

지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향



일시 / 장소

2024.6.28.(금) 15:00~17:30
대전컨벤션센터 제1전시장 중회의실 204호

주최



후원



행정안전부



대한민국시도지사협의회
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA



대한민국시도의회의장협의회



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea



대한민국시군자치구의회의장협의회

지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

2024.6.28.(금) 15:00~17:30
대전컨벤션센터 제1전시장 중회의실 204호

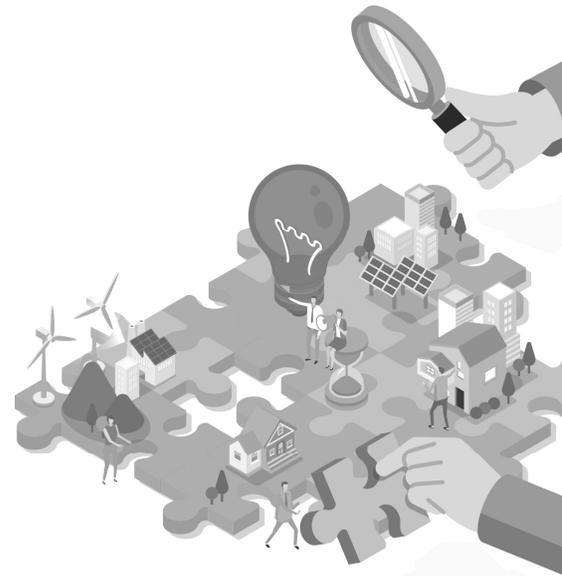
프로그램
PROGRAM



시간	내용	
개회식		
15:00~15:30	개회사	주재복 (한국지방행정연구 원장권한대행)
	축사	조길연 (대한민국시도의회의장협의회장)
		조재구 (대한민국시장·군수·구청장협의회장) 최봉환 (대한민국시군자치구의회의장협의회장)
20'	기조강연	정책지원관 제도 현황과 개선과제 이현출 (건국대학교 정치외교학과 교수, 前한국지방의회학회 회장)
본 세션		
15:30~16:10	20'	발표 1 지방의회 정책지원관의 운영실태 및 개선방안 주희진 (한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)
	20'	발표 2 정책지원관 제도의 미래 방향 박노수 (서울시립대 도시과학연구원 교수)
휴식 (10')		
16:20~17:20	좌장	신원득 (단국대학교 행정법무대학원 교수)
	토론	구미경 (서울특별시의회 의원)
		김건위 (한국지방행정연구원 연구위원)
		김숙희 (인천광역시 부평구의회 의원)
		김찬희 (경상남도의회 입법담당관실 사무관)
		도일환 (대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장)
이준식 (행정안전부 선거의회자치법규과장)		
* 가나다순		
폐회		

지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향



목 차 CONTENTS

개 회 사	주재복 (한국지방행정연구원장 권한대행) 2
축 사	조길연 (대한민국시도회의의장협의회장) 4 조재구 (대한민국시장·군수·구청장협의회장) 6 최봉환 (대한민국시군자치구의회의장협의회) 8
기조강연	정책지원관 제도 현황과 개선과제 11 이현출 (건국대학교 정치외교학과 교수, 前한국지방의회학회 회장)
주제발표	지방의회 정책지원관의 운영실태 및 개선방안 19 주희진 (한국지방행정연구원 지방의정연구센터장) 정책지원관 제도의 미래 방향 35 박노수 (서울시립대 도시과학연구원 교수)
토 론	구미경 (서울특별시의회 의원) 65 김건위 (한국지방행정연구원 연구위원) 66 김숙희 (인천광역시 부평구의회의 의원) 70 김찬희 (경상남도의회 입법담당관실 사무관) 73 도일환 (대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장) 80 이준식 (행정안전부 선거의회자치법규과장) 82

개회사



주재복

한국지방행정연구원 원장권한대행

안녕하십니까? 한국지방행정연구원 원장권한대행 주재복입니다.

바쁘신 와중에도 「지방의회 정책세미나: 정책지원관의 현재와 미래 방향」에 참석해주신 내·외빈 여러분께 깊은 감사의 말씀 올립니다.

지방의회는 풀뿌리 민주주의를 현실로 옮겨 민주주의를 성숙시키는 역할을 수행하며, 지방분권과 지방자치의 핵심이 되고 있습니다. 또한 지방자치법의 전부개정으로 그동안 지적되어 왔던 많은 불합리한 제도들이 상당 부분 개선되어 더 나은 지방시대를 만들어 나가기 위한 1차적 기반이 어느 정도는 마련되었으나 여전히 개선 필요성에 대한 의견이 많은 것도 사실입니다.

특히 지방의회의 전문성을 제고하기 위하여 오랜 시간 동안 지방의회에서 요구하였던 정책지원 전문인력, 즉 정책지원관제도가 가지는 중요한 함의에도 불구하고 여전히 지방의회 현장에서는 많은 혼란과 갈등이 발생하고 있습니다.

이런 상황에서 이번 정책세미나는 시작점에 있는 정책지원관제도를 심도 있게 들여다보고 바람직한 미래를 설계하기 위하여 지방의회의 현장에 계시는 의원님과 공직자 및 여러 전문가를 모시고 다양한 의견을 수렴하고 제언을 나누고자 마련되었습니다.

지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

정책세미나에서 기조강연과 발제자, 토론자로 참석하시는 분들을 비롯하여 행사를 준비하신 많은 분들의 노고에 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

2024. 6. 28.

한국지방행정연구원 원장권한대행 주재복

축 사



조길연

대한민국시도의회의장협의회회장

안녕하십니까.

대한민국시도의회의장협의회회장인 충청남도의회 조길연 의장입니다.

「지방의회 정책세미나: 정책지원관의 현재와 미래 방향」 개최를 진심으로 환영하며 축하드립니다.

오늘 뜻깊은 세미나를 준비해 주신 주재복 한국지방행정연구원장 권한대행님께 감사드리며, 특히, 기초강연을 맡아주신 이현출 한국지방의회학회회장님과 발제와 토론으로 참여해 주신 전문가 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

지방자치법 전면 개정과 함께 정책지원관 제도가 도입되었지만, 현실적으로 많은 어려움이 존재하고 있습니다. 정책지원관들이 과중한 업무와 비효율적인 구조 속에서 고군분투하고 있는 현재 상황을 개선하기 위한 논의가 필요한 시점입니다.

정책지원관 제도의 문제점을 진단하고, 개선 방안을 모색하여 지방의회의 의정활동이 더욱 활성화될 수 있도록 하는 오늘의 세미나는 매우 의미가 큼니다.

정책지원관의 전문성 강화를 위해 지속적인 교육과 훈련이 필요하며, 1인 1보좌관 제도의 도입을 통해 보다 효율적인 업무 수행이 가능하도록 해야 합니다.

정책지원관의 현재와 미래 방향

또한, 정책지원관의 직무 범위와 역할을 명확히 하고, 의원과의 협업을 강화하는 방안이 필요합니다. 이를 통해 정책지원관이 보다 효과적으로 역할을 수행할 수 있을 것입니다.

오늘의 논의가 정책지원관 제도의 개선과 발전에 큰 도움이 되기를 바랍니다. 여러분의 지혜와 경험을 나누어 주시기를 기대합니다.

저 역시 대한민국시도의회의장협의회 회장으로서 여러분의 고견을 귀담아듣고 실현을 위해 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2024. 6. 28.

대한민국시도의회의장협의회장 조길연

축 사



조재구

대한민국시장·군수·구청장협의회장

안녕하십니까?

대한민국시장군수구청장협의회 대표회장 조재구(대구 남구청장)입니다.

먼저, 정책지원관 운영 개선을 위한 「지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향」 개최를 진심으로 축하드리며, 오늘 행사를 준비해 주신 주재복 한국지방행정연구원 원장님께 감사드립니다.

아울러 오늘 기조강연을 해주실 이현출 건국대학교 정치외교학과 교수님, 발표를 해주실 주희진 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장님과 박노수 서울시립대 도시과학연구원 교수님께 감사드리며, 함께 해주신 여러 토론자분들께도 감사를 표합니다.

정책지원관 제도는 지난 민선 7기 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 권한 강화를 위한 정책지원 전문인력제도(정책지원관)를 신설하면서 시작되었습니다.

지방의회의원의 의정활동을 지원하는 정책지원관 제도가 운영됨으로써 지방의회의 전문성과 효율성은 강화되었지만, 운영 과정에서 미흡한 부분도 있었습니다.

정책지원관의 현재와 미래 방향

정책지원관 제도가 실질적으로 지방의원님들의 의정활동에 도움이 되고 안정적으로 운영되기 위해서는 정책지원관 채용과 선발, 운영과 인력관리, 평가 등 여러 가지 측면에서 개선이 요구됩니다.

특히, 지방자치가 보다 강화되기 위해서는 집행부도 노력해야 하겠지만 동시에 지방의회의 역량을 강화하고 이를 통해 상호간에 협력하고 발전하는 것이 지역주민의 신뢰를 높이는 것이라고 생각합니다.

저 또한 기초의원과 광역시의원으로 활동할 당시에 전문적인 지원의 필요성을 느낀 바 있습니다.

그러므로 오늘 이 자리에서 정책지원관 운영실태와 개선방안, 그리고 향후 미래의 발전적인 방향이 보다 심도있게 논의되는 소중한 자리가 되길 희망합니다.

끝으로 이번 세미나를 준비하시고 참여해 주신 관계자 여러분들과 발제, 토론을 해주시는 모든 분께 다시 한번 감사드리며, 각 가정에 건강과 행운이 함께하시길 기원합니다.

감사합니다.

2024. 6. 28.

대한민국시장·군수·구청장협의회회장 조재구

축 사



최봉환

대한민국시군자치구회의의장협의회

안녕하십니까.

대한민국시군자치구회의의장협의회 회장 최봉환입니다.

「지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향」 개최를 축하드립니다.

2022년 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위한 정책지원 전문인력 제도가 도입되었습니다.

국가 사무의 지방이양으로 다양화 및 전문화된 지방 사무와 지역 주민의 요청 사항에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방의원의 역량 강화와 함께 정책지원관의 역량도 갈수록 중요해지고 있습니다.

제도가 시행되고 어느덧 2년이 지난 시점에, 오늘 우리는 정책지원관 제도 도입 이후 운영 현황과 실태, 제도의 한계에 대하여 알아보고, 지방의회의 의정활동을 지원하는 해외 사례와 시사점, 정책지원관 제도가 나아가야 할 방향에 대하여 논의할 수 있게 되었습니다.

정책지원관 제도의 정착을 되짚어 보고 성장의 기반이 될 토론의 장이 열린 것에 대하여 매우 기쁘게 생각합니다.

정책지원관의 현재와 미래 방향

오늘 기조 강연과 발표, 토론을 통해 전문가 여러분들께서 개진해 주실 다양한 의견을 통해 정책 지원관 제도의 운영 실태를 파악하고 개선 방안을 논의하여, 바람직한 정책지원관 제도의 방향성을 만들어 나갈 수 있기를 바랍니다.

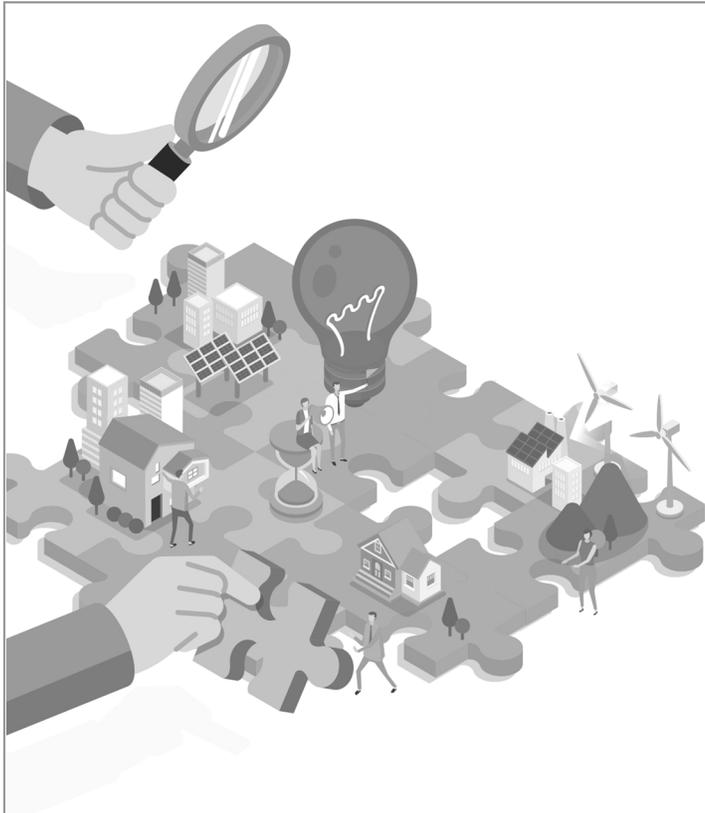
또한 정책지원관 제도에 대한 다양한 아이디어와 경험을 공유하고 함께 고민하며 지방의회가 지속적으로 발전하여 지방시대를 이끌어가는 주체로서 거듭날 수 있기를 바랍니다.

「지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향」 개최를 다시 한번 진심으로 축하드립니다.

감사합니다.

2024. 6. 28.

대한민국시군자치구의회의장협의회 최 봉 환



지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

기조강연

정책지원관 제도 현황과 개선과제

이현출

(건국대학교 정치외교학과 교수, 前한국지방의회학회 회장)

기조강연**정책지원관 제도 현황과 개선과제****이현출**

건국대학교 정치외교학과 교수, 前한국지방의회학회 회장

대한민국 어디서나 균등한 기회를 누리는 ‘지방시대 실현’은 윤석열 정부의 국정목표 중 지방자치와 관련된 핵심 키워드입니다. 이를 실현하기 위한 가장 중요한 과제가 지방분권의 강화입니다. 지방시대 실현을 위해 강화되어야 할 것은 중앙과 지방 간의 분권뿐만 아니라 지방자치단체의 집행기관과 지방의회 사이의 적절한 권한배분과 기능보장을 통한 사실상의 견제와 균형이 유지되어야 합니다.

분권화의 추세에 따라 지방자치단체의 예산규모와 권한이 갈수록 커지고 있습니다. 이러한 상황을 고려할 때 지방자치단체 집행기관에 대한 민주적 통제와 감시의 고도화가 요구되고 있고, 이는 지방의회의 기능강화로 귀결된다고 할 수 있겠습니다.

다행히도 2020년 12월 국회에서 지방자치법이 32년만에 전부개정됨에 따라 ‘지방의회 인사권 독립’과 ‘정책지원관제도’가 도입되어 지방의회의 전문성과 자율성, 독립성을 향한 첫 걸음을 내딛을 수 있었습니다.

국회와는 달리 지방의회의원의 의정활동을 지원할 수 있는 기구는 그동안 의회사무기구 내 공무원이나 상임위원회 전문위원실에서 위원회 업무를 보좌하는 전문위원 정도에 그치고 있을 뿐이었습니다.

지방의회가 감당해야 할 입법수요도 폭증하고 그 결과 처리되는 조례안 수도 급증하는 추세에 있습니다.

여기에 더하여 각종 견제, 감독 및 주민의 대표기능까지, 한 명의 지방의원이 모두 소화하기에는 지원기관이 턱없이 부족했습니다. 국회의원이 인턴을 포함해 9명 보좌인력을 지원받는 것과는 대조적인 수준이었습니다.

뿐만 아니라 그간 지방자치단체장이 지방자치단체를 견제·감시하는 기능을 수행하는 지방의회의 공무원에 대해 임면권을 행사함으로써 적절한 견제가 어려워졌다는 비판이 제기되어 왔습니다.

특히, 지방자치단체에서 지방의회의 감시와 견제에 대해 대응하는 직무를 수행하던 공무원이 순환보직제도에 따라 지방의회로 자리를 옮기기도 하면서 소위 말해 ‘오늘의 동지가 내일의 적’이 되는 현상이 계속되어 왔습니다.

이러한 배경하에서 지방자치법 개정으로 지방의회 공무원에 대한 임면권을 지방의회 의장이 행사하는 내용과 함께 그간 제기되어 왔던 지방의회 의원들의 전문성 문제를 보완하고자 정책지원 전문인력을 새롭게 신설하는 내용을 담게 된 것입니다.

오늘 지방의정 아카데미의 주된 의제는 ‘정책지원관’ 제도입니다.

정책지원관이란 「지방자치법」 제41조에 따라 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위해 직무를 수행하는 정책지원 전문인력으로서 지방의원 정수의 1/2 범위에서 해당 지방자치단체로 조례로 정하는 바에 따라 둘 수 있습니다(「지방자치법」 제41조).

정책지원관은 지방의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 지방의원의 의정활동을 지원하는 업무를 수행하며 직무범위 등 구체적인 사항은 조례로 정할 수 있도록 하고 있습니다.

정책지원관은 관련법에 따라 일반임기제 공무원으로 임명하며, 광역의회는 6급 이하, 기초의회는 7급 이하로 임명하도록 하고 있습니다. 정책지원관 제도 운영에 관하여는 지방자치단체별 조례에 의거하여 운영 중에 있으며, 별도 조례를 제정하지 않은 경우, 「사무기구 설치 및 직원 정수 조례」 및 「사무기구 사무분장 규칙」 등에 따라 운영하게 됩니다.

