정이 신뢰도를 높이겠지만, 재임기간이 짧아도 태도 효과의 변화는 초래되며 좀더 현재에의 접근적 측면에서 이점도 있을 터이다. 위원들은 사회경제적 지위뿐만 아니라 교육면에서 매우 높은 수준을 지니고 있어서 짧은 기간이나마 스스로 태도변화를 잘 파악하리라 본다.

<표 19> 태도 효과

문항	응답(빈도)
“위원님은 문화재위원회에 참여한 이후에 문화재청 활동에 대한 자신의 태도에 변화가 있었습니까?”	① 대단히 긍정적으로 보게 되었다. 23명(20)
	② 긍정적으로 보게 되었다. 49명(44)
	③ 약간 더 긍정적으로 보게 되었다. 21명(19)
	④ 전과 마찬가지로이다. 8명( 7)
	⑤ 전보다 더 부정적으로 보게 되었다. 9명( 8)
	⑥ 전보다 아주 더 부정적으로 보게 되었다. 0명( 0)
	⑦ 잘 모르겠다. 2명( 2)
계(%)	112명(100)

설문 <표 19>를 살펴보자. 설문항목 중 중립적 항목으로 제시한 ‘약간 더 긍정적으로 보게 되었다’ 항목을 상대적 비교기준으로 할 때, ‘긍정적’(44%) 또는 ‘대단히 긍정적’(20%)으로 보게 되었다는 긍정적 응답(64%)이 ‘전과 마찬가지로’(7%) 또는 ‘전보다 더 부정적’(8%)으로 보게 되었다는 부정적 응답(15%) 보다 4배 이상 높게 나타났다.

이처럼 위원들의 태도효과가 상당히 긍정적으로 나타난 것은 앞서 살펴본 문화재위원회의 참여에 따른 심리적 만족이나 부수적 수혜를 높이 인식한 결과와의 관계로 풀이할 수 있다.

통계적 검증자료를 찾지 못했으나, 정책효과가 긍정적일수록 이른바 F. Herzberg의 욕구 2원론의 긍정적 동기부여 요인<sup>11)</sup>에 의해 위원들의 만족도, 즉 태도효과는 높아진다.

따라서 이 설문 문항에서 의원들의 태도 효과가 높이 나타난 긍정적 결과는 정책효과와 긍정적 결과와의 관계로도 해석할 수 있어서 문화재위원회가 문화재정책에 있어서 중요한 역할을 실질적으로 수행하는 의미로 해석할 수 있다.

11) P.Hersey, K.H.Blanchard, D.E.Johnson, 「Management of Organizational Behavior-Utilizing Human Resources」 (Prentice Hall 1996) p.75 ~ 82

### (13) 효율적 운영의 저해 및 활성화 요인

이상에서 나타난 설문조사 결과를 보면 위원들의 태도효과와 정책효과가 긍정적으로 나타남으로써 문화재위원회가 문화재정책 결정과정에서 실질적인 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

우리나라 위원회의 상당수가 태도에 대한 영향력은 다소 있으나 정책에 대한 효과는 형식적인 것에 불과하다는 일반론에 비추어 볼 때, 문화재위원회는 효율적인 운영으로 해석할 수 있다. 그러나 효율적 운영이 운영의 활성화를 의미하는 것으로는 볼 수 없으므로 운영의 활성화를 위한 제반요건들이 올바르게 갖추어져 있는지를 측정하여 보았다.

설문 <표 20>은 위원들이 ‘문화재위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인’ 또는 ‘활성화를 위하여 중요시 되어야 할 요인’을 나타내고 있다. 이 설문문항은 효율적 운영의 저해요인 또는 활성화 요인을 망라한 것이므로 이미 앞서 분석한 관련항목들이 중복되어 상당수 포함되어 있으며 분석의 일관성·통일성을 유지하고 이해를 돕기 위하여 용어를 일부 정제하였다. 이는 순전히 분석의 편의를 위한 것이면서 분석의 효과를 높이기 위한 것이기도 하다.

설문 <표 20>은 문화재위원회의 효율적 운영을 ‘저해하는 요인’이나 ‘활성화를 위하여 중요시되어야 할 요인’들이 각 항목에서 동전의 양면과 같은 성격의 내용으로 보여지지만, 활성화 요인과 저해요인이 분명히 구분지어져 있어서 저해요인을 배제하거나 긍정적인 방향으로 전환할 것을 계량적인 측면에서 보여주고 있다. ‘효율적 운영’의 ‘저해요인’(24%), ‘활성화 요인’(42%), ‘중립적 입장’(30%)을 비교해 볼 때, 앞서 문화재위원회가 실질적인 기능을 수행하고 있다는 분석을 대체적으로 뒷받침하고 있다.

