

강릉시의회 의정활동활성화를 위한 정책지원관 활용방안

- 2023. 10. -

이 연구는 강릉시의회의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
강릉시의회의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

책임연구원

신명주 교수

강릉시의회 의정활동활성화를 위한 정책지원관 활용방안

2023. 10.

책임연구원 신명주 가톨릭관동대학교 교수
공동연구원 박근후 가톨릭관동대학교 교수

이 연구는 강릉시의회의 연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나
대안 등은 강릉시의회의 공식의견이 아니라
본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

강릉시의회 의장 귀하

본 보고서를 귀 강릉시의회의 연구과제 「강릉시의회 의정활동 활성화를 위한 정책지원관 활용방안」의 최종 보고서로 제출합니다.

2023. 10.

가톨릭관동대학교 교수 신명주

< 목 차 >

I. 서론	1
II. 의회의 기능과 정책지원관의 직무	3
1. 지방의회의 기능과 의정지원활동	3
가. 지방의회의 기능과 권한	3
나. 지방의회에서의 의정지원활동	5
다. 지방의회의 독립성, 전문성 확보를 위한 노력	7
2. 정책지원 전문인력의 대두와 개념	13
가. 선행연구	13
나. 정책지원관의 개념	15
3. 정책지원 전문인력의 인사와 분석의 틀	21
가. 인사	21
나. 분석의 틀	29
III. 강릉시 의회 정책지원관의 운용현황과 구성원의 의견	31
1. 유형	32
2. 채용과 임기	34
3. 배치와 지휘	37
4. 직무	39
5. 교육	39
6. 평가	42
IV. 강릉시 의회 정책지원관의 효율적 운용방안	44
1. 유형	45
2. 채용과 임기	47
3. 배치와 지휘	52
4. 직무	54
5. 교육	55
6. 평가	56
V. 결론	60
참고문헌	64

< 표 차례 >

<표 1> 지방의회 기능에 따른 권한	4
<표 2> 지방의회 사무기구의 의정지원을 위한 기능과 업무	6
<표 3> 지방의회 광의의 의정지원 기능과 업무	7
<표 4> 2021년 개정된 「지방자치법」의 주요 변화내용	11
<표 5> 지방의회 의장의 임면권과 관련된 법 조항	12
<표 6> 지방의회 의장의 임면권과 관련된 법 조항	13
<표 7> 의정활동지원 방안에 관한 기존 연구	15
<표 8> 정책지원 전문인력의 명칭과 법적근거	16
<표 9> 정책지원관과 전문위원의 업무비교	17
<표 10> 한국의 유급지원인력의 구분	20
<표 11> 정책지원 전문인력의 신분에 따른 장단점	22
<표 12> 정책지원관의 배치와 지휘의 장단점	25
<표 13> 정책지원 전문인력의 직무범위	26
<표 14> 정책지원 전문인력의 운영분석을 위한 틀	29
<표 15> 응답자들의 일반적인 특성	31
<표 16> 강릉시의회 사무직원의 인구통계학적 특성	32
<표 17> 강릉시 정책지원관의 현황	33
<표 18> 정책지원관에 적합한 선발 유형에 대한 의견	33
<표 19> 2023년 2월 현재 강릉시 의회 정책지원관의 계급과 근무연수	34
<표 20> 정책지원관 충원 방법에 대한 구성원들의 의견	35
<표 21> 전문지식을 가진 정책지원관 확보 방법에 대한 의견	35
<표 22> 정책지원관의 업무 숙지에 대한 어려움 여부	36
<표 23> 2023년 8월 현재까지 강릉시의회 정책지원관의 근무기간	36
<표 24> 강릉시 의회사무국 부서와 업무	38
<표 25> 효율적 업무수행을 위한 정책지원관의 배치에 관한 구성원들의 의견	39

<표 26> 2022-2023년 강릉시의회 정책지원관 교육현황	40
<표 27> 정책지원관 교육의 필요성 여부에 관한 의견	41
<표 28> 의원의 의정활동 중 가장 도움이 필요한 분야(복수응답)	41
<표 29> 정책지원관에게 가장 요구되는 능력에 대한 답변	42
<표 30> 정책지원관이 응답한 정책지원관에게 필요한 능력에 대한 답변	42
<표 31> 정책지원관의 평가주체에 관한 의견	43
<표 32> 강릉시의회 정책지원관의 현황	43
<표 33> 전국 기초자치단체 정책지원관의 유형(정책지원관 없는 2개 단체 제외)	45
<표 34> 임기제 공무원의 연봉상·하한액	46
<표 35> 전국 기초자치단체 정책지원관들의 등급	47
<표 36> 전국 자치단체별 정책지원관 선발방법	50
<표 37> 전국 의원수 16명 이상인 기초자치단체의 정책지원관 선발방법	50
<표 38> 전국 의원수 15명 이하 자치단체의 정책지원관 선발방법	50
<표 39> 강원도내 기초자치단체의 정책지원관 선발방법	51
<표 40> 전국 자치단체 정책지원관의 계약기간	52
<표 41> 2023년 현재 한국 자치단체별 정책지원관의 배치현황	53
<표 42> 2023년 현재 한국 자치단체별(의원 수 16인 이상) 정책지원관의 배치현황	54
<표 43> 정책지원관의 평가에 의원의 의견 반영·미반영 시의 장단점	57
<표 44> 정책지원관운영의 개선방안	58

< 그림 차례 >

[그림 1] 강릉시 의회 조직	37
------------------------	----

I. 서론

헌법상의 기관인 지방의회는(「헌법」 제118조 제1항) 주민대표기능, 의결기능, 통제기능 등을 수행할 수 있는 권한을 가진다. 하지만 1991년 30년 만에 지방자치가 재 실시된 이후¹⁾ 지방의회가 이러한 기능을 충분히 수행해 왔다고 평가하기는 어렵다.

그 이유는 여러 가지겠지만 지방의회가 기능을 수행하기 위해서는 의정활동을 독립적이고 전문적으로 지원할 수 있어야 하는데 이를 위한 제도적 장치가 마련되지 않았던 것 때문이라고 할 수 있다.

의원들이 전문지식을 가진 지원인력의 도움 없이 조례의 제개정, 예산심의, 행정사무감사 등의 의정활동을 원활히 하기는 어렵다. 의회의 의정활동은 불특정한 다수 주민의 공익을 위해서 다양한 분야의 내용을 다루게 된다. 그런데 의원이 어느 특정한 분야에 대한 전문지식을 가지고 있다고 해도 다른 분야의 의정활동 시에는 도움이 필요함에도 불구하고 전문적인 지원을 해줄 인력이 없다는 것은 의정활동을 어렵게 만드는 요인이었다. 특히 각 기마다 높은 비율을 보이는 초선의원들이²⁾ 자신이 하고 싶었던 개혁적인 의정활동을 하고 싶어도 처음부터 전문적인 지식을 가진 인력의 지원 없이 의정 업무를 빠른 시간안에 파악하고 수행하기는 어려울 수밖에 없다.

또한 기관대립형 지방자치제를 채택하고 있는 우리나라에서 지방의회가 집행기관에 대한 통제기능을 수행하기 위해서는 집행부로부터 독립적으로 의정활동을 수행해야 하는데 독립성을 확보할 수 있는 법적 장치를 가지고 있지 못했다. 지방의회 사무기구의 구성원들을 집행부의 공무원들로 순환배치 한 것은 지방의회 의정활동의 독립성을 확보하는 데 도움이 되지 않았다. 집행부에서 전보 발령되어 근무하는 의회 사무기구의 구성원들이 다시 복귀할 집행부의 입장을 고려하지 않고 독립적으로 의정활동을 지원하는 것을 기대하기는 어렵기 때문이다.

지방의회 기능을 수행하는 데 필요한 지방의회 인사독립성과 전문성을 확보하기 위해 그동안 지방의회들은 다각적인 시도를 해 왔으며 이를 제도적으로 뒷받침할 「지방자치법」 등 법규의 개정을 요구해 왔다.

결국 30년 만에 전부 개정되어 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」은 지방의회 독자적 인사권확보(제103조), 정책지원 전문인력의 채용(제41조 제1항) 등을 허용하는 내용을 담게 되었다. 이로써 완전하지는 않지만 지방의회가 의정활동을 함에 있어서 필요했던 전문인력을 충원할 수 있는 길이 열렸고, 독자적인 인사권을 부여함으로써 집행기관으로부터 독립적으로 의정업무를 수행하고 통제할 수 있게 되었다.

1) 한국은 1948년 「헌법」, 1949년 「지방자치법」이 제정되면서 지방의회 설치근거가 마련되었지만 1952년에야 지방의회 의원선거가 실시되었다. 하지만 1961년 5.16 후 지방의회가 해산되고 30여 년간 중단되었다가 1991년 지방의원 선거 후 지방의회가 구성되었다.

2) 행정안전부(2011), 행정자치부(2015), 행정안전부(2020)에 따르면 초선의원의 비율이 지방의회 5기에 64.3%, 6기에 51%, 7기에 50.4% 등으로 나타나고 있다.

특히 그동안 자치단체장의 재의요구나 대법원의 위법판정 등으로 번번이 좌절되었음에도 불구하고, 지속적으로 시도해 왔던 지방의회의 정책지원 전문인력확보를 위한 법적 근거가 만들어졌다는 점은 지방의회가 의정활동을 함에 있어 전문성을 확보할 수 있는 큰 변화라 할 수 있다.

개정된 「지방자치법」과 그에 따른 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등이 담고 있는 내용이 지방의회가 정책지원 전문인력을 운용함에 있어 완전히 자율성을 부여하고 있는 것은 아니다. 정책지원 전문인력의 정원을 의원정수의 2분의 1로 한정하고, 배치도 의회사무기구나 위원회로 한정하는 등 여러 가지 제한하고 있기 때문이다. 이런 제한하에서 지방의회의 의정활동을 효율적으로 지원하기 위해서 정책지원 전문인력의 채용, 임기, 직무범위, 배치, 교육, 평가주체 등을 어떻게 설계하고 운용하는 것이 바람직한 것인지에 대한 해답을 구하는 것이 이 보고서의 목적이다.

연구는 첫째, 정책지원 전문인력의 개념을 명확히 하고 둘째, 강릉시 의회의 정책지원 전문인력 운영의 문제점을 파악하며 셋째, 강릉시 의회 의원들의 의정활동을 효율적으로 지원하기 위한 정책지원 전문인력의 효율적인 운영방안을 제시하는 순으로 진행한다.

연구의 목적을 위한 내용은 다음과 같다.

첫째, 「지방자치법」, 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원조정에 관한 규정」 등 법규상의 규정을 토대로 정책지원 전문인력의 개념과 정책지원 전문인력의 신분, 채용, 배치, 직무 등을 정리한다.

둘째, 정책지원 전문인력의 임용, 배치, 직무배정, 교육, 평가 등의 방법을 검토하고 장단점을 비교해 본다.

셋째, 강릉시의회 의정활동의 정책지원 전문인력 운용현황을 분석하고 문제점을 제시한다.

넷째, 강릉시 의회에서 의정활동을 효율적으로 지원하기 위한 정책지원 전문인력의 운영방안을 유형, 채용과 임기, 배치, 직무, 교육, 평가 등으로 구체적으로 제시한다.

연구는 정책지원 전문인력의 개념 및 운용방안 등 이론적 검토를 위해 관련 법규, 기존의 연구논문 등 문헌조사를 실시하였다. 강릉시 의회의 정책지원 전문인력의 현황을 파악하고 의견을 수집하기 위해서 현직의원, 정책지원 전문인력, 의회사무기구 구성원을 대상으로 설문조사를 실시하였고 추가로 심층적인 내용을 파악하기 위해 개별인터뷰를 실시하였다. 또한 다른 지방정부의 정책지원 전문인력 운영의 실재를 파악하기 위해서 관련 조례를 검토하고 기초자치단체 226개와 광역자치단체 17개 등 243개 자치단체의 홈페이지를 검토하였으며 부족한 부분은 의회 담당자와의 전화 인터뷰로 자료를 수집하였다.

Ⅱ. 의회의 기능과 정책지원관의 운영

1. 지방의회의 기능과 의정 지원활동

가. 지방의회의 기능과 권한

지방의회의 기능은 정책의제설정, 정책결정, 정책집행과 평가로 구분하여 분류하는 경우도 있지만(정정길, 2005; 배응환, 2009; 류춘호, 2014) 지방의회가 갖는 지위에 따라 기능을 분류하는 것이 일반적이다.

지방의회가 갖는 지위는 헌법과 「지방자치법」에 명시된 규정에 근거하여 다섯 가지로 정리할 수 있다(윤기석, 2010). 첫째, ‘지방자치단체에 의회를 둔다.’는 「헌법」 제 118조 제1항에 따라 지방의회는 ‘헌법상 기관’의 지위를 가진다. 둘째, ‘지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거로 선출한다.’는 「지방자치법」 제38조 규정에 의해 지방의회는 ‘주민대표기관’의 지위를 가진다. 셋째, ‘조례의 제정·개정 및 폐지’를 내용으로 하는 「지방자치법」 제47조 제1항 1호에 따라 입법기관의 지위를 가진다. 넷째, ‘예산의 심의·확정’과 ‘결산의 승인’을 내용으로 하는 「지방자치법」 제47조 제1항 2호와 3호에 따라 ‘정책결정기관’으로서의 지위를 가진다. 다섯째, ‘행정사무 감사권 및 조사권’을 내용으로 하는 「지방자치법」 제49조에 따라 집행기관의 위법하고 부당한 행정을 감시하는 ‘행정통제기관’으로서의 지위를 가진다.

이런 지방의회의 지위에 따라 지방의회의 기능은 주민대표기능, 입법기관의 지위와 정책결정기관의 지위를 합한 정책결정기능, 그리고 행정통제기능 등 3가지로 크게 분류할 수 있으며 이런 기능을 수행하기 위해 지방의회에는 법률상 권한이 부여된다고 할 수 있다(<표 1>). 지방의회의 의정활동은 지방의회의 권한 중 법률상으로 부여된 조례제·개정권, 예산심의확정, 결산승인, 기금의 설치·운용, 행정사무감사·조사권, 의견진술요구권, 청원수리권, 동의권, 결의권, 승인권, 보고요구권 등의 권한을 협의의 지방의회 의정활동으로 구분하고, 법률상의 권한을 수행하기 위한 현장 및 방문조사, 시설확인 및 답사, 지역현황 청취, 각종 운영실태 확인 및 점검 등을 광의의 활동으로 구분하기도 한다(하혜영·임준배, 2022. p.6; 차지현·주상현·이남희; 2022).

<표 1> 지방의회의 기능에 따른 권한

기능	권한
정책결정 기능	근거: 지방의회의 의결사항(「지방자치법」 제47조) - 조례의 제정·개정 및 폐지 - 예산의 심의·확정 - 결산의 승인 - 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 - 기금의 설치·운용 - 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 - 대통령령으로 정하는 공공 시설의 설치·처분 - 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기 - 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 - 동의안·결의안 처리 - 규칙안·규약안 처리
주민대표 기능	근거: 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거로 선출한다. (「지방자치법」 제38조) - 청원, 진정의 수리와 처리(「지방자치법」 제8절) - 지방의회 의견제출권(「지방자치법」 제5조 제3항) - 주민여론 수렴 - 의정 보고회 - 정책공개 및 홍보 - 관계부처 방문 및 건의
통제(감시) 기능	- 행정사무 감사권 및 조사권(「지방자치법」 제49조 ³⁾) - 행정사무처리상황의 보고와 질의응답(「지방자치법」 제51조): 자치단체장 등의 출석·답변요구권 - 현지확인 및 서류제출요구(「지방자치법」 제49조 제3항) - 선결처분에 대한 승인(「지방자치법」 제122조 제2항) - 예비비 지출승인(「지방자치법」 제144조)
김흥주·유병선·안용준. 2022., 「지방자치법」, 행정안전부. 2020, 고경훈·김건위. 2019. 등을 편집	

3) 제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.
 ② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다.

나. 지방의회에서의 의정 지원활동

지방의회에서 의사일정이 원활하게 이루어지도록 사무처리를 하고, 지방의원들의 의정활동에 필요한 독립적이고 전문적인 지식을 제공하기 위해서 지방의회는 의정지원 활동을 위한 기구를 둔다.

우리나라에서는 「지방자치법」 제102조 제2항(‘시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며..’)에 따라 지방의회에 사무기구를 설치하는 것이 임의조항이지만 모든 지방의회가 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 두고 있다. 또한 지방의회가 집행부와는 독립적으로 전문성을 살려 의정활동을 하기 위해서 반드시 필요한 기구라는 점에서 대부분의 국가에서도 사무기구를 설치하여 운영하고 있다.