2022년 1월에 시행된 이후 2024년 4월 현재 전국 지방의회의 정책지원관은 2천여 명에 달하며, 지방의회의 기능 강화에 대한 기대감뿐만 아니라 청년 및 중고령자에 이르는 고용 시장에서도 뜨거운 반응을 보이고 있습니다.

현재 정책지원관 제도는 지역별로 길게는 1년 이상 운영한 지역도 있지만 그동안 공식적으로 운영하지 않았던 제도이고, 제도에 대한 관례나 정보가 미흡함에 따라 제도 정착 과정에서 많은 시행착오가 발생하고 있습니다.

따라서 정책지원관 제도의 도입 초기인 현시점에서 제도의 운영 실태분석과 제도의 성공적 정착을 위한 대안의 제시가 필요한 상황이라고 봅니다. 제도 시행 초기 행정안전부는 정책지원 전문인력 운영 가이드라인을 배포한 바 있지만 현장에서 어떻게 운영되고 있는지 면밀한 검토하여 새로운 방향정립이 필요한 때라고 하겠습니다.

그동안 제기되어온 몇 가지 문제점을 짚어보도록 하겠습니다.

첫째, 제도상의 문제를 지적할 수 있습니다. 정책지원관의 규모는 「지방자치법」에 의해 지방의원 정수의 1/2로 정하고 있습니다. 이러한 제도의 설계로 인해 근본적인 문제점이 발생하고 있습니다. 의원 정수의 1/2 범위로 운영되는 정책지원관제는 결국 의원 2명이 1명의 정책지원관의 지원을 받게 된다는 것을 말합니다. 이러한 형태로 인해 정책지원관은 두 명의 지방의원이 동시에 지원을 요청하는 경우 어쩔 수 없이 업무의 우선순위를 따질 수밖에 없으나 현실적으로 어떠한 업무를 우선해야 하는지 혼란 및 갈등이 발생하는 상황에 직면하기도 합니다. 또한 지방의원의 입장에서든 원하는 수준만큼의 의정지원을 정책지원관에게 요구할 수 없으며, 자신 외의 다른 의원의 눈치를 볼 수밖에 없는 상황이 생기기도 한다는 불만을 토로하기도 합니다. 개별 의원의 의정활동의 범위와 선호, 방식이 서로 다르기 때문에 의원의 정책지원관 활용에 있어 차이가 나타나고 지나친 편중이 발생하는 경우 업무 배분의 고충이 발생할 수 있습니다.

개별 의원의 입장에서는 자신을 전담해서 보좌해 줄 인력을 필요로 하기 때문에 의원 2명당 정책지원관 1명을 고정 배치하는 것을 선호하는 것 같습니다. 그러나 의원 2명당 1명을 고정 배치하는 것과 그렇지 않은 경우 어떤 것이 적합한가를 검토해 보았을 때 고정 배치가 아닌 유연한 배치의 필요성을 강조하는 견해도 있습니다.

둘째 운영상의 문제로 직무범위가 불분명하다는 점입니다. 정책지원관 제도의 도입 취지는 기존에 지방의원이 단독으로 해오던 업무의 지원에 있으므로 이를 중심으로 직무의 범위를 명확히 해야 합니다.

정책지원관의 채용을 놓고 관점의 우선순위를 기존 의회 조직 전체에 대한 인력 충원으로 이해하는 경우 1차적으로 기존 의회 조직 인력과 정책지원관 간 업무분장의 문제로 접근할 수밖에 없고 이 경우 이해관계나 힘의 논리 등에 의해서 비합리적인 업무분장으로 연결될 가능성이 높습니다.

이를 해결하고 직무 범위를 구체화하기 위해서는 기존 법령을 토대로 단순히 조례에 의한 각 지방의회의 자율적인 방법만으로는 한계가 있을 것입니다. 기존 의회 조직 구성과 정책지원관의 이해관계에 따라 또는 법령에 규정되어 있다는 이유를 들어 현재의 포괄적 규정이 유지될 가능성이 높기 때문입니다.

또한 현행법이 유지되는 한 선거 사무의 수행 등 정치적 중립을 훼손하는 활동은 금지되어야 하지만 이를 자율로 맡겨놓았을 때는 의원과 의회 조직 간의 특수한 관계에 따라 편법이 동원될 가능성이 높아질 것입니다.

물론 각 지방의회가 운영 여건에 따라 정책지원관의 채용 직급과 신분, 배치 부서, 직무 부여 등에 있어 다양한 방식을 적용하는 것은 각 지방의 자율성을 중시하고 지방의 여건에 따라 자율적인 행정을 펼치는 지방자치의 기본 정신에는 부합할 것입니다. 다만 정책지원관 제도가 법률에 근거한 만큼 법령의 범위에서 지역별로 특성있게 안착할 필요가 있다고 봅니다.

지금까지 제도와 운영의 측면에서 가장 논쟁적인 사항에 대해서 간단히 언급하였습니다. 오늘 이 자리에서 의원님들과 전문가님들이 의견을 모아 시행초기의 정책지원관 제도가 안착되기를 희망합니다.

앞에서 개괄적으로 언급한 바와 같이 현재의 정책지원관제도는 많은 보완과 개선이 필요할 것입니다. 지방자치법 등에 의한 정책지원관의 제도적인 변화는 중앙정부와 지방정부, 그리고 주민의 공감대가 형성돼야 비로소 보완될 수 있을 겁니다.

제도개선에 앞서 현재의 제도하에서 지방의회가 해결할 수 있는 운영상의 문제에 대한 선제적 접근이 필요하다고 봅니다. 광역과 기초에 따라, 그리고 지방자치단체의 환경과 여건에 따라 지방의회의 상황은 매우 다를 것입니다. 따라서 어떠한 표준적인 매뉴얼이나 모델보다는 현재 각 지방의회의 조직과 규모, 지원역량 등을 고려해 가장 효율적인 정책지원관 운영 방안을 모색할 필요가 있다고 봅니다. 우선 직무에 대한 규정이 이루어지고 이에 따라 정책지원관의 채용과 운영의 방향을 규정해 나가야 할 것입니다.

나아가 현재와 같은 의원정수의 1/2로 정하고 있는 것에 대한 문제점에 대해서도 전향적 검토가 필요하다고 봅니다. 2:1로 매칭되는 현행 정책지원관제도하에서는 일반 공무원과 같이 업무 대리인의 지정이 매우 힘든 구조가 됩니다. 실제로 휴직이나 병가 등의 경우에 업무 공백을 어떻게 메울 것인지에 대한 대책이 필요합니다.

또한 잦은 이직과 결원의 도미노 현상이나 소규모 의회 등이 직면하고 있는 인재 채용의 어려움 등을 해결하기 위한 방안도 고민이 필요합니다.

나아가 정책지원관은 의정활동을 지원하는 인력인 만큼 전문성은 무엇보다 중요한 요소입니다. 따라서 학회나 대학 등에서 지방의회 전공이나 지방의회 전문가 과정 등을 신설하고 청년들을 지방의회 전문가로 육성할 수 있는 교육체계 구축이나 일정한 교육을 이수한 사람에게 자격을 부여하는 방안도 함께 고민해야 할 것입니다.

지방의정에 대한 이해도와 전문성을 갖춘 인력을 제도적으로 육성하고 채용할 수 있도록 지방의회가 지역 대학원에 학위과정(ex. 지방의정실무 등) 신설을 요청하고 우수 인력이 채용 시장에 나올 수 있도록 선순환 구조를 만드는 것도 대안이 될 수 있을 것입니다.

한국지방의회학회 등 전문 학회에 의뢰하여(MOU) 정책지원관 육성을 위한 연수 프로그램을 운영함으로써 인력의 정책 전문성을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것입니다.

향후 이들의 직무 안정성과 승진동기에 대한 고려도 우수인력 유치를 위하여 필요할 것이라고 생각합니다.

차제에 행정안전부와 시도의회협의회, 시군구의회협의회 등이 공동으로 정책지원관 제도 운영의 현황과 문제점을 면밀히 검토하고, 제도적, 운영상의 문제점을 해결할 수 있는 대안을 마련할 수 있기를 기대합니다. 오늘 토론회가 지방의회의 위상강화와 전문성 제고를 위한 진지한 논의의 장이 되기를 바랍니다.

감사합니다.



지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

발표 1

지방의회 정책지원관의 운영실태 및 개선방안

주희진

(한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)

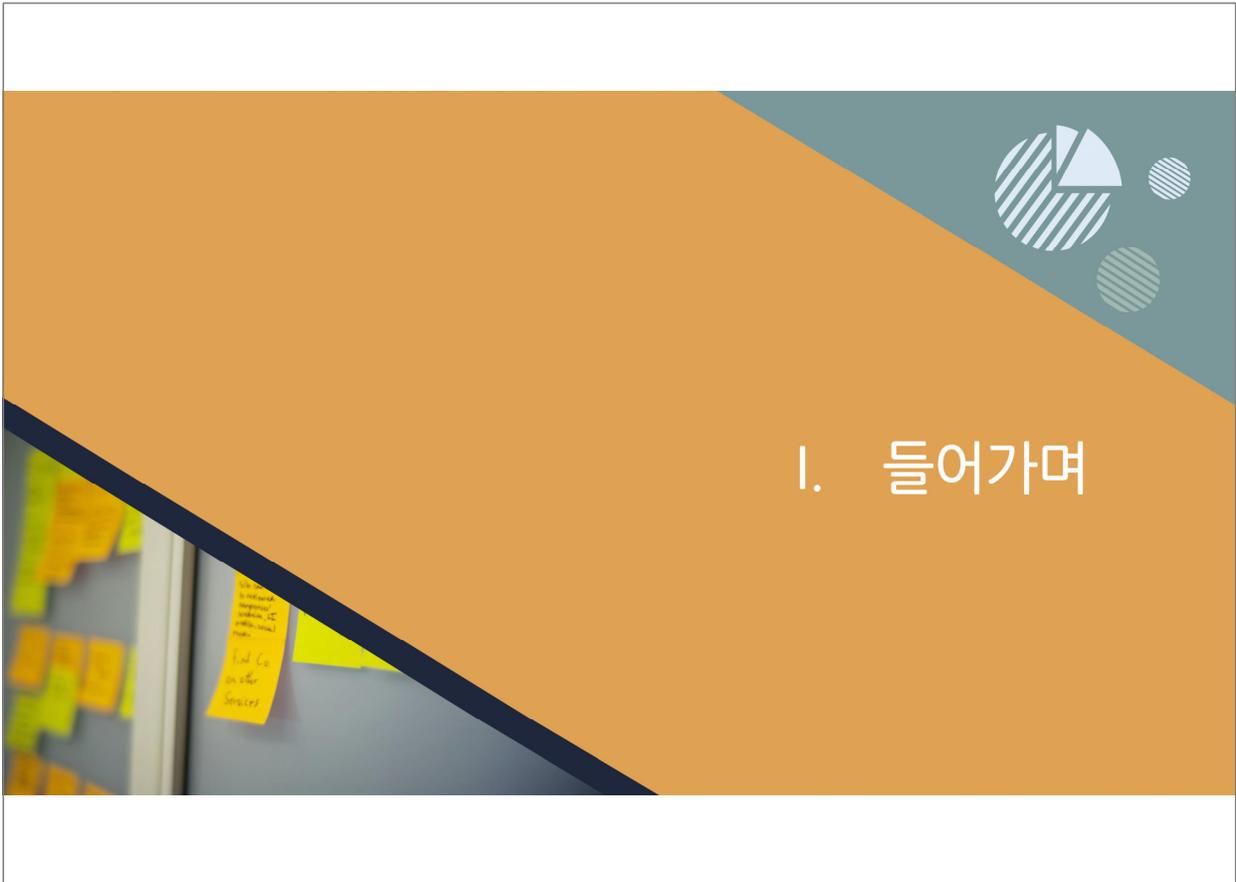
지방의회 정책지원관의 운영실태 및 개선방안

주희진
(한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)



목차

- Ⅰ 들어가며
- Ⅱ 지방의회의 이해
- Ⅲ 정책지원관제도의 운영 실태
- Ⅳ 정책지원관제도의 개선을 위한 제언



들어가며 I. 들어가며

- ▶ **우리나라의 지방의회**
 - 지방의회는 주민을 대표하는 합의제 의결기관
 - 유럽국가의 경우 의회 중심의 기관통합형 통치체계를 채택하고 있는 국가 및 지방자치단체가 많음
 - 우리나라는 기관분리형 통치체계를 기본으로, 강시장-약의회의 구도
 - 지역에서의 자치단체장의 권한은 지나치게 강한 반면, 이를 견제하기 위한 지방의회의 권한은 취약하다는 비판
 - 이에 따라 지방의회의 자율성과 권한 강화에 대한 필요성이 지속적으로 제기됨
- ▶ **대내외 여건 변화, 행정의 역할 확대에 따른 견제기능으로 의회의 역할 확대**
 - 21세기 글로벌화, 지방화, 정보화 등의 자치환경의 급변화로 지방정부의 의회의 역할과 기능 확대
 - 저출산고령화, 인구감소, 4차 산업혁명 등 지방행정환경의 다양화복잡화
 - 주민의 대표기관이자 집행부의 견제기관으로서 지방의회의 권한 및 역할 확대
 - 위임된 권한을 기초로 지역주민의 대표기능, 입법기능, 견제와 감시기능을 더욱 확대해 나가야 하는 시기 도달

4/27



들어가며

I. 들어가며

▶ 지방자치법 전면 개정에 따라 다양한 의회의 기능 확대 및 책임성 부여

- 지방자치법 전부개정은 지방의회의 권한 및 책임성 강화를 법제화 했다는 점에서 큰 도약
 - 그러나 조직권 등이 없는 인사권 독립은 반쪽 뿐이라는 비판 등 완전한 지방의회 위상 제고 달성에는 한계
 - 지방의회 의원의 의정활동에 대한 주민 만족도 : 전체 응답자의 13%에 불과(금창호, 2020)
 - 여전히 지방의회의 전문성, 책임성, 투명성 등에 대한 요구는 지속적으로 해결해 나가야 하는 문제
- 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입 등 지방의회 권한 및 전문성 강화, 의원의 책임을 강화하는 지방자치법이 전부 개정됨에 따라 이에 대응한 실행계획 마련 필요

5/27



II. 지방의회의 이해

1. 지방의회의 의의

2. 지방자치법 전부개정과 지방의회



1. 지방의회의 의의 II. 지방의회의 이해

▶ 지방의회의 법적 근거 및 지위

지방의회는 단체장과 함께 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 통치기구로, 대한민국 헌법은 지방자치를 실시하도록 하면서 지방의회의 설치를 규정하고, 지방의회의 조직, 권한, 운영 등에 관한 세부사항은 지방자치법에 정해 두고, 특히 집행기관의 장인 단체장에 대한 견제기관으로서 지방의회를 두도록 하고 있음

구분	법적근거	주요 내용
헌법상 기관	헌법 제118조 지방자치법 제37조	지방의회의 지위와 권한은 헌법에서 보장하는 헌법적 기관
주민대표 기관	지방자치법 제38조	지방의회는 선거를 통해 선출된 지역주민 대표자로서의 지위
입법기관	헌법 제117조 지방자치법 제47조	조례를 제정하고 이를 개정 및 폐지할 수 있는 권한
통제기관 (감시기관)	지방자치법 제48조~제51조	집행기관인 단체장과 견제와 균형의 관계 유지/감시

자료: 「헌법」, 「지방자치법」

1. 지방의회의 의의 II. 지방의회의 이해

▶ 지방의회의 주요 기능 및 권한

기능 유형	구분	주요 내용
주민 대표 기능	개념	· 주민의 대표자로서 주민에 대한 당연 책임. 지역 내 각종 분쟁 조정, 민원 해결 등의 기능 수행 · 지역사회의 주요 쟁점과 문제의 정책 의제화 기능 수행
	주요권한	· 청원수리 및 처리권
의결 기능	개념	· 지방자치단체의 의사와 정책 결정
	주요권한	· 조례 제정·개폐권 · 예산 심의·확정권, 결산승인권 등
감시 기능	개념	· 정책결정과 집행에 대한 비판과 감시기능을 통해 바람직한 정책 도모
	주요권한	· 행정사무감사·조서권, 서류제출요구권, 출석 요구권, 행정사무 처리상황 보고 및 질문응답 요구권 등

※ 출처: 한국지방자치학회(2019) 자료를 바탕으로 표로 재구성

2. 지방자치법 전부개정과 지방의회 II. 지방의회의 이해

▶ 지방의회 관련 주요 지방자치법의 개정 내용

구분		현행	개정
권한 강화	사무직원의 인사권	의회 사무직원 임용권은 단체장에 부여 (단, 임용권 일부를 지방의회 사무처장 등에 위임)	의회 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여(제10조)
	정책지원 전문인력제도	규정 없음	의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력 제도 신설
	의회운영방식	회의 운영방식 등 지방의회 관련 사항 법에 상세 규정	의회 운영을 조례로 위임해 지역별로 정하도록 자율화(제5장)
책임 강화	의원 겸직금지	겸직금지 대상 개념 불명확 겸직신고 내용 외부 미공개 등	겸직금지 대상의 구체화, 겸직신고 내역 의무화 등(제43조)
	지방의회 윤리심사	윤리특이 설치 임의규정 윤리심사자문위 설치 미규정	윤리특위설치 의무화(제65조) 윤리심사자문위 설치 등 규정(제66조)
	의정활동 투명성	의회 표결방법 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입(제74조)
	정보공개	자치단체 정보공개 의무·방법 미규정	의회 의정활동 등 정보 공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설(제26조)

