

# 정책지원관의 효과적 활용방안에 대한 제언

한국지방행정연구원 부연구위원 주희진

## 1. 들어가며

### 1 지방의회의 전문성 제고를 위해 도입된 정책지원관

- 지방의회에서는 조례를 제정해 정책보좌관제 도입을 여러 차례 시도해 왔으나, 대법원에서 지방자치법령상 근거가 부재하다는 사유로 무효 판결을 받아 무산됨(박순종, 2021: 120; 박순종·박노수, 2014: 63)
- 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 역할 증대, 행정수요 증대 및 다양성 등에 대응하기 위하여 지방의회의 전문성을 강화하고 지방의원의 효율적 업무추진을 지원하기 위한 정책보좌관의 도입에 대하여 지방의회 등은 오랫동안 요구함
- 이에 2022년 1월 13일 시행된 전부개정된 「지방자치법」 제41조에 의하여 지방의원의 의정활동을 지원하는 인력으로서 ‘정책지원 전문인력’이 도입되었으며, 구체적 명칭은 ‘정책지원관’임(「지방자치법 시행령」 제36조)

### 2 지방의회에 대한 대규모 정책지원관의 도입으로 이에 대한 큰 기대와 반응에도 불구하고, 운영과정에서의 혼란함과 성과에 대한 의구심 등이 제기되고 있음

- 광역의회 약 430명, 기초의회 약 1,460명 등 2,000명에 가까운 정책지원관이 지방의회에 도입됨에 따라 지방의회 및 지방의원의 의정활동의 질 제고 등에 대한 기대감과 동시에 청년 등의 취업시장 활성화 등 정책지원관에 높은 기대감으로 제도가 출발함
- 그러나 구체적인 매뉴얼 등이 부재한 상태에서 짧은 기간 동안 대규모로 도입된 정책지원관은 운영하는 과정에서 정책지원관의 배치, 업무의 배분 등의 문제로 여전히 혼란스러운 상태임
- 이러한 혼란 속에서 정책지원관의 도입이 과연 지방의회 및 지방의원의 의정활동의 질을 제고할 수 있을지 등 제도의 성과 자체에 대한 의구심 역시 지속적으로 제기되고 있음
- 이에 정책지원관의 운영 현황을 살펴보고, 제도 운영 1년 동안 발생한 주요 문제점 및 이에 대한 개선방안을 제안하고자 함

II. 정책지원관 운영 현황

1 정책지원관의 주요 내용 및 운영 현황

- 정책지원관은 「지방자치법」에서 설치를 명시하고 있으며, 구체적인 운영에 대해서는 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에 명시되어 있음

〈표 1〉 정책지원관의 주요 내용

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	제36조 ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.
직무범위	지방자치법 시행령	제36조 ① (생략) 정책지원관은 지방의회의원이 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 "일반 임기제공무원"이라 한다)만으로 임명할 수 있다.
배치형태	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	제15조 ⑥ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다.

- 정책지원관의 총정수를 살펴보면, 광역의회의 정책지원관은 제9기 전반기 의원정수 기준 432명이고, 기초의원은 8대 후반기 지방의회 의원정수 기준 1,467명임

〈표 2〉 정책지원관 총정수 현황

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	-	-
<b>계</b>	<b>877</b>	<b>432</b>	<b>2,927</b>	<b>1,467</b>

\* 주 : 광역의회는 제9기 전반기 의원정수 기준이며, 기초의회는 제8기 후반기 지방의회 의원정수 기준임  
 \* 출처 : (광역의회) 각 지방의회 홈페이지(조사일, 2023.01.19.), 기초의회(행정안전부, 2022; 류준호, 2022: 414재인용)

- 정책지원관의 배치현황을 살펴보면, 광역의회의 경우 대부분 전문위원실에 배치되어 있으며, 울산·세종시의회의는 담당관실에(의회사무처), 서울시의의회 등은 별도의 부서를 신설하여 배치하고 있음
- 구체적인 직무범위는 「지방자치법 시행령」에 따라 조례로 정할 수 있게 되어 있으나, 2023년 8월 현재 정책지원관의 운영과 관련한 별도 조례를 제정한 의회는 15개에 불과함(광역 2개, 기초 13개)
  - 별도로 조례를 제정하지 않은 경우는 「사무기구 설치 및 직원 정수 조례」, 「사무기구 사무분장 규칙」 등을 통하여 정책지원관의 구성·운영 사항을 명시하고 있으나, 이 경우 대부분 구체적인 정책지원관의 신분이나 직급, 운영방식에 대해서는 별도로 명시하고 있지 않음
  - 또한 별도의 조례로 제정한 경우에도 정책지원관의 직무 내용에 대해서는 대부분 「지방자치법」 등에서 명시된 사항을 그대로 명시하고 있어 구체적인 업무 내용 등은 여전히 모호한 상황임