일반적으로 행정관료의 태도와 자세 등과 관련된 병리적 현상을 우리나라 위원회의 효율적 운영을 저해하는 주요 요인으로 들고 있다. 행정관료들의 문화재위원회에 대한 태도와 자세에 대해 위원들이 긍정적으로 인지하고 있음은 문화재위원회를 자율적이고 민주적으로 운영할 수 있는 분위기가 갖추어져 있다는 사실을 나타낸다.

위원들이 종래에 인식했던 행정관료의 태도와 자세란 ‘위원회에 대한 인식 부족’, ‘무성실’, ‘무관심’, ‘소극성’, ‘폐쇄적 권위주의적 관료주의’ 그리고 ‘회의진행시 정부의 의도를 반영하고자 하는 전횡적 행위’ 등 이었다. 이 설문 응답에서 위원들이 인지한 바를 보면, 이러한 행정관료의 일반적인 태도와 자세가 문화재위원회의 효율적 운영에 지장을 줄 수준은 아니라는 지적이다.

다만, 위원선정의 기준 및 절차에 관하여 위원 25%(28명)가 위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 지적하고 있다. 위원회의 운영에 있어 위원선정은 근본적으로 중요사항이라는 점에서 이 비율(저해요인)은 다소 높은 것으로 해석될 수 있어서 그 방법이나 절차

<표 20> 효율적 운영의 저해 및 활성화 요인

(단위:명)

항 목	정 도				
	저해	활성화	중립적	잘모르겠다	계
1. 공무원의 태도 및 자세					
① 위원회 가치에 대한 인식	부족 6	충분 61	보통 45	3	115
② 관료주의적 태도	팽배 9	불식 33	보통 61	10	113
2. 위원선정 기준 및 절차	불합리 28	합리적 15	수용가능 43	28	114
3. 회의운영 및 절차					
① 비판적 분위기	결여 14	팽배 2	보통 86	10	112
② 공무원의 진흥	빈번 2	미약 67	보통 25	15	109
③ 안건의 명확성	불분명 0	명확 60	보통 48	4	112
④ 진행의 민주화	결여 3	우수 67	보통 39	3	112
※⑤ 토론시간(개인)	불충분 18	충분 41	보통 56	1	116
※⑥ 토론시간(전체)	불충분 28	충분 35	보통 52	1	116
※⑦ 회의장 준비상황	불충분 8	충분 46	보통 59	1	114
※⑧ 의견 발표	가끔 10	충분 106	-	-	116
※⑨ 논쟁의견대립	가끔 49	자주 64	-	3	116
※4. 정보 및 자료					
※① 정보 및 자료의 양	불충분 20	충분 47	보통 47	1	115
※② 안건 검토시간	불충분 69	충분 17	보통 27	3	116
※5. 운영 목표					
※① 법적규정의 준수	존재 49	불식 26	보통 30	-	105
※② 책임 회피	존재 6	불식 86	보통 19	-	111
※③ 정책 정당화	존재 31	불식 40	보통 43	-	114
※6. 의결사항의 수용					
※① 의결사항의 반영	미약 14	반영 74	그저그렇다 22	6	116
※② 반영결과의 환류	별로 39	상당히 29	가끔 40	6	114
7. 회의록(위원발언내용)					
① 작성	불필요 5	필요 104	-	4	113
② 공개	불필요 65	필요 39	-	8	112
※8. 회의 수당	불충분 65	충분 10	보통 34	4	113
9. 회의장 공개	불필요 93	필요 15	-	6	114
계(%)	631 (24)	1,084 (42)	776 (30)	117 (4)	2,608 (100)

※ 표시는 이미 앞서 분석한 항목으로서 중복되며, 종합적 분석의 효과를 높이기 위해 편의상 포함하였음.

를 개선할 여지가 있다.

위원선정의 기준 및 절차의 핵심은 ‘전문성’과 ‘대표성’의 확보에 있으나, 위원들은 단순히 유명세나 개인적 인기 등 위원회의 효율적 운영과는 무관한 요인들에 따라 일방적으로 지명·위촉되는 사례가 있다. 개방형 설문응답에서 위원들이 이권에 결부된 안전을 직접 용역하고 심의하는 등 양식에 어긋나는 인사와 전문지식이 부족함에도 관(官)에 협조적인 인사가 위원으로 위촉되는 사례를 들고 있다.

이와 관련 이 설문조사를 거부한 위원의 일부는 문화재정책에 대하여 부정적 견해를 갖고 있으며 이 견해에는 위원선정 문제가 핵심사안으로 포함되어 있음은 유의해야 할 점이다.

회의운영 및 절차에 있어서는 ‘비판적 분위기 결여’, ‘토론시간 부족’ 그리고 ‘의견 대립이나 논쟁이 활발하지 못한 것’으로 지적되고 있다. 정보 및 자료도 저해요인의 하나로 꼽히고 있다. 제공되는 정보 및 자료의 양이 그리 부족한 것은 아니지만 보다 중요한 것은 사전에 배포되지 않거나 회의에 임박하여 제공되므로 이를 검토할 시간이 부족하다는 점이다.