지방의회 사무기구의 기능은 회계경리, 건물·시설물관리, 문서처리, 인쇄작업, 우편물발송, 인사관리, 사무실배정 등을 내용으로 하는 조직유지차원(housekeeping demension), 위원회구성·배치, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원제 운영, 대외관계, 조직발전 등을 내용으로 하는 의회운영차원(operational dimension), 예산심의, 청문회개최, 정책사업평가, 정보·자료수집 및 분석 등을 내용으로 하는 기능차원(functional dimension)으로 구분하기도 한다(Worthley, A. 1976.).

박기관·김용운·이훈래(2021)는 의회사무기구의 기능을 크게 사무처리 분야와 의정활동 지원 분야로 구분한 후 각 각의 분야를 다시 4가지 기능으로 세분하였다.

사무처리 분야는 의회자체의 유지관리 기능인 조직유지차원(housekeeping dimension), 의회의 업무를 수행하기 위해 보좌하는 기능인 의회운영차원(operational dimension), 의회의 기능을 수행하기 위한 기능유지차원(functional maintain dimension), 주민대표기능을 수행하기 위한 여론수렴차원(reflecting public opinion dimension)으로 나누었다. 의정활동 지원분야는 의원들의 자치법규 입법을 지원하는 입법지원차원(legislative research service dimension), 의정활동 중 정책분석 및 결정을 지원하는 정책지원차원(policy making supporting service dimension), 의정활동에 필요한 각종 자료의 조사분석을 지원하는 조사분석차원(survey & analysis service dimension), 의원과 사무직원의 역량강화를 위한 교육을 지원하는 의회역량강화차원(educational dimension) 등 4가지로 분류하였다(<표2>).

<표 2> 지방의회 사무기구의 의정지원을 위한 기능과 업무

사무처리	조직유지	인사관리, 회계·경리, 의원 및 직원의 후생복지, 청사·장비 등 건물시설물 관리, 문서처리, 자료의 출판관리, 인쇄작업, 우편물발송, 사무실배정, 대외관계 등
	의회운영	위원회 구성·배치, 위원회 회의장 준비관리, 본회의 및 각종위원회의 의사 진행, 의원연구단체운영, 회의록 작성과 유지, 전문위원 및 정책지원전문인력제 운영, 의회의 홍보, 언론관리, 정당·집행부·상급단체의회타의회 등과의 관계운영, 조직발전 등
	기능유지	자치법규입법, 예결산심의확정, 집행기관 행정사무 및 정책사항평가, 교육 자치 관련업무, 각종 의결권 행사 등
	여론수렴	집단민원처리, 청원처리, 민원현장 확인, SNS민원처리, 정보자료수집 및 분석 등
의정지원	입법지원	조례 및 규칙 등의 제정·개정·폐지, 자치법규 입법지원, 법령 개선 건의안, 해외 「지방자치법」규 동향파악 등
	정책지원	집행기관 행정 집행에 대한 정책대안 마련, 예산안·결산안의 심의, 행정 사무감사, 대집행부 질문, 의회 결의안, 동의안 지원등
	조사분석	의안의 조사 및 분석, 각종 영향평가 분석, 자치법규 및 예결산 자료조사 및 분석, 의원 요청사항 분석등
	역량강화	의원 및 의회 소속 공무원의 역할 역량 및 기능강화 연수, 의원청렴도 증진 등.
박노수·박기관·임정빈 2021. p.9.을 수정편집함.		

이러한 분류 중 청원처리, 민원처리 등을 내용으로 하고 있는 여론수렴업무는 사무처리보다는 의정지원기능으로 분류하는 것이 더 적합해 보인다. 따라서 지방의회 사무기구의 기능을 사무처리(조직유지, 의회운영, 기능유지, 역량강화)기능과 의정지원기능(입법지원, 정책지원, 주민대표업무지원, 통제업무지원)으로 분류하고 의정지원기능은 수행하는 지원업무를 위해 공통적으로 업무와 관련된 자료의 조사와 분석업무가 필요하다고 보여진다. 지방의회의 의정지원인력을 구분해 보면 사무기구에 배치된 사무기구직원, 위원회에 배치된 전문위원과 직원, 정책지원전문인력 등으로 구분할 수 있으며 이들의 의정지원업무를 분류해 보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 지방의회의 광의의 의정지원 기능과 업무

기능	세부기능	세부업무	업무의 성격
사무 처리	조직유지	인사관리, 회계·경리, 의원 및 직원의 후생복지, 청사·장비 등 건물시설물 관리, 문서처리, 자료의 출판관리, 인쇄작업, 우편물발송, 사무실배정, 대외관계 등	관리
	의회운영	위원회 구성·배치, 위원회 회의장 준비관리, 본회의 및 각종위원회의 의사진행, 의원연구단체운영, 회의록 작성과 유지, 전문위원 및 정책지원전문인력제 운영, 의회의 홍보, 언론관리, 정당·집행부·상급단체의회 타의회 등과의 관계운영, 조직발전 등	
	기능유지	자치법규입법, 예결산심의확정, 집행기관 행정사무 및 정책사항평가, 교육자치 관련업무, 각종 의결권 행사 등	
	역량강화	의원 및 의회 소속 공무원의 역할 역량 및 기능강화 연수, 의원청렴도 증진 등.	
협회의 의정 지원	입법기능 지원업무	조례안의 제정·개정·폐지, 의원발의조례안의 기초조사와 자료분석지원	자료의 수집·분석· 대안 제시
	정책기능 지원업무	예산안·결산안의 심의, 의원들의 정책개발과 분석지원, 정책에 대한 사례분석, 동의안, 결의안 승인처리지원, 지역현안의 해결방안 검토지원	
	주민대표기능 지원업무	청원·진정의 수리와 처리지원, 공청회·주민간담회·세미나·토론회 등 주민여론수렴지원	
	통제기능 지원업무	행정사무 감사·조사 활동지원, 선결처분에 대한 승인 지원, 예비비 지출승인 지원, 시정질문 지원, 민원처리에 대한 조사 및 분석	
박노수·박기관·임정빈 2021. p.9.을 참고하여 수정분류함.			

다. 지방의회의 독립성, 전문성 확보를 위한 노력

지방의회가 주어진 권한에 따른 기능을 수행하기 위해서는 집행부로부터 독립성을 확보하여야 하고 행정업무에 대한 전문성을 확보해야 한다. 하지만 우리나라는 오랜 공백 끝에 1991년 다시 지방자치제도를 시작하면서 지방의회의 의정활동을 지원하는 사무기구의 구성원들을 집행부 공무원들로 배치 발령하여 지방의회에 인사독립성을 부여하지 않았다. 이에 지방자치제도가 다시 시작한 이래 광역자치단체 의회를 비롯한 지방의회들은 집행부로부터 독립적이고 전문적인 의정활동 지원을 받아야 할 필요성을 지속적으로 제기하였다. 특히, 의정 지원활동 중 관리적 측면이 많은 사무처리기

능보다는 협의의 의정 지원업무 수행에 필요한 제도적 장치와 인력충원을 위한 방안을 강구하기도 하고 중앙정부에 개선을 요구하였다. 그동안의 지방의회 요구와 노력은 2021년 「지방자치법」의 전면 개정으로 지방의회에 인사권을 부여하고 의원의 정책지원을 지원하는 인력을 두는 것으로 내용으로 담게 되었다. 한국 지방자치제도가 시행된 이후 지방의회의 독립성과 전문성을 확보하는 과정을 살펴보면 다음과 같다.

의장의 의회사무직원 임면권확보의 과정

- ① 1952~1961년 지방의회의장이 간사와 서기를 임명하고 지방자치단체의 공무원이 겸임하는 규정을 둬.
- ② 1989년 3월 야당발의로 ‘사무직원은 의회의장이 임명한다. 다만 사무국장은 당해 의회의 동의를 얻어 임명한다.’는 내용을 담은 「지방자치법」 개정안이 국회에서 통과 되었으나 대통령이 거부권을 행사함.
- ③ 1992년 이후 ‘지방의회직원은 당해 지방의회의장이 임명한다’라는 내용을 담은 「지방자치법」개정법률안이 지속적으로 국회에서 발의되었으나 철회되거나 임기만료폐기 되었고 심사된 법안은 심의과정 중 행정자치위원회의 대안에서 ‘의장의 소속직원 임면권’ 관련 내용이 누락됨(안영훈, 2013:114-115).
- ④ 2006년 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직,기능직, 계약직 공무원에 대한 임용권을 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임하도록 함.
- ⑤ 2022년 1월 13일 시행 「지방자치법」 : 지방의회의장의 임면권 보장.

지방의회의 전문성 확보를 위한 과정(이관행, 2019:90-97, 김흥주·유병선·안용준, 2022:27-29, 문원식, 2014:3-4, 국가기록원, 기록으로 보는 지방자치의 발자취 (<https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/achronology.do>))

- ① 1992년 4월 서울시의회 시의원 1인당 5급 상당의 정책보좌관제 설치를 위한 「서울시의회 사무처 일부개정조례안」 의결 - 서울시장 재의요구 - 대법원 무효판결
- ② 부산시의회 관련 조례의결 - 부산시장 재의요구 - 대법원무효판결 - 재의결포기
- ③ 1994년 지방의원 명예직 유지하되 의정자료의 수집연구와 보조활동에 소요되는 비용을 매월 의정활동비로 지급할 수 있도록 함.
- ④ 1996년 서울시의회 「서울특별시 의회 사무처 설치조례 중 개정조례안」에 유급보좌관제 도입추진 - 대법원 무효판결(대법원 1996.12.10. 선고 96추1214)
- ⑤ 2003년 지방의원 명예직 규정 삭제, 유급제로 전환(「지방자치법」 개정)
- ⑥ 2004년 서울시의회 2004년 지방5급 상당의 별정직 의원보좌관을 두는 내용을 「서울특별시지방별정직공무원인사관리조례중 개정조례」 본회의에서 가결(2004.5.6.)

4) 지방의원 개인 유급보좌 인력을 두는 것은 법률로 규정하여야 할 입법사항으로 「지방자치법」에 위배된다는 이유로 무효판결(대법원 1996.12.10. 선고 96추121 판결)
 당시 「지방자치법」상 지방의회의원을 명예직으로 규정하고 있었기에 지방의회의원에 대해 유급 보좌관을 두는 것은 당시의 「지방자치법」상 지방의회의원을 명예직으로 한 규정에 위반되고, 「지방자치법」 제 32조에 공무원비 및 회의수당외에 매월 월정액의 의정활동비지급, 제32조의2에서 회기중 직무로 인한 사망상해시 보상금 지급규정만 있을 뿐 별정직 지방공무원인 보좌관을 둘 수 있는 법적 근거가 없음.

- 서울시 재의요구 - 의원 임기만료 자동폐기(한상우, 2011:104).
- ⑦ 2005년 지방의원 회기 수당을 월정수당으로 전환 지급(「지방자치법」 개정)
- ⑧ 2006년 「지방자치법」 개정
 - 지방의원 유급제 도입, 전업직으로 활동
 - 위원회에 전문위원을 둠
 - 의원의 전문성 확보 노력 강제조항 신설: ‘지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.’(「지방자치법」 제46조 2항)

이전부터 지역주민의 선거로 선출되어 의정활동에서 전문성을 확보하는데 한계를 느끼고, 의정활동을 지원해 주는 보좌인력의 필요성을 절감하던 지방의원들에게 ‘의원들이 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.’는 조항을 넣은 2006년의 「지방자치법」 개정은 행동의 당위성을 확보하게 해주는 계기가 되었다(박순종, 2021:124; 이정진·하혜영 2011). 또한 ‘지방의원 명예직이 삭제되고 유급화’됨에 따라 과거 무보수 명예직 지방의원에게 유급보좌관을 두는 것이 법리에 맞지 않다는 주장들이 명분을 잃게 되어 유급보좌관의 도입이 적극적으로 추진되게 된다(한상우, 2011:108). 이후 광역의회를 중심으로 많은 지방의회는 지방의원의 전문성을 확보하기 위해 의정활동을 지원해주는 전문적인 조직과 보좌직원의 충원을 위한 여러 가지 형태의 노력을 하게 되었다.

- ⑨ 2006년 제주특별자치도의회 정책자문위원제도 도입(5급, 임기제공무원)
- ⑩ 2006년 2월 서울시의회 임시유급직 사무보조인력 도입의결 : ‘행정사무감사지원 인턴제’ 시행(의원실 당 1명 인턴 채용기간 290일, 월100만원의 보수)
 - 경기도의회, 광주시 의회 등도 2007년 예산에 ‘인턴보좌인력’ 예산반영, 운영비목설치
 - 행정안전부 2006년 12월 예산의결에 대해 재의요구 지시, 예산집행중지요청과 함께 대법원에 제소⁵⁾
 - 2007년 인턴 운영중단됨.
- ⑪ 2008년 2월 제정된 「지방분권촉진에 관한 특별법 지방자치분권」 및 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제14조 제3항에 ‘국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.’고 규정
- ⑫ 서울시의회 2007년 2008년 정책보좌관제의 대안으로 ‘의정서포터즈제도’운영 (2007, 2008년 연구용역비 예산으로 의원추천- 시정연채용으로 서울연구원소속으로 10개월간 민간인 신분으로 운영)
 - 감사원 지적으로 중단됨
 - 2009년 ‘의정발전 지원을 위한 연구용역’ 추진, ‘입법자료조사원’ 운영
 - 2010년 시의회의 정책역량 제고연구(‘정책조사원’)

5) 행정안전부는 행정사무감사 인턴제는 사실상의 보좌관제로 「지방자치법」에서 허용하지 않는 제도라는 주장.

- 2011년 대의기능 강화연구로 사업명을 변경하여 추진('의정조사원')
- 2010.12.15. 행정안전부, 2011.6. 감사원이 법적 근거 없이 의원개인보좌관 운영 하는 것은 「지방자치법」, 「지방재정법」 등에 위배된다고 중단 요구
- ⑬ 2011.12.19. 서울시의회 청년일자리창출을 위한 인턴십 운영기간제 근로자 등 보수 2012년도 예산안 의결
 - 서울특별시 장 2012.1.9. 재의요구
 - 2012.2.13. 서울특별시의회 예산안 재의결
 - 대법원 재의결 효력 없음을 판결(2013.2.14. 선고 2012추77)
- ⑭ 2011년 2월 경기도의회 유급보좌관제도(계약직 정책연구원) 도입을 내용으로 하는 「경기도의회 사무처 설치조례 일부개정조례안」 의결 내용 : 의원 1명당 정책연구원 6급 1명 계약직, 해당 의원 임명요청으로 의장이 임면, 2010년 12월 인턴보좌관제 도입을 위한 예산을 20억 원 증액한 25억 5천만 원 확정
 - 행정안전부 개인보좌관은 「지방자치법」에 위반되고 관련 예산편성은 지방재정법에 위반된다는 공문을 경기도 의회에 전달,
 - 경기도지사 대법원에 소송제기
 - 2012년 5월 24일 대법원 원고의 청구 인용(대법원 2012.5.24. 2011추49 판결)
- ⑮ 2011년 12월 인천시의회 「상임위 지원 청년인턴(일자리 창출) 기간제 근로자 등의 보수」 명목으로 5억 4874만 원의 인천시 예산의결
 - 인천시장 인천시의회를 상대로 예산안 재의결 무효확인 소송제기
 - 대법원 무효로 원고승소판결(대법원 2012.12.26. 2012추91판결)
- ⑯ 2009년 임동규의원, 2010년 김성근의원, 2011년 최재성의원이 각각 의원에 보좌직원을 배치하는 것을 내용으로 하는 법안을 발의. - 국회에서 심의보류
- ⑰ 2012년 부산광역시의회 '상임(특별)위원회 행정보조 기간제근로자 42명에 대한 보수 예산안' 재의결 확정

2013.1.16. 대법원 예산안재의결무효확인인의 소에서 효력없음을 판결(대법원 2012추84)6)
- ⑱ 2012년 2월 9일 서울시의회 「서울특별시의회 기본조례안」발의 내용: '의원의 입법활동 지원을 위한 보좌직원을 둘 수 있다'
 - 2012년 2월 27일 본회의 통과
 - 서울시장은 보좌직원은 법률로 정할 사항이라는 이유로 재의요구
 - 서울시의회 출석의원 2/3 이상 찬성으로 가결
 - 서울시장 대법원에 조례무효확인인의 소제기
 - 2012년 12월 26일 대법원은 '지방의회의원에 대한 보좌직원을 둘 수 있는 법적 근거를 찾아볼 수 없다' 무효판결(2011추49, 2017추5046)

6) 상임위원회에 근로자를 두는 것은 지방의회에 유급보좌인력을 두는 것과 마찬가지로 지방의회가 정할 사항이 아니라 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항이므로 지방의회에 둘 수 있는 법적 근거가 없으므로, 이에 해당하는 예산 중 '상임(특별)위원회 운영 기간제 근로자 등 보수'부분은 법령 및 조례로 정하는 범위에서 지방자치단체의 경비를 산정하여 예산에 계상하도록 한 지방재정법 제36조 제1항의 규정에 반함.