## 2 정책지원관 운영의 주요 문제

### ■ 정책지원관에 대한 명확한 업무 범위 및 내용 제시 미흡

- 「지방자치법」 등은 정책지원관의 직무에 관하여 동 법에서 열거하고 있는 지방의원의 의정활동에 대한 지원으로 포괄적으로 명시하고 있으며, 구체적인 직무 범위 등은 조례에서 정할 수 있도록 함

- 이와 같이 조례로 정할 수 있도록 한 것은 각 지방의회의 특성과 역량 등 지역적 특성을 반영하여 탄력적으로 운영할 수 있도록 한 것임
- 그러나 정책지원관의 역할에 대한 명확한 기준이 부재한 현 상황에서, 각 지방의회는 정책지원관의 직무를 「지방자치법」 등과 같이 추상적·포괄적으로 제시하고 있을 뿐이며 이에 따라 업무를 수행하는 과정에서 업무 배분에 대한 이해의 차이, 업무 과중에 대한 우려 등으로 많은 갈등이 발생하고 있음
- 특히 직무 범위에 대한 이해의 차이의 문제는 일부 지방의회의 경우 정책지원관에게 의정활동에 대한 지원이라는 이름으로 지방의원과 관련된 모든 업무가 쏠리면서 업무의 과중으로 인해 빈번한 퇴사 등이 발생해 제도운영의 안정성까지 위협받고 있음

■ 기존의 의정활동 지원 인력·조직과의 업무 중복

- 기존의 지방의회에는 지방의원을 지원하기 위한 별도의 전문 부서 및 인력 등을 확보하고 있는 경우도 있음
  - 광역의회의 경우 입법기능을 지원하기 위한 입법담당관 및 예산기능을 지원하기 위한 예산담당관 등이 설치되어 있는 경우가 있으며, 일부 광역의회의 경우 입법조사관 등의 별도의 지원인력을 두기도 함
- 이렇게 기존의 지방의원에 대한 지원부서·인력이 있는 경우 정책지원관과의 업무 중복으로 인한 내부갈등이 발생하기도 하는바, 이에 대한 업무조정이나 시급함에도 불구하고 이를 위한 지방의회 차원의 노력은 미흡한 실정임

〈표 3〉 지방의원 의정활동 지원기구 비교

구분	전문위원	정책지원관	입법·예산지원 전문인력
법적근거	• 지방자치법 제68조	• 지방자치법 제41조 • 영 제36조	• 법적근거 없음(각 지방의회 조례 및 규칙)
정의	• 지방의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원	• 지방의회의원이 의정활동 지원을 위해 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체로 정하는 정책지원 전문인력	• 정책연구위원(부산) • 입법조사관(서울, 경기) • 예산분석관(서울, 경기, 충남, 부산)
목적	• 위원회 자치입법활동 지원	• 지방의회의원의 의정활동지원	• 입법·정책·예산분야
업무	• 의원과 청원 등의 심사 • 행정사무감사 및 조사 • 그 밖의 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) • §53(회의규칙)	• 시정/도정질문, 5분 발언, 행정사무감사, 특위활동, 업무보고 등 지원 • 직제 및 사무분장규칙 등에서 업무규정
정수	• 행정기구와 정원기준[별표5]	• 의원정수 1/2 범위 내	• 지방의회 자율결정

\* 출처 : 류춘호(2022), p. 395 재인용.

■ 정책지원관의 업무 성격을 고려하지 않은 배치의 문제

- 정책지원관은 지방의회에 따라 상임위원회, 의회사무처 내 기존 부서, 의회사무처 내 별도 신설 부서 등 다양한 방법으로 배치되고 있음
- 그러나 어디에 배치되느냐에 따라 정책지원관에게 부여되는 업무는 차이가 있어야 하지만 이에 대한 고려가 부족한 상황임

- 예컨대, 상임위원회에 배치될 경우 전문위원과의 업무 배분 및 감독권자에 대한 논의 등이 사전에 충분히 이루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못하여 조례의 성안을 지원하는 정책지원관이 해당 조례에 대한 검토보고서를 작성하는 전문위원에게 감독받는 비정상적인 운영이 발생하기도 함