문화재위원회 운영 목표의 왜곡도 상당수 위원들에게는 문제점으로 비추어지고 있다. 단순히 법적 규정을 준수하기 위하여 또는 정책을 정당화하기 위하여 의례적으로 운영한다는 인상을 배제할 수가 없다. 이를테면 현상변경허가 안전의 경우에 민원처리를 위한 위원회라든지 단순 반복적인 안전을 기계적으로 처리하는 요식행위 위원회라든지 하는 자조적인 위원들의 응답이 개방형 설문에서 보이고 있다. 안전의 선정, 대상 등에 신중을 기할 필요가 있다.

의결사항의 수용에 있어서 위원들은 의결사항이 정책으로 반영되고 있으나, 그 반영 결과의 ‘평가·보고’가 이루어지지 않고 있어서 위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인의 하나로 지적하고 있다.

위원들은 의결사항의 반영결과를 ‘평가’하고 싶어함이 개방형 설문에서도 나타났으나, 위원회가 정책에 대한 자문을 위하여 구성되는 참모기구라는 점에서 이해하여야 할 사안이다. 정책을 ‘평가’하는 행위는 행정관청에서 자신의 정책결과를 스스로 확인해 보거나 상급관청 또는 감사기관에서 지도·감독차원에서 실시하는 행정행위이다. 그러므로 위원회가 의결사항의 집행결과에 대한 평가를 요구함은 범리상 위원회의 관심 범위가 아니다.

아울러 의결결과의 반영결과를 보고하는 행위도 행정관청의 이른바 서비스 행위라고 보는 것이 타당할 듯하다. 그러나 위원회는 효율적 운영을 위하여 당해 행정관청에 집행결과의 보고를 요구할 수 있을 것이며, 행정관청도 특별한 사유가 없는 한 이에 응하는 것이 자신이 구성한 위원회의 활성화를 위하여 바람직한 태도일 것이다.

한편 문화재위원회의 회의록(위원 발언 내용) 작성에 대하여 위원들은 ‘작성하여야 한다.’(92%, 104명)고 필요성을 압도적으로 역설하면서도 공개 여부에 대해서는 ‘불필요’(58%,

65명) 하다는 응답이 ‘필요’(35%, 39명)하다는 응답을 큰 차이로 누르고 있다.

회의록 공개와 관련하여 위원들의 상당수가 자신의 발언 공개를 꺼리고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 문화재위원회 위상 인지에 관한 문항에서 법적책임의 부담을 회피하려는 것과 일맥 상통하는 것이다. 회의록의 공개는 민주주의 체제에서 위원개인의 인격권도 고려해야 하는 만큼 공개를 일정기간 제한하는 방안을 강구함이 바람직할 것이다.

회의장 공개는 역으로 위원 소신발언에 저해요인으로 작용할 우려가 있고 회의장면을 노출하게 될 경우 심리적 부담감으로 심의에 역기능적 요소로 작용될 우려도 없지 않다. 회의장 공개 문항은 활성화 요인으로서 투입하였으나, 의외로 공개에 강한 저항을 보임으로서 저해요인과 활성화요인을 서로 바꾸어 해석하게 만들었다. 회의장 공개는 위원장의 권한사항임이 일반적이다.

이밖에 위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 ‘회의수당의 현실화’(58%, 65명)와 ‘회의장 공개의 불필요’(82%, 93명) 등이 지적되고 있다.

#### (14) 기타 심의단계 등 인지

폐쇄형 설문문의 기타 문항으로는 심의 단계, 적절한 분과인원 그리고 적절한 심의시간 등이 있다.

민주적 기구에서 심의단계는 그 중요성이 크다고 볼 수 있다. 일반적으로 절차민주주의는 다단계 심의구조를 원칙으로 하고 복잡제를 이상을 이상적인 절차로 이론화하고 있다. 문화재위원회에서의 심의단계를 위원들이 어떻게 생각하고 있는지를 설문 <표 21>로 알아보았다.

<표 21> 심의단계

문	항	응답(빈도)
“문화재위원회의 심의는 현재 단심제로서 심의의 심도가 낮다는 의견이 일부 제기되고 있는 바, 이와 관련 적당한 심의단계는 어떻게 보고 계신지요?”	① 현행대로 단심제	40(35)
	② 2심제 - 1차 : 분과위원회 - 2차 : 전체위원회	25(22)
	③ 2심제 - 1차 : 분과 전문위원회 - 2차 : 분과위원회	41(36)
	④ 3심제 - 1차 : 분과 전문위원회 - 2차 : 분과위원회 - 3차 : 전체위원회	7(6)
	⑤ 잘 모르겠다.	1(1)
계(%)		114(100)

위원응답 결과는 ③항 ‘2심제’(36%, 41명), ①항 ‘현행대로 단심제’(35%, 40명)가 비슷하게 나타나 순위상 의미를 부여할 수 없으나, ‘2심제’의 경우 또 다른 ③항 ‘2심제’(22%, 25명)를 더할 때 결국 ‘2심제’(58%)가 가장 바람직한 심의단계로 제시됐다. 응답결과는 두 개의 2심제가 심의단계별 심의기구를 서로 달리하고 있으나, 분과별 심의에 앞서 문화재전문위원으로 구성되는 전심단계가 가장 바람직한 것으로 나타났다.