자료: 하혜영(2021)

9/27

2. 지방자치법 전부개정과 지방의회 II. 지방의회의 이해

▶ 지방의회 관련 지방자치법 개정의 종합 평가

- 지방의회 역시 지방자치의 중요한 축으로서 **실효적 기반**으로 자리매김을 시도
→ 그간 지방의회를 운영하면서 미진했던 부분들에 대한 현장의 요구사항을 수용함으로써
지방의회 현장의 각종 문제 해결 및 지방자치지방분권 확립의 초석을 마련하였다는 점에서 **긍정적** 평가
- 지방의회의 전문성자율성 및 책임성투명성을 제고할 수 있는 제도적 발판 마련
- 그러나 **조직편성권 없는 인사권 독립, 기준인건비 통합 운영의 문제, 정책지원인력의 규모** 등에 대해서는 지속적인 추가 논의 필요
→ “**반쪽짜리 전부개정**”이라는 비판 직면
 - 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정에 의거, 지방자치단체의 장에게만 조직권 부여
 - 지방자치단체의 기준인건비를 지방의회를 포함한 지방자치단체의 장에게 부여
 - 정책지원인력(정책지원관)의 규모를 의원 정수의 1/2로 제한 등

10/27

III. 정책지원관제도의 운영 실태

1. 정책지원관제도의 이해
2. 정책지원관 운영 실태
3. 주요 이슈

1. 정책지원관 제도의 이해

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관의 도입

- 지방의회 및 지방의원의 전문성 강화 방안으로서 정책보좌관제 도입 논의
 - 지방의회에서 조례를 제정해 정책보좌관제 도입을 여러 차례 시도하였으나 대법원의 무효판결 등 무산
- 지방자치법 전부개정을 통한 지방의회 의정역량 강화 방안으로 도입된 **정책지원관**
 - **(목적/규모)** 지방의원의 의정활동 지원, 의원정수의 1/2 범위 내
 - **(신분/직위)** 행정기구와 정원규정에 의거 → 광역 6급 이하, 기초 7급 이하의 지방공무원
 - 임기제공무원의 경우 일반임기제공무원으로만 임명 가능
 - **(업무)** 지방자치법 시행령으로 포괄적 명시, 구체적 사무는 조례로 정하도록 함
- 정책지원관제도가 본격적으로 도입(정수의 1/2)되었지만, 구체적 운영 방안 부재로 여전히 지방의회 현장에서는 **많은 혼란과 갈등 발생**

12/27



1. 정책지원관 제도의 이해

Ⅲ. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 지방의회 관련 지방자치법 개정의 주요 내용: 정책지원관 관련

- 정책지원 전문인력은 지방의원의 의정활동 지원을 위한 효과적인 제도이기는 하나, 그 운영방안에 대해서는 대통령령에 위임되어 있음
→ 시행령에 따라 제도의 실질적 효과가 결정될 것임
- 지방자치법 및 동법 시행령 등에서는 지방의원 의정활동 지원을 위해 도입된 정책지원 전문인력의 명칭·직무·임용절차 등을 규정

구분	법령명	내용
설치	지방자치법	제41조 ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체로 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
명칭	지방자치법 시행령	제 36조 ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다
직무범위	지방자치법 시행령	제36조 ① (생략) 정책지원관은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 지방자치법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다. ② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.
임용절차	지방자치법	제41조 ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	제15조 ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다. 1. 시·도의 경우: 6급 이하 2. 시·군·구의 경우: 7급 이하 ⑥ 제6장에 따라 정책지원 전문인력을 임기제 공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 "일반임기제공무원"이라 한다)만으로 임명할 수 있다.
배치형태	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	제15조 ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다

13/27



2. 정책지원관의 운영 실태

Ⅲ. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 운영 현황: 정책지원관 총 정수

구분	광역		기초	
	의원정수	정책지원관 총정수	의원정수	정책지원관 총정수
서울	112	55	423	212
부산	47	23	182	91
대구	32	16	116	58
인천	40	20	118	59
광주	23	11	68	34
대전	22	11	63	32
울산	22	11	50	25
세종	20	10	-	-
경기	156	78	447	224
강원	49	23	169	85
충북	35	17	132	66
충남	48	24	171	86
전북	40	20	197	99
전남	61	30	243	122
경북	61	30	284	142
경남	64	32	264	132
제주	45	21	-	-
계	877	432	2,927	1,467

※ 광역의회는 재반기 의원정수 기준이며, 기초 의회는 재반기 후반기 지방의회 의원정수 기준임

※ 자료 : 광역의회: 각 지방의회 홈페이지 (5.5일 : 2023.01.19)
: 기초의회: 행정안전부(2023) 지방1-일반(지방의회운영현황, 류준호022.p.414)제출

14/27



2. 정책지원관의 운영 실태

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 현황 : 운영 조례 제정 현황

- 정책지원관의 설치운영을 위하여 **별도 조례**를 제정한 의회는 광역 3개, 기초 27개 뿐(245월 기준)
 - 별도 조례를 제정하지 않은 경우 「사무기구 설치 및 직원 정수 조례」, 「사무기구 사무분장 규칙」 등을 통하여 정책지원관의 구성운영 명시
 - 다만, 별도 조례를 제정한 경우와 달리 기존의 조례규칙에 명시한 경우 구체적인 정책지원관의 신분이나, 직급, 운영방식에 대해서는 별도로 명시하고 있지 않음
- **(신분/직위)** 포괄적 지방공무원 혹은 임기제 공무원을 특정하여 명시
 - 서울, 남동(인천), 성남(경기) 등은 직급을 6급과 7급으로 한정, 그 외는 7급 이하로 상한만 제시
- **(직무)** 지방자치법 등에서 제시하고 있는 **범위 수준에 불과** → **구체적 업무 x, 지역적 특성 반영 x**
- **(지휘감독)** 대체로 의원 및 의회사무처(국)장에 의해 이루어짐
- **(배치운영)** 일부 별도의 부서를 신설하기도 하였으나, 대체로 **상임위원회에 배치**

15/27



2. 정책지원관의 운영 실태

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관의 지역별 편차 및 인력 확보의 문제

구분	광역		기초			
	의원정수	정원	의원정수	정원	현원	총원률
총원률	약 92%		약 63%			
전체	877	432	2,988	1,431	896	62.6
서울	112	55	427	207	175	84.5
부산	47	23	182	86	54	62.8
대구	32	16	128	62	47	75.8
인천	40	20	123	59	50	84.7
광주	23	11	69	33	30	90.9
대전	22	11	63	31	15	48.4
울산	22	11	50	24	20	83.3
세종	20	10	-	-	-	-
경기	156	78	463	222	159	71.6
강원	49	23	174	80	28	35.0
충북	35	17	136	66	48	72.7
충남	48	24	177	83	28	33.7
전북	40	20	198	95	68	71.6
전남	61	30	247	119	53	44.5
경북	61	30	281	134	43	32.1
경남	64	32	270	130	78	60.0
제주	45	21	-	-	-	-

주 : 2023년 9월 기준
출처: 주희진 외(2023) 세수정

16/27

2. 정책지원관의 운영 실태 Ⅲ. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 광역의회와 기초의회의 전문인력 비중 비교

구분	광역의회	기초의회
	- (기준) 2022. 12. 31. - (구성) 전문위원 + 임법·예산부서인력 - (비교) 정책지원관 일부 포함	- (기준) 2023. 7월 - (구성) 전문위원 + 정책지원관 - (비교) 정책지원관 포함
전체	50.5	28.6
서울	42.7	28.8
부산	53.1	31.6
대구	45.6	33.7
인천	54.6	30.9
광주	50	31.9
대전	46.1	25.2
울산	50	30.5
세종	52.6	-
경기	48.1	26.8
강원	42.2	24.0
충북	52.2	30.8
충남	53.9	23.0
전북	53.2	32.2
전남	62.4	25.8
경북	53.2	26.3
경남	-	33.6
제주	47.6	-

주 1: 담당관 등 사무직원은 담당관, 담당팀장, 이외 직원을 합친 인원수임
 주 2: 전문위원실은 전문위원 및 전문위원 보좌의무를 합친 인원수임
 출처: 주희진 외(2023) 세수정

3. 주요 이슈 Ⅲ. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 관련 주요 이슈

① 의원정수에 따른 정책지원관 정수의 결정

- 의원정수의 변경 시(특히 감원 시) 이미 채용한 정책지원관의 인사 처리 문제 발생 가능
- 대부분 임기제로 채용되는 정책지원관 → 원칙적으로 전보 등이 불가능하여 인사운용의 탄력성 저해

② 업무에 대한 추상적 규정으로 현장에서의 혼란 발생

- 정책지원관의 업무는 조례에서 정하도록 되어 있으나, 범위와 내용을 구체화하여 조례로 정한 지방의회는 거의 없음
- 다만, 최근 추상적 업무규정으로 인한 혼란을 방지하기 위하여 조례 업무를 구체적으로 명시하는 의회가 증가하고 있음

「수원시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례」
제3조(정책지원관의 직무 등) ② 정책지원관은 법 제41조에 따라 「공직선거법」 및 「지방공무원법」 등 관계법령에 따른 공무원의 정치적 중립의무를 준수하여야 하며, 선거에 영향을 미치는 주민 여론조사, 업적 홍보 등은 지원할 수 없다.
 ③ 의원은 정책지원관에게 제1항에 따른 의정활동 지원 외에 각종 선거 및 지역구 관리 등 사적인 지시를 할 수 없다.



3. 주요 이슈

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 관련 주요 이슈

③ 정책지원관 배치의 문제

- 상임위원회에 배치될 경우, 전문위원의 업무지시를 받을 수 밖에 없음
 - 조례 성안자의 검토자의 중복 문제 발생
- 별도 부서에 배치될 경우, 관리자(부서장)은 복무관리 등 최소한의 관리만 가능
 - 사실상 관리 불가능

④ 기존 지원인력(위원회)과의 업무 중복문제

- 상임위원회에 기존 지원 인력이 존재하는 경우 기존 지원인력과의 업무 중복 발생

※ 유사인력 정비 방안
: 정책지원관으로 전환, 임기만료에 따른 퇴직, 다업무 재배치 등 (행안부, 「정책지원 전문인력 운영 가이드라인」)

구분	전문위원	정책지원관	입법·예산지원 전문인력
법적근거	· 지방자치법 제68조	· 지방자치법 제41조 · 지방자치법 시행령 제36조	· 법적인거 없음 (각 지방의회 조례 및 규칙)
정의	· 지방의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원	· 지방의회의원의 의정활동 지원을 위해 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 자청자 차선제로 정하는 정책지원 전문인력	· 정책연구위원(부산) · 입법조사관(서울, 경기) · 예산분석관(서울, 경기, 충남, 부산)
목적	· 위원회 자치입법활동 지원	· 지방의회의원의 의정활동 지원	· 입법·정책·예산분야의 전문분석 등 지원
업무	· 의원과 청원 등의 심사 · 행정사무감사 및 조사 · 그밖의 소관 사항과 관련 검토보고 및 관련 자료의 수집, 조사, 연구	· §47(지방의회의 의결사항) · §48(서류제출 요구) · §49(행정사무감사 및 조사) · §50(행정사무감사 및 조사 보고의 처리) · §51(행정사무처리상황의 보고와 질의응답) · §52(의회규칙) · §83(회의규칙)	· 조례의 제·개정을 위한 조사·분석 및 조례 성안 지원 등 입법업무 지원 · 예산·결산 분석 및 관련 동향 분석 · 직제 및 사무분장규칙 등에서 업무규정
정수	· 행정규약정원기준(법표)	· 의원정수 1/2 범위 내	· 지방의회 자율결정

※ 출처 류춘희(2022), p. 395 재인용.



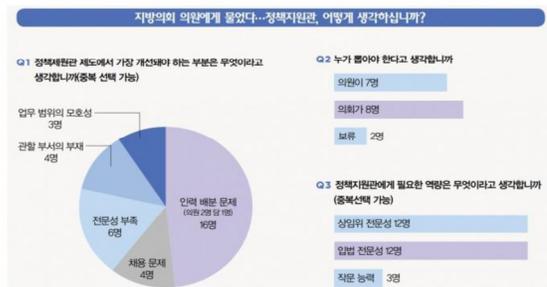
3. 주요 이슈

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 관련 주요 이슈

⑤ 정책지원관의 수요(필요역량)와 공급(채용 조건)의 불일치

- 정책지원관 업무에 대한 명확한 고민이 있기 전에 이루어진 대규모 정책지원관 채용
 - 지방의회에서 필요로 하는 역량과 채용된 정책지원관의 역량 간의 불일치로 인한 각 주체별 불만 팽배



출처 : 마니투데이(2023.09.01), '지방의회 의원에게 물었다. '정책지원관, 2인당 1명 배정방식 개선돼야'



3. 주요 이슈

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 관련 주요 이슈

⑥ 지방의회 전문가의 유입 부족과 정책지원관의 잦은 이직

- 기초의회의 경우 인재 채용에 매우 어려움을 겪고 있음 → 정원을 채우지 못한 의회가 속출하고 있으며, 규모가 작은 경우 더욱 심화됨
- 정원을 채운다 하더라도 이동이 자유로운 임기제 공무원의 특성 상 타 지방의회로의 잦은 이직으로 업무 공백 문제가 빈번하게 발생
→ 광역의회에서의 정책지원관 채용이 기초의회에의 연쇄적인 직원 유출 및 업무 공백유발

⑦ 지방의회 의정활동의 질 개선?

- △ (00 광역의회) 정책지원관이 적극적으로 정책 대안을 조사, 분석하여 매년 20~30건의 주제별 정책대안을 제시함
- △ (00 기초의회 5분자유발언 중) 제8대와 제9대 의정활동을 비교해보면 조례규칙 발의건수는 45%, 4분자유발언은 82% 증가할 것으로 예상됨
- ▽ (00 기초의회, 정책지원관 인터뷰 중) 정책지원관의 전문성에 문제를 제기하며, 정책지원관 전원을 임용연장불가 통보, 기존의 절반 수준만 신규채용 예정
- ▽ (00 기초의회, 의원 인터뷰 중) 일부 정책지원관의 미숙한 업무 지식과 정책지원관의 기본 업무도 집행부에 떠넘기는 행태...