- ① 2016년 서울시 의회 인사위원회위원장이 시간선택제 임기제공무원 40명을 ‘정책지원요원’으로 임용한다는 채용공고
 - 행정자치부장관이 시정명령 후 응하지 않자 채용공고를 직권으로 취소
 - 2017.3.30. 대법원 직권취소 처분이 적법하다고 판결한 사안을 적법하다고 판결 (2016추5084)
- ② 경기도의회 교섭단체별로 정책위원회 설치하고 정책위의 운영과 지원을 위해 6급 이하 일반직 공무원(3명)을 배치하게 한 「경기도의회사무처 설치조례」 무효판결(대법원 2018.7.11. 선고 2017추5046 판결)

그 이유는 지방의원에 대하여 유급보좌인력을 두는 것과 마찬가지로 법률로 규정해야 할 입법사항
- ③ 2020년 12월 9일 「지방자치법」 전부개정안 본회의 통과

2021년 1월 12일 공포

2022년 1월 13일 시행(의안정보시스템:likms.assembly.go.kr/bill/)

내용 : 지방의회 인사권독립, 지방의회 정책지원 전문인력 도입

30여 년 만에 전면 개정된 「지방자치법」에는 지방의회의 권한강화와 책임강화를 내용으로 담았다. 2021년 개정되어 2022년부터 시행되고 있는 「지방자치법」상의 내용을 과거의 「지방자치법」과 비교해 보면 다음과 같다(<표 4>).

<표 4> 2021년 개정된 「지방자치법」의 주요 변화내용

구 분		이 전	현 행
권 한 강 화	의회 사무직원 인사권	•단체장(단, 임용권 일부를 지방의회 사무처장 등에 위임)	•지방의회의장(제103조 제2항)
	정책지원 전문인력	•없음	•의원정수 1/2범위에서 총원가능 (제41조)
	의회운영방식	•법에 규정	•조례로 위임(제5장)
책 임 강 화	의원 겸직금지	•금지대상 불명확 •겸직신고 내역 미공개	•금지대상 구체화 •겸직신고 내용공개 의무화(제43조)
	지방의회 윤리심사	•윤리특위 설치 임의규정 •윤리심사자문위 설치 미규정	•윤리특위 설치 의무화(제65조) •윤리심사자문위 설치 규정(제66조)
	의정활동 투명성	•의회 표결 방법 원칙 관련 근거 미비	•기록표결제도 원칙 도입(제74조)
	정보공개	•정보공개의무 방법 미규정	•의정활동 등 정보공개의무 방법 등에 관한 규정 신설(제26조)
하혜영. 2021.			

「지방자치법」 개정으로 의회사무직원 인사권과 정책지원 전문인력을 확보한 것은 그동안 지방의회가 독립성과 전문성을 갖추기 위한 노력의 결실이라는 점에서 의미가 깊다. 하지만 지방의회가 완벽한 독립성과 전문성을 갖출 수 있는 제도적 장치가 마련되었다고 평가하기에는 미흡하다.

우선 지방의회 의장에게 부여된 임면권은 지방의회 공무원의 임명, 교육, 훈련, 복무, 징계 등의 권한이 부여되지만(「지방자치법」 제103조 제2항) 예산편성, 정원조정(조직) 등에 관한 권한이 없어 지방의회가 인사권을 완전히 독립적으로 확보하였다고 할 수 없다. 자세히 보면 지방의회 사무직원의 수는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 되어 있는데(「지방자치법」 제103조 제1항), 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에는 의회사무기구의 설치기준과 직급기준을 구체적으로 명시하고 있어(제15조 제1항에 따른 별표 4 의회사무기구 공무원의 직급기준, 제15조 제2항에 따른 별표5 전문위원의 직급과 정수제한) 지방의회가 직원정원을 결정할 수 없어 지방의회 인사권의 제한되고 있다. 또한 지방의회 사무직원의 경우 ‘법에 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.’(「지방자치법」 제104조 제2항)는 조항으로 지방공무원의 정원안에 포함되는 것으로 보아야 하며, 직급별 정원도 지방자치단체의 규칙으로 정하도록하기 때문에 지방의회 사무기구직원의 정원산정을 지방의회가 자율적으로 정할 수도 없다.

<표 5> 지방의회 의장의 임면권과 관련된 법 조항

법규	조항	규정내용
「지방자치법」	제103조	① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다. ② 지방회회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.
「지방자치법」	제104조 제2항	① 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」	제15조 제1항	① 법 제102조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장이나 의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다. <개정 2021. 12. 16.>

또한 정책지원 전문인력의 운영도 신분이나 인원 등에서 제한이 있어 지방의회 전문성 확보면에서도 한계가 있다.

우선 정책지원 전문인력의 인원은 지방의원 정수의 1/2범위 내에서 둘 수 있다는 점(「지방자치법」 제41조 제1항)에서 인원의 제한이 있고, 신분도 일반직 지방공무원이나 임기제 공무원으로 제한하였다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 6항). 더불어 정책지원 전문인력의 등급을 제한하고 배치도 의회사무기구나 위원회로 한정하는 등 정책지원전문인력의 운영에 상당한 제한을 두고 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 5항).

<표 6> 지방의회 의장의 임면권과 관련된 법 조항

법규	조항	규정내용
「지방자치법」	제41조 제1항	① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」	제15조	⑤ 법 제41조 제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다.)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직 지방공무원으로 임명한다. <신설 2021. 12. 16.> 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. 정책지원 전문인력의 대두와 개념

가. 선행연구

지방의회의 전문성확보를 위한 의원의 의정활동을 지원하기 위한 방안에 대한 연구는 지속적으로 이어져 왔는데 인턴보좌관제, 의원 개인별 유급보좌관제) 등 개인차원의 의원보좌관 제도를 제시한 연구와 조직차원(의장소속의 독립기구설치나 상임위원회별 전문위원실을 확대개편)의 의정활동지원제도를 제시한 연구들이 있다.

개인차원의 보좌관제도를 지방의회에 선별적으로 도입하자는 주장을 한 연구로 이정진·하혜영(2011)은 지방의회에 정책보좌기구 설치와 광역의원에 한해 유급 보좌관제를 도입하자는 의견 제시하였으며, 박순종·박노수(2014)는 지방자치제도의 중앙정부가 결정권을 갖는 폐쇄형, 지방자치단체가 결정 권한을 갖는 개방형, 둘의 중간 형태의 메뉴형 등으로 구분하고, 지방의원 보좌관의 설치에 현재 한국의 폐쇄형에 머물지 말고 자치단체별 인구수, 예산규모, 공무원 수, 재정적 역량 등을 고려해 각 자치단체가 주민들이 동의하는 경우 자치단체에 선택권과 자율성을 부여하는 차등적 개방형시스템으로 할 필요가 있음을 주장한다. 박순종(2021)은 지방의회의 정책지원관제도를 중앙정부가 몇 개의 메뉴 형태로 제도와 운영방안을 제시하고 지방자치단체가 선택할 수 있도록 개방형이나 메뉴형 접근방법을 제시하여야 한다고 주장하고 정책지원관의 임용 및 배치, 지휘명령체계, 직무범위, 기존 보좌인력과 업무조정, 공무원종료, 임용자격, 교육 등의 분석의 틀로 정책지원관제도의 설계방안을 제시하였다.

의원개인별 보좌관제도를 주장한 논문으로 박형규 외(2018)는 타이완 타이베이시와의 비교를 통해 정책보좌관제의 도입과 운영방안을 제안하였는데 의원 1명당 인력을 1명씩 배치하고 전문성확보를 위해 일반임기제로 채용하는 것을 주장하였다. 류춘호(2019)는 지방의회 기능강화를 위해 의원1인당 1보좌관제, '의정활동 지원기구' 도입, 재적의원 총수 또는 이하에 해당하는 '의정지원 전문인력' 등 3가지를 제시하였으며, 이진수(2022)는 기관통합형 모델 도입 가능성에 대한 검토, 지방의원의 유급보좌관제도 도입, 검토 및 변호사, 회계사 등 전문인력활용 방법을 제시하였다.

의정활동의 지원을 조직차원에서 제시한 논문들은 의장직속의 보좌기구를 설치하는 것과 광역의 의정센터를 설치하자는 것들이 있다.

최진혁(2011)은 의장 직속의 전문보좌기관설치, 보좌인턴제, 공동보좌관, 의원 개인보좌관 도입 등을 제시하였으며, 김동련(2013)은 입법인턴제도(보좌인턴제)도입을 제안하였고, 박기관(2018)은 공동보좌관제의 도입을 제안하였다. 이관행(2019)은 지방의회의 전문성확보를 위한 의장직속의 '전문보좌기구'설치, 상임위원회별 전문위원실을 확대개편한 '공동보좌관제' 개인적 차원의 '인턴보좌관제, '개인별 보좌관제' 등의 장 단점을 비교하였다.

금창호·강신일(2014)은 지방의회위원의 전문성을 제고하기 위한 방법으로 의원보좌진과 같은 개인차원의 지원제도보다는 국회입법조사처, 예산정책처 등 조직차원의 지원제도를 본뜬 '지방의정센터'의 설립을 주장하였다. 유동상·강인호(2016)는 지방의원 전문성 강화를 위해 기초자치단체의 당면 문제에 대한 조사·연구 등을 해주기 위한 '광역정책지원단'을 기초자치단체들이 출자 혹은 출연하여 설립하는 방안을 제시하였다. 이승철(2019)은 의장 소속의 독립기구를 설치하는 방안, 상임위원회별 전문위원실 확대하여 공공보좌하는 방안, 개인적 인턴보좌관 활용방안, 개인별 유급보좌관 방안은 법과 제도를 고쳐야 하기에 어렵다고 보고 각 지방자치단체가 출연하여 '지방의회연구원' 설립방안을 제시함. 지방의회 연구원이 지방자치단체의 재정부담을 줄일 수 있

으며, 개인적 측면과 조직적 측면에서 지방의회의 전문성 강화방안이라고 보았다.

최춘규(2020)는 제주특별자치도의 특례를 활용한 제주형 지방의회 의정활동 지원조직 모델을 제시함. 유급보좌인력을 법적성격에 따라 ‘조직차원의 보좌인력’과 ‘개인차원의 보좌인력’으로 개념을 구별하여 인사시스템을 체계화하였다.

지방의회직렬 신설방안을 제안한 연구로 유병선·김흥주·김찬동(2021)은 FGI(Focus Group Interview)인터뷰와 문헌연구를 통해 직위분류제에 따른 의회직렬신설, 정책지원관제도 도입, 지방의회 사무기구의 고위공무원단 신설 등을 제안하였고, 박노수·박기관·임정빈(2021)은 지방의회 기준인건비제도입, 의회행정 또는 의회 직류 도입을 제안하였다. 박순종·박기관(2022)은 의회직렬 신설방식을 제안하고, 신설에 따른 인사관리대상과 범위를 설정하였다.

<표 7> 의정활동지원 방안에 관한 기존 연구

분류	세분	기존 연구
개인차원의 지원	선별적 보좌관설치	이정진·하혜영(2011), 박순종·박노수(2014), 박순종(2021) 등은 광역의회에 한해 의원보좌관을 설치하자는 선별적 보좌관제를 주장.
	개인보좌관 도입	박형규외(2018), 류춘호(2019), 이진수(2022) 등은 의원 개인보좌관 도입과 더불어 다른 지원체제에 대해 검토.
조직차원의 지원	의장직속기구, 공동보좌관제	최진혁(2011), 김동련(2013), 박기관(2018), 이관행(2019) 등은 개인별 보좌관제 외에 공동보좌관제나 의장직속의 보좌기구 설치방안을 검토함.
	광역	금창호·강신일(2014), 유동상·강인호(2016), 이승철(2019) 등은 광역차원의 ‘지방의정센터’나 ‘지방의정연구원’ 등의 설치를 주장
의회직렬의 설치		유병선·김흥주·김찬동(2021), 박노수·박기관·임정빈(2021), 박순종·박기관(2022) 등은 의회직렬 신설방식을 제안.

나. 정책지원관의 개념

1991년 지방자치가 재실시된 이후 지방의회 의원들을 정책적으로 보좌할 수 있는 전문인력의 필요성이 지속적으로 제기되어 온 결과 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」에는 “지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.”(「지방자치법」 제41조 제1항)는 내용이 명시되어 지방의회에

정책지원 전문인력을 둘 수 있게 되었다. 「지방자치법」상의 정책지원전문인력을 「지방자치법」 시행령」 제36조 제3항에는 정책지원관으로 칭하고 있다. (<표8>)

<표 8> 정책지원 전문인력의 명칭과 법적근거

구 분	내 용	근거법
법적 근거	- 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 ... 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.	「지방자치법」 제41조 제1항
명칭	- 정책지원 전문인력	「지방자치법」 제41조 제1항
	- 정책지원관	「지방자치법」 시행령」 제36조 제3항
정원	- 지방의원 정수의 2분의 1 범위 내	「지방자치법」 제41조 제1항
	- 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영	「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조

정책지원 전문인력은 의원의 의정활동을 돕기 위한 조직차원의 의정지원인력이다. 즉 정책지원 전문인력은 의회나 위원회의 업무를 돕는 것이 아닌 의원의 의정활동을 돕는 인력임과 동시에 정치적 중립의무가 부여되고 의회의 임용권자가 임명하는 지방 공무원이란 점에서 국회의원보좌 인력과 국회입법조사처나 예산정책처 등의 업무가 혼합된 의정지원 인력이라고 할 수 있다.

‘정책지원전문인력’이란 용어에서 ‘정책지원’은 결재라인 등을 포함하는 행정부의 집행사무와 구별되어 지원만을 하는 의미이며, ‘전문인력’은 일반직 공무원과 구별되는 의미이다(최춘규, 2020:191).

정책지원 전문인력의 개념은 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 정책지원 전문인력은 의원의 활동을 지원하는 인력이다. 정책지원 전문인력은 「지방자치법」 제41조 제1항에 명시되어 있는데 제41조는 제5장 지방의회 안의 제2절 지방의회의원에 편제되어 있고 그 내용도 ‘지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여...’로 되어 있기 때문이다.

둘째, 정책지원전문인력은 전문위원과는 구별된다. 정책지원 전문인력과 전문위원은 전문인력이며 정치적 중립성을 유지해야 하는 점에서는 동일하다. 하지만 전문위원의 주요 업무는 위원회에서 의안의 심사에 필요한 의사진행을 보좌하고, 안건심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서를 작성하여 지방의원의 의정활동을 보좌하는(안영훈, 2013:46) 위원회 차원의 입법활동을 지원하는 반면 정책지원전문인력은 의원의 법안

초안작성, 자료수집 등 의원의 활동을 지원한다는 점에서 차이가 있다. 이는 법규상으로 나타나는데 정책지원 전문인력은 ‘의원의 의정활동을 지원하는 인력’(「지방자치법」 제41조 제1항)이란 점에서 ‘위원회에 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위해’ 두는 전문위원(「지방자치법」 제68조 제1항)과는 다르다.

지방의회의 전문위원제도는 1948년 10월 2일 제정된 국회법에서 ‘위원회에서 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원’으로 정의된 후 현행 국회법 제42조의 근거에 따라 운영되는 국회의 전문위원제를 모방하여 만든 제도로(이관행, 2019:86) 1997년 2월 4일 개정된 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 명시하면서 도입되었다. 이후 2006년 4월 28일 개정된 「지방자치법」 제51조의2가 신설되면서 지방의회 전문위원의 법적 근거가 마련되었고⁷⁾ 이어서 2006년 6.29. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항이 개정되면서 지방의회 전문위원의 소속이 의회사무기구의 하부조직에서 위원회 소속으로 변경되었다(김흥주·유병선·안용준, 2022). 또한 전문위원은 일반직과 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 공무원으로 보할 수 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」).