■ **정책지원관의 빈번한 퇴사 및 타 지방의회로의 이동으로 인한 전문성 문제**

- 앞서 살펴본 바와 같은 운영상의 혼란과 갈등은 결국 상대적으로 이동이 자유로운 임기제공무원인 정책지원관의 잦은 이탈로 이어질 수밖에 없으며, 실제로 운영 1년 동안 정책지원관의 이러한 잦은 이탈은 각종 언론 등에서 문제점으로 지적되기도 함
- 이러한 잦은 이동은 전문성이 담보되어야 하는 정책지원관이 업무의 ‘경험’으로 인한 실질적 전문성보다는 단순히 ‘경력’으로 인한 형식적 전문성만 높이는 문제가 발생할 수 있음
- 형식적 전문성은 결국 정책지원관이 실질적으로 지방의원의 의정활동을 지원하는 데 도움을 주지 못할뿐더러 정책지원관 제도의 성과 및 실효성에 대한 문제까지 이어질 수 있다는 점에서 반드시 개선이 필요한 영역이라고 할 수 있음

**III. 지방의회의 특성을 고려한 정책지원관의 효과적 활용방안에 대한 제언**

■ **정책지원관의 배치와 관련하여 배치 장소에 따른 장단점을 파악해야 함**

- 정책지원관을 상임위원회에 배치할 경우
  - 해당 상임위원들과의 보다 원활한 소통이 가능하며, 구체적인 업무영역이 존재한다는 장점이 있음
  - 지방의원의 의정활동을 지원하는 정책지원관이 위원회의 업무를 지원하는 전문위원 등과의 업무 중복 및 충돌이 발생할 수 있으며, 자칫 정책지원관이 위원회 업무와 의원 개인의 의정활동 지원을 동시에 하는 경우 업무과중의 문제가 발생할 수 있음
- 정책지원관을 의회사무처에 배치할 경우
  - 소속된 상임위원회와 별개로 지방의원 개인의 관심영역에 따른 맞춤형 지원이 가능할 수 있으며 조례의 성안(정책지원관의 지원)과 검토과정(전문위원의 검토보고서)이 분리됨에 따라 보다 독립적이고 객관적인 의결 과정을 기대할 수 있음
  - 반면, 일부 정책지원관에게 업무가 편중될 우려가 있으며, 정책지원관에 대한 감시·감독 시스템에 대한 추가적인 고려가 필요함

■ **정책지원관의 선발 단계에서부터 정책지원관의 배치를 고려하여 차별적인 임용조건을 제시할 필요가 있음**

- 상임위원회에 배치할 경우, 해당 상임위원회의 영역에 대한 전문성 여부를 우선적으로 고려하여 정책지원관을 선발해야 함
- 반면 의회사무처에 배치할 경우, 해당 의회에서 정책지원관에게 요구하는 기능을 구분하여 각 기능별 전문가를 선발해야 할 것임
  - 예컨대, 만약 의정활동의 지원을 입법지원, 정책지원, 예산지원, 홍보지원 등으로 구분한다면 각 영역에 대한 전문성을 판단할 수 있는 조건(예. 학력, 경력, 주요 성과물 등)을 갖춘 사람을 정책지원관으로 선발·채용해야 함
  - 실제로 사전에 정책지원관의 업무영역, 내용 등에 대한 고려 없이 일괄로 정책지원관을 선발함에 따라 실제 업무 수행과정에서 지방의회가 기대한 역할을 충족하지 못하는 정책지원관으로 인한 한계가 드러나기도 함