응답 ②항의 2심제는 전체위원회가 절차상의 번거로움과 전체 90명 위원들의 이질적인 전공분야로 인하여 심도있는 심의가 물리적으로 가능하지 않다는 비현실적 문제가 있다. 반면에 응답 ③항의 2심제는 회의인원이 적정하고 1, 2심 전공분야의 동질성이 2중으로 구비되어 심도있는 심의가 충족될 수 있는 강점이 있다.

2심제는 심의기간이 길어지는 단점이 있으나 장점이 더 많다고 할 수 있다. 1심은 2심에서의 심의를 의식하여 심도있게 신중히 심의하게 되며 2심에서는 1심 심의결과에 의미를 부여하여야 하는 부담과 함께 상급심으로서의 권위를 의식한 신중한 심의를 기한다는 이점이 있다.

단심제는 의사결정이 신속한 장점이 있지만, 반면에 문화재위원회가 소수 전문가에 의해 결정되는 의결방식으로 심의가 허술하고 의사결집에 민주적 요소의 결여를 계속 방치한다는 비난이 있을 수 있다.

민주주의의 장점은 여러 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 낫다는 원칙에서 출발하고 그 의견은 다시 검증을 거쳐 확실한 최적의 선택으로 확신하는 과정일 것이다. 2심제는 단심제보다 절차가 번거로울 수 있으나, 절차민주주의를 충실히 따르는 기본적 제도라는 점에서 문화재위원회의 심의방식으로 적절하다고 볼 수 있다.

그밖에 분과 적정인원으로는 가장 많은 응답이 「8~15인」(69%, 92명)이었다. 이는 역시 우리나라 위원회의 대표적인 인원수 「11~15인」에 가장 근접하고 있으며(행정자치부 제공 「우리나라위원회 현황」 분석·정리결과), 현행 문화재위원회 분과별 인원 「11인~16인」 과도 유사하여 적실성이 있다.

위원들은 분과위원회 1회의당 심의시간으로 ‘2시간’(71%, 80명)을 가장 선호했으며, 다음으로 3시간(19%, 22명), 1시간(8%, 9명)순으로 나타났다. 일반적으로 2시간 회의가 관행인 점을 감안할 때 ‘1회의당 3시간으로’가 2순위에 오른 것은 문화재위원회의 안전이 과다함을 간접적으로 시사하고 있다. 그러므로 단순 반복적이거나 민원성 등을 대상으로 심의안전의 축소 조정이 정책과제로 의제될 필요성을 보여주고 있다.

#### (15) 개방형 설문조사 분석

이제까지 폐쇄형 설문의 조사결과를 분석하였다. 폐쇄형 설문은 응답자의 선택의 폭을

제한할 뿐만 아니라 설문의 표현 및 구성에서의 기술상의 차이로 이에 대한 응답을 일정한 범주로 유도할 개연성이 있다. 이러한 한계성을 지닌 폐쇄형 설문의 타당성은 개방형 설문(경험에 비추어 기술한 내용)에 대한 응답내용을 검토함으로써 신뢰를 부여받을 수 있다.

개방형 설문응답은 경험에 비추어 기술되는 내용이므로 주어진 사안에 대하여 효율적 운영을 저해하는 요인이나 운영의 활성화 방안을 제시하는 내용이 격의없이 기술되는 것이 상례이며 이 설문응답에 있어서도 역시 예외가 아니었다. 이들 내용 중에는 폐쇄형 질문에 응답되는 사항을 좀더 특별히 강조하기 위하여 부연 설명하는 경우 등이 있어서 중복되거나 유사한 내용으로 분류될 수 있는 사항이 상당수 기술되어 있다. 그리고 위원 개인차원의 격정도 엿보였으나 대체로 정제되어 잔잔하게 기술되어 있다.

이 내용에는 대안으로서 바로 채택할만한 참신한 아이디어나 정화된 경험을 차원 높게 기술한 내용도 있어서 그 가치는 무척 높다. 여기에는 폐쇄형 질문에 대한 응답에 확신을 갖게 하거나 폐쇄형 질문의 오류를 추적할 수 있는 자료도 발견되는 등 폐쇄형 설문의 보완적 기능을 충실히 수행하고 있다.

개방형 설문은 통계적·계량적 타당성을 얻기가 힘들다. 일부 문화재정책에 대해 열정적으로 기술된 내용은 설문의 주제에서 벗어나 이 연구에 포함시킬 수 없었다. 이 또한 개방형 설문의 한계이기도 하다.

개방형 설문은 설문응답위원(116명)의 64%(74명)가 기술하고 있다. 위원들이 인지한 기술 내용을 몇 가지로 나누어 정리 분석하였다.