한편 정책지원 전문인력은 2021년 12월 28일 개정되어 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」에 법적근거가 마련되었고 그 소속은 지방의회의 사무기구나 위원회이며, 일반직 지방공무원이나 임기제 공무원으로 임명된다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 5항, 6항).

<표 9> 정책지원관과 전문위원의 업무비교

구분	정책지원 전문인력	지방의회 전문위원
도입시기	2022년 도입	2006년 도입
법적근거	「지방자치법」 제41조 제1항	「지방자치법」 제68조 제1항
업무	지방의회의원의 의정활동 지원	위원회 자치입법활동지원
신분	일반직지방공무원, 임기제	일반직지방공무원, 별정직
배치	의회사무기구, 위원회	위원회
예	<ul style="list-style-type: none"> - 의원의 의안작성, 입법정책 검토(의원발의안 초안 작성 등) - 의원의 시정질문에 필요한 자료 수집·분석제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회에 상정된 안건(조례안 등) 검토보고 - 위원회 차원의 정책자료 수집·조사·분석연구 - 소속위원회 예산 및 일반행정업무 - 위원회 회의준비(의사진행 보좌) 및 운영업무
행정안전부 2021.12. 정책지원 전문인력운영 가이드 라인 p.5.을 수정편집		

셋째, 정책지원 전문인력은 개인차원의 정책지원인력이 아닌 조직차원의 정책지원

7) 2023년 현재 「지방자치법」 제68조.

인력이다. 의원의 법률안 작성이나 조례안을 발의하는 것을 지원한다는 점에서 국회의원의 보좌진과 역할이 동일하지만 일반직지방공무원으로서 정치적 중립의 의무를 지키고 의원개인의 사적업무를 수행하지 않는다는 점에서 다르다.

정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하기 때문에(「지방자치법」 제41조 제2항, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 「공직선거법」, 「지방공무원법」 등에 따라 공무원의 정치적 중립의무를 준수해야 한다는 점에서 정치적 중립의 의무가 없고 정당 가입도 가능한 국회의원 개인별로 배정되어 있는 별정직 보좌인력과는 다르다. 더불어 국회의원 보좌관처럼 의원의 사적업무를 수행할 수 없다.

또한 정책지원전문인력을 지방의원의 개별보좌관처럼 운용하려면 국회의원이 보좌관을 두고 있는 근거인 「국회의원 수당 등에 관한 법률」과 같은 「지방의회의원 수당 등에 관한 법률」(가칭)이 마련되어야 하는데 이런 근거법이 없어 개별보좌인력으로 운영하는 것은 불가능하다. 이미 광역자치단체들이 유급보좌인력을 두려는 시도에 대해 대법원은 ‘지방의회의원에게 대하여 유급보좌인력을 두는 것은 지방의회위원의 신분지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로서 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항이다.’라고 판시하여 왔다(대법원 2013.1.16. 선고).

게다가 정책지원 전문인력은 지방의회의원 정수의 2분의 1범위 내에서 둘 수 있기 때문에(「지방자치법」 제41조 제1항) 개인별 보좌인력으로 운영하기에는 물리적으로 불가능하며, 정책지원 전문인력의 직무는 「지방자치법」 시행령 제36조 제1항에 명시되어 있어 그 이외의 정치지원은 불가능하다고 보아야 한다.

넷째, 의정활동을 지원하기 위한 보좌인력으로 국회에는 조직차원의 지원인력으로 의장직속의 입법조사처, 예산정책처, 법제관 등이 있지만 국회의장 직속기관이며 입법활동을 지원한다는 점에서 의회사무기구나 위원회에 배치되며 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원관과는 차이가 있다.

한편 제주특별자치도는 2021년 개정전의 「지방자치법」상에 지방의회위원에 대한 정책지원 전문인력의 근거 조항이 없었으나 제주특별법 제39조에 근거하여 의원정수의 2분의 1범위내에서 정책연구위원을 두어 운영하여 왔다. 이런 제주특별자치도의 정책연구위원제도는 의원정수의 2분의 1범위내에서 임용하는 등의 내용이 2021년 「지방자치법」 전면 개정 시 만들어진 정책지원관제도의 기준이 되는 역할을 하였지만(최춘규, 2020:175) 정책연구위원을 위원회에 배치하여서 전문위원의 지휘·감독을 받고 있으며 의원의 의정활동 지원 외에 전문위원이나 입법조사관 역할도 담당하고 있어 업무가 전문위원과 차이가 없다는 점에서(최춘규, 2020:184-185, 박순종, 2021:135) 정책지원인력과는 차이가 있다.

한편 국회의원 보좌인력(보좌관, 비서관, 비서)이나 교섭단체 연구위원은 국회의원 개인의 의정활동을 보좌하거나 소속 정당의원의 입법활동을 보좌하는 인력이지만 각각 개별의원의 사적 추천이나 교섭단체대표의 사적 제청에 의해 임용권자가 임명한다는 점에서 별정직공무원이다. 또한 국회의원 보좌인력은 정치적 중립의무가 없지만

정책지원 전문인력은 일반직지방공무원이나 임기제 공무원으로 임명되므로 정치적 중립의무가 있다는 점에서 차이가 있다(<표 9>).

<표 10> 한국의 유급지원인력의 구분

구분	조직차원의 지원인력			개인차원의 보좌인력	
예	전문위원(상임위) 입법조사연구관(입법조사처) 예산분석관(예산정책처) 법제관(국회사무처)	정책연구위원(제주특별자치도의회)	정책지원 전문인력 (지방의회)	국회의원의 보좌인력(보좌관, 비서관, 비서 등)	교섭단체 정책연구위원
법적 근거	「국회법」, 「지방자치법」	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」	「지방자치법」	「국회의원수당 등에 관한 법률」	「국회법」 제34조
신분	일반직 혹은 별정직	임기제 혹은 별정직	일반직 혹은 임기제	별정직 국가공무원(4-9급)	별정직 국가공무원(1-4급)
역할	위원회 및 의원의 입법활동 지원	의원의 의정활동보좌	의원의 의정활동지원	의원의 의정활동보좌	교섭단체 소속의원의 입법활동 보좌 67인
임용	인사위원회의 ‘공적인 채용과정’ 임용권자에의해 ‘공적으로 임용’			개별의원의 사적인 추천 및 제청 임용권자에 의해 ‘공적으로 임용’	교섭단체대표 사적인 제청 임용권자가 공적으로 임명
지휘 명령	복무관리는 소속조직의 공적인 지휘명령체계				
	업무관리는 위원회 위원장	업무관리는 의원 및 상임위원회, 전문위원		업무는 개별의원의 지휘감독	소속교섭단체대표의원, 상임 위원장 지휘감독
평가	조직내 공무원에 의한 공적 평가	전문위원, 사무처장, 의원	조직내 공무원에 의 한 공적평가	개별의원의 ‘임용의 계속여부’ 로 평가	공적 성과평가 불가
자격	정치중립의무			정당가입 가능	
최춘규, 2020. p173-174.의 내용을 수정편집					

3. 정책지원 전문인력의 인사와 분석의 틀

정책지원 전문인력의 운영실태를 분석하고 효율적 운영방안을 제시하기 위해서는 정책지원 전문인력의 유형, 채용과 임기, 배치, 직무, 교육, 평가 등을 차례로 검토할 필요가 있다.

가. 인사

1) 유형

정책지원 전문인력은 일반직 지방공무원으로 임명해야 하며(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 임기제로 임명할 경우 「지방공무원 임용령」 제3조의2 제1호에 따른 일반임기제 공무원으로만 임명할 수 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제6항). 또한 정책지원 전문인력은 시·군·구의 경우 7급이하로 임명하도록 되어 있기 때문에(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 7급, 8급, 9급 등을 인사위원회의 의결로 정하여 임명할 수 있다.

정책지원 전문인력을 일반직 지방공무원으로 임명하는 경우 정년인 60세까지 근무할 수 있으므로 고용의 지속성이 보장될 수 있으나, 기초자치단체의 경우 7급이하로 제한되어 있기 때문에 6급으로 승진하게 되면 정책지원 전문인력의 지정을 해지하고 다른 부처로 발령을 받게 되므로 정책지원 전문인력으로서의 근무시간은 한시적인 것일 수 밖에 없고, 일단 6급으로 승진하면 7급이하 보직인 정책지원 전문인력이 될 수 없으므로 전문성을 지속적으로 확보하지 못하는 단점이 있다.

한편 일반임기제 공무원은 예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제 공무원을 의미하는데(「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호), 정책지원 전문인력을 일반임기제로 임명할 수 있다는 규정은 ‘지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 전문지식기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직 공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하“임기제공무원”이라 칭한다)을 임용할 수 있다’는 지방공무원법 제25조의5 제1항에 근거한 것이다.

임기제공무원은 5년의 범위에서 해당 사업을 수행하는데 필요한 기간동안 근무할 수 있기에(「지방공무원 임용령」 제21조의4 제1항 제4호) 채용시 1년 혹은 2년단위로 임용하고 근무기간을 연장할 필요가 있다고 인정할 때에는 해당 인사위원회의 의결을 거쳐 총 근무기간이 5년을 넘지 않는 범위에서 공고절차를 거치지 아니하고 근무기간을 연장할 수 있다. 근무실적이 탁월한 사람에 대해서는 인사위원회의 의결을 생략하고 연장할 수 있다(「지방공무원 임용령」 제21조의4 제2항). 따라서 정책지원 전문인력을 일반임기제 공무원으로 충원하게 되면 전문경력이 있는 사람을 충원할 수 있는 기회가 있지만, 능력이 있고 성실해도 고용유지가 5년에 한정되게 되어 업무의 지속

성을 확보하지 못하는 단점이 있다.

한편 의정활동을 위한 보좌인력 중 국회의원 보좌진은 별정직이고 제주특별자치도의 정책연구위원은 임기제 혹은 별정직으로 임용할 수 있으며, 지방의회의 전문위원은 일반경력직외에 개방형, 임기제, 별정직 등으로 임명할 수 있다. 별정직은 필요한 인력을 자율적으로 충원할 수 있고, 부서 간 인사전보가 가능한 등 나름대로의 장점이 있으나 임용이 인사권자의 뜻에 좌우되어 신분보장이 안되는 단점이 있다.

일반직 지방공무원, 임기제, 별정직별 공무원 유형에 따른 장단점은 <표 11>과 같다.

<표 11> 정책지원 전문인력의 신분에 따른 장단점

구 분	일반직 지방공무원	임기제	별정직
현행법상 가능여부	가능	가능	불가능
장점	① 전보가 가능함. 정책 지원관으로 근무하다가 다시 원래 신분으로 돌아갈 수 있음(전보인사, 업무변경 등을 통해 정책지원관 지정을 해제해야 함)	① 전문경력이 있는 인재의 고용	① 타부서 간 인사 전보가 가능 ② 필요한 인력을 자율적으로 충원 가능
단점	① 의정활동지원을 위한 전문성 확보가 어려움	① 총임용기간이 5년으로 제한되어 능력있고 성실한 인재의 지속적인 고용이 보장되지 않음. ② 기초의회의 경우 7급으로 제한되므로 전문성을 확보한 인재가 지원한다는 보장이 없음 ③ 원칙적으로 전보가 불가능함- 인사운용의 탄력성 저해	① 임용이 기관장의 뜻에 좌우되어 신분보장이 안됨 - 의정지원활동 이외의 업무를 하게 될 수 있음. ② 승진예측이 안됨
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항, 제6항 「지방공무원 임용령」 제21조의4 제2항			

2) 채용과 임기

정책지원 전문인력은 「지방자치법」 제103조 제2항에 따라 지방의회 사무직원임용권을 가진 지방의회의 의장이 임용권을 갖는다.

국회의원의 보좌관, 비서관 등이나 교섭단체의 전문위원 등은 별정직으로 국회의원

이나 원내대표가 채용대상자에 대한 임명요청서를 제출하면 의장이 임명하고 별도의 채용공고를 거치지 않는다. 그러나 정책지원 전문인력의 경우 일반직지방공무원이나 임기제공무원이기 때문에 법적 절차에 따른 공적 채용과정을 거쳐 의장이 임명하여야 한다.

정책지원 전문인력을 일반직지방공무원으로 임용할 경우 집행부의 일반직 지방공무원을 전환배치하는 방법과 의회사무기구에 속한 일반직 지방공무원을 배치하는 방법이 있을 수 있다. 반면 정책지원전문인력을 일반임기제로 선발하여 임용할 경우는 다르다. 시·군·구에 채용하는 정책지원관은 7급 이하로 법규상 6급 및 7급 공무원의 신규임용시험은 임용권자의 요구에 따라 시·도의 인사위원회가 실시해야 하지만(「지방공무원 임용령」 제42조의1 제3항) 임기제 공무원의 임용시험은 의회에 설치된 인사위원회가 실시해야 하며(「지방공무원 임용령」 제21조의3 제3항) 임용인원, 등급 및 기간, 임용자격, 공고계획, 임용요건 등을 인사위원회의 의결을 거쳐 정해야 한다(「지방공무원 임용령」 제21조의3 제2항). 지방의회의 의장소속 인사위원회는 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성하되 위촉되는 위원이 전체 위원의 2분의1 이상이어야 한다(「지방공무원법」 제7조 제2항, 제3항).

채용공고 시 정책지원 전문인력으로 필요로 하는 자격요건을 제시하거나 가점요소로 공개할 수도 있다. 서울시의 경우 7급 상당은 ① 학사학위 취득 후 1년 이상 관련 분야 실무경력 있는 자, ② 3년 이상 관련 분야 실무경력 있는 자, ③ 8급 또는 8급 상당 이상의 공무원으로 2년 이상 관련분야 실무경력이 있는 사람 등을 채용공고 시 응시 자격요건으로 제시하고 있다.

3) 배치와 지휘

현행 법규상 정책지원 전문인력은 의회사무기구나 위원회에 배치하도록 되어 있다(「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항). 따라서 정책지원 전문인력은 의회사무기구와 위원회에 나누어서 배치하는 것도 현행 법규상 가능하다고 해석된다.

정책지원 전문인력의 배치에 대해서는 의회사무기구, 위원회, 의장직속의 부서를 설치하는 등의 방법이 구상되어 왔다. 국회의 입법조사처나 예산정책처 등을 의장직속의 부서로 두는 이유는 두 처의 정책 및 예산분석업무에 정당소속인 국회사무총장의 영향이 미치지 못하도록 하는 것이 중요한 이유이다. 지방의회의 경우 의회사무기구의 장을 집행부 공무원을 전보발령할 경우 집행부의 입장을 대변할 사무기구의 장의 영향력을 배제하기 위해서 의장직속으로 부서를 설치하여 정책지원 전문인력을 배치하는 것이 고려할 만한 것이었다. 하지만 2021년 「지방자치법」이 전면 개정되어 지방의회의장이 인사독립권을 가지게 되어 의회전체의 사무직원을 직접 임명하고 사무기구의 장도 임명하게 되면서 의장직속의 부서를 설치하여 정책지원 전문인력을 배치할 필요가 없게 되었다.

가) 사무기구 배치

정책지원 전문인력을 의회사무기구에 배치하는 것은 담당관이나 과를 신설하는 방안, 별도의 팀을 신설하는 방안, 별도 관리 조직을 두지 않고 기존 조직 내에서 담당으로 관리하는 방안이 있다. 담당관이나 과를 신설하는 것은 정책지원관이 20명 이상인 대규모 의회에 적합한 유형이고, 별도의 팀을 신설하는 것은 정책지원관의 수가 12명이상인 기초의회 등 중간규모의 의회에 적합한 형태이며 정책지원관의 수가 12명 미만인 기초의회에서는 별도 조직 없이 기존 조직내에서 관리하는 것이 적합하다고 할 수 있다. 그 이유는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」에 12명 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한해 과를 설치할 수 있도록 되어 있기 때문이다.⁸⁾

사무기구에 배치되는 정책지원 전문인력은 이중적인 지휘명령체계로 운영될 수 밖에 없다. 정책지원관은 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해서 두는 것(「지방자치법」 제41조 제1항)이므로 의원의 지휘명령을 받아야 하지만 개별의원실에 소속될 수 없으므로(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」 제15조 제5항) 근무상황, 성과관리, 기타 일반적인 사무 등을 포함한 복무관리는 배치된 소속 부서장이나 인사권자의 지휘명령을 받게 된다.

사무기구에 배치될 경우 전문영역별로 의정활동을 지원할 수 있고, 주변의 여건에 영향을 받지 않고 정책지원을 할 수 있으며 의원의 개인비서화를 방지할 수 있는 등의 장점이 있다(이관행, 2019:101). 반면 전문위원실을 통한 의원들의 요청을 정확하게 파악하기 힘들고, 의원들의 관심 정책과 사업에 대한 정보 부족으로 밀착지원이 어렵다는 단점이 있다(안성수, 정세영, 2021:202).