21/27



3. 주요 이슈

III. 지방의회 정책지원관 운영실태

▶ 정책지원관 관련 주요 이슈

⑧ 정책지원관에 대한 평가체계의 부재

- (평가대상) 임기제공무원의 경우 동일 직위가 아닌 동일 직급 평가 → 동일 직급의 정책지원관과 타 임기제공무원 간의 상대적 평가의 문제
- (평가내용) 정책지원관의 명확한 업무가 부여되지 않은 상황에서 어떤 업무(평가대상업무)를 어떻게(평가방법) 평가해야 할지 혼란
 - 의원의 지시를 받는 정책지원관의 경우, 같은 정책지원관이라 할지라도 지원하는 업무의 내용이 매우 상이
→ 평가지표, 목표달성도, 업무별 난이도 등을 고려한 종합적인 평가체계 구축이 시급
- (평가주체) 정책지원관의 지원 대상은 지방의회이지만, 지방공무원이기 때문에 정책지원관에 대한 관리감독은 의회사무기구의 장 소관
 - 평가주체로서 지방의원이 포함될 수 있는지 여부에 대한 논의는 여전히 진행중

22/27



IV. 정책지원관제도의 개선을 위한 제언

1. 정책지원관 운영방식의 개선방안

IV. 정책지원관제도의 개선을 위한 제언

① 지역적 특성을 고려한 정책지원관의 명확한 업무 배분 기준의 마련

- 사무기구의 형태, 기존 인력과의 업무 조화 등을 종합적으로 고려하여 정책지원관 업무에 대한 우선순위 부여

<정책지원관 업무 선정 절차도(예시)>

24/27



1. 정책지원관 운영방식의 개선방안

IV. 정책지원관제도의 개선을 위한 제언

- ② 지방의원의 수요를 고려한 정책지원관에 대한 **맞춤형 채용시스템** 마련
 - 입법, 예산분석, 홍보 등의 기능을 중심으로 한 **차별화된 채용조건** 마련 → 분야별 전문가로서의 정책지원관 채용시스템 마련
 - (장점) 의정활동 전반에 대한 꼼꼼한 의정활동 지원 가능, 분야별 다수의 전문가 배치로 인력 공백 우려 대응, 지방의원/정책지원관 임기만료후 변동에도 안정적이고 일관된 의정지원 가능
 - (단점) '담당' 의원을 토대로 지원이 이루어지는 현행 제도에서 분야별 전문가 채용의 실효성 문제 발생 우려, 특정 분야로의 인력 편중 등
 - 정책지원관 채용을 위한 **지방의원에 대한 사전 의견수렴**을 통한 **맞춤형 정책지원관 채용배치**
 - (장점) 지방의원과 정책지원관의 쌍방향 만족도 제고
 - (단점) 전반기 의회의 경우 사전 의견수렴 불가능, 별정직 공무원이 아닌 현재의 상황에서 지방의원 변동 시 채용의 목적 상실 등
- ③ 정책지원관에 대한 공정하고 **객관적인 평가체계 구축**
- ④ 정책지원관의 유출을 막고 전문성을 확보할 수 있는 의회사무기구 내부의 **육성 프로그램 마련운영**

25/27



2. 정책지원관제도의 개선방안

IV. 정책지원관제도의 개선을 위한 제언

- ① 의원정수에 따라 결정되는 정책지원관의 정원 방식 변경 및 **의원 1명당 정책지원관 도입 방식 검토**
- ② 행정안전부 등에 의한 전국 단위의 **대체인력풀 조성**을 통한 인력 공백 대응
- ③ 정책지원관 전문성 확보를 위한 **대학과의 협력 방안 모색**
 - 정책지원관에 대한 젊은 학자 등 관심 증대
 - 지역 내 대학교에 '의회전공' 등 의회 관련 과목 개설 → 지방의회에 대한 이론실무 교육 및 졸업 후 취업 연계 방안 모색 필요
- ④ 지방의회 조직 운영 등의 전반을 아우를 수 있는 권한 부여 등의 내용을 담은 「**지방의회법**」 제정
 - 지방자치법 전부개정으로 인사권 독립이 이루어졌으나, 조직편성권이 부여되지 않아 지방의회의 인사권 독립의 실효성 문제 여전
 - 집행부에 대한 온전한 감시견제기능을 수행하기 어려운 상황

26/27





지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

발표 2

정책지원관 제도의 미래 방향

박노수

(서울시립대 도시과학연구원 교수)

정책지원관 제도의 미래방향

박 노 수(서울시립대)

목차

들어가며

정책지원관 제도 및 운영의 이해

외국의 사례와 시사점

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래방향

들어가며

- 2022년 전부개정 지방자치법 시행과 함께 지속적인 개정을 통해 지방자치 제도에 어느 정도 변화가 이루어짐.
- 지방자치단체의 기관구성에 변화를 가져올 수 있는 기반이 마련 마련되었으나 후속 법률의 제정이 이루어지지 못하고 있음.
- 특별지방자치단체 제도가 도입되어 특별자치도 등이 만들어지고 있으나 근본적인 지방정부의 기관 구성 등에 변화는 없으며 지방정부 의회에 대한 구조 등의 변화는 크게 변동이 없음.
- 초광역 연합의 추진이 이루어지고 있으나 성과는 없는 상태임.
- 지방분권균형발전법의 제정을 통해 지방자치분권의 확대와 국가의 균형발전을 도모하고 있음.

3

들어가며

- 지방의회 관련 제도적 변화는 지속적으로 이루어지고 있음.
- 지방자치법 전부개정시 정책지원전문인력(정책지원관) 제도가 도입되어 운영되고 있으나 또다른 변화는 이루어지고 있지 않음.
- 지방의회 내에 교섭단체 제도가 도입되어 교섭단체 자원의 의원 의정활동 지원을 강화할 수 있는 근거를 마련하였음.
- 지방자치단체의 인사청문회 제도가 도입됨으로써 자치단체장의 인사권에 의회가 관여할 수 있는 근거를 마련하였음.
- 지방의회 의원의 전문성 강화를 위한 예산상 지원이 가능할 수 있도록 하고 있음.
- 지방의회의 책임성 강화를 위한 제도적 개선이 이루어지고 있음.

4

정책지원관 제도 및 운영의 이해

정책지원관의 의미

지방자치법에서 규정하고 있는 정책지원관의 의미
 “지방의회의원의 의정활동을 지원하는 전문인력”

지방의회의원 의정활동의 의미

지방의회 의원에게 부여된 지위와 권한을 활용해 청렴을 바탕으로 책임과 의무 다하여 소속 지방과 주민을 위해 행하는 일체의 활동

5

정책지원관 제도 및 운영의 이해

지방의회 의원 의정활동 범위

구분	의회 내 의정활동	개인적 의정활동
공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 조례 제·개정·폐지 - 행정사무감사 및 조사 - 예산 및 결산의 심의·의결 - 행정 집행 상황의 점검 (보고 청취, 현장 시찰 등) - 집행기관에 대한 질문 - 본회의 자유발언 - 의회 소속 상임위원회 활동 - 의회 내 참여 특별위원회 활동 - 의회 교섭단체 활동 - 의회 내 소속 연구단체, TF 등의 활동 - 결의, 동의, 승인, 의견청취 등의 처리 - 청원(진정, 탄원) 등의 처리 - 공청회, 토론회, 세미나 등의 개최 - 국제교류(의원외교)활동 - 의정 홍보 - 서류제출요구 및 자료요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 의회 내 보직의 수행 - 입법안 발의 - 정책 대안의 제시 - 회의 출석(본회의, 위원회 등) - 협의·조정·중재 - 질문·질의·발언·서류제출 요구 - 제안·동의·보고 - 청원의 소개 - 집행기관 등에 추천된 법령·조례위원회 위원 직 수행 - 의회 내 소속 상임위원회 및 <ul style="list-style-type: none"> ·특별위원회, 교섭단체, ·연구단체, 태스크 포스(TF), ·프로젝트팀 등 공식조직 활동 - 공청·토론회, 세미나 등 참여 - 의정보고(선거구) 개최 - 주민 의견수렴간담회 개최

6

정책지원관 제도 및 운영의 이해

지방의회 의원 의정활동 범위

구분	의회 내 의정활동	개인적 의정활동
비공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 의정활동 관련 현장 확인 - 발의할 의안의 개인적 자료수집, 연구 - 각종 질문의 준비 - 정책대안 자료의 수집 및 작성 - 집행기관 제출 안건 자료 등의 검토 - 요구하거나 요구할 자료의 분석, 연구 - 의회 내 의정활동지원 자료 등의 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 의정활동 관련 현장 확인 - 주민 요청 사항의 처리를 위한 교섭 등의 처리 활동 - 지역사회 활동 - 시민사회단체 등의 의견수렴을 위한 활동 - SNS 등 가상공간에서의 활동

7

정책지원관 제도 및 운영의 이해

- 지방의원 의정활동 지원을 위해 지방자치법 및 동법 시행령 등에서 정책지원 전문인력의 설치근거, 명칭, 직무범위, 임용절차, 근무기관 등을 규정하고 있음.

정책지원전문인력의 설치근거·명칭·직무범위

지방자치법	지방자치법시행령
제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책 지원 전문인력을 둘 수 있다.	제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 "정책지원전문인력"이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다. ② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다 ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

8

정책지원관 제도 및 운영의 이해

정책지원전문인력의 법적 직무범위

- 1) 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구
- 2) 지방자치법 제47조부터 제52조 까지와 관련된 지방의회 의원의 의정활동 지원
- 3) 지방자치법 제83조에 관련된 지방의회 의원의 의정활동 지원

9

정책지원관 제도 및 운영의 이해

1) 지방의회의원의 의정자료의 수집·조사·연구의 범위

- 지방자치법 제47조부터 제 52조까지, 제83조에 규정한 사항을 포함하여 의원의 공식적, 비공식적 의정활동에 대하여 포괄적으로 자료 수집, 조사, 연구의 내용을 포함한다 할 것임.

2) 지방자치법 제47조부터 제52조 까지와 관련된 의정활동 지원 범위

- 제47조(지방의회의 의결사항)
- 제47조의2(인사청문회)
- 제48조(서류제출 요구)
- 제49조(행정사무 감사권 및 조사권)
- 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리)
- 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답)
- 제52조(의회규칙)

3) 지방자치법 제83조와 관련된 의정활동 지원 범위

- 제83조(회의규칙)

10

정책지원관 제도 및 운영의 이해

정책지원전문인력의 임용 및 근무형태

지방자치법	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
제41조 ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제15조 ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직 지방공무원으로 임명한다 1. 시·도의 경우: 6급 이하 2. 시·군·구의 경우: 7급 이하 ⑥ 제6장에 따라 정책지원 전문인력을 임기제 공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반 임기제공무원만으로 임명할 수 있다

11

정책지원관 제도 및 운영의 이해

정책지원관의 주요 역할

정책 개발 및 연구

지역 현안 및 정책 이슈에 대한 조사·연구를 수행하고, 관련 자료를 수집·분석하여 의원에게 제공.

입법 지원

조례안 및 건의안 등 입법 활동을 지원하고, 관련 법규 및 자료를 검토하여 의원에게 자문을 제공.

예산·결산 심의 지원

예산안 및 결산안 분석, 관련 자료 조사 등을 통해 의원의 예산·결산 심의 활동을 지원.

행정사무 감사 및 조사 지원

행정사무 감사 및 조사를 위한 자료 수집·분석, 질의서 작성 등을 지원.

민원 처리 지원

지역 주민들의 민원을 접수하고 처리하며, 의원과 주민 간의 소통을 촉진.

12

정책지원관 제도 및 운영의 이해

정책지원관 제도의 기대 효과

지방의회 전문성 강화

의원들의 전문성 부족 문제를 해결하고, 정책 개발 역량을 강화.

의정활동 효율성 제고

의원들의 의정활동 부담을 경감하고, 효율적인 의정활동을 지원.

지역주민 소통강화

지역주민들의 민원을 신속하게 처리하고, 의원과 주민 간의 소통을 원활하게 함.

지방자치 발전 기여

지방의회의 역할을 강화하고, 지방자치 발전에 기여할 수 있음.

13

정책지원관 제도 및 운영상의 한계

1. 지방의회 정책지원 전문인력

- 2021년 지방자치법 전부개정에 따라 지방의회가 의원 의정활동 지원이력으로 정책지원 전문인력(정책지원관)의 채용 근거가 신설되었음.
- 이는 지방의회 의원의 의정활동을 1991년 지방의회 부활 이후 지탱해온 사무기구 조직에 의한 집단보좌 방식과 아울러 공식적으로 개별 지방의원의 의정활동을 지원하는 전문인력이 활동하게 되었다고 할 수 있음.
- 이에 따라 각 지방의회는 정책지원관을 채용하기 시작했고 정책지원관의 활동으로 지방의회 의원의 의정활동에 많은 도움이 될 것으로 기대하고 있음.
- 하지만 현재 정책지원관 제도는 현재 지역별로 그동안 공식적으로 운영하지 않았던 제도이고, 제도에 대한 관례나 정보가 미흡함에 따라 제도 정착 과정에서 많은 시행착오가 발생하고 있음(윤정우 외, 2024)

14

정책지원관 제도 및 운영상의 한계

2. 제도상의 문제
 - 1) 의원정수의 2분의 1 범위
 - 2) 일반직 공무원으로 채용하도록 하는 사항
 - 3) 직급의 제한 규정
 - 4) 의원 의정활동 지원 사항의 규정
 - 5) 정책지원관 명칭
 - 6) 사무분장규칙(정원기준규정 제15조 제4항)

15

정책지원관 제도 및 운영상의 한계

3. 운영상의 문제
 - 1) 사무기구 내 인력의 배치
 - 2) 성과평가
 - 3) 인사교류 및 승진
 - 4) 교육훈련
 - 5) 후생복지

16

정책지원관 제도 및 운영상의 한계

- 4. 기타 사항
 - 1) 교섭단체 지원
 - 2) 초광역 연합 의회 지원
 - 3) 특별자치시도 및 특례시 의회의 규정
 - 4) 잦은 이직
 - 5) 임용자격요건

17

외국의 사례와 시사점

I. 정책지원관 형태

외국의회에서도 의원들의 정책 활동을 지원하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있음. 국가마다 제도의 명칭, 채용 방식, 역할 범위 등은 다르지만, 크게 다음과 같은 유형으로 나눌 수 있음.

1. 전문가형 정책지원관

채용: 대부분 공개 모집을 통해 선발하며, 정치학, 행정학, 경제학, 법학 등 관련 분야 학위와 전문 경험을 가진 인력을 선호.

역할 범위: 의정활동 전반에 걸쳐 전문적인 지식과 정보를 제공하고, 정책 분석, 입법 지원, 국민 소통 등을 담당. 또한, 의원 간의 정책 협력을 촉진하고, 의회 내외부 전문가들과의 네트워킹을 구축하는 역할도 수행.

사례: 미국 의회의 Congressional Research Service (CRS), 영국 의회의 Parliamentary Library, 일본 국회의 National Diet Library 등.

18

외국의 사례와 시사점

2. 의원 개인별 보좌관

채용:

각 의원이 직접 선발하며, 정치적 성향이나 전문 분야를 고려하여 선임.

역할 범위:

의원의 정책 입안, 선거 활동, 지역 활동 등을 지원. 의원의 의견을 수렴하여 연설문이나 성명서를 작성하고, 국민과의 소통 업무를 담당하기도 함.

사례:

호주 연방 의회의 Research Office, 캐나다 의회의 Hill Staff, 독일 연방 의회의 Wissenschaftliche Mitarbeiter 등.

19

외국의 사례와 시사점

3. 혼합형 정책지원관

채용:

전문가형 정책지원관과 의원 개인별 보좌관의 장점을 결합하여 운영되는 제도. 일부는 공개 모집을 통해 선발하고, 일부는 의원이 직접 선임하는 방식을 채택하기도 함.

역할 범위:

전문가형 정책지원관과 의원 개인별 보좌관의 역할을 융합적으로 수행. 의정활동 전반에 걸쳐 전문적인 지식과 정보를 제공하고, 정책 분석, 입법 지원, 국민 소통 등을 담당하며, 동시에 의원의 정책 입안, 선거 활동, 지역 활동 등을 지원하기도 함.

사례:

뉴질랜드 의회의 Parliamentary Service, 프랑스 국회의 Assistants parlementaires, 이탈리아 의회의 Collaboratori parlamentari 등.

20

외국의 사례와 시사점

II. 외국의회 정책지원관 제도: 주요 국가 비교 분석

외국의 정책지원관 제도는 국가별로 운영 방식과 명칭에 차이가 있지만, 일반적으로 의원들의 의정활동을 지원하기 위한 전문 인력을 의미함. 정책 연구, 자료 조사, 의안 분석 등 다양한 업무를 수행한다고 할 수 있음.

주요 국가별 정책지원관 제도는 다음과 같음.

1. 미국

제도 개요: 1970년대부터 도입된 제도로, 각 주 의회마다 정책지원관의 명칭, 채용 방식, 직무 범위 등이 다름.

주요 특징

- 전문성 강조: 대부분의 정책지원관이 정치학, 경제학, 법학 등 관련 분야 석사 이상 학위를 소지하고 있음.
- 연구 중심 활동: 의원의 의안 심의 및 정책 입안을 위한 자료 조사, 분석, 보고서 작성 등 연구업무에 중점을 둠.
- 의회 사무국과 긴밀한 협력: 의회 사무국 소속으로 운영되며, 의원과 사무국 간의 소통을 원활하게 함.

21

외국의 사례와 시사점

입법 보좌관(Legislative Assistant): 의원의 정책 개발, 법안 작성, 위원회 활동 등을 지원.

입법 담당관(Legislative Correspondent): 의원의 서신 작성, 지역구 민원 처리 등을 담당.

정책 연구원(Policy Analyst): 정책 연구 및 분석을 통해 의원에게 자문을 제공.

커뮤니케이션 담당관(Communications Director): 의원의 언론 홍보 및 대외 소통을 담당.

22

외국의 사례와 시사점

뉴욕시의회 의원 보좌관 제도

뉴욕시의회 의원보좌관은 의원의 업무를 지원하고, 입법 활동과 지역 커뮤니케이션을 연결하는 중요한 역할을 수행. 각 의원은 허용되는 1-5명의 보좌관 숫자 범위 내에서 자율적으로 채용하며, 보좌관의 역할과 책임은 의원마다 다소 차이가 있을 수 있음.

주요 업무:

입법 활동 지원: 법안 조사, 입법 절차 지원, 의견 수렴 및 분석, 보고서 작성 등

지역 커뮤니케이션: 주민과의 소통, 청원 처리, 지역 행사 참여, 홍보 활동 등

일정 관리 및 행정 업무: 일정 조율, 서류 작성, 예산 관리, 연락처 관리 등

연구 및 정책 분석: 의원이 담당하는 정책 분야에 대한 연구, 자료 조사, 분석 보고서 작성 등

보좌관 팀 업무: 팀원들과의 협업, 업무 분담, 정보 공유 등

23

외국의 사례와 시사점

채용

채용 절차: 각 의원별 독자적인 채용 절차 진행 (지원서 작성, 면접 등)

필요 자격: 정치학, 공공 행정, 사회과학 등 관련 학위, 의회 활동 경험, 연구 경험, 커뮤니케이션 능력, 문제 해결 능력 등

지원 방법: 각 의원 사무실 홈페이지, 채용 공고 게시판

채용 절차

공개 모집 및 서류 심사

면접

배경 조사

24

외국의 사례와 시사점

근무 환경

급여: 연봉 \$4만 달러 이상 (경력 및 역량에 따라 상이)

복리후생: 건강 보험, 퇴직금, 휴가 등

근무 시간: 주 40시간 근무 (초과 근무 가능성 있음)

임기: 임기는 2년이며, 연임 가능

교육 및 훈련

뉴욕시의회: 보좌관을 위한 다양한 교육 및 훈련 프로그램 제공

외부 기관: 정치, 입법, 행정 관련 교육 프로그램 참여 권장

(충남연구원, 2017)(www.indeed.com, www.linkedin.com, <https://council.nyc.gov>)

25

외국의 사례와 시사점

뉴욕시의회 교섭단체 지원 제도

뉴욕시의회에는 소수 정당의 입법 활동을 지원하기 위해 교섭단체 지원 제도가 운영되고 있음.