① 위원선정의 기준 및 절차에 관해서 가장 많은 응답이 있었다.

구체적인 응답내용을 보면 선정절차의 불합리(17명), 지방거주 위원의 낮은 배정률(5명), 특정분야 전공 편중(4명), 임기 및 연임의 불합리성(3명), 위원연령 차별(3명), 당연직 위원 배정 필요성(2명), 여성위원 인위적 배정(1명) 등이다. 이 응답인원은 설문 응답위원(116명)의 30%로서 35명이다.

이와 관련하여 설문조사 거부위원들 상당수도 역시 거부사유로 위원선정의 불합리를 들고 있다. 결과적으로 위원 선정의 기준 및 절차는 개선의 여지가 있는 정책적 과제로 의제화해야 함을 읽을 수 있었다. 특정분야 전공 편중의 사례로는 미술사학 또는 역사 전공분야의 위원이 과다하다거나 지질 또는 조정분야의 위원이 부족하다는 점을 들고 있다.

② 상당수의 응답위원이 제시한 사안은 '전문위원의 활용'에 관한 의견이다. 구체적인 제시 내용을 보면, 비상근 전문위원 활용 미흡(11명), 상근 전문위원 부족(6명), 문화재청 학

예전문직 비율 감소 추세(3명), 전문위원 자질 향상(1명) 등이다. 이 응답인원은 21명으로 설문응답 인원의 18%에 해당된다.

폐쇄형 설문에서 전문위원 활용에 관한 문항은 투입되지 않았다. 위원은 전문위원에게 심의에 필요한 자료 수집과 조사 연구를 명하고 조사·연구결과를 심의에 참석하여 발표할 수 있게 하는 일이 전부이다. 이러한 관계에 있는 위원에게 전문위원에 대한 설문을 만들 수가 없었다.

- ③ 심의안건이 정책적 의안보다는 현상변경 허가 등 단순 반복적인 민원성 일반안건으로 채워져 있어서 심의기능이 형식화되는 문제점을 지적하는 위원이 상당수 있었다. 구체적으로 살펴보면, 단순 반복적인 민원안건 과다(8명), 정책사항 안건 부족(5명), 주요문화재 수리공사의 준공 평가 결여(3명), 조사·연구기능 필요성(6명), 심의시간 부족(4명) 등으로 나타났다. 이 응답인원은 26명에 이르며 그 비율은 22%이다.

문화재위원회는 단순 반복적인 안건은 「소위원회」 또는 「문화재전문위원심사회(가칭)」를 상설화하여 위임전결 처리하고(이때 관련 법령 개정이 요망됨), 전체적 관점에서 문화재별 심의기준이 마련되어 이를 토대로 심의할 때 실질적 심의의 수준을 높일 수 있을 것이다.

- ④ 분과위원회의 통·폐합이 필요하다는 위원응답이 있었다. 구체적인 내용은 무형문화재분과의 분리(2명), 보존과학분과 신설(4명) 및 매장·박물관·제도분과 폐지(각 1명) 등이다.
- ⑤ 문화재위원회에 대한 예우 등이 소홀히 인식되고 있음을 지적한 위원응답이 상당수 있었다. 구체적인 지적내용을 살펴보면, 예우 소홀(3명), 퇴임위원 활용 미흡(2명), 지방거주위원 불편 무시(4명), 수당 미흡(2명), 위원 도덕성 문제(6명) 등이다. 응답위원의 비율은 15%(17명)이다.

각계 각층의 분야별 원로인사를 초빙하여 식견(전문성)을 활용하고자 위원회를 구성함에 있어서 사회적 저명인사 지위에 합당한 예우를 갖추어야 함은 위원회 운영의 제1조라 할 수 있다. 위원에 대한 예우가 소홀할 경우 위원회의 질적 저하로 이어져 운영목표를 기하는데 장애요소가 될 수 있다.

위원의 도덕성 문제로 제기되는 사례로는 발굴전문기관 참여 인사는 위촉에서 배제하거나 위원 재직기간 동안은 발굴지도·자문위원 참여가 배제되어야 한다는 내용이다.

- ⑥ 기타 현지조사의 경우 전문가 3인 이상의 합동조사 또는 공동조사 원칙규정을 준수하여 공정성·투명성을 기할 필요가 있다(4명), 회의록을 작성·보존해야 한다(5명), 민선 자치단체장이 개발 우선을 목표로 두고 있는 만큼 ‘제2문화재 파괴현상’이 나타나므로 중앙의 행정권한의 지방이양은 점진적·단계적으로 이루어져야 한다(2명), 문화재청 직원이

너무 자주 바뀌어 전문성 확보에 문제가 있다(2명), 문화재위원회 소식지 발간(1명), 전체 위원장 직선제(1명) 등이 문제점 내지 건의사항으로 응답되고 있다.