나) 위원회 배치

정책지원관을 위원회에 배치하면 위원회의 전문위원이 관리하는 형태를 띄게 된다. 정책지원 전문인력을 상임위원회에 배치하면 의원들과 가까이에서 근무함으로써 의원들의 관심사항을 파악하는 것이 용이하고 적시에 의원의 의정활동을 지원할 수 있는 장점이 있다.

반면 위원회 배치 시 정책지원관이 부서장인 전문위원의 지시를 받게 됨으로써 나타나는 몇가지 단점이 있다. 첫째, 정책지원과는 전문위원의 지시를 받음으로써 의원의 의정활동지원이란 법률상의 직무이외에 상임위원회의 업무를 추가로 다루게 될 가능성이 높다. 둘째, 정책지원 전문인력과 전문위원 간의 업무상 모순이 발생할 수 있다. 정책지원관의 직무는 의원을 위해 의안작성을 하거나 의원을 도와 조례안 성안업무를 하는 것이고, 전문위원의 직무는 위원회에 상정된 조례안 등 안건에 대한 검토 보고를 하는 것이다(<표 12>). 하지만 정책지원관이 위원회에 배치되어 전문위원의

8) 「지방자치단체의 행정기구와 정원조정에 관한 규정」 제6조 제5항에는 ‘과는....특별한 경우 외에는 12명[시도는 5급 4명이상, 시·군·구는 6급 4명이상 포함]이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다’고 규정되어 있다. 같은 조 제1항에는 ‘국은 특별한 경우외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다’고 되어 있다.

지시를 받게 되면 전문위원이 정책지원관의 조례성안업무를 감독함과 동시에 제출된 조례에 대한 검토보고를 하게 되는 모순에 빠지게 된다.⁹⁾

셋째, 정책지원관이 담당하는 상임위원회 의원이 전반기 2년 임기후에 다른 상임위원회로 소속 변경을 할 경우, 같이 소속 변경을 하기 쉽지 않고, 한다 해도 업무의 전문성과 연속성을 확보하기가 쉽지 않다(박순종, 2021:130).

<표 12> 정책지원관의 배치와 지휘의 장단점

구분	의회사무기구	위원회	사무기구와 위원회 혼합배치
현행법상 가능여부	가능	가능	가능
지휘	정책지원: 담당의원지휘 복무관리: 부서장 지휘	정책지원: 소관위원회 위원 지휘 복무관리: 부서장 지휘	정책지원: 담당의원과 위원회위원지휘 복무관리: 부서장 지휘
장점	① 전문인력을 효율적으로 운영가능 ② 개인비서화를 방지할 수 있음(주변 여건에 영향을 받지 않고 정책 지원업무에 집중가능)	① 의원과 근접해서 근무하여 시의적절하고 현실감있는 지원이 가능	① 위원회 배치와 사무기구배치의 장점을 살릴 수 있음
단점	① 전문위원실을 통한 의원들의 요청을 정확히 파악하기 힘들다 ② 의원들이 관심있는 정책과 사업에 대한 정보부족으로 밀착지원이 어렵다	① 전문위원과 정책지원관 사이의 업무상 모순발생 가능 ② 정책지원관이 법률상 직무이외의 상임위원회 업무를 추가로 담당할 가능성이 높음 ③ 담당의원의 위원회 소속 변경시 업무의 연속성에 문제가 발생할 수 있음.	① 정책지원관에 대한 지휘가 일원화되지 못하고 일관성있는 평가가 어려움.
조석주·박기관, 2010, 안성수·정세영, 2021, 이관행, 2019, 자료를 수정편집			

9) 제주도의회에서는 정책연구위원이 상임위원회에 배속되어 있어 정책연구위원은 조례안 성안을 하고 나머지 직원이 검토보고서를 작성해 전문위원이 검토보고를 하고 있음. 이는 상임위원회 소속 직원이 성안을 하고 검토보고(심사)를 하는 것이라고 비판함(신가은, 2016).

4) 직무

한국의 「지방자치법」시행령은 정책지원 전문인력의 직무에 대해 열거주의 방식으로 규정하고 있다.

정책지원 전문인력의 직무는 ‘지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원’(「지방자치법」시행령 제36조 제1항)하도록 되어 있으며 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있게 되어 있다(「지방자치법」시행령 제36조 제2항).

법규로 권한이나 직무를 규정하는 경우 포괄주의(negative)방식과 열거주의(positive)방식이 있는데 정책지원 전문인력의 직무범위에 대한 한국의 「지방자치법」과 「지방자치법」시행령은 열거주의를 채택하고 있다. 포괄주의는 금지하는 사항이외의 것은 모두 허용하는 방식이며 열거주의는 열거한 것 이외의 업무는 원칙적으로 금지한 후 예외적으로 허용하는 경우를 적시하는 방식이다.

정책지원 전문인력은 그동안 지방의회 의원들이 개별보좌관 형태의 의정지원인력을 꾸준히 요구해 온 상태에서 개별보좌관이 아닌 조직차원의 의정지원인력으로 설치된 것이다. 따라서 개인의 보좌를 바라는 의원과 업무를 조직차원에서 수행해야 하는 정책지원관 사이에서 직무범위를 두고 혼란이 야기될 수 있고 특히 직무범위에 대해 정치활동과 정책활동을 명확히 구분하기가 쉽지 않다. 그러므로 금지하는 것 이외에는 직무를 허용하는 포괄주의 방식으로 규정하는 것이 직무범위를 명확히 할 수 있다는 점에서 더 타당하다(박순종, 2021:132).

「지방자치법」시행령 제36조 제1항에 열거주의에 의해 설정된 직무범위는 <표 13>과 같다.

<표 13> 정책지원 전문인력의 직무범위

분류	내용	근거
직무 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의원의 의정자료 수집·조사·연구 - 법 제47조부터 제52조까지와(지방의회의 권한) 제83조(결산검사)에 관련된 의정활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> * 제47조(지방의회의 의결사항) * 제48조(서류제출 요구) * 제49조(행정사무 감사권 및 조사권) * 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리) * 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답) * 제52조(의회규칙) * 제83조(회의규칙) 	「지방자치법」시행령 제36조 제1항
「지방자치법」시행령에서 정책지원 전문인력의 직무범위는 열거주의(열거된 이외의 업무 금지)를 택하고 있음.		

정책지원 전문인력의 직무인 지방의원의 의정자료 수집·조사·연구의 대상 중 「지방자치법」 제47조의 지방의회 의결사항에 관련된 내용은 조례의 재정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력 등이 있다. 이런 의결사항에 대해 정책지원전문인력은 지역 사회의 이슈와 법령의 제·개정 등의 입법 동향에 대한 정보수집과 분석, 지역언론이나 중요 문제에 관련해 민원, 청원 등을 통해 나타난 문제점을 조례안으로 제시하는 등의 직무를 수행한다.

이외에 정책지원 전문인력의 직무는 몇 가지를 더 추가할 수 있다. 첫째, 동의안, 의결안, 청취안, 결의안, 대정부건의안 등 각종 의안의 처리과정에 필요한 자료수집, 정책분석을 통한 정보의 제공. 둘째, 집행부에 대한 통제, 정책제안 등을 하기 위해 지방의원이 행하는 5분자유발언, 시정질문 등을 위한 자료의 수집 및 분석의 지원. 셋째, 의원들이 집행부가 운영중인 자문위원회 혹은 의결위원회의 위원으로 활동하는 경우 회의안건에 대한 분석자료 등의 제공 등이 그것이다(류춘호, 2019).

한편 정책지원 전문인력의 직무범위는 정책적 지원에 한하고 정치적 지원은 배제된다. 정책지원 전문인력은 일반직지방공무원이나 임기제공무원으로 임명하기 때문에 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 「지방공무원법」, 「공직선거법」 등 관계 법령에 따른 공무원의 정치적 중립의무를 준수하는 범위 내에서 직무를 수행해야 한다. 즉, 「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등), 「공직선거법」 제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지), 「공직선거법」 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) 등의 규정에 따라 의원들의 선거, 지역구 관리 등과 관련하여 선거에 영향을 미치는 여론조사, 업적 홍보 등 정치적 지원을 해서는 안된다.

5) 교육

정책지원 전문인력은 의원의 의정활동에 필요한 전문지식을 확보한 인재를 채용하는 것도 중요하지만 임용직후 직무와 관련한 분야에 대한 교육을 적시에 실시하는 것이 중요하다. 지방의회 공무원의 능력발전을 위한 제도적 장치는 교육훈련, 근무성적평정, 승진과 전직, 전보 등이 있지만(박노수외, 2021:7) 채용직 후 곧바로 실시하는 직무교육은 의정활동에 관련된 전문지식을 요하는 정책지원전문인력에게는 특히 필요하다 하겠다. 만일 일반임기제로 채용하지 않고 일반직지방공무원을 전환배치하여 정책지원관으로 임용하는 경우도 발령 후 곧바로 정책지원관에게 필요한 전문지식에 대한 교육을 실시한 후 업무에 임하게 할 필요가 있다.

법규상으로 모든 공무원은 능력을 배양하기 위해 훈련을 받아야 하며(「지방공무원

법」 제74조 제1항), 지방의회의 의장은 부하직원을 훈련시킬 책임을 진다(「지방공무원법」 제74조 제3항). 또한 지방의회의 의장은 소속 지방공무원의 교육훈련을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다(「지방공무원 훈련법」 제3조 제1항).

일반임기제로 임용된 정책지원 전문인력과 관련해서는 「지방공무원 임용령」 제21조의6 제1항에 ‘지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 「지방공무원 교육훈련법」에서 정하는 바에 따라 임기제공무원에게 교육훈련을 받게 할 수 있다.’는 규정이 있다. 정책지원관을 일반임기제로 채용할 경우 교육훈련이 임의규정이지만 지방의회의장은 의원들이 전문적인 의정지원을 받게 하기 위해서 정책지원관에 대한 교육을 강화할 필요가 있다.

지방의회의 의장은 소속 지방공무원으로 하여금 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육훈련을 받도록 하여야 하는데(지방공무원 훈련법 제4조 제2항) 교육훈련은 「지방자치법」 제126조에 따라 시·도지사 소속으로 설치한 교육훈련기관(이하 ‘지방공무원 교육원’이라 한다)에서 실시한다(지방공무원 교육훈련법 제8조). 기본적인 교육훈련에 더해 정책지원 전문인력은 의정활동과 관련한 교육프로그램을 듣도록 체계적으로 계획을 짜고 실시해야 한다. 예를 들어 조례, 사회조사 및 분석 등은 수시로 교육하고 결산, 예산 등은 의회의 심의시기 전에 심층교육을 받도록 하는 등 순차적 교육을 할 필요가 있다.

6) 평가

지방공무원들에 대해서는 정기 또는 수시로 근무성적을 평정하며 그 결과는 승진임용, 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종인사관리에 반영하도록 되어 있다(「지방공무원 임용령」 제31조의2 제1항). 5급이하 공무원에 대한 근무성적 평정은 평정대상기간의 근무실적 및 직무수행능력을 구분하여 평가하되 직무수행태도를 평가항목에 추가할 수 있다(「지방공무원 임용령」 제31조의2 제4항).

임기제공무원으로 임용된 정책지원 전문인력도 근무상황과 업무수행실적을 정기적으로 또는 수시로 평가하여 근무기간을 변경하거나 연장할 때 반영할 수 있다(「지방공무원 임용령」 제21조의 5 제1항). 근무상황과 업무수행실적의 평가 시 임용권자는 평가의 기준방법 및 그 결과의 반영절차 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있다(「지방공무원 임용령」 제21조의 5 제2항). 정책지원 전문인력에 대한 평가는 다른 한편으로 스스로 전문성을 갖추고 성실하게 근무하게 하는 유인으로 작용한다.

근무성적평정의 평가자는 평가 대상 공무원의 업무수행과정 및 성과를 관찰할 수 있는 상급 또는 상위 감독자가 하고, 확인자는 평가자의 상급 또는 상위감독자 중에서 한다(「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 제13조 제1항). 따라서 정책지원 전문인력이 어디에 배치되느냐에 따라 평정자와 확인자가 달라질 수 있다.

나. 분석의 틀

강릉시 정책지원 전문인력의 효율적인 운영을 위한 현황 분석과 개선방안을 위한 분석의 틀은 <표14>와 같다.

<표 14> 정책지원 전문인력의 운영분석을 위한 틀

구분	내용	근거법
유형	<ul style="list-style-type: none"> - 일반직 지방공무원 - 일반임기제 공무원 <li style="padding-left: 20px;">시·도 : 6급 이하 <li style="padding-left: 20px;">시·군·구 : 7급 이하 	「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항, 제6항
채용과 임기	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을..... 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리 - 지방의회의 인사위원회 - 신규임용, 전보, 파견 등 	「지방공무원 임용령」 제21조의 3 제3항 「지방자치법」 제103조 제2항
	<ul style="list-style-type: none"> - 일반임기제의 경우 : 5년 범위에서 기간을 연장할 수 있음. - 경력직 공무원이 임기제가 된 경우 : 근무상한 연령 60세 	「지방공무원 임용령」 제21조의 3 제1항 제4호 「지방공무원 임용령」 제21조의 8 제1항
배치와 지휘	<ul style="list-style-type: none"> - 사무기구, 위원회 ‘법 제41조 제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원전문인력은...’ 	「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 5항
직무	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회위원의 의정 자료 수집·조사·연구 - 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 제47조(지방의회의 의결사항) · 제48조(서류제출 요구) · 제49조(행정사무 감사권 및 조사권) · 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리) · 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답) · 제52조(의회규칙) · 제83조(결산검사) · 세부사항은 조례로 제정 가능 	「지방자치법」 시행령」 제36조 제1항, 2항
교육	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방공무원 교육훈련법」에서 정하는 바에 따라 의장이 교육훈련을 받게 할 수 있음. 	「지방공무원 임용령」 제21조의 6 제1항
	<ul style="list-style-type: none"> - 교육훈련기본계획을 수립해야 함(제5조) - 교육훈련책임관을 임명해야 함(제7조) - 시·도지사 소속으로 설치한 교육훈련기관(이하 “지방공무원교육원”이라 한다)에서 실시. 없을 경 	「지방공무원 교육훈련법」

	우 다른 시·도지사 소속 교육기관(제8조 1, 2항)	
평가	- 5급이하 공무원 : 근무실적, 직무수행능력 구분하여 평가, 직무수행태도 추가 가능	「지방공무원 임용령」 제31조의 2 제4항
	- 임기제 : 근무상황, 업무수행실적을 평가하여 근무기간 변경이나 연장 시 반영	「지방공무원 임용령」 제21조의 5 제1항
	근무상황, 업무수행실적평가의 기준·방법 및 그 결과의 반영 절차 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있음	「지방공무원 임용령」 제21조의 5 제2항
	- 평가자 : 상위근무자 - 확인자 : 평가자의 상위 감독자	「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 제13조 제1항

Ⅲ. 강릉시의회 정책지원관의 운용현황과 구성원들의 의견

강릉시의회의 정책지원관 운용현황은 조례, 강릉시의회 홈페이지 등과 사무국의 자료 등을 검토하였고, 의원 및 의회사무기구 직원들의 정책지원관 운영방법에 관한 의견은 설문조사와 인터뷰를 통해 파악하였다.

강릉시의회 정책지원관에 대한 의원들과 사무직원들의 의견을 파악하기 위해 2023년 7월초에 설문조사를 실시하였으며 응답자들의 일반적인 특성은 <표 15>와 같다. 하지만 사무직원의 경우 응답결과와 실제에는 조금 오차가 있었다. 설문조사 당시 사무직원들의 소속은 총무(6, 청원경찰 1명포함), 의정 4(공무직 1명), 의사 7, 홍보 4(정무직 1), 소통 4(공무직 1명), 정책지원관 8, 전문위원 4(5급 2, 6급 2), 의사국장 1명이었지만 응답결과는 총무는 2명이 적은 4명으로 응답하였고, 의사담당과 홍보담당은 각 각 실제보다 1명이 더 응답하였다. 그러나 설문조사의 내용이 정책지원관에 대한 의견을 묻는 것이어서 사무직원의 의견으로 통계를 내었기 때문에 어느 부서에 소속되어 있는지는 연구결과에 영향이 없기에 문제가 되지 않는다고 판단하였다.