교섭단체는 5명 이상의 의원으로 구성.

지원 내용

직원 배정: 연구원, 입법 보좌관, 행정 사무원 등 최대 12명의 직원 배정, 직원 급여 및 복리후생비 지급

사무실 공간 제공: 의사당 내 사무실 공간 제공, 사무실 유지 관리 비용 지급

지원금액: 교섭단체의 소속 의원 수에 따라 결정(2024년 기준, 1인당 약 5만 달러)

연구 및 정책 지원: 정책 연구 및 분석 지원, 입법 자료 및 정보 제공, 홍보 및 의사소통 지원

기타 지원: 여행 및 접대 비용 지원, 교육 및 훈련 기회 제공

26

외국의 사례와 시사점

교섭단체 구성 요건:

- 5명 이상의 의원으로 구성된 소수 정당
- 뉴욕시의회 선거에서 최소 득표율 5% 이상 달성
- 전년도 교섭단체 활동 평가에서 우수 등급 획득

신청 및 심사:

- 매년 11월에 신청 접수
- 뉴욕시의회 의원 윤리위원회에서 심사
- 신청 자격 및 평가 기준 충족 시 지정

27

외국의 사례와 시사점

지정 및 운영: 지정 기간: 2년

지정 취소 사유:

- 의원 탈퇴로 인해 의원 수 감소
- 선거 득표율 감소
- 활동 평가 부진

출처: 뉴욕시의회 홈페이지: <https://www.nyc.gov>, 뉴욕시의회 의회 규칙: https://council.nyc.gov/wp-content/uploads/2022/03/2022_January-Rules-of-the-Council-of-the-City-of-New-York-FINAL.docx, 뉴욕시의회 교섭단체 지원 제도 개요: <https://council.nyc.gov/caucuses/bla-caucus>)

28

외국의 사례와 시사점

로스앤젤레스시의회 의원보좌관 제도

역할 및 책임

로스앤젤레스시의회 보좌관은 의원을 직접 지원하며, 다양한 업무를 수행.

입법 업무 지원: 법안 조사 및 분석, 의원 입장정리 및 발표 지원, 위원회 회의 참석 및 자료 준비, 입법 관련 자료 작성 및 보관

지역 주민 소통: 주민 편지와 이메일 처리, 지역 행사 참여 및 주민과의 대화, 주민 민원 처리, 지역 사회 트렌드 및 주민들의 의견 수렴

정책 연구: 정책 관련 자료 조사 및 분석, 정책 보고서 작성 및 발표, 의원에게 정책 브리핑 제공

홍보 및 의사소통: 의원 및 의회 활동 홍보, 언론 대응 및 홍보 자료 제작, 소셜 미디어 활용을 통한 의원과 주민 소통,

일정 관리 및 행정 업무 지원: 의원 일정 관리 및 업무 일정 조율, 행정 업무 지원 (예: 예산, 여행, 서류 관리 등)

기타 업무: 연구원 및 정책 전문가와의 협업, 의원 및 직원 교육 훈련 지원, 특별 프로젝트 참여

29

외국의 사례와 시사점

채용 및 근무 조건

채용: 각 의원 별 독자적으로 채용, 4년제 대학교 졸업 이상, 관련 분야 경험 및 뛰어난 의사소통 능력, 조직력, 문제 해결 능력 필수

채용 절차: 서류 심사, 면접, 배경 조사

근무 조건: 연간 약 5만 달러 ~ 8만 달러 (경력 및 역량에 따라 다름), 의료 보험, 퇴직금, 휴가 등의 복리후생 제공, 주 40시간 근무 (일반적으로 월요일 ~ 금요일, 9시 ~ 5시)

임기는 2년이며, 연임 가능

출처: 로스앤젤레스시의회 공식 홈페이지: <https://lacity.gov/government/elected-officials/city-council>

로스앤젤레스시 정부 채용 홈페이지: <https://www.governmentjobs.com/careers/lacity>

30

외국의 사례와 시사점

로스앤젤레스 의회 교섭단체 지원제도

로스앤젤레스 시의회는 교섭단체 제도가 없음. 따라서 교섭단체 지원 제도 또한 존재하지 않음.

로스앤젤레스 시의회는 15명의 의원으로 구성되며, 각 의원은 개별적으로 활동하고 각자의 보좌진을 두고 있음.

의원들은 정당 소속이 없거나 소속 정당이 다를 수 있지만, 특정 정당이 과반수를 차지하여 교섭단체를 구성하는 형태는 아님.

따라서 로스앤젤레스 시의회에서는 교섭단체 지원 대신 개별 의원들에게 예산 및 자원을 지원하여 의정 활동을 돕고 있음.

각 의원실에는 정책 보좌관, 지역 담당 보좌관, 행정 보좌관 등이 배치되어 있으며, 이들은 의원의 정책 개발, 지역 현안 파악, 민원 처리 등을 지원.

31

외국의 사례와 시사점

2. 영국

영국 지방의회는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 각 지역별로 운영되며, 정책지원관 내지 보좌관 제도 역시 지역별로 다소 차이가 있음. 하지만 공통적으로 지방의회 의원들의 의정활동을 지원하는 역할을 수행.

주요 역할:

정책 개발 및 연구: 지역 현안 및 주민 요구를 파악하고 관련 정책을 연구, 개발하여 의원에게 자문.

의정활동 지원: 의회 회의 자료 준비, 지역 행사 참석 지원, 민원 처리 등 의원의 의정활동을 전반적 지원.

커뮤니케이션: 언론 홍보, 지역 주민과의 소통 창구 역할을 수행, 의원의 의견 전달 및 주민의견 수렴.

행정 업무: 의원의 일정 관리, 서신 작성, 예산 관리 등 행정적인 업무를 처리.

32

외국의 사례와 시사점

채용 및 운영

채용 방식: 공개 채용 또는 의원 개인 채용 등 다양한 방식, 경력, 전문성 등을 고려하여 선발.

고용 형태: 정규직, 계약직, 파트타임 등 다양한 형태로 고용.

보수: 의회 규정에 따라 지급되며, 경력, 직급 등에 따라 차이가 있음.

지역별 특징

잉글랜드: 지방의회 유형에 따라 보좌관 제도 운영 방식에 차이가 있음.

스코틀랜드: 의원 개인이 보좌관을 직접 채용하며, 의회 예산으로 급여 지급.

웨일스: 의원 개인 채용과 정당별 지원 인력 제도를 같이 운영.

북아일랜드: 정당별로 지원 인력을 배정받으며, 의원 개인 채용은 제한적.

출처: 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례, 전국시도의회 의장협의회, 2017

33

외국의 사례와 시사점

잉글랜드:

잉글랜드 지방의회 의원들은 일반적으로 유급 보좌관을 두지 않음. 대신, 의회 사무국 직원들이 행정 지원, 정보 제공 등의 역할을 수행.

정당 소속 의원: 정당 소속 의원들은 해당 정당의 정책 연구원이나 자원봉사자들의 도움을 받을 수 있음.

예외: 런던과 같이 규모가 큰 지방정부 경우, 시장이나 의회 의장 등에게 소수의 유급 보좌관이 배정될 수 있음.

스코틀랜드:

스코틀랜드 의회 의원들은 개인 보좌관을 채용할 수 있으며, 의회 예산에서 보좌관 급여를 지원.

보좌관 수: 의원 1인당 최대 3명의 보좌관을 채용할 수 있음.

보좌관 역할: 정책 개발, 지역 현안 관리, 언론 홍보, 행정 업무 지원 등 다양한 역할을 수행.

34

외국의 사례와 시사점

웨일스:

웨일스 의회 의원들도 개인 보좌관을 채용할 수 있으며, 의회 예산에서 보좌관 급여가 지원.

보좌관 수: 의원 1인당 최대 2명의 보좌관을 채용할 수 있음.

보좌관 역할: 스코틀랜드 의회 보좌관과 유사한 역할을 수행.

북아일랜드:

북아일랜드 의회 의원들은 개인 보좌관을 채용할 수 있으며, 의회 예산에서 보좌관 급여가 지원됨.

보좌관 수: 의원 1인당 최대 2명의 보좌관을 채용할 수 있음.

보좌관 역할: 스코틀랜드 및 웨일스 의회 보좌관과 유사한 역할을 수행.

35

외국의 사례와 시사점

영국 지방의회 교섭단체 지원제도

영국 지방의회는 다당제를 기반으로 운영되며, 의석수에 따라 다수당과 소수당으로 구분.

다수당은 의회 운영의 주도권을 가지며, 소수당은 견제와 비판의 역할을 수행.

교섭단체는 일반적으로 일정 의석수 이상을 확보한 정당의 의원들로 구성되며, 의회 내에서 공식적인 지위를 인정받음.

교섭단체는 의회 운영에 참여하고, 정책 결정 과정에 영향력을 행사하며, 의회 내 각종 위원회에 참여할 권리를 가짐.

36

외국의 사례와 시사점

재정 지원: 교섭단체는 의회로부터 운영비, 정책 개발비, 홍보비 등을 지원받음. 지원 규모는 의석수에 비례하여 결정.

사무 공간 및 인력 지원: 교섭단체는 의회 내에 별도의 사무 공간을 제공받으며, 정책 보좌관, 비서 등 인력 지원을 받을 수 있음.

정보 접근: 교섭단체는 의회 자료 및 정보에 대한 접근 권한을 가지며, 의회 회의 및 위원회 활동에 참여할 수 있음.

발언권 보장: 교섭단체는 의회 회의에서 발언 기회를 보장받으며, 정책 제안 및 질의를 할 수 있음.

37

외국의 사례와 시사점

지원 규모 및 방식

교섭단체 지원 규모 및 방식은 지방의회마다 다르지만, 일반적으로 다음과 같은 요소를 고려하여 결정됨.

의석수: 교섭단체 의석수가 많을수록 더 많은 지원을 받음.

의회 규모: 의회 규모가 클수록 교섭단체 지원 규모도 커짐.

재정 상황: 지방의회의 재정 상황에 따라 지원 규모가 달라질 수 있음.

38

외국의 사례와 시사점

3. 일본

제도 개요:

2000년 도입된 제도로 명칭은 '정책조사관' (政策調査員)이며 각 지방의회마다 정책조사관의 명칭, 채용 방식, 직무 범위 등이 다름.

주요 특징:

- 행정 경험 중시: 대부분의 정책조사관이 지방자치단체 소속 공무원 출신.
- 지역 정책 전문성: 지역 사회의 현안 및 정책에 대한 전문성을 갖춘 인력을 채용.
- 시민 참여 유도: 시민과의 소통 및 참여를 위한 다양한 프로그램 운영 (청원 접수, 공청회 개최 등)

39

외국의 사례와 시사점

동경도의회 정책지원관 제도

동경도의회 정책지원관 제도는 2021년 지방자치법 개정을 통해 도입된 제도로, 의원들의 전문성을 강화하고 의정 활동을 지원하기 위해 마련되었음.

2023년 3월부터 시행되고 있으며, 현재 46명의 정책지원관이 활동하고 있음

아직 초기 단계이지만, 의원들의 업무량 감소 및 전문성 향상에 일정 부분 기여하고 있음

일부 의원들은 정책지원관의 역할과 기능에 대한 우려를 제기하기도 함

40

외국의 사례와 시사점

역할: 의원의 의정 활동 지원, 의회 전문성 강화

주요 업무:

자료 조사 및 정책 분석

법안 입안 및 심의 지원

의원 발언 준비 및 연설 지원

지역 주민 소통 및 민원 처리

의정 활동 홍보 및 보도자료 작성

채용:

의원 1인당 1명 배정 (총 46명)

공개 모집 및 서류 심사, 면접선발

4년제 대학교 졸업 이상, 관련 분야 경험 우대

41

외국의 사례와 시사점

근무 조건:

4년 임기 (연임 가능)

급여: 연간 약 600만엔 ~ 700만엔 (경력 및 역량에 따라 다름)

복리후생: 의료 보험, 퇴직금, 휴가 등

7급 공무원 상당 급여

의회 업무 시간 (주 40시간) 근무

기대 효과:

의원들의 전문성 강화 및 의정 활동 효율성 향상

시민과의 소통 강화 및 민원 처리 개선

정책 개발 및 심의 과정의 질적 향상

42

외국의 사례와 시사점

동경도의회 교섭단체 지원제도

2020년 개정된 동경도 공직자선거법에 따라 동경도의회 의원들의 정책 활동을 지원하고 의정 활동 효율성을 높이기 위해 동경도의회 교섭단체 지원제도가 도입됨.

제도 내용:

교섭단체:의원 5명 이상으로 구성된 의원 그룹, 최대 5개의 교섭단체 지원 가능

지원 내용:

연구원 및 정책 전문가 배치. 정책 연구 및 분석 지원, 의원 발언 준비 및 자료 제공, 지역 주민 소통 지원, 홍보 및 의사소통 지원, 행정 업무 지원

지원 대상:

동경도의회 소속 교섭단체

43

외국의 사례와 시사점

지원 신청:

매년 1월에 실시, 동경도의회 홈페이지를 통해 신청 가능

지원 방법:

교섭단체의 정책 방향 및 활동 계획 등을 심사하여 선정, 지원 가능 여부는 예산 상황에 따라 변경될 수 있음
출처

동경도의회 공식 홈페이지:<https://www.metro.tokyo.lg.jp/korean/about/structure/structure04.html>

동경도의회 정책 연구 보고서:<https://www.metro.tokyo.lg.jp/korean/about/policies/index.html>

동경도의회 정책지원관 채용 공고:<https://www.metro.tokyo.lg.jp/korean/about/policies/index.html>

동경도 공직자선거법: <https://elaws.e-gov.go.jp/>

44

외국의 사례와 시사점

시사점

외국의 경우 지역의 제도적 문화 및 역사 등에 따라 다양한 방식의 정책지원관 내지 보좌관의 형태를 운영하고 있으나 일부 지역에서는 기관통합형 정부의 경우 운영되지 않는 곳도 있음.

정책지원관이나 보좌관의 형태를 운영하는 지방의회는 경우 최소 의원 1인당 1명 이상의 보좌직원을 두고 있으며 우리와 같이 의원 2인당 1명의 지원인력을 두는 곳은 찾아 볼 수 없음.

외국의회 정책지원관 제도에서 확인할 수 있는 사항을 고려하면

지방의회의 특성에 따라 기초의회와 광역의회의 특성을 고려하여 적절한 제도를 재설계해야 할 것으로 생각됨. 기초의회의 경우, 전문가형 정책지원관을 중심으로 운영하는 것이 효율적일 수 반면, 광역의회의 경우, 의원 개인별 보좌관 제도를 도입하는 것도 필요할 수 있음.

45

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

1. 제도상의 미래 방향

1) 의원정수의 2분의 1 범위를 1인 2 지원인력 수준으로 확대

원내 지원활동과 지역지원활동으로 구분이 필요, 지원예산 배정이 가능한 곳부터 시작

2) 일반직 공무원 채용의 전환

별정직 임용을 통해 의원의 임기와 같이 갈 수 있도록 설계

채용은 의원의 추천을 받아 사무기구에서 운용, 성과평가는 의원이 직접 할 수 있도록 함

3) 직급의 제한 규정 개선

1의원 2지원 인력을 광역, 기초와 상관 없이 6, 7급 상당으로 보할 수 있도록 하며

인력 구분에 따라 의원이 정하여 사무기구에 추천하도록 함(직급별 임용기준은 상이)

46

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

4) 의원 의정활동 지원 사항의 개선

시행령 개정을 통해 법령위반 등으로 지원할 수 없는 사항 이외에는 지원 가능하도록 규정

5) 정책지원관 명칭 개선

지원분야가 정책 사항으로만 한정하는 듯한 보직명칭을 개선하여

의원의 의정활동을 포괄적으로 보좌할 수 있는 명칭 부여(예, 입법·정책보좌관)

6) 사무분장규칙(정원기준규정 제15조 제4항) 개정

“시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.” 규정을 의회규칙으로 개정하여 정책지원관의 책무부여에 반영하여야 할 것임.

47

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

2. 운영상의 미래 방향

1) 사무기구 내 정책지원관 인력 배치 개선 필요

의원의 필요에 따라 의원실 및 지역 사무실 등에 배치할 수 있도록 하며 직무감독은 의원이 직접 수행

2) 성과평가

근무성적 평정은 의원이 하도록 하며 이에 따른 인센티브 등도 의원실별로 할 수 있도록 함.

3) 인사교류 및 승진

인사교류 및 승진은 의원실 내에서 이루어 질 수 있을 것이나 외부와의 교류는 어려움.