### 3. 종합 평가

응답위원들은 문화재정책 당국의 회의운영에 총체적으로 긍정적 반응을 보였다. 위원들은 태도효과와 정책효과에서 2/3정도가 높은 만족을 나타냄으로서 문화재위원회가 문화재정책 결정과정에서 중요한 역할을 수행하는 것으로 평가하였다. 그러나 참여에 따른 비용에 있어서는 부담을 느끼면서도 편익(수혜)에 있어서는 만족을 느끼고 있는 다소 이기적 측면을 보여주고 있다.

문화재위원회의 위상에 대해서는 문화재위원회가 '의사결정 수준'의 「심의기구」 보다는 '정책결정 수준'의 「의결기구」로 그 법적 지위가 보장되기를 바라는 것으로 나타났다.

문화재위원회가 의결기구일 경우 전문성만을 추구할 가능성이 높다는 점에서 합목적성을 추구하는 정책을 수행하기에는 무리가 있다. 문화재 사안마다 경제논리와 전문성이 첨예하게 대립하는 경향이 심화되어 예산, 인력 그리고 경제개발 등 관련부처에 대응하여 행정력을 발휘하기는 쉬운 일이 아니다.

또한, 오늘날 문화재는 지방향토문화의 핵심으로 상징되어 지역정치의 활용분야로 편입되면서 정치적 중립성과 함께 조정력 발휘가 더욱 요청되는 상황이다. 문화재정책은 전문성만으로는 문화재 환경을 조정하고 통합하기 어렵다. 그러므로 심의기구인 문화재위원회의 기능을 한 단계 높이는 보완방안의 검토가 바람직할 수 있다.

심의기구는 의결기구처럼 행정관청을 구속하지는 못하지만, 자문내용이 법령에 필요적 심의사항으로 규정됨으로써 어느 정도 시민참여가 실질적으로 보장되는 점에서 행정관청과 시민 양측 모두에게 유연성(Flexible)을 발휘할 수 있는 위원회로서 선호되고 있다.

이와관련 문화재위원회는 심의기구로서의 유연성과 함께 의결사항의 반영에 있어서 불확실성을 해소하기 위하여 법령에 '문화재청장은 문화재위원회의 심의의결사항에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 그 의결은 정책에 반영하여야 한다.'라는 법적 보완장치를 마련함으로써 이른바 「준(準)의결위원회」로 위상을 정립하는 방안을 구상해 볼 수 있을 것이다.

문화재위원회가 전문지식의 제공처로서 공정성·공평성·합리성을 기하는 민주적 기구임을 자임하고 위원들의 자질을 높이 샀으며, 의사결정방식에 있어서 자유롭게 의견개진과 토

론을 벌이면서도 의결 순간에는 타협·협이나 약간명에 의해 결정하는 유교문화의 전통적 토론문화가 잔존하고 있음을 보여주고 있다.

위원들은 심의안건의 중요성을 인식하면서도 안전수준의 부적절함과 안전검토시간 및 의견교환의 부족, 그리고 집행결과의 환류(평가보고)의 미흡함을 강하게 지적하고, 법규의 준수 및 정책의 정당화를 위하여 현상변경 허가 등 단순 반복적인 민원성 안전을 처리하는 의례적 기구라는 비판도 있었다.

문화재청에 대한 인식에서는 문화재위원회의 자율적 운영을 기할 수 있는 여건을 제공하고 있는 것으로 보고 있었으나, 위원 선정의 기준 및 절차에서 상당수 위원(1/4)들이 위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인이 잔존하고 있는 것으로 보고 있다.

회의록 작성에는 전적으로 동의하고 있으나 공개는 불필요하다는 응답이 압도적이었다. 심의단계에 관한 응답에서는 58%가 2심제를, 35%가 단심제를 희망했다. 2심제는 분과별 문화재전문위원회를 거쳐 분과위원회로 종료하는 방식을 선호했다.

한편 개방형 설문조사 결과에서는 위원 선정의 기준 및 절차의 개선요구가 가장 많았으며, 전문위원 활용의 부진과 함께 단순 반복적인 심의안건의 상정처리에 불만을 나타냈다. 아울러 문화재청 전문직 비율 확대, 일부 분과위원회의 통폐합 조정, 전문가 3인 이상의 합동조사, 위원회 소식지 발간, 부속 사무기구의 설치 등 요구가 있었다. 그밖에 직원의 잦은 인사이동, 회의록 미비, 위원장 호선제의 비민주성, 그리고 위원 예우의 소홀 등을 지적하기도 했다.

이상과 같은 문제상황은 행정관료의 책임이 크지만, 한편으로는 적어도 위원과 행정관료의 엇갈린 기대의 상호작용에서 비롯된 면도 있다고 봐야 한다.