<표 15> 응답자들의 일반적인 특성

(빈도/ %)

구분		남자	여자	전체(백분율)
의원	초선	8	3	11(57.9%)
	2선	2	1	3(15.8%)
	3선	5	0	5(26.3%)
소계		15	4	19(100.0%)
사무직원	총무	3	1	4(11.4%)
	의정	2	1	3(8.6%)
	의사	6	2	8(22.9%)
	홍보	2	3	5(14.3%)
	소통	3	1	4(11.4%)
	전문위원	1	2	3(8.6%)
	정책지원관	3	5	8(22.9%)
소계		20	15	35(100.0%)
합계		35(64.8%)	19(35.2%)	54(100.0%)

한편 의회사무직원들의 인구통계학적 특성은 <표 16>과 같다. 여기서도 실제로는 속기직렬이 3명이나 1명은 임시직으로 응답하였고, 나머지 2명은 행정직/사무직/교육직으로 응답한 것으로 보인다. 의회사무직원들의 공무원경력력은 5년이상-10년이하가 34.3%로 가장 많은 반면 의회근무경력력은 1년 미만이 42.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 16> 강릉시의회 사무직원의 인구통계학적 특성

(빈도/ %)

구분	항목	빈도(백분율)
직렬	행정직/사무직/교육직	28(80%)
	운전직	1(2.9%)
	공무직	2(5.7%)
	임기제	1(2.9%)
	기타	3(8.6%)
전체		35(100.0%)
직급	4급	1(2.9%)
	5급	2(5.7%)
	6급	6(17.1%)
	7급	17(48.6%)
	8급	6(17.1%)
	직급 구분없음	3(8.6%)
전체		35(100.0%)
공무원 근무연수	5년미만	5(14.3%)
	5년이상-10년미만	12(34.3%)
	10년이상-15년미만	5(14.3%)
	15년이상-20년미만	4(11.4%)
	20년이상	9(25.7%)
전체		35(100.0%)
의회 근무연수	1년미만	15(42.9%)
	1년이상-2년미만	10(28.6%)
	2년이상-3년미만	2(5.7%)
	3년이상-4년미만	3(8.6%)
	5년이상	5(14.3%)
전체		35(100.0%)

1. 유형

강릉시의회에는 의원정수 19명의 1/2인 9명이하의 범위내에서(「지방자치법」 제41조 제1항) 정책지원관을 둘 수 있는데 2023년 현재의 현원은 8명이다.

기초자치단체에 둘 수 있는 정책지원관의 등급은 7급이하인데(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 2023년 현재 강릉시의회에 근무

하고 있는 정책지원관은 7급 4명, 8급 4명으로 전원 임기제가 아닌 일반경력직 지방 공무원이고, 해당 직렬은 일반행정직렬이다.

<표 17> 강릉시 정책지원관의 현황

분류	법상의 기준	현황
유형	일반지방공무원, 일반임기제	전원 일반지방공무원
정원	의원의 1/2이하(9명 이하)	8명
등급	7급이하	7급 4명, 8급 4명

현재 강릉시의회의 정책지원관은 집행부와의 인사교류로 선발하므로 전원이 일반경력직 공무원이다.

정책지원관의 선발로 적합한 유형에 대한 의회구성원들의 응답은 임기제공무원보다 (33.3%) 일반경력직공무원이 적합하다는 의견이 44.4%로 더 높게 나타나고 있어 구성원들의 의견이 정책지원관의 선발방법에 반영된 것으로 볼 수 있겠다. 통계상으로 카이제곱값 5.095로 유의수준 0.05에서 의원과 사무직원간에는 차이가 없는 것으로 해석할 수 있다.

하지만 의원들은 일반경력직(5명)보다 별정직으로 선발하는 것에 더 많은 응답(7명)을 하여 사무직원들이 일반경력직에 더 많은 응답을 하는 것과는 차이를 보여주고 있다는 점은 유의할 필요가 있다.

<표 18> 정책지원관에 적합한 선발 유형에 대한 의견 (빈도/ %)

구분	일반경력직 공무원	일반 임기제 공무원	별정직 공무원	전체
의원	5	7	7	19(35.2)
사무직원	19	11	5	35(64.8)
전체	24(44.4)	18(33.3)	12(22.2)	54(100.0)

Pearson 카이제곱값 5.095, 자유도 2, 유의확률 0.078

2. 채용과 임기

강릉시의회에 근무하는 정책지원관은 의회에서 공개채용하는 것이 아니라 전월 집행부(강릉시)와의 인사교류로 충원하는데 강릉시의회 의장이 강릉시장과 협의하여 전보발령함으로써 임명하며 정책지원관의 임기가 정해져 있지 않아 정책지원관이 업무를 수행하는데 전문성과 지속성을 확보하기 어렵다.

현재 근무하는 정책지원관의 직전 근무지는 시청본청, 본청안의 교통과, 문화예술과 등과 주민센터 등으로 정책지원관으로서 필요한 자료조사 및 분석, 예산, 조례, 행정사무감사 등에 대한 전문적인 지식을 가지고 있다고 할 수 없다.

또한 정책지원관의 임기를 정하지 않아 순환보직에 따라 임명된 정책지원관을 집행부의 필요에 의해 수시로 전보조치해 정책지원관 업무의 지속성을 확보하기 힘들다 (<표 19>).

<표 19> 2023년 2월 현재 강릉시 의회 정책지원관의 계급과 근무연수

근무연수		계급	
		7급	8급
공무원 근무연수	5년미만		4
	5년이상 -10년미만	3	
	10년 이상	1	
의회근무연수	1년 미만	1	4
	1년이상 - 2년 미만	3	
직전근무부서	시청본청		3
	교통과		1
	주민센터	2	
	문화예술과	1	
	없음	1	

정책지원관의 충원방법에 관한 구성원들의 의견은 집행부에서의 전보발령(37%)보다는 공개채용해야 한다는 의견이 다수(63.0%)로 나타나고 있다. 이런 응답에 대해 의원이나 사무직원 간 의견 차이는 없는 것으로 나타난다(카이제곱 0.374, 자유도 1, 유의수준 0.572).

<표 20> 정책지원관 충원 방법에 대한 구성원들의 의견

(빈도/ %)

구분	공개채용	시청공무원의 전보발령	전체
의원	13	6	19(35.2)
사무직원	21	14	35(64.8)
전체	34(63.0)	20(37.0)	54(100.0)

Pearson 카이제곱값 0.374, 자유도 1, 유의확률 0.541

반면 전문지식을 가진 정책지원관을 확보하기 위해서는 집행부공무원의 전보발령으로 충원해야 한다는 의견이 31.6%로 가장 높았으며 의원과 사무직원간의 의견차이는 없는 것으로 나타난다(유의확률 0.078). 하지만 전문지식을 가진 사람 충원과 관련 분야 학위를 가진 사람의 채용을 합하면 40.4%이므로 실제로는 전문지식을 확보한 사람을 충원해야 한다는 응답이 다수라고 볼 수 있다. 다만 충원 후 교육을 해야 한다는 응답이 28.1%로 나타나고 있어 의회구성원들은 전문지식을 가진 정책지원관을 뽑을 수 있는지에 대한 우려를 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 21> 전문지식을 가진 정책지원관 확보 방법에 대한 의견

(빈도/ %)

구분	전문지식을 가진 사람의 충원	집행부에 관련 업무에 종사했던 공무원의 전보발령	관련분야 학위를 가진 사람의 채용	채용 후 직무교육	전체
의원	1	6	5	9	21(36.8)
사무직원	8	12	9	7	36(63.2)
전체	9(15.8)	18(31.6)	14(24.6)	16(28.1)	57(100.0)

공개채용해야 한다는 의견이 다수임에도 전문지식을 가진 정책지원관의 충원은 집행부공무원의 전보발령으로 하는 것에 다수가 응답하고 있는 것은 집행부에서 근무한 경력이 있는 공무원이 업무파악이 더 낫다고 생각하고 있는 것으로 추측할 수 있다. 하지만 집행부에서 전보발령으로 임명된 정책지원관들도 정책지원관 업무숙지에 어려움을 겪는 것은 마찬가지라고 할 수 있다(<표22>).

<표 22> 정책지원관의 업무 숙지에 대한 어려움 여부

(빈도/ %)

구분		없었다	보통	있었다	많이있었다	전체
직급별	7급	1	1	2	0	4(50.0)
	8급	0	0	2	2	4(50.0)
전체		1(12.5)	1(12.5)	4(50.0)	2(25.0)	8(100.0)

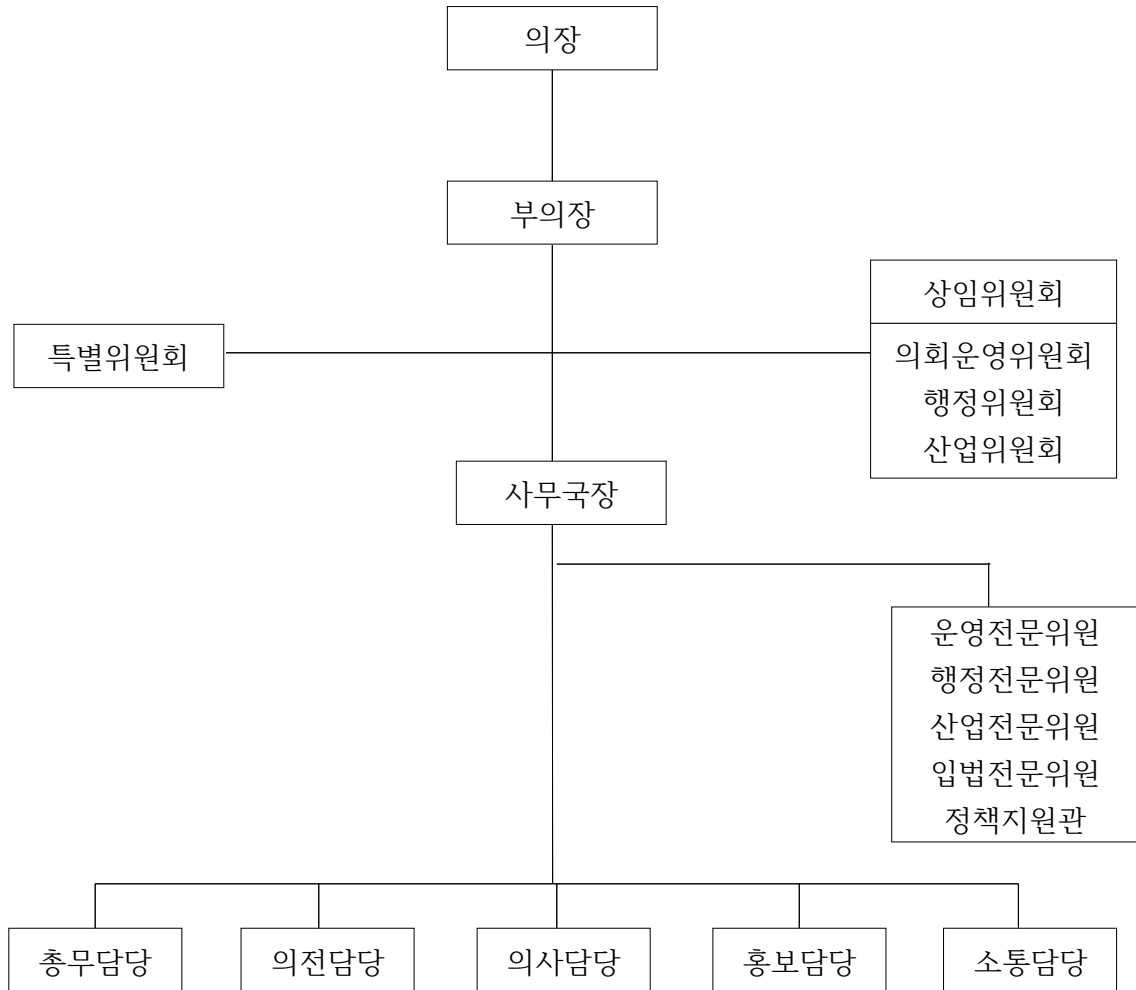
강릉시의회에 근무하는 정책지원관은 집행부와의 인사교류로 임명되기 때문에 특별하게 임기가 정해져 있는 것은 아니나 전문성을 확보하기에는 근무기간이 짧은 경향이 있다. 2022년 1월부터 2023년 7월까지 정책지원관의 근무기간을 보면 가장 긴 사람이 17개월로 1명이며 12개월근무 2명, 6개월 근무 7명 등이다. 2023년 7월에 발령 받은 2명을 제외하고 2022년 1월부터 근무했던 정책지원관 10명의 근무기간을 평균하면 8.3개월을 근무하고 있다고 할 수 있다. 물론 이런 근무기간은 정책지원관제도가 실시된 지 얼마되지 않아 큰 의미를 부여하기 힘들다. 하지만 정책지원관제도가 시행된 이후 2명이 6개월, 2명이 12개월 근무하고 다른 부서로 이동했다는 것은 정책지원관 업무수행에 있어서 전문성을 확보하는데 도움이 되지 않는다고 하겠다.

<표 23> 2023년 8월 현재까지 강릉시의회 정책지원관의 근무기간

구분	근무기간	인원	현원
2022.1. - 현재	17개월	1	1
2022.1. - 2023.1.	12개월	2	
2023.1. - 현재	6개월	5	5
2023.7. - 현재	1개월미만	2	2
2023.1. - 2023.7.	6개월	2	

3. 배치와 지휘

[그림 1] 강릉시 의회 조직



<표 24> 강릉시 의회사무국 부서와 업무

부서명	주요업무(현행)
총무담당 (정책지원관 포함 6명)	총무부서 업무총괄, 예산, 회계, 인사, 일반서무(표창, 재산등록 등), 업무용차량관리, 청사관리
의정담당(4명)	의정부서 업무총괄, 의정일반, 의원등록, 행사추진, 급여관리, 의원 포상관리, 의원접견보좌
의사담당(7명)	의사부서 업무총괄, 본회의, 운영위, 행정·산업위 업무, 속기(3명)
홍보담당(4명)	홍보부서 업무총괄, 보도자료작성, 방송영상장비, 홈페이지관리, 의정활동 촬영
소통담당(4명)	소통부서 업무총괄, 의장수행, 의장일정관리, 의전차량운용, 의장·부의장 부속실 운영
전문위원(4명)	운영, 행정, 산업, 입법(의원발의조례안 입법지원)
정책지원관(8명)	정책지원(행정 3명) 정책지원(산업 3명) 정책지원(입법 1명) 일반서무(총무부서 1명)
총무담당에 일반서무를 담당하고 있는 정책지원관 1명 중복계상. 총무에 청원경찰1명, 의정·홍보·소통 담당에 각각 공무 1명을 포함한 수치임.	

강릉시의회 사무국의 부서는 총무, 의정, 의사, 홍보, 소통담당외에 전문위원과 정책지원관 등으로 구성되어있다(<표 24>).

강릉시의 조례에 따르면 강릉시의회의 정책지원관은 상임위원회에 배치하도록 되어 있다(「강릉시의회 사무기구설치 및 직원정수 조례」 제4조의2 제3항). 하지만 실제로는 의회사무국(사무국의 전문위원실과 총무담당부서)에 배치되어 있다고 할 수 있다.

이렇게 보는 이유는 강릉시의회에는 4명의 전문위원(운영, 산업, 행정, 입법)이 있는데 정책지원관 중 3명은 산업전문위원, 3명은 행정전문위원, 1명은 입법전문위원, 1명은 총무담당부서에 배치되어 있기 때문이다. 이 중 산업과 행정을 담당하는 정책지원관은 위원회에 배치되어 있다고 설명할 수도 있으나, 입법전문위원은 어느 상임위원회에 소속되어 있는 것이 아니므로 입법전문위원을 지원하는 정책지원관은 의회사무국의 전문위원실에 배치된 것으로 해석해야 한다. 또한 운영전문위원을 지원하는 정책지원관은 실제로는 총무담당부서에 소속되어 있어서 전문위원실도 아닌 의회사무국에 배치된 것으로 보아야 한다. 게다가 정책지원관이 상임위원회에 배치되어 있다면 소관 위원회 전문위원이 평정자가 직상위자로서 평정자가 되어야 하는데 운영전문위원이 정책지원관 모두를 평정하고 있는 것도 정책지원관이 위원회가 아닌 의회사무국에 편재되어 있다고 판단하는 근거가 된다 하겠다.

한편 강릉시의회 구성원들은 정책지원관의 배치가 위원회가 적합하다는 의견이 61.1%로 다수를 차지하고 있다.