48

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

4) 교육훈련 필요

“지방공무원 교육훈련 운영지침” 등을 근거로 별정직 공무원에 대한 교육 수요를 반영

5) 후생복지

의원실을 중심으로 이루어질 수 있도록 조치

49

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

3. 기타 사항의 미래 방향

1) 교섭단체 지원에 정책지원관의 활용

의회 내 교섭단체가 구성·운영되는 경우 국회의 교섭단체별 정책 전문위원제도가 운영되는 것과 같이 정책지원관이 교섭단체별로 지원할 수 있도록 지방자치법 등에 규정하여 지원할 수 있도록 함

2) 초광역 연합 의회 지원방안 마련

초광역 연합의회가 구성될 경우 정책지원관이 지원할 수 있도록 근거규정을 마련하고 운영해야 할 것임

3) 특별자치시도 및 특례시 의회를 위한 규정의 개선

제주특별자치도가 고도의 자치권 확보 차원에서 운영하고 있는 정책연구위원제도를 출범된 특별자치도, 특별자치시, 특례시 등에도 적용하는 방안을 마련하여 운영할 수 있도록 함

50

정책지원관 제도의 활성화를 위한 미래 방향

4) 작은 이직의 문제 개선

현행의 광역 및 기초의회 정책지원관 제도가 지원관들의 작은 이직으로 인한 인력에 대한 예산 등의 낭비를 예방하고 의회 인력운영이 안정성이 확보될 수 있도록 제도 개선을 해야 할 것임

5) 임용자격요건

의원들이 의정활동에 실질적으로 필요한 인력들이 확보되고 임용 즉시 활용할 수 있도록 하는 인력 임용자격요건 확충이나 임용체계를 갖추어야 할 것임.

51

감사합니다



지방의회 정책세미나

정책지원관의 현재와 미래 방향

토론

좌장 신원득 (단국대학교 행정법무대학원 교수)

토론 구미경 (서울특별시의회 의원)

김건위 (한국지방행정연구원 연구위원)

김숙희 (인천광역시 부평구의회 의원)

김찬희 (경상남도의회 입법담당관실 사무관)

도일환 (대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장)

이준식 (행정안전부 선거의회자치법규과장)

토론문

지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향

구미경

서울특별시의회 의원

별쇄본

토론문

지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향

김건위

한국지방행정연구원 연구위원

■ 도입 배경

- 대법원은 그간 법률에 근거 없이 지방의원 유급보좌인력을 둘 수 없다고 판시(2011수49. 2017추5046 등)하여 보좌인력을 둘 수 없었음
- 그간 판례의 입장
 - 지방의회 의원에 대하여 유급보좌인력을 두는 것은 지방의원의 신분·지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로서, 이는 개별 지방의회의 조례로써 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로써 규정하여야 할 입법사항
- 2021년 지방자치법 전부개정('22.1.13 시행)으로 지방의회 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력 도입 근거가 마련됨

〈표 1〉 직무에 대한 비교를 통한 이해

구분	정책지원전문인력	개별보좌관	전문위원
채용	지방공무원 임용령 근거하여 시도의회 및 시군구 인사위원회 채용	의원 개별 채용	지방공무원 임용령 근거하여 시도의회 및 시군구 인사위원회 채용
소속	상임위 전문위원실/의회 사무기구 등 조례로 자율 결정 (기구정원규정 15조5항)	해당 의원실에 소속	상임위 전문위원실/의회 사무기구 등 조례로 자율 결정 (기구정원규정 15조5항)
주요 업무	지방의회 의원의 의정활동 지원 (시행령 36조1항)	정책지원 + 정무 활동	위원회 자치입법활동 지원
직급	시도 : 6급 이하 시군구 : 7급 이하	보좌관: 4급 상당 선임비서관 : 5급 상당 비서관 : 6급~9급 상당	시도 : 4급, 5급 이하 시군구 : 5급, 6급 이하
신분 및 공무원 종류	일반임기제 또는 임기제를 제외한 일반직 공무원 (기구정원규정 제15조5항, 6항)	별정직 공무원	일반직 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 지방공무원으로 임명 가능
임용 절차	지방공무원 임용령	의원 개별 채용	지방공무원 임용령

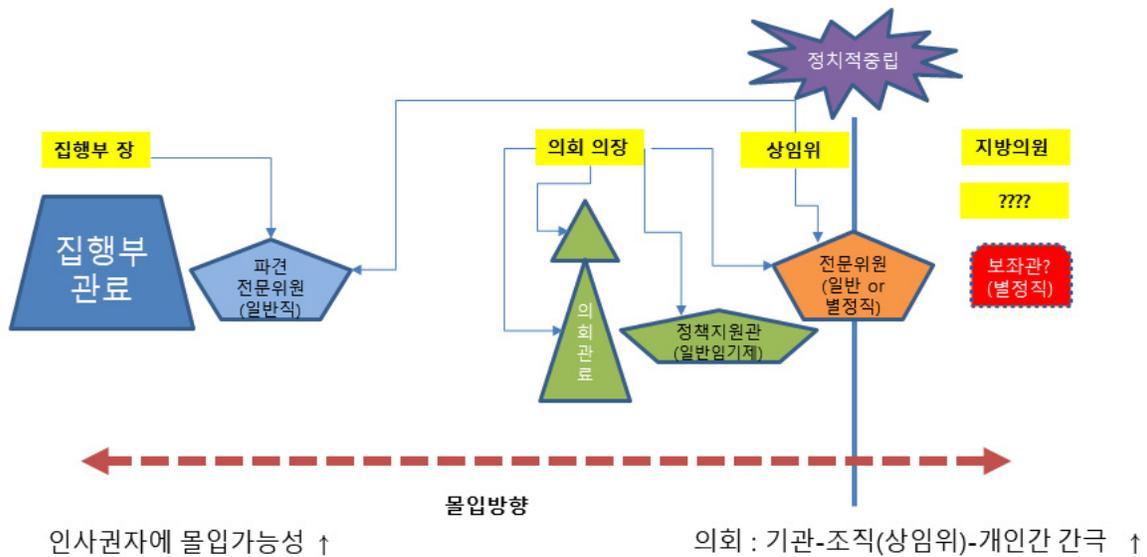
※ 「지방공무원 임용령」 제3조의2 제1호

일반임기제공무원: 예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원

□ 직무범위 제한 사항

- 지방공무원(법 제41조)으로 지방공무원법, 공직선거법 등 관계 법령에 따른 공무원의 정치적 중립의무를 준수하는 범위에서 직무를 수행해야 함
 - 국회의원 보좌관과는 달리 선거, 지역구 관리 등과 관련하여 선거에 영향을 미치는 주민 여론조사, 업적 홍보 등은 지원 불가(공직선거법 제86조)

■ 지방의회 지원관련자의 對(대) 지방의원 몰입정도 : 대내적 측면



전문위원 인사권 :	1) 파견 전문위원(인사교류)은 집행부 장, 2) 평소 상임위 지휘, 임명은 의장
정책지원관 인사 :	1) 의회의장 2) 소속 부서가 행정부서일 경우 의장(처/국과장), 상임위원일 경우 상임위원장(의원들)

〈그림 1〉 지방의회 관련자들의 인사권에 따른 몰입정도

○ 의회관료에 대한 다양한 인사권자

- 인사권이 우선 집행부 장, 의회의장, 의회사무처장(국/과), 상임위장, 교육감 등으로 다양함
- 여기에 직업공무원제라는 것도 고려해야 할 사안임
 - ▷ 일반 행정직 공무원들의 경우 직업공무원이기 때문에 정무직 인사들에게 상대적으로 영향을 덜 받는다고 할 수 있음

- 전문위원의 일반직 임명 가능 : 집행부 직원의 의회사무조직 근무 가능성
 - 지방의회 전문위원의 경우 별정직 지방공무원으로 임명해야 한다가 아니라 임명할 수 있다라고 되어 있기 때문에 일반직 또는 별정직 지방공무원으로 임명할 수 있음

■ 지방의원의 낮은 재선을 : 정보축적 한계 및 전문성 저하

- 송광태(2015)는 지방선거 전과의 비교분석이란 연구에서 재선이란 선거 당시 현직 의원이 당해 선거에서 당선된 경우로 국한해서 분석을 하였음
 - 다음의 표는 제4회 제6회 동시지방선거까지 재선 당선자의 비율을 나타낸 것임
 - 지방의원의 교체율이 66%에서 70%에 이르고 있어 매년 전체 지방의원의 2/3 이상이 바뀌고 있음
 - 우리나라 국회의원의 재선 이상 의원의 비율은 제21대(2020.5.30.~현재) 49.7%, 제20대(2016.5.30.~2020.5.29) 56%, 제19대(2012.5.30.~2016.5.29.) 51% 등 2000년 이후로 50% 수준을 유지

〈표 2〉 지방선거에서의 재선을 비교(비례대표 제외)

선거별 선출직별	제4회 동시지방선거 (2006.5.31.) 민선5기		제5회 동시지방선거 (2010.6.2.) 민선6기		제6회 동시지방선거 (2014.6.4.) 민선7기		평균
단체장 포함 전체	36.4% (1,241명)		33.3% (1,160명)		33% (1,145명)		34.2%
지방의원 전체	34.35% (1,154명)		30.2% (1,071명)		30.65% (1,009명)		31.7%
광역단체장	25.0	4	43.8	7	35.3	6	34.7%
기초단체장	36.1	83	36.0	82	57.5	130	43.2%
광역의원	30.8	202	24.3	165	29.5	208	28.2%
기초의원	37.9	952	36.1	906	31.8	801	35.3%

출처 : 송광태(2015 : 178) 내용 보완

- 우리나라 양대 정당은 지방의원 교체율을 높게 유지함에 따라 결과적으로 지방의원 전문성에 소홀하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없음
- 다른 한편으로는 지방의원이 해당 지역구에서의 활동에 대한 주민만족도가 떨어져서 나타난 결과일 수도 있는데, 이는 지방의원들에 대한 불신과 신뢰 저하가 여전한 것도 그 원인일 수 있음
- ⇒ 그러한 불신과 신뢰저하를 낳게 한 원인이 무엇인지를 밝히는 것(개인의 문제인가 아니면 구조적 문제인가)을 분석해야 함

■ 정당인으로서 원내 활동 비중 : 지방의원이 처한 현실

- 지방의원 의정활동은 지역구(관리) 활동, 정당활동, 원내 의정활동 등의 세 가지로 나눌 수 있음
- 지방의원마다 차이는 있겠지만, 기초의원의 '정당활동 : 지역구관리 : 원내활동'의 비율이 대개 4 : 3 : 3 또는 5 : 4 : 1 정도로 추정됨
 - 지방의원들은 여느 정치인들처럼 바쁘며, 크고 작은 지역행사에 불려다니기 다반사이며, 서울의 경우 동마다 상황은 다르겠지만 서울시 자치구의 동별 직능단체는¹⁾ 적게는 5개에서 많게는 15개 내외까지 이룸
 - 지방의원 자질을 논할 때 공천제도의 구조적 문제나 관행을 함께 봐야 함
 - 상대적으로 국회의원과 광역의원은 보좌진이 양적으로나 질적으로 두텁기 때문에 같은 선출직이지만 전문적인 서비스를 지원받을 수 있음
 - ⇒ 지방의원이 여러 지역행사에 가야 하고 집행부 견제 및 비판을 위한 연구 등에 원내의정 활동 시간이 부족한 현실에 대한 면밀한 논의가 필요함

1) 직능 단체(職能團體) : 직업이나 직능, 지위별로 조직된 단체. 의사회, 변호사회 따위가 있다.

토론문

정책지원관 제도, 본질적 목표를 잃지 말자

김숙희

인천광역시 부평구의회 의원

1.

2021년 전부개정된 「지방자치법」을 통해 정책지원관 제도가 도입된 지 이제 2년이 지났다. 지방자치제도가 부활하고 30여년간 지방자치단체에 대한 행정수요 및 권한, 규모 등은 줄곧 성장해 온 반면, 지방의회의 운영제도는 같은 시기동안 거의 제자리걸음이었다 해도 과언이 아니다. 이러한 현실에서 ‘정책지원관 제도’는 그간 부족했던 지방의회의 ‘의정전문성’을 향상시켜 줄 단비와도 같은 소중한 정책적 변화였다.

정책지원관 제도는 그간 지방의회의 수많은 비판주제였던 ‘지방의회 무용론’을 어느정도 불식시킬 수 있는 것이었다. 지방자치를 애정하는 수 많은 학자들이 공통적으로 ‘지방자치의 성패는 지방의회의 의정전문성이 좌우한다’라고 언급해 왔음에도 불구하고 지방의회의 의정전문성을 향상시킬 제도적 개선은 거의 이뤄지지 못했던 상황이었다. 그러나 법 개정과 함께 도입된 정책지원관 제도는 비로소 지방의회의 ‘의정전문성’이 강화될 수 있는 계기를 마련했고, 최근 정책지원관 운용효과성 분석 연구 등에 따르면 지방의회의 의정성고가 운용 전·후 획기적인 차이를 보인다는 내용이 발표되기도 했었다. 그러나 현재 정책지원관 제도에 대한 잡음이 여러 지방의회에서 빈번히 쏟아지고 있다. 따라서 본 의원은 현재 이 시점에서 그 운용효과성이 입증된 ‘정책지원관 제도’의 **본질적 목표를 잃지 말자**는 이야기를 하고자 한다.

2.

먼저 지방의회 무용론에 대해 언급하고자 한다. ‘지방의회 무용론’은 지방의회가 해소해야 할 가장 큰 숙제이다. 그런데 문제는 ‘지방의회 무용론’의 근본적 배경엔 단순히 지방의원의 ‘자질미달’에만 그 원인이 있지 않고, 오히려 지방의회 제도의 잘못된 설계 및 제도적 보완 미비 등에

따른 원인이 더 크다는 것이 그간 지방자치, 그리고 지방의회 연구에서의 주된 논지였다. 특히 1) 비대해진 집행부에 대응할 수 있는 지방의회의 지원체계 구축(사무기구 등) 등이 미비했던 문제, 2) '정당공천제'로 인해 지방의원이 '특정 집단에 경도된 편향적 경향', 즉 '지방정치 엘리트'의 선출로만 귀결되는 문제, 3) 우리나라 지방자치제도의 '강시장-약의회형' 구조에 따른 지방자치 단체의 주요 권한이 집행부에 귀속되어 있는 문제 등을 주로 언급하고 있다. 앞의 세 문제로 인해 지방의원에게 요구되는 '의정전문성'과 '주민대표성'을 둘 다 놓쳐버리는 결과를 맞이하게 되었고, 이에 따라 일부 지방의원의 비위문제 등과 결합되어 '지방의회 무용론'이 고착되고 있는 것이 지방의회에 대한 작금의 현실이다.

3.

이러한 상황에서 '정책지원관 제도'는 그간 지방의회, 그리고 지방의원에게 부족했던 '의정전문성'을 강화할 획기적인 제도였다. 실제로 부평구의회 소속 정책지원관이었던 백지훈의 '인천 내 지방의회 정책지원관 운용효과 연구' 결과에 따르면, 인천의 경우 광역-기초 11개 지방의회에서 정책지원관 운용 전·후로 ▲입법영역의 경우 의원입법발의가 68.6% 증가했으며, ▲행정사무감사 처리실적에서도 운용 전·후 21.9%의 증가율을 보였다. 또한 인천 내 지방의원을 대상으로 한 설문조사에선 '정책지원관 운용'에 따른 ▲지방의회 발전 영향력과 ▲의원 개인 의정에 대한 영향력을 각 5점 만점에 4.23점(지방의회 발전 영향력), 4.26점(개인의정 영향력)으로 인천지역 지방의원들은 정책지원관 운용효과성을 매우 긍정적으로 판단하고 있는 상황이다.

이는 곧 정책지원관 운용이 그간 '지방의회 무용론'의 핵심적 비판내용이었던 '의정전문성 강화'를 일정 이상 보완하는 것이라 판단하고 있다. 이처럼 도입된지 2년밖에 되지 않았지만 그럼에도 불구하고 지방의회에 긍정적인 영향을 미치고 있는 '정책지원관 제도'를 우리는 지금 어떻게 대하고 있는가?

4.

최근 인천 내 모 지방의회에서는 정책지원관 전원에게 '임용연장 불가' 통보를 내린 바 있다. 해당 의회의 내부사정에 어떤 사연이 있었는지를 깊이있게 알 수는 없지만, 그 사건과 관련한 언론보도 등을 통해 흘러나온 이야기를 판단하면 '정책지원관 제도'의 본질을 외면한 채 다른 이해관계로 이 제도를 형해화하고 있다는 판단이 들어 매우 우려깊게 바라보고 있는 상황이다.

특히 해당 의회 운영위에서 지난 7일, ‘정책지원관 임용종료’에 대한 절차문제 등에 대한 우려를 나타낸 한 의원의 질문에 ‘우리 의회가 선도적으로 이 문제를 추진하고 있다’는 해당 의회 사무국 직원의 발언은 정책지원관 제도의 본질을 어떻게 이해하고 있는 것인지 많은 의아함을 불러일으켰다. 또한 여러 의회에서는 정책지원관에 대한 의원의 사적 사무지시, 의회사무기구의 기존 업무 떠넘기기 등의 문제로 이 제도의 운용취지에 벗어나는 행위들이 있다고 종종 이야기되고 있다. 이러한 문제를 종합해 판단해보면, 우리 지방의회가 ‘지방의회 무용론’의 오명을 씻을, 어렵사리 얻어낸 제도적 성과를 스스로 날려버리고 있는 건 아닌지 심히 우려되는 상황이다.