문화재위원들의 적극적인 행정의식이 필요하다. 이를테면 심의에 있어서 정보 및 자료 없이는 올바른 심의가 불가능하다고 볼 수 있다. 그러므로 위원들이 안전에 포함된 정보나 자료만을 의존하는 태성을 버려야 한다. 이 정보나 자료는 내용과 양에 있어서 한계가 따르기 때문이다. 위원 스스로가 정보 및 자료의 검토시간을 확보하고 능동적인 자료제출을 받기 위해서는 적극적인 행정의식이 요구된다.

행정관료는 위원들의 원론적 실천방안이 비현실적·비적실성을 띤다고 무시하기보다는 무엇인가 대안을 제시하려는 노력을 전개함으로써 정책효과를 증진시키고 정책효과와 함수관계에 있는 위원들의 태도효과를 동시에 제고시킬 수 있다. 문화재정책 결정과정에 있어 중요한 변수로 작용하고 있는 문화재위원회와 이를 구성하는 위원들의 속성을 파악하고 이들의 영향이 극대화 될 수 있도록 제도 및 운영상의 여건을 마련하여야 한다.

## 결론

문화재위원회는 민족문화유산의 보호라는 명백한 목표를 지니고 전문적 지식과 경험을 바탕으로 유교적 전통문화의 영향을 받은 토론방식이 의사결정의 기저를 이루는 가운데 합의제 조직의 장점을 최대한 살려 나가려 하는 것으로 평가된다.

문화재위원회는 정부수립 후 민주행정제도의 일환으로 도입되어 그 전문성을 통하여 문화재정책의 경직성을 완화하고 공정성과 민주성을 확보함으로써 궁극적으로 문화재정책의 목표 달성에 기여하고 있다.

문화재위원회는 문화재분야의 모든 전문가와 이해관계자가 모두가 직접 참여할 수 없는 현대참여민주주의의 실천적 한계를 극복하는데 기여할 뿐만 아니라, 현대기술민주주의의 사회가 요구하는 기술적 전문성을 동시에 제공하고 있다.

50여 년 가까이 여러 정권의 부침에도 불구하고 정치적 영향력에 크게 흔들리지 않고, 문화재위원의 위촉이 지속적으로 행해져 왔음은 문화재위원회가 본연의 문화재정책 자문임무를 충실히 수행해왔다는 증거이다.

‘문화재보호법은 악법이다’라는 말을 종종 듣는다. 대부분의 법들이 형평성을 가지고 있으며 상호 보완적인 속성을 가지고 있지만, 문화재보호법만은 대단히 독단적이고 개인의 재산권을 일방적으로 통제할 수 있는 초법적 속성을 지니고 있다<sup>12)</sup>는 논란이 끊임없이 분출되고 있다.

따라서 문화재위원회는 안건을 심의함에 있어서 문화재 제1주의에 입각하여 경제성을 배제한 박물관식 보존에만 매달려서는 오히려 문화재보호의 역기능을 초래할 우려가 있으므로 문화재를 최상의 개념으로 높이 놓더라도 ‘모든 문화재가 동일하게 중요한 것은 아니다’라는 상대적 개념 정립하에서 심의할 때 합의제기구의 특성인 조정과 통합의 기능이 발휘될 것으로 생각된다.

문화재위원회의 효율적 운영을 위해서는 다음과 같은 실천방안에 초점이 주어져야 한다.

첫째, 위원위촉의 기준 및 절차를 공개하여 공신력 있는 학술단체, 시민단체 및 인터넷 추천 등 복수추천제를 통하여 위촉의 공정성, 객관성을 확보하여야 한다. 둘째, 위원임기를 현행 2년제에서 4년제로 하면서 연임은 1회로 제한하고, 심의의 안정성과 연속성을 기하기 위하여 임기중간인 2년마다 20%~50%정도를 개선하는 스테거링텀제도(Staggering Term

12) 심광주, 「미국의문화재보호법 해설(1)」(문화재 제25호 1992) p.315

System)를 도입한다. 셋째, 문화재의 종별·성질별 분류에 의한 분과설치원칙에 위배되는 매장문화재분과, 제도분과, 박물관분과는 폐지하고, 무형문화재분과는 공예기능분야를 동산문화재분과로 이관하고 「예능민속문화재분과」로 개칭하는 등 분과위원회간의 분장을 분명히 한다. 넷째, 「소위원회」 또는 「문화재전문위원심사회」(가칭)를 상설화하여 단순 반복적인 심의안건은 위임 처리토록 함으로써 정책사항 위주의 실질적 심의를 기한다. 다섯째, 위원의 무책임한 발언이나 이해관계 발언 등 대외적 책임을 결여한 행태를 방지하기 위하여 회의록을 작성하고, 공개는 일정기간 유보하거나 필요시에는 공개토록 한다.

아울러 행정관료는 이같이 제시되는 실천방안에 대하여 적극적인 수용적 자세와 함께 위원들에게 정보 및 자료 수시 제공, 안전 검토시간 확보 노력, 각종 편의 증진 및 예우, 위원의 높은 심의윤리기준 등이 위원들의 참여만족도를 제고할 수 있는 가시적인 유인체계의 수단임을 유념하여야 한다.