<표 25> 효율적 업무수행을 위한 정책지원관의 배치에 관한 구성원들의 의견 (빈도/ %)

구분	의회사무 기구	위원회	의회사무기구와 위원회 병행근무	의장직속	전체
의원	1	11	5	2	21(36.8)
사무직원	3	22	9	1	36(63.2)
전체	4(7.4)	33(61.1)	14(25.9)	3(5.6)	57(100.0)

Pearson 카이제곱값 1.537, 자유도 3, 유의확률 0.674

4. 직무

강릉시의회는 정책지원관의 직무를 「강릉시의회 사무기구설치 및 직원정수 조례」 제4조의2 제2항에 규정하고 있다. 여기에는 「지방자치법」 시행령 제 36조 제1항에 규정된 「지방자치법」 제47조부터 제52조와 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원」 이외에 1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원 2. 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원 3. 행정사무 감사 및 조사 지원 4. 의원의 시정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원 5. 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원 등을 정책지원관의 직무로 규정하고 있다.

하지만 강릉시의회 정책지원관은 전문위원실과 총무담당에 배치되어 있어 조례에 규정된 직무이외에 일반사무업무나 전문위원의 업무도 같이 처리하고 있는 것으로 볼 수 있다.

5. 교육

정책지원관의 교육은 정책지원관별로 필요한 전문지식이 무엇인지와 의회일정상 필요한 지식이 무엇인지 등을 고려해 언제 누구를 교육시킬지에 대한 교육훈련기본계획을 세우고 체계적으로 이루어져야 한다.

그러나 강릉시의회의 경우 교육훈련계획에 따른 교육이 체계적으로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

현재는 외부교육기관에서 개설하고 있는 프로그램을 신청하여 교육을 하고 있어 각각의 정책지원관에게 필요한 내용을 교육하기 쉽지 않고 의회의 일정에 따른 필요한 교육이 적시에 이루어지기도 쉽지 않다.

또한 정책지원관으로 필요한 전문적인 내용을 교육을 받은 후 3개월 혹은 6개월만

에 다른 부서로 전보되는 경우가 있어 교육의 효과를 거두지 못하는 결과를 초래하고 있다. 2022년부터 2023년까지 강릉시의회 정책지원관의 교육 현황을 보면 2022년 1월 발령받은 정책지원관 3명이 2022년 6월에 정책지원관역량강화교육을 받았는데 이들 중 1명만 2023년 8월 현재 근무하고 있고, 나머지 2명은 교육을 받은지 6개월만에 다른 부서로 전보발령받았고, 2023년 1월에 발령받아 4월에 정책지원관 실무교육을 받은 사람은 3개월만에 다른 부서로 발령받았다.

<표 26> 2022-2023년 강릉시의회 정책지원관 교육현황

성명	2023년 현재 근무	전입 연월	전출 연월	2022-23년 교육	2023년
A	정책지원관 1(행정)	2022.1		'22 6.13. -17. 정책지원관 역량강화교육	8.28.-30. 정책지원관 사관학교 예정 3일
B	정책지원관 2(행정)	2023.1.		'23 4.16.-20. 정책지원관 실무과정	예정 3일
C	정책지원관 3(행정)	2023.7.			예정 3일
D	정책지원관 4(산업)	2023.1.		'23 4.26.-28 순회 법제교육	
E	정책지원관 5(산업)	2023.1.		'23 4.16.-20. 정책지원관 실무과정.	
F	정책지원관 6(산업)	2023.1.		'23 4.16.-20. 정책지원관 실무과정	예정
G	정책지원관 7(입법)	2023.7.			예정 3일
H	정책지원관 8 총무 부서(일반서무)	2023.1.			
I	의사부서(산업)	2022.1.	2023.1.	'22 6.13. -17. 정책지원관 역량강화교육	
J	총무부서(예산,회계)	2022.1.	2023.1.	'22 5.12.-13. 법제교육 '22 6.13. -17. 정책지원관 역량강화교육.	
K	집행부 건축과	2023.1	2023.7	' 23. 4.16.-20. 정책지원관 실무과정.	
L	집행부 동사무소	2023.1.	2023.7.		

한편 정책지원관의 교육의 필요성에 대한 구성원들의 의견은 필요하다 50%, 매우 필요하다 46.3%로 96.3%에 이르는 압도적 다수가 필요하다고 생각하는 것으로 나타난다.

<표 27> 정책지원관 교육의 필요성 여부에 관한 의견

(빈도/ %)

구분	보통	필요하다	매우 필요하다	전체
의원	0	10	9	19(35.2)
사무직원	2	17	16	35(64.8)
전체	2(3.7)	27(50.0)	25(46.3)	54(100.0)

Pearson 카이제곱값 1.134, 자유도 2, 유의확률 0.567

교육의 내용을 무엇으로 할 것인가를 결정하기 위해서는 정책지원관에게 필요한 능력이 무엇인지를 파악해야 한다. 현재 의원의 의정활동 중 가장 도움이 필요한 분야의 복수응답에 대한 의견은 행정사무감사 관련 자료수집과 분석 25.0%, 예산심의 18.5%. 조례제개정 및 정책입안 17.7% 등의 순으로 나타나고 있다.

<표 28> 의원의 의정활동 중 가장 도움이 필요한 분야(복수응답)

(빈도/ %)

구분	조례제 개정 및 정책 입안	의안 심의	예산 심의	정책질의 관련 자료 수집과 분석	행정사무 감사관련 자료 수집과 분석	정책 대안의 제시	현장 방문 및 조사	지역 사회의 여론 수렴	전체
의원	5	2	9	9	10	6	0	3	44(35.5)
사무직원	17	4	14	13	21	9	1	1	80(64.5)
전체	22 (17.7)	6 (4.8)	23 (18.5)	22 (17.7)	31 (25.0)	15 (12.1)	1 (0.8)	4 (3.2)	124 (100.0)

정책지원관에게 가장 요구되는 능력으로는 자료의 수집 및 분석능력이 59.3%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로 법과 조례에 대한 지식 25.9%로 나타났다. 한편 정책지원관들은 자신들에게 필요한 능력이 자료의 수집 및 분석능력이 62.5%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로 행정사무감사와 조사능력(25.0%)로 응답하고 있다. 이렇게 볼 때 의원이나 사무직원 모두 정책지원관에게 가장 요구되는 능력은 '자료의 수집 및 분석능력'으로 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 다만 예산에 관한 전문지식에 대한 지식의 필요성에 대한 응답이 낮은 것은 의외의 결과이다. 정책지원관들이 '행정사무감사와 조사능력'을 두 번째로 많이 응답한 것은 설문조사가 행정사무감사를 끝낸 시점에 이루어진 것이 영향을 준 것으로 판단된다.

<표 29> 정책지원관에게 가장 요구되는 능력에 대한 답변

(빈도/ %)

구분	법과 조례에 대한 지식	예산에 대한 전문지식	자료의 수집 및 분석능력	행정사무감사와 조사능력	전체
의원	5	2	10	2	19(35.2)
사무직원	9	0	22	4	35(64.8)
전체	14(25.9)	2(3.7)	32(59.3)	6(11.1)	54(100.0)

<표 30> 정책지원관이 응답한 정책지원관에게 필요한 능력에 대한 답변

(빈도/ %)

구분	법과 조례에 대한 지식	예산에 대한 전문지식	자료의 수집 및 분석능력	행정사무감사와 조사능력	전체
정책지원관	1(12.5)	0(0.0)	5(62.5)	2(25.0)	8(100.0)

6. 평가

2023년 현재 강릉시의회 정책지원관에 대한 평가주체는 1차 평정자가 운영전문위원, 확인자는 의회사무국장이다. 정기평정의 시기는 「지방공무원 평정규칙」 제3조 제3항에 따라 연 2회 실시하고 있다. 이는 「지방공무원 평정규칙」 제5조 제2항(평정자는 평정대상 공무원의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서, 확인자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서 임용권자가 지정한다.)에 따른 것이다.

한편 정책지원관의 평가주체는 의원이 되어야 한다는 응답이 48.1%로 가장 높게 나타나고 있다. 이에 대해 의원과 사무직원 간에 차이가 있는 것으로 나타난다(카이제곱 20.451, 자유도3, 유의확률 .000). 정책지원관의 평가주체에 대해서는 의원들은 89.4%가 의원이 평가해야 한다고 답한 반면 의회사무직원들은 전문위원(28.6%)과 의회사무국장(28.6%)이 평가해야 한다고 답한 빈도가 높았다. 의원들은 정책지원관이 의원들의 지휘를 받아 의정활동을 지원해야 하기 때문에 의원들이 평가해야 한다고 생각하는 것으로 보인다. 반면 현재 강릉시 의회 정책지원관은 조례상으로는 위원회에 배치되는 것으로 되어 있지만 실제로는 전문위원하에서 근무하고 있기 때문에 전문위원이 평가해야 한다는 응답이 많은 것으로 보인다.

<표 31> 정책지원관의 평가주체에 관한 의견

(빈도/ %)

구분	의장	의회사무국장	전문위원	의원	전체
의원	1	1	0	17	19(35.2)
사무직원	6	10	10	9	35(64.8)
전체	7(13.0)	11(20.4)	10(18.5)	26(48.1)	54(100.0)

Pearson 카이제곱값 20.451, 자유도 3, 유의확률 0.000

<표 32> 강릉시의회 정책지원관의 현황

분류		현행
유형	신분	일반지방공무원
	등급	7급 4명, 8급 4명
	직렬	일반행정
채용방법	방법	집행부와의 인사교류로 충원
	채용주체	의장이 집행단체장과 협의
임기		기간의 정함이 없음. 전보발령으로 약 2년
배치		위원회
직무		- 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 - 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동 지원
교육		정기적 교육프로그램 없음 지방자치인재개발원에서 단기 교육(조례발의 초안작성, 행정 사무감사 등 자료조사 및 분석, 「지방자치법」 이해 등) 강원도 주관 교육
평가	주체	평가자 : 직상위자(운영전문위원), 확인자:차상위자(의회사무국장)
	시기	1년

IV. 강릉시 의회 정책지원관의 효율적 운용방안

정책지원관을 효율적으로 운영하기 위해서 우선 두 가지가 선행되는 것이 바람직하다.

첫째, 강릉시의회 정책지원관 관련 조례나 규칙을 만드는 것이다.

현재 강릉시의회는 정책지원관과 관련한 내용을 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」의 제4조의2에 규정하고 있다. 그러나 그 내용이 정책지원관의 정원, 직무, 배치, 지휘 및 감독에 관한 사항으로 간단한데 좀 더 구체적이고 세부적으로 만들어 놓을 필요가 있다. 대부분의 기초자치단체들은 정책지원관과 관련한 내용을 강릉시처럼 ‘의회사무기구 설치 및 직원정수 조례’안에 하나의 조항으로 규정하고 있지만 「정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례」나 규칙을 따로 만들어 운영하고 있는 자치단체들도 꽤 있다.¹⁰⁾

정책지원관 관련 조례를 만들면 그 안에는 현재의 강릉시 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」의 제4조의2에 규정하고 있는 내용과 더불어 정책지원관의 임용기간¹¹⁾, 지휘위원의 지정, 정책지원관의 평가 등을 추가해 세부적으로 규정할 수 있다. 또한 정책지원관의 채용절차, 임용계획수립, 응시자격요건, 시험과목, 시험위원, 시험공고 등도 규칙을 통해 규정해 놓을 수 있다.¹²⁾

둘째, 강릉시의회의 정책지원관을 포함한 의회사무기구의 구성원을 공개채용하여 의장이 임명하여야 한다.

현재 강릉시의회는 의회사무기구 구성원(정책지원관포함)을 집행부의 일반직지방공무원을 순환배치하여 임명하고 있다. 이는 집행부에 대한 통제기능을 수행하는데 필요한 의회의 독립성, 전문성을 확보하는데 도움이 되지 않는다.

정책지원관을 집행부의 공무원으로 전보발령하면 향후 복귀할 집행부의 눈치를 보지 않고 독립적으로 업무를 처리하기 힘들다. 설사 정책지원관을 공개채용한다 하더라도 이들을 일반업무상으로 지휘하는 직상위자(전문위원이나 의회사무국장)가 집행부에서 전보발령되면 집행부의 입장을 감안하지 않을 수 없게 되고 그 밑에서 지휘를 받게 되는 정책지원관이 집행부로부터 독립적으로 업무를 수행하는 것을 기대할 수 없다.

10) 경상남도, 서울 양천구, 강북구, 관악구, 인천, 남동구, 동구, 부산 연제구, 광주광역시 북구, 수원시, 용인시, 가평군, 성남시, 창원시, 진주시, 김해시, 원주시 등이 있다. 서울특별시는 ‘서울특별시의회의원 정책지원관 운영에 관한 규칙’(2023.05.18. 시행)을 마련하여 운영하고 있다(자치법규정보시스템, elis.go.kr/main/totSrclist 2023년 8월 2일 접속).

11) 최초임기와 최장임기 등을 명시하는 내용등을 규정할 수 있다.

12) 서울특별시는 「서울특별시의회의원 정책지원관 운영에 관한 규칙」을 제정하여 정책지원관의 신분 및 직급, 정책지원관의 채용, 임용계획수립, 응시자격요건, 시험과목, 시험위원, 시험공고, 응시원서 접수, 합격자 고지, 임용 및 고지, 업무분장, 배치와 지휘, 의원의 친족시 공고 등의 내용을 세부적으로 규정하고 있다.

1. 유형

강릉시 의회에서 채용하는 정책지원관은 전원 일반임기제로 운영하되 필요하다면 일반경력직으로 보완하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

2023년 8월 현재 전국기초자치단체들의 78.1%가 정책지원관을 일반임기제공무원으로 충원하고 있고, 임기제와 일반직지방공무원을 혼합하여 충원하고 있는 곳은 3.6%이다(<표33>참고).

이런 경향은 정책지원관은 자료의 조사 및 분석, 조례, 예산, 결산, 행정사무감사 등 의정활동에 필요한 전문지식을 갖추어야 하는데 임기제로 충원할 경우 관련 전공을 이수한 자나 전문지식에 대한 경력을 갖춘 사람을 임용할 수 있기 때문으로 보인다.

또한 대통령령으로 정책지원관을 일반직 지방공무원이나 일반임기제공무원으로 임명하도록 하고 있지만(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항, 제6항) 정책지원관의 직무가 의원의 의정활동을 지원하는 것이어서 업무상으로 의원들의 지휘를 받아야 하므로 일반직 지방공무원보다는 임기제 공무원을 선호하는 것으로 보인다.

<표 33> 전국 기초자치단체 정책지원관의 유형(정책지원관 없는 2개 단체 제외)

유형	빈도	유효 퍼센트
일반임기제	175	78.1
일반직 지방공무원	41	18.3
임기제 + 일반직 지방공무원	8	3.6
	224	100

이런 이유와 경향을 고려해 보면 정책지원관은 일반임기제로 운영하는 것이 바람직해 보인다. 다만 시행초기이므로 임기제와 일반직 지방공무원을 혼합하여 정책지원관을 채용하는 것도 고려해 볼 수 있다.

여기서 말하는 일반직 지방공무원을 정책지원관으로 선발하는 것은 일반행정직렬안에 의회직류를 만들어 선발하거나 의회사무기구에서 근무하던 일반직 공무원을 정책지원관으로 임명하는 방안을 말한다. 단, 현재의 집행부에서 전보발령받은 공무원은 의회소속으로 전환되어야 하는 것을 조건으로 한다. 의회가 독립된 인사권을 행사하여 선발되면 의회사무기구에서 직업공무원으로 근무하던 사람을 정책지원관으로 임명하면 현재처럼 집행부에서 전보발령으로 오는 경우보다 의정활동에 대한 지식이 더 축적되어 있다고 볼 수 있다. 더욱이 정책지원관으로 근무하다가 승진하게 되면 의회사무기구의 다른 부서나 전문위원으로 발령내는 등 의회 내에서 승진과 퇴직을 하게

되면 의회 전체차원에서는 의회업무의 지속성과 전문성을 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

의회에서 선발하는 정책지원관은 가능한 한 전원 7급으로 선발하는 것이 바람직하다. 이렇게 판단하는 이유는 몇 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 전문지식을 갖춘 인력을 확보하기 위해서는 연봉이 높을수록 그 가능성이 높아진다고 보기 때문이다. 「지방공무원 보수규정」 별표 13에 따른 7급 상당의 연봉 상한액은 2023년 현재 6,470만원 정도이고 성과연봉제로 7급으로 임용할 경우 S등급이면 강릉시의 경우 약 450만원 내외의 성과연봉을 받을 수 있으므로 최대 6,900만원의 연봉을 받을 수 있다. 이 정도의 연봉이면 정책지원관 채용 시 전문지식을 가진 사람들의 지원을 기대할 수 있으리라 판단된다.