이 자리에 함께 참석한 김건위 박사의 최근 연구에선 ‘의회와 집행부 간의 정보비대칭 문제’를 깊이있게 제기하고 있다. 특히 ‘직업관료’로 구성된 집행부가 지자체 정책의 주요상황 정보를 독점하는 데 반해, 선거에 의해 자주 교체되는 지방의원의 경우 정책정보 축적의 한계가 발생되고, 이에 따라 지방의원에 대한 관료통제가 전적으로 어려워진다는 구조문제를 이슈화한 그의 지적에 매우 깊은 공감을 했다. 김건위 박사의 연구결과와 함께 고민했던 지점은, 정책지원관의 ‘깊이’를 구성하는 것은 정책지원관 개인이 가진 ‘고유전문성’ 뿐 아니라 의정지원을 통해 축적된 ‘경험적 전문성’ 또한 중요한 게 아닐까 하는 것이었다. 이러한 점에서 앞에 언급한 여러 사례들이 우리 지방의원에게 주어진 ‘황금알을 낳는 거위’의 배를 갈라버리는 행위가 아닌지 깊은 걱정이 들기도 한다.

정책지원관 제도운영 2년. 말도 탈도 많지만 **하나 확실한건 정책지원관 운용을 통해 지방의회의 의정성과가 확연히 도드라지고 있다는 것이다.** 부디 본 제도를 짧게 보지 말고 긴 안목으로 우리의 지방자치와 지방의회의 올바른 성장을 위해 이 제도를 잘 보완해갔으면 하는 바람이 있다. 그런 점에서 우리는 정책지원관 제도의 ‘본질적 목표’를 잊지 않고, 또 잃지 않기를 진심으로 기대해 본다.

토론문

정책지원관제도 개선방안에 대한 제언

김찬희

경상남도의회 입법담당관실 사무관

[I]

오늘과 같은 뜻깊은 자리에 함께하게 된 것에 영광으로 생각하며, 발제를 맡아주신 한국지방행정연구원의 주희진 센터장님과, 서울시립대 박노수 교수님의 심도 깊은 연구에 대하여 감사의 말씀을 전한다.

2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 제41조에 의하여 신규 도입된 정책지원관 제도는 지방분권과 지방의회의 역할과 기능이 점차 확대되고 있는 상황에서 지방의회 등의 지속적인 요구에서 시작되었으며, 정책지원관은 지방의회가 지방자치단체의 집행기관에 대하여 보다 전문적이고 효과적으로 견제와 감시를 수행할 수 있도록 의원을 지원함으로써 결국 주민들의 삶의 질을 향상시키는 중요한 역할을 맡고 있다고 할 것이다.

그러나, 현재 정책지원관 제도는 국회의원 보좌인력과는 달리 일반직임기제로만 임용하도록 되어있는바 정치적 중립 의무가 부과된 일반직과 임기제 공무원 신분으로는 그 한계를 드러내는 등 문제점을 나타내고 있으며 이에 대한 개선방안이 필요한 시점이다.

[II]

1. 정책지원관 제도의 개선방안

두 분의 발제자께서 지방의회 정책지원관제도의 이론적 배경, 운영실태, 외국사례 등에 대해 자세한 논의를 해주셨으므로 이에 대한 내용은 생략하고 개선방안에 대해서만 간략히 첨언해 보고자 한다.

먼저 주희진 센터장님께서 **운영방식의 개선방안**으로 ① 지역적 특성을 고려한 명확한 업무 배분 기준의 마련 ② 지방의원의 수요를 고려한 정책지원관에 대한 맞춤형 채용시스템 마련 ③

정책지원관에 대한 공정하고 객관적인 평가체계 구축 ④ 육성프로그램 마련·운영, **정책지원관의 제도적 개선방안**으로 ① 의원 1명당 정책지원관 도입 ② 대체인력풀 조성 ③ 대학과의 협력 방안 모색 ④ 지방의회 조직 운영 등 권한 부여 등의 내용을 담은 지방의회법 제정을 제시해 주셨고,

박노수 교수님께서서는 제도상 미래 방향으로 ① 의원정수 1/2범위를 1인 2지원인력으로 확대 ② 별정직 공무원으로 채용전환 ③ 직급에 제한규정 개선(광역·기초와 상관없이 6, 7급 상당) ④ 의원 의정활동 지원사항의 개선 ⑤ 정책지원관 명칭 개선 ⑥ 사무분장규칙 개정과 **운영상의 미래 방향**으로 ① 사무기구 내 인력배치 개선(의원실 및 지역사무실 등에 배치) ② 의원이 직접 성과평가 ③ 의원실 내 인사교류 및 승진 ④ 교육훈련, 후생복지 및 기타사항의 미래 방향을 제시해 주셨다.

현재 정책지원관 제도의 개선방안에 대하여는 지방의회법 제정 등 법령을 통한 제도적 개선 측면과 아래의 현행 법령 하에서 운영상 개선방안을 나누어 살펴보는 것이 타당해 보이므로 이에 두 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

<정책지원관 관련 현행 법령>

「지방자치법」

제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」

제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ⑤ 법 제41조 제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다.

1. 시·도의 경우: 6급 이하
2. 시·군·구의 경우: 7급 이하

⑥ 제5항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2 제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 “일반임기제공무원”이라 한다)만으로 임명할 수 있다.

2. 현행법령상 운영 개선방안

1) 정책지원관 별도의 전문인력의 확보

현행 법령상 정책지원관은 의원정수의 2분의 1 범위로 제한하고 있으며, 정책지원관의 채용 현황 및 운영방식은 광역의회와 기초의회, 지역적 특성에 따라 큰 차이를 보이고 있으나 제도 시행 후 조례 제·개정, 대정부 건의안 발의, 대집행부 질문 등 의정활동이 활발해지며 다양한 분야에서 많은 성과를 이루고 있는 것으로 보인다.

그런데, 정책지원관제도가 시행되기 이전부터 다수의 광역의회에서는 늘어나는 정책지원 수요와 전문성에 대응하기 위하여 입법지원 등 전문인력을 일반임기제 또는 시간선택제임기제 등으로 채용하여 운영해왔으며 현재에도 이를 유지하고 있다.¹⁾

주희진 센터장님의 발제문에도 나타나는 바와 같이 위 전문인력은 각 의회의 사정에 따라 입법(법제), 정책분석, 상임위, 예산분석 등 각 부서에서 '입법조사관', '연구위원', '의정지원관', '연구원', '예산분석관' 등의 다양한 직함으로 근무해왔으며, 2022년 시행되어 신규채용 된 정책지원관에 비해 경험과 전문성을 가지고 있는 것으로 평가되며 각 지방의회에서 큰 역할을 하고 있다.

이에 정책지원관의 인원이 제한되어 있는 현재의 상황에서 정책지원관의 업무범위에 포함 되지 않거나 전문성이 필요한 분야에서 위와 같은 전문인력을 채용·운영함으로써 현 제도의 한계를 극복할 수 있을 것으로 보인다.

2) 일반임기제 정책지원관의 고용안정(5년 근무시 + 5년 연장)

정책지원관의 근무기간은 일반직 임기제공무원으로서 개별 임용약정에 따라 달라질 수 있으나 관련법령을 살펴보면, 「지방공무원 임용령」 제21조의4(임기제공무원의 근무기간) 제1항에서 임기제공무원의 근무기간을 5년으로 정하고 있고, 제2항에서는 인사위원회의 의결을 거쳐 총 근무기간이 5년을 넘지 아니하는 범위에서 근무기간을 연장할 수 있으며, 제5항에서는 **근무기간이 5년에 이른 임기제공무원의 성과가 탁월한 경우에는 공고 절차를 거치지 않고 해당 인사위원회의 의결을 거쳐 총 근무기간 5년을 초과하여 추가로 5년의 범위에서 연장할 수 있다**고 규정하고 있다.²⁾

1) 현재 8개 광역의회에서는 정책지원관 이외 전문인력으로 서울, 경기, 광주(입법조사관), 부산(연구위원), 충북(의정지원관), 대전(연구원), 대구(주무관), 강원(주무관) 등으로 약 132명(예산분석관은 제외)이 운영되고 있으며, 위 전문인력은 대부분 정책지원관 제도가 시행되기 이전부터 운영되고 있음(경상남도의회 입법담당관실 자체조사, '24. 3. 기준)

2) 국가공무원은 「공무원 임용령」 제22조의5(임기제공무원의 근무기간)에 적용을 받으며 주요내용은 동일하다.

그러나, 현재 국가직 임기제 공무원의 경우 추가 임기연장이 이루어지고 있으나 지방의회의 경우 위 규정이 적용되지 않고 있는바 개선이 필요하며 각 지방의회에서 우수한 정책지원관 인력 확보와 잦은 이직문제 해결에도 도움이 될 것으로 보인다. 한편, 위 규정에서 ‘성과가 탁월한 경우’에 대해서는 그 기준을 마련하여 혼란을 미연에 방지하는 것이 타당할 것이다.

3) 호봉산정을 통한 연봉액 산정

현재 대부분 지방의회는 일반임기제 정책지원관 채용시 「지방공무원 보수규정」제34조 및 [별표 13]에 따라 최초 임용시 해당 등급별 연봉 한계액의 하한액으로 책정함을 원칙으로 하고 있으며, 2024. 기준 일반임기제 지방행정주사(6급) 하한액은 54,132천원으로 책정되어 있다.³⁾

그러나, 위 하한액 기준 연봉액 산정은 동일직급의 일반직 공무원과의 부조화(일반직의 경우 최소 20호봉이 넘어야 가능한 금액으로 경력이 부족한 6급 정책지원관이 임용될 경우 상대적 박탈감을 가져오기도 함)와 경력이 많은 지원자의 경우에는 경력 대비 낮은 보수로 지원을 꺼리는 원인이 되고 있다.

반면, 국가직 임기제 공무원의 경우 「공무원 보수규정」 제36조⁴⁾에 따라 호봉산정을 하여 연봉을 책정하고 있으며, 2024. 기준 일반임기제 공무원 행정주사(6급)의 경우 상한액 76,868천 원, 하한액 38,729천 원의 범위에서, 일반직공무원 등의 경력환산율표에 따라 호봉을 산정하여 연봉액을 산정⁵⁾하고 있다.

정책지원관은 일반임기제 공무원으로 이직을 하지 않은 이상 승진의 기회가 없고, 성과금을 제외하고는 경력 차이가 있음에도 연봉 한계액의 하한액을 동일하게 지급받게 되므로 우수한 정책지원관들에게 장기근속에 대한 동기를 부여하고 임기만료 후 재임용시 불이익(기존의 정책지원관이 5년 임기만료 후 재채용 될 경우 성과급이 리셋되는 현상이 발생함)을 막기 위해서라도

3) 연봉외 급여(직급보조비, 정액급식비, 가족수당, 시간외 근무수당 등)는 「지방공무원의 수당등에 관한 규정」을 따르고 있으며, 매년 성과평가에 따라 일정액이 연봉에 산입된다.

4) 「공무원보수규정」 제36조(신규채용 시의 연봉 책정) ① 고정급적 연봉제 적용대상 공무원으로 임용된 사람의 연봉은 별표 32에서 정한 금액으로 한다.

② 성과급적 연봉제 적용대상 공무원(임기제공무원 및 제36조의2제1항에 따른 국립대학의 교원은 제외한다)으로 신규 채용된 사람의 연봉은 별표 33에서 정한 연봉한계액의 범위에서 같은 계급(상당)의 호봉제 적용대상 공무원으로 임용될 경우에 받게 되는 다음 각 호의 급여를 합산한 금액으로 한다. 다만, 그 금액이 별표 33에서 정한 연봉한계액의 하한액보다 적을 때에는 연봉한계액의 하한액으로 책정하며, 우수 전문인력을 확보하기 어렵거나 채용의 성격상 적절하지 아니하다고 판단되는 경우 등 필요한 경우에는 소속 장관이 인사혁신처장과 협의하여 연봉을 달리 정할 수 있다.

5) 공무원보수규정 [별표 16]에 따라 공무경력은 100%, 유사경력은 80%정도로 환산하여 산정하고 있다.

국가직 임기제 공무원과 같은 호봉산정을 통한 연봉액 산정으로 바꾸는 것이 타당할 것으로 보인다.⁶⁾

2. 제도적 개선방안

1) 지방의회법 제정을 통한 제도마련

발제를 해주신 주희진 센터장님은 의원 1명당 1인의 정책지원관 방식의 도입을, 박노수 교수님은 의원 1인당 2인의 지원인력으로 원내 지원활동과 지역지원활동으로 구분이 필요하고 별정직 임용을 통해 의원과 임기를 같이 하는 것으로 의견을 제시하고 있다.

두 분의 의견에 모두 찬성하면서 지난 제21대 국회에 제출되었던 ‘지방의회법안’ 중 정책지원관 관련내용과 **인천시의회**가 지방의회법안 제정 TF팀 운영을 통해 2023. 10.경 대한민국시도의회의장협의회에 협의안건으로 제출한 ‘지방의회법안’ 중 정책지원관 관련내용 살펴보고자 한다.

인천시의회(안) 2023. 10.	서영교 의원(안) 2021. 8. 18.	박성민 의원(안) 2023. 9. 20.	인천시의회 안 주요내용(특징)
제12조(의원의 보좌직원) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위해 의원 정수 범위에서 의회에 보좌관 등 보좌직원을 둘 수 있다. ②제1항에 따른 보좌직원은 별정직지방공무원 으로 보하며, 직급·정원 등 운영에 필요한 사항은 별표1 에 따른다.			※ 의원 정수 범위에서 의회에 보좌관 등 보좌직원(별정직공무원, 시도 6급, 시·군·구 7급) (정원은 미규정)
③의원의 의정자료 수집·조사·연구활동 등을 지원하기 위해 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력 을 둘 수 있다. ④정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령 으로 정한다.	제12조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위해 의회에 정책지원 전문인력 을 둘 수 있다. ②제1항에 따른 정책지원 전문인력의 신분·자격요건·직무·임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례 로 정한다.	제29조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위해 의회에 정책지원 전문인력 을 둘 수 있다. ②정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 정책지원 전문인력의 수와 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례 로 정한다.	※ 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있음(현행 지방자치법 준용) * 박성민 의원안은 정책지원관 수를 조례로 규정

6) 지방공무원 보수규정 제35조제3항을 검토해 볼 때 변경 없이도 가능할 것으로 사료됨.

위 법안들은 다소 차이가 있으나, 주요내용을 요약하면 ① 현재 의원 정수의 2분의 1범위에서 정책지원관을 두도록 하는 법령상 제한을 없애는 것과 ② 정책지원관과 별도의 별정직 지방공무원으로 의원의 보좌직원을 두고 현재의 정책지원관 제도를 유지하는 것으로 나눌 수 있다.

사건으로는 박노수 교수님의 발제내용과 유사한 인천시의회(안)이 가장 타당해 보이며, 의원의 보좌직원은 별정직 공무원으로 지역 지원활동을 담당하고 현재의 정책지원관은 원내 지원활동을 담당하여 업무범위를 분리하는 것이 바람직 할 것으로 여겨진다.

2) 정책지원관의 별정직 전환

광역의회 의장으로 구성된 대한민국시도의회의장협의회는 2023. 12. 6. 2023년 제9차 임시회 건의안으로 ‘지방의회 정책지원관 별정직화를 위한 관련 법령 개정 촉구 건의안’을 의결하여 행정안전부에 건의한 바 있으며, 행정안전부는 현재 이를 검토 중에 있다.⁷⁾

위 건의안은 ‘현행 법령상 정책지원관은 국회의원 보좌 인력과는 달리 일반직·임기제로만 임용하도록 되어 있으나, 정책지원관은 정치적 중립 의무가 배제된 별정직 공무원으로 운영되어야 하며 이념에 맞는 정책지원이 가능하나, 현행 일반직·임기제 공무원 신분으로는 한계가 있고 제도 시행 이후 면직 등 이탈을 방지할 수도 있는 것으로 정부가 관련 법령 개정 등을 통해 지방의회 정책지원관을 별정직으로 전환할 수 있는 방법을 마련해야 한다’는 것이다.

정책지원관을 임기제공무원으로 임명하는 경우 일반임기제 공무원만으로 임명할 수 있는 것은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」에 규정되어 있는바, 이는 지방자치법의 개정 없이 행정안전부와 협의로도 이루어질 수 있을 것으로 보이므로 적극적인 제안이 계속되어야 할 것으로 보인다.

7) 그러나, 건의안에 대한 정부 회신서에는 정책지원관을 일반직 지방공무원으로 채용하는 취지는 공정한 채용을 확보하고, 정책지원관의 개인비서화를 방지하여 정책지원관이 의정활동 지원 업무에 전념하도록 하기 위함이고, 제도 도입(‘22.1.) 이후 많은 시간이 지나지 않았다는 점, 의원정수 2분의1 범위에서의 채용도 아직 진행 중이라는 점을 고려할 때 추가 제도 개선보다는 제도 운용 경과를 지켜볼 필요 있으며, 정책지원관 퇴직은 이직 등 개인 사유에 따른 것이 대부분(‘23.9.조사) 이므로, 별정직 전환이 정책지원관 공백 문제를 근본적으로 해결할 수 있는가를 신중하게 검토해야 한다는 내용을 밝히고 있다(대한민국시도의회의장협의회 홈페이지 <https://mpccak.or.kr/boards/policy> 참조).