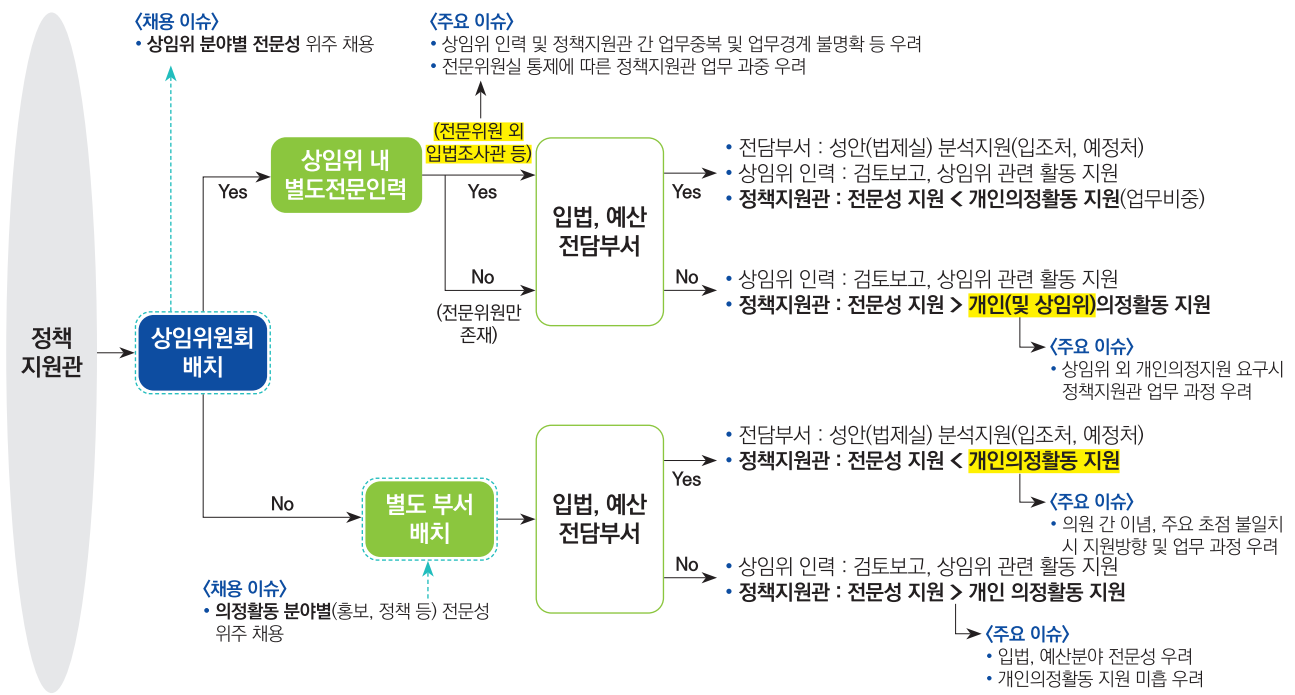
■ 정책지원관의 업무를 배분하기 위해서는 먼저 해당 지방의회가 어떠한 특성을 가지고 있으며 기존에 어떠한 지원기구를 가지고 있는지에 대한 명확한 진단이 선행되어야 할 것임

- 구체적으로 이하의 내용에 대한 진단이 필요함
  - 상임위원회 전문위원실에 전문위원과 별도로 입법조사관과 같은 위원회 지원인력이 존재하는지 여부
  - 입법담당관, 예산담당관과 같은 지방의원의 의정기능을 지원하는 부서가 존재하는지 여부

■ 정책지원관의 배치, 기존의 의정활동 지원기구의 존재 여부에 따라 정책지원관의 업무 배분 및 우선순위 부여

- 앞서 살펴본 바와 같이, 정책지원관의 배치 및 기존의 기구 등을 종합적으로 고려하여 정책지원관의 업무를 부여할 필요가 있음
- 또한 처음부터 정책지원관에게 모든 의정활동을 지원업무를 부여하는 것보다는, 각 상황적 특성을 고려하여 업무의 우선순위를 부여하여 보다 세밀하고 전문적인 지원이 가능할 수 있도록 체계를 마련해야 할 것임
- 즉, 지방의회의 특성, 정책지원관의 전문성 등을 종합적으로 고려하여 정책지원관이 더 전문적인 의정기능을 지원하는데 초점을 둘 것인지, 지방의원 개인의 의정활동에 보다 초점을 맞출 것인지를 판단하여야 할 것임

〈그림 1〉 지방의회의 특성을 고려한 정책지원관 업무 선정 절차도(예시)



[ 참고문헌 ]

- 류춘호(2022) 지방의회 전문성 강화와 임기제 공무원 인사 관리전략. 「한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집」, 391-434.
- 박순종(2022) 지방의회 정책지원 전문인력 도입과 과제. 「공공정책」, 198: 14-16.
- 박순종(2021) 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안. 「한국지방자치학회보」, 33(2): 119-145.
- 박순종·박노수(2014) 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」, 27(3): 61-89.
- 주희진(2023) 지방의회 정책지원관의 쟁점과 개선방안. 「지방의정브리프」, 제29호. 한국지방행정연구원.

내용문의 주희진(한국지방행정연구원 부연구위원, iamheejin@krila.re.kr)