이 논문의 설문조사는 문화재위원 당사자를 대상으로 한 것이어서 문화재위원회의 현실적 운영과 이론이 격차가 있음을 결과적으로 보여주고 있다. 설문자료가 시사하듯이 위원들의 참여는 조건적이고 제한적이라는 점이다. 문화재위원회는 현실참여의 제도권내에 있는 합의제 자문기구이므로 현실적인 기대 수준에서 접근하고 파악되어야 한다. 문화재위원회에 대하여 지나치게 이상적이거나 추상적인 목표를 기대할 때 적실성이 결여된 실천방안을 얻는데 그치고 마는 오류를 범하기가 쉽다.

이 설문조사 결과가 문화재위원회의 운영과 위상을 이상론적으로 부추기거나 문화재 정책당국을 성토하는 증거로 조장되어서는 안 된다. 비록 설문조사 결과가 위원들의 경험적 실태를 분석하였다 하더라도 실천적 활용에는 한계가 있으므로 연구 지침이나 가설을 제공하는 데에 유용할 것이다. 이 논문의 결론은 문화재위원회가 전문성과 민주성을 동시에 제고할 수 있는 제도적 장치이므로 보다 많은 관심을 기울여야 한다는 의미로 받아들여져야 한다.

## 참 고 문 헌

- 노화준, 1986, 『정책평가론』, 법문사 / \_\_\_\_\_, 1989, 『정책분석론』, 박영사  
 박동서, 2002, 『한국행정론』, 법문사 / 박우순, 1999, 『조직관리론』, 법문사  
 유 훈, 2000, 『행정학원론』, 법문사 / \_\_\_\_\_ 외3, 1983, 『행정학』, 박영사  
 윤우곤, 1996, 『조직관리학』, 다산출판사 / 윤우곤, 1993, 『행정학원론』, 법문사

이광윤 외1, 2002, 『최신행정법론』, 법문사 / 장호수, 2002, 『문화재학개론』, 백산자료원  
정문교, 2000, 『문화재 행정과 정책』, 지식산업사 / 정정길, 1999, 『정책학원론』, 대명출판사  
조석준, 1998, 『한국행정학』, 박영사 / 차배근, 1985, 『커뮤니케이션학개론(상)』, 세영사  
채경석 외3, 1999, 『정책학원론』, 대왕사  
Paul Hersey, Kenneth H. Blanchard, Dewey E. Johnson, 『*Management Organizational  
Behavior-Utilizing human resources*』 (Prentice Hall, 1996)

·학회지 등

김주섭, 1976, 「위원회의 기능향상 방안에 관한 연구」, 서울대 석사학위논문  
오세탁, 1982, 「문화재보호법 연구-문화재향유권의 법리를 중심으로-」, 단국대 박사학위논문  
이명재, 1996, 「한국 행정상 위원회제도의 실태분석」, 『상명대학교 사회과학연구 제9호』  
pp.161~189  
정홍익·김호섭, 1991, 「위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화」, 『한국행정학보 제  
25권 제2호』, pp.437~464  
「문화재」 제1호~제36호 (국립문화재연구소 1965~2003)  
「문화재연감」 (문화재청 1988~2004)  
「문화재위원회회의록」 (문화재청 1952~2003)  
「문화재관계법령집-문화재보호법·시행령·시행규칙·문화재위원회규정」 (문화재청)

## An Analysis on the Survey of the Cultural Heritage Committee

Kim Hong-real

The Cultural Heritage Committee is an advisory committee established under the Cultural Heritage Administration with the aim of carrying out examination and deliberation on preservation, management and use of cultural heritage.

The Cultural Heritage Administration is the highest administrative organization in terms of Korean cultural heritage. It was founded to produce and execute policies on cultural heritage, an important task that requires a high level of specialized knowledge, skills and academic expertise. It involves in-depth investigation and consultation of experts in the field of cultural heritage. An organization consisting of distinguished experts, the Cultural Heritage Committee plays an important role in policymaking on cultural heritage of Korea.

The Korean government established the Bureau of Cultural Heritage in October 1961, and enacted provisions (as a presidential decree) on the organization on March 27, 1962, according to the Cultural Heritage Act established on January 10 of the same year. The Cultural Heritage Committee was opened as a deliberation committee according to the law, on which currently 90 members serve in 8 subcommittees. The term of office of a committee member is two years. The deliberation of the committee, which covers the entire range of cultural heritage, including their designation and cancellation, is normally concluded by the deliberation and decision of each subcommittee.

This study aims to analyze of the survey of the Cultural Heritage Committee as the highest organ for the deliberation of policies on the matters of cultural heritage.

The subject of the analysis in this study is a questionnaire survey that was conducted between Oct. 20 and Nov. 29, 2003, of 116 former and current members of the committee.

Keyword : Analysis, The Cultural Heritage Committee, A Questionnaire Survey,  
The Cultural Heritage Administration, A Deliberation Committee