[III]

국회는 국회사무처, 국회예산정책처, 국회입법조사처 3개 부처⁸⁾로 구성되어 운영되고 있고, 국회의원은 이와 별도로 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」에 따라 의원 1인당 9명(인턴포함)의 보좌진(별정직 공무원)을 둘 수 있도록 하고 있다.

지방의회가 국회와 같을 수는 없겠으나 그 구조는 국회의 축소된 형태로 지방의회 의원도 원외 정치활동과 원내 의정활동으로 이루어지는 것에는 차이가 없다고 할 것이다.

지방의원의 정책지원관 제도는 2022년부터 시행되어 현재는 정착단계의 과도기에 있으며, 그 과정에서 광역의회와 기초의회 간의 차이 및 예산, 조직규모에 따른 지역별 특성을 고려할 때 현행 법령과 같은 정수와 임용방법 제한은 지방의회법의 제정 등을 통해 개선이 이루어지기를 기대한다. 한편, 지방의회에는 정부·지자체의 어느 조직보다 임기제공무원의 비중이 높은 기관으로 조직 내 기존 일반직공무원들과의 조화 및 업무분장 등에 관한 연구도 이루어지기를 기대해 본다.

8) 국회사무처는 국회의원의 의정활동(상임위 포함)을 지원하고 국회의 행정사무 처리를 담당하고, 국회예산정책처는 국회의 국가 예·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 비당파적이고 중립적으로 전문적인 연구·분석을 수행하며, 국회입법조사처는 국회의 전문적인 입법·정책 조사분석을 담당하고 있다.

토론문

지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향

도일환

대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장

지방자치법 전부개정으로 지방의회 역량 강화를 위해 지방의회 의원 정수의 1/2 범위에서 정책지원 전문인력(이하 정책지원관) 제도가 도입되었다. 2022년부터 채용이 시작된 시·군·자치구의회의 정책지원관은, 행정안전부 자료에 따르면 2024년 1월 기준 약 87% 정도 채용되었으며, 지역에 따라 정원의 절반 이하밖에 채용하지 못한 의회가 35곳이 있다.

정책지원관 제도 시행 1년이 지난 시점에서 협의회가 자체 조사한 자료에 따르면, 의정활동 자료 수집 및 분석, 의안 작성, 행정사무감사 준비, 현안에 대한 의원과 정책지원관의 연구 및 토론 등을 통한 의정활동 전문성 강화 등이 제도의 장점으로 언급되었으며, 의원 2인당 1명의 정책지원관 배치로 인한 과도한 업무량, 정책지원관 간 업무량의 불균형, 광역과 기초 간 채용 직급 차이로 인한 잦은 이탈, 이로 인한 업무 및 인사 공백과 채용 반복으로 인한 행정력 낭비, 정책지원관 배치에 따른 복무 관리의 어려움 등이 단점으로 언급되었다.

의원들의 의정활동에 도움을 주고 전문성을 강화할 수 있는 정책지원관 제도의 도입은 의회 입장에서 매우 바람직한 방향이지만, 운영상 문제들로 인하여 현장에서는 많은 혼란이 발생하고 있는 것도 사실이다.

이러한 혼란 및 갈등 상황을 개선하기 위한 현장의 의견은 다양하다. 226개 시·군·자치구의회의 상황이 모두 다르기 때문에, 운영 방향에 대하여 상반된 의견을 보이는 경우도 있다.

명확한 업무 분장을 원하는 경우와 업무 범위 포괄주의 적용을 원하는 경우, 일반직 공무원의 발령을 원하는 경우와 별정직 공무원 채용을 원하는 경우, 위원회 중심의 인력 배치를 원하는 경우와 사무국/정책지원관팀 배치를 원하는 경우 등이다.

다만 의원 정수 1/2에 그친 정책지원관 정원의 확대(1인 1정책 지원관 혹은 1인 2정책지원관), 광역과 기초 간 정책지원관 직급 차이 개선을 통한 인력 유출 방지, 공정한 평가시스템 구축 등의

내용은 많은 의회에서 공통적인 개선 방안으로 의견을 제시하였고, 두 발제자분의 의견과도 비슷하다.

정책지원관 제도의 목적과 방향성은 분명하다. 지방의회 의원의 의정활동을 지원하여 전문성을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 운영상 문제점이 반드시 해결되어야 하는데, 이러한 문제점은 제도 운영 초기의 혼란을 감안하더라도 지방의회가 상황에 따라 스스로 조직을 편성하고 운영할 수 있는 권한이 없다는 것에서 기인하였다.

정책지원관 제도가 지방의회 의원의 전문성 강화라는 본연의 목적을 달성하기 위해서는 각 의회가 여건에 따라 자율적으로 운영할 수 있는 환경이 기반이 되어야 한다. 각 의회가 처한 환경에 맞는 조직을 구성하고 운영하며, 정책지원관 제도를 활용할 수 있어야 한다.

단기적으로는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 「지방자치법」 개정, 장기적으로는 「지방의회법」 제정을 지방의회가 꾸준히 주장해 온 이유가 여기에 있다.

오늘 “정책지원관의 현재와 미래 방향”이라는 주제로 발제자, 토론자분들의 다양한 의견을 나눌 수 있어 매우 뜻깊은 자리였고, 지방의회 발전을 위한 좋은 말씀을 주신 것에 깊이 감사드립니다.

토론문

지방의회 정책세미나 : 정책지원관의 현재와 미래 방향

이준식

행정안전부 선거의회사치법규과장

지방의회는 1991년 부활 이후 30여 년간 주민의 대표기관으로 역할을 강화해왔다. 높아진 위상에 걸맞은 전문성 확보를 위해, 2022년 「지방자치법」 전부개정으로 정책지원 전문인력을 도입하였다. 정책지원 전문인력(정책지원관)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 등 의정활동을 지원하는 인력으로, 지방의회는 의원정수 2분의 1 범위에서 정책지원 전문인력을 채용할 수 있다(「지방자치법」 제41조, 「지방자치법 시행령」 제36조). 제9기 후반기 지방의회 출범을 맞아, 2년여 간의 운영 실태를 되돌아보고 제도 개선 방향을 모색한다는 점에서 오늘 토론회는 매우 시의적절하다.

1. 정책지원관의 현재 : 운영 현황 분석

「지방자치법」 부칙(제6조) 상 채용 시한인 '23.12.31. 기준으로, 전국 지방의회 정책지원 전문인력은 총 1,604명(정원 1,843명 대비 87%)이다. 시·도(광역시)의회는 대부분 채용을 완료하여 정원(413명) 대비 98%(405명)를 운영 중이며, 시·군·구(기초) 의회는 아직 채용이 완료되지 않은 곳이 있어 정원(1,430명) 대비 83.8%(1,199명)를 운영 중이다. 정책지원관 운영 현황을 분석한 결과는 다음과 같다.

(1) 근거 규정

운영 근거 측면에서 판단할 때, 정책지원 전문인력 제도는 대체로 지방의회 현장에 잘 정착하고 있는 것으로 판단된다. 지방의회 1곳(충남 서천군)을 제외한 전체 지방의회가 정책지원관 근거 조례를 제정하였다. 서천군의회도 정책지원관 근거 조례를 연내 제정할 계획이라는 점에서, 정책지원 전문인력 제도의 운영 근거는 적절히 마련되고 있다.

(2) 채용

인구감소지역 등 비교적 근무 환경이 열악한 시·군·구의회를 중심으로 정책지원관 채용에 어려움을 겪고 있다. 작년 연말 기준으로, 아직 1명의 정책지원관도 채용하지 못한 시·군·구의회가 총 3곳이며, 충원을 50% 미만인 곳도 23곳에 달한다. 23곳 중 20곳은 행정안전부 고시 인구감소지역 또는 관심지역이다. 따라서, 인구감소지역 시·군·구의회를 중심으로 정책지원 전문인력 채용 활성화를 위한 노력이 필요하다.

(3) 퇴직

정책지원 전문인력 퇴직은 총 224건으로, 임용 건수 대비 15.7% 수준이다. 특히 시·군·구의회 정책지원관 퇴직은 총 196건(임용 건수 대비 18%)으로, 5.5명 중 1명 꼴로 퇴직한다. 시·군·구의회에서 정책지원 전문인력 퇴직률이 높은 원인으로는 근무 여건의 미비함과 더불어 시·도의회 등 다른 지방의회 정책지원관으로의 이직도 큰 부분을 차지하는 것으로 판단된다.

(4) 직급·신분·배치

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하 “기구정원규정”)」에 따라, 시·도의회는 6급 이하, 시·군·구의회는 7급 이하로 정책지원 전문인력을 채용할 수 있다(「기구정원규정」 제15조 제5항). 정책지원 전문인력 약 90%(86.4%, 1,386명)는 6·7급으로 채용된다. 시·도의회는 정책지원 전문인력 75%(302명)를 6급으로 채용 중이며, 전원을 6급으로 채용한 시·도의회도 절반(8곳)에 달한다. 시·군·구의회는 80% 이상(81.4%, 976명)을 7급으로 채용한다는 사실을 함께 고려하면, 광역·기초의회 전부 정책지원관을 법정 상한 직급에 맞춰 채용하는 경향이 있는 것으로 분석된다.

정책지원 전문인력은 일반직(비임기제) 또는 일반임기제 지방공무원으로 채용해야 하며(「기구정원규정」 제15조제6항), 위원회 또는 사무처에 배치될 수 있고, 일부는 사무처에 일부는 위원회에 배치되는 혼합형도 가능하다(「기구정원규정」 제15조제5항). 정책지원관 80%(1,291명)는 일반임기제이며, 특히 시·도의회는 95%를 넘는다(387명). 시·도의회 절반 이상(56.3%)이 정책지원관을 위원회에 배치하는 반면, 시·군·구의회는 60% 넘는 곳(60.6%, 137곳)이 정책지원관을 사무처에 배치한다. 시·군·구의회와 비교할 때, 시·도의회가 임기제 공무원 채용을 통해 외부 전문인력을 정책지원관으로 임용하고, 위원회에서의 전문적 의안 심사에 정책지원관을 활용하는 경향이 크다.

(5) 연령

전체 정책지원 전문인력 중 2·30대(소위 'MZ세대')가 56%를 차지하여 연령대가 비교적 낮은 것으로 나타난다. 특히, 시·군·구의회 정책지원 전문인력은 2·30대 비중이 60%를 넘으며(60.4%, 725명) 20대 비율도 10%를 초과한다. 정책지원 전문인력 중 업무 경험이 많지 않은 청년층 비율이 높으므로, 교육·멘토링·의견수렴 등 적응을 돕기 위한 대책이 필요하다.

(6) 정책지원 전문인력 대상 교육

정책지원 전문인력 대상 교육프로그램을 운영하는 지방의회는 4분의 1 수준(59곳, 24.4%)이며, 광역-기초의회 간 편차가 크다. 시·도의회는 80%를 넘는 13곳이 정책지원 전문인력 대상 자체 교육프로그램을 운영 중이지만, 시·군·구의회는 20%(46곳)만 운영 중이다. 정책지원관 가운데 공직 생활이 처음인 임기제공무원과 사회 경력이 짧은 청년 비율이 높다는 점에서, 시·군·구의회를 중심으로 교육프로그램 확충이 필요하다.

2. 정책지원관의 미래 : 정책적 노력과 향후 개선 방향

(1) 제도 정착을 위한 정책적 노력

행정안전부는 정책지원관 제도가 지방의회 현장에 안착할 수 있도록 다양한 노력을 기울여왔다. 작년에는 정책지원 전문인력 도입 이전 일선 지방의회가 법령상 근거 없이 운영하던 유사인력(입법지원관 등) 정비를 완료했다. 올 초에는 정책지원 전문인력 운영 현황을 전수조사·분석하고 정책지원 전문인력 제도에 대한 지방의회 현장의 의견을 수렴하였다. 분석 및 의견수렴 결과를 바탕으로 운영 가이드라인을 2년 만에 개정하고, 전국 지방의회 대상 설명회도 실시하였다.

(2) 향후 개선 방향

정책지원 전문인력 산정기준을 보완하기 위한 「지방자치법」 개정을 추진 중이다. 정책지원관 정원(의원정수 2분의 1) 산정 시, 지금까지는 소수점 이하를 버림하여 의원정수가 홀수인 지방의회(총 134곳)의 불만이 제기되었다. 개정안은 정원 산정 시 소수점 이하를 올림하여 의원정수 홀수인 지방의회가 정책지원관을 한 명씩 더 채용할 수 있도록 한다. 해당 「지방자치법」 개정안은 정부입법 절차를 거쳐 상반기 내 국회에 제출될 예정이다.

하반기(9월)에는 정책지원 전문인력 간담회를 개최한다. 정책지원관 중 공무원 생활이 처음인 임기제 공무원과 사회 경력이 짧은 청년 비율이 높다는 점에서 고충 등을 적극적으로 청취할 필요가 있다. 그러나 의견수렴 행사를 개최한 지방의회는 20% 미만(41곳)에 그치므로, 행정안전부 차원의 간담회 개최가 필요하다. 간담회를 통해 정책지원관들이 업무 현장에서 겪는 애로사항을 파악하고, 함께 제도 개선 방향을 논의할 계획이다.

상기한 바 이외에도, 양대 의장협의회를 통해 지방의회 현장의 의견을 수렴하고, 한국지방행정연구원 등 전문 연구기관을 통해 정책지원관 제도의 주요 논점(의원정수 수준으로의 증원, 전문위원 등 타 지원인력과 구분되는 역할 정립 등)에 대한 연구를 진행하는 등 지방의회 현장 및 전문가 의견을 수렴하여 제도 개선을 추진할 계획이다.

‘줄탁동시(啐啄同時)’라는 말처럼, 정책지원 전문인력 제도의 정착과 발전은 중앙-지방 공동의 노력으로 이루어진다고 생각한다. 행정안전부는 정책지원 전문인력이 지방의회 현장에 뿌리 내릴 수 있도록 적극 지원할 예정이며, 양대 의장협의회를 포함한 지방의회 현장 및 한국지방행정연구원에도 깊은 관심과 활발한 의견 개진을 부탁드린다.

붙임 1 정책지원 전문인력 운영 현황 (※ '24.1. 조사 결과)

구분	정원	현원('23.12.31.기준)						현원 비율 (정원대비)	신분		배치 형태		
		계	직급				일반직		임기제	사무처	위원회	혼합형	
			6급	7급	8급	9급							
합계	1,843	1,604	307	1,079	124	94	87.03%	313	1,291	814	594	196	
서울	광역	56	55	55	-	-	-	98.2%	-	55	55	-	-
	기초	207	188	-	170	18	-	90.8%	-	188	154	34	-
부산	광역	23	23	9	14	-	-	100%	4	19	23	-	-
	기초	86	70	1*	59	9	1	81.4%	33	37	44	23	3
대구	광역	16	16	10	6	-	-	100%	8	8	0	16	-
	기초	62	58	-	55	1	2	93.5%	2	56	21	34	3
인천	광역	20	19	19	-	-	-	100%	-	19	-	19	-
	기초	59	57	-	55	1	1	96.6%	6	51	36	21	29
광주	광역	11	11	11	-	-	-	100%	-	11	-	11	-
	기초	33	33	-	33	-	-	100%	-	33	30	3	-
대전	광역	11	11	11	-	-	-	100%	-	11	-	11	-
	기초	31	27	-	21	-	6	87.1%	17	10	19	8	-
울산	광역	11	11	8	3	-	-	100%	3	8	11	-	-
	기초	24	21	-	21	-	-	87.5%	2	19	10	11	-
세종		10	10	10	-	-	-	100%	-	10	10	-	-
경기	광역	78	77	77	-	-	-	98.7%	-	77	-	77	-
	기초	222	206	-	184	12	10	92.8%	40	166	99	78	-
강원	광역	24	24	24	-	-	-	100%	-	24	-	24	-
	기초	80	62	-	31	19	12	74.7%	39	23	21	28	13
충북	광역	17	17	17	-	-	-	100%	3	14	-	17	-
	기초	66	53	1*	44	7	1	80.3%	21	32	31	12	10
충남	광역	24	24	-	24	-	-	100%	-	24	-	24	-
	기초	83	72	2*	60	3	7	86.7%	18	54	41	16	15
전북	광역	20	20	10	10	-	-	100%	-	20	-	20	-
	기초	95	76	-	72	2	2	80%	7	69	45	31	-
전남	광역	30	30	-	30	-	-	100%	-	30	-	-	30
	기초	118	98	-	48	24	26	83.1%	54	44	61	8	29
경북	광역	30	25	21	4	-	-	83.3%	-	25	25	-	-
	기초	134	74	1*	58	5	10	55.2%	27	47	31	34	9
경남	광역	32	32	20	12	-	-	100%	-	32	-	-	32
	기초	130	104	-	65	23	16	80%	29	75	47	34	23