<표 34> 임기제 공무원의 연봉 상·하한액 (단위: 천원)

구 분	상한액	하한액
7급(상당)	64,776	46,006
8급(상당)	56,827	40,537
9급(상당)	50,039	
「지방공무원 보수규정」 별표 13		

둘째, 전국 대부분의 기초자치단체가 정책지원관을 7급으로 선발하고 있다. 전국의 기초자치단체를 대상으로 조사한 결과에 따르면 전국 기초자치단체 226개 중 76.1%에 해당하는 172개 자치단체가 7급만으로 정책지원관을 충원하고 있다(<표 9> 참조). 이는 대부분의 기초자치단체들이 시·군·구의 경우 정책지원관을 7급 이하로 충원할 수 있는 규정(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항)의 범위 안에서 최고의 등급으로 정책지원관을 충원하는 것이 전문인력을 확보할 수 있는 방법이라고 생각하는 것을 보여주는 것이라고 하겠다.

정책지원관은 대부분의 지방의회가 임기제로 운영하므로 임기가 끝나면 다른 지방의회로 많은 이동이 있을 것이고 지방의회들은 정책지원관 시행 초기인 지금보다 어느 정도의 전문경력을 가진 정책지원관을 충원할 수 있을 것으로 보인다. 그런데 이때 8급으로 충원하면 이전에 7급 임기제 정책지원관으로 근무하던 인력이 7급임기제로 선발하는 다른 지방의회를 놔두고 8급 임기제로 선발하는 의회를 선택하지 않을 것이므로 전문경력을 가진 정책지원관을 선발하는데 한계가 있을 수 밖에 없다.

<표 35> 전국 기초자치단체 정책지원관들의 등급

구 분	빈 도	퍼센트
0	2	.9
7급	172	76.1
7급+8급	22	9.7
7급+8급+9급	4	1.8
8급	24	10.6
8급+9급	2	.9
합계	226	100.0

셋째, 일반직지방공무원으로 정책지원관을 임명하여도 7급이 8급보다 근무경력이 더 있어 업무를 수행하는데 어려움이 덜한데다 7급으로 운용하면 의회사무국안에서의 승진경로관리를 하여 전문성을 확보하기가 용이하기 때문이다.

즉 정책지원관을 7급으로 보하는 경우 일반경력직 공무원 8급으로 근무한 사람을 승진임용할 수 있게 되는데 이들의 근무경력이 정책지원관 업무수행에 도움을 줄 수 있다. 일반적으로 9급에서 8급 승진하는데 2년정도 기간이 소요되고, 8급에서 7급으로 승진하는데 3-4년 정도의 기간이 소요되므로 8급에서 7급으로 승진한 일반경력직 공무원(의회사무국에서 근무하였던)을 정책지원관으로 임명하면 공무원으로서의 5-6년 정도의 경력을 가지게 된다. 한편 7급에서 6급으로 승진하는데 8-9년 정도의 기간이 소요되는데 의회사무국에 근무하고 있는 7급 4-5년차를 정책지원관으로 임명하면 4-5년정도 근무한 후에 6급으로 승진하여 전문위원으로 발령을 내면 의회안에서의 전문성과 지속성을 확보할 수 있을 것이다.

2. 채용과 임기

강릉시의회는 집행부의 공무원을 전보발령으로 정책지원관 전원을 충원하는 것보다는 자체적으로 공개채용하여 의장이 임명하는 것이 바람직하다(「지방자치법」 제103조 제2항).

강릉시의회에서 채용하는 정책지원관은 7급 이하지만 일반임기제이므로¹³⁾ 임용시험은 강릉시 의회에 설치된 인사위원회가 실시해야 하며(「지방공무원 임용령」 제21조의 3 제3항) 임용인원등급 및 기간, 임용자격, 공고계획, 임용요건 등을 인사위원회의 의결을 거쳐 정해야 한다(「지방공무원 임용령」 제21조의3 제2항). 일반직지방공무원으로 채용한다면 일반행정직렬안에 의회직류를 설치하여 의회직류¹⁴⁾로 8급 일반직 공무

13) 일반직지방공무원의 경우 6급 및 7급 공무원의 신규임용시험은 임용권자의 요구에 따라 시·도단위로 각 각 해당시도의 인사위원회가 실시한다. 「지방공무원 임용령」 제42조의 2 제3항

원을 선발하여 임용하는 것도 고려할 수 있다.

정책지원관을 공개채용할 때에는 채용 공고 시 정책지원 전문인력으로 필요로 하는 자격요건을 제시하거나 가점요소로 공개할 수도 있어 의회가 필요로 하는 전문지식을 가진 인력을 충원할 수 있는 장점이 있다.

의회가 자체적으로 선발하는 정책지원관은 외부로부터 충원할 수도 있고 현재 집행부의 공무원 또는 집행부에서 의회로 전보발령되어 근무하고 있는 공무원으로 충원할 수도 있다. 다만 집행부 소속 공무원을 정책지원관으로 선발한다면 소속을 집행부에서 의회로 변경하여야 한다. 또한 정책지원관업무를 수행하는 과정에 승진하게 되면 의회사무국 안의 다른 부서로 발령받아 근무하고 의회사무국에서 정년까지 근무하는 형태여야 한다.

강릉시의회가 정책지원관을 독자적으로 임용해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 의회의 독립성을 확보할 수 있다.

기관대립형으로 운영되고 있는 우리나라의 지방자치제도 하에서는 지방의회는 집행부를 통제하는 기능을 수행하게 된다. 통제기능을 수행하기 위해서 지방의회는 집행부로부터 독립적으로 정보를 파악하고 전문성을 확보해야 하기 때문에 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원관은 지방의회가 독자적으로 선발하여 운영하여야 하는 것이다.

그런데 정책지원관을 순환보직으로 집행부에서 충원하면 집행부의 업무를 쉽게 파악할 수 있다고 생각할 수 있다. 하지만 이 경우는 의회의 의정활동을 지원하기보다 집행기관의 입장을 전달하기 쉬워(박기관, 2018:33) 의회에 근무하고 있어도 의회에 대한 충성심이 결여될 수 있다. 정책지원관으로 1-2년 근무한 후 집행부로 돌아가게 될 때 자신의 인사상의 문제를 고려하여 정책지원관은 집행부로서 민감하게 생각하는 내용을 조사하거나 분석하기가 쉽지 않기 때문이다.

또한 강릉시의회에 근무하는 정책지원관과의 인터뷰를 한 결과 정책지원관들은 의원들의 의정활동에 필요한 자료(특히 집행부로서는 노출하기 꺼끄러운 자료의 경우)를 집행부에 요구해야 할 때 요구해야 할 상대가 자신이 모시고 있던 상관이거나 직급이 자신보다 높아서 자료를 요구하기 쉽지 않다는 점을 애로사항으로 답하고 있다.

결국 정책지원관은 집행부와 독립된 형태로 임용하여 운영하는 것이 의회가 독자성을 확보하고 집행부를 통제할 수 있는 방법이라 할 수 있다.

둘째, 의회의 전문성을 확보할 수 있다. 정책지원관을 집행부에서 전보발령으로 충원하면 신규채용한 경우보다 업무를 더 잘 알 것이라는 보장은 없다.

14) 「지방공무원법」 제4조제4항에 따라 직무의 종류별 명칭은 대통령령으로 정하게 되어 있고, 「지방공무원 임용령」 제3조 제1항 '다만, 지방자치단체는 효율적인 인력 활용을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 인사 여건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 별표 1에 따른 직류 외의 직류를 신설할 수 있다. <개정 2019. 6. 18.>'는 규정에 따라 일반행정직렬안에 의회직류를 만들어서 운영할 수 있다. 2022년 1월 13일 이후 지방의회의장의 인사권독립이 확보됨에 따라 경기도, 서울의 양천구 등에서 의회직류를 신설하였다.

왜냐하면 정책지원관은 집행부 공무원으로서 필요로 하는 능력과는 다른 조례제정, 예산, 결산승인, 집행기관의 사업승인, 행정사무감사·조사와 관련된 전문적인 조사 및 분석 능력 등을 필요로 하기 때문이다.

또한 정책지원관을 신규채용하든지 전보발령으로 충원하든지 간에 정책지원관으로서의 전문성을 확보하기 위해서는 업무에 관련된 교육훈련을 필수적으로 이수해야 한다. 그런데 전보발령으로 근무하는 정책지원관은 수시로 집행부로 인사이동을 하게 되어 일정기간 동안의 임기확보가 쉽지 않아 의회발령 시 받은 교육과 근무를 통해 쌓은 전문지식을 지속적으로 활용하지 못하는 문제가 발생한다.

따라서 정책지원관으로서의 업무의 연속성과 전문성을 확보하기 위해서는 임시직으로 2년 임기로 충원하여 능력에 따라 5년까지 근무하게 하거나 일반경력직으로 충원할 때는 의회사무국소속으로 소속변경을 하여 정책지원관으로 임용하고 최소 2년이상 업무를 지속적으로 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.

셋째, 정책지원관의 의회조직에 대한 몰입을 확보할 수 있다.

행정부에 대한 통제기능, 의결기능 등을 수행하는 의원들의 의정활동을 지원하는 정책지원관은 집행부와는 독립된 의회조직의 구성원으로서의 소속감을 가져야 한다. 그런데 순환보직으로 임명된 정책지원관은 의회조직에 대한 소속감이 낮고 경우에 따라서는 근무의욕이 저하될 수 있는 문제가 있다. 실제로 강릉시의회에 근무하고 있는 정책지원관과 인터뷰한 결과 대부분이 자신의 의지와 상관없이 의회로 전보발령을 받았고 자신은 집행부에서 일하기 위해서 공무원이 되었으므로 의회에서보다는 집행부에서 일하는 것을 선호한다고 응답하고 있다.

정책지원관을 집행부 공무원의 순환보직이 아닌 공개채용을 하거나 의회소속 구성원으로 충원하면 의정활동지원을 적극적이고 일관성있게 할 수 있는 장점이 있다.

넷째, 전국의 자치단체들이 대부분 의회가 자체적으로 정책지원관을 선발하여 충원하고 있다.

광역자치단체는 17곳 모두 자체선발하고 있고, 기초자치단체도 78.3%(226곳중 177곳)가 의회가 자체선발하여 충원하고 있다. 광역자치단체 중 집행부 전보로 정책지원관을 선발하는 곳은 없으며 기초자치단체 중 16.8%가 집행부전보로 임용하고 있다. 의회선발과 집행부전보를 혼합한 곳은 9개(4%)이고 정책지원관을 선발하지 않고 있는 곳은 2곳(강원 횡성, 전북 진안으로 의원 수 7명)으로 나타난다(<표 36> 참조).

<표 36> 전국 자치단체별 정책지원관 선발방법

자치단체유형 \ 선발방법	정책지원관	의회 선발	집행부 전보	의회선발과 집행부 전보	전체
광역시	0(.0%)	17(100%)	0(.0%)	0(.0%)	17
기초자치단체	2(.9%)	177(78.3%)	38(16.8%)	9(4.0%)	226
전체	2(.8%)	194(79.8%)	38(15.6%)	9(3.7%)	243

의원 수가 16명이상인 자치단체(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 별표5에 따라 전문위원을 4명이상 둘 수 있는 자치단체)만으로 대상을 좁혀보면 총 71개 가운데 집행부 전보만으로 하는 곳은 강릉시가 유일하다(<표37> 참조).

<표 37> 전국 의원수 16명 이상인 기초자치단체의 정책지원관 선발방법

구 분	빈도(퍼센트)
의회 선발	67(94.4%)
집행부 전보	1(1.4%)
의회 선발과 집행부 전보	3(4.2%)
합계	71(100.0%)

전문위원 3명이하인 자치단체 즉 의원 수가 15명이하인 자치단체도 의회선발이 71%로 집행부전보 23.9%보다 훨씬 많다.<표38> 참조)

<표 38> 전국 의원수 15명 이하 자치단체의 정책지원관 선발방법

의원규모 \ 선발방법	정책지원관	의회 선발	집행부 전보	의회선발과 집행부 전보	전체
7명 이하	2(3.6%)	37(67.3%)	15(27.3%)	1(1.8%)	55(100.0%)
9명 이하	0(.0%)	19(54.3%)	13(37.1%)	3(8.6%)	35(100.0%)
15명 이하	0(.0%)	54(83.1%)	9(13.8%)	2(3.1%)	65(100.0%)
전체	2(1.3%)	110(71.0%)	37(23.9%)	6(3.9%)	155(100.0%)

강원도만 보면 집행부전보로 정책지원관을 운영하는 비율이 의회가 자체적으로 선

발하는 비율보다 높게 나타난다. 하지만 원주, 춘천, 강릉을 제외한 15개의 기초자치단체가 모두 의원 수 9명 이하인 소규모 자치단체이다. 그렇다 하더라도 강릉(19명)과 의원 수가 비슷한 원주(24명), 춘천(23명)은 자체선발을 하고 있는 데다, 강릉보다 규모가 작은 동해, 태백, 정선, 양양 등은 의회에서 자체선발을 하고 있고 삼척, 철원 등도 의회선발과 집행부전보를 혼합하여 정책지원관을 임용하고 있다는 점을 고려해 본다면 강릉시 의회가 정책지원관을 자체적으로 선발하지 않을 이유가 없다.

<표 39> 강원도내 기초자치단체의 정책지원관 선발방법

구 분	빈도	퍼센트
정책지원관 없음	1	5.6
의회 선발	6	33.3
집행부 전보	9	50.0
의회 선발과 집행부 전보	2	11.1
합계	18	100.0

다섯째, 강릉시의회 의원과 사무직원들의 생각도 정책지원관을 공개채용해야 한다는 의견이 다수(63.0%)로 나타나고 있으므로 정책지원관을 강릉시의회가 독립적으로 채용하는 것을 미룰 이유가 없다.

정책지원관의 임기는 일반임기제로 채용할 경우 2년으로 계약하는 것이 정책지원관의 업무의 연속성 면에서 무난해 보인다. 이는 정책지원관으로 임명되어 기본 직무교육을 받은 후 얼마 되지 않아 그만두게 되면 비효율적이기 때문이다. 또한 예산심의, 결산심의, 행정사무감사 등 직무를 한 번씩 겪어보는데 1년이란 시간이 걸리는데 1년의 임기는 업무를 어느 정도 배우다가 그만두게 될 가능성이 많다. 반면 2년 임기는 1년 동안의 경험으로 직무에 대해 어느 정도의 전문성을 가지고 업무를 수행할 수 있을 것이란 판단 때문이다. 일반경력직 공무원을 정책지원관으로 발령할 때도 이와 같은 이유로 최소 2년의 임기로 근무기간을 설정하는 것이 전문성을 살릴 수 있는 것으로 보여진다. 다만 일반임기제로 채용하는 경우 정책지원관의 능력에 따른 고용을 유지하기 위해서 2년이 길다고 보면 2년과 1년을 혼합하여 선발하는 것도 고려할 수 있다.

우리나라 지방의회의 정책지원관의 계약기간 현황을 보면 전국적으로 광역자치단체는 76.5%, 기초자치단체는 57.1%가 2년 계약으로 정책지원관을 선발하고 있으며, 광역자치단체 23.5%, 기초자치단체 21.7%가 1년 계약으로 선발하고 있다. 여기서 정해

지지 않음은 기초자치단체의 경우 집행부 공무원의 전보발령인 경우가 대부분이며 충청북도 옥천군의 경우 정책지원관 선발이 어려워 5년 계약으로 1명을 선발하고 있다 (<표 40>).

<표 40> 전국 자치단체 정책지원관의 계약기간

계약기간 유형	0	1년	2년	1년과 2년혼합	정해지지 않음	1년과 5년혼합	전체
광역	0(0.0%)	4(23.5%)	13(76.5%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	17(100.0%)
기초자치단체	2(.9%)	49(31.7%)	129(57.1%)	2(.9%)	43(19.0%)	1(.4%)	226(100.0%)
전체	2(.8%)	53(21.8%)	142(58.4%)	2(.8%)	43(17.7%)	1(.4%)	243(100.0%)

3. 배치와 지휘

강릉시 의회가 정책지원 전문인력을 배치할 방법으로 위원회 배치와 사무기구배치 등 두 가지를 고려해 볼 수 있는데 사무기구에 배치하는 것이 더 효율적으로 보인다. 또한 지휘는 의장이 정책지원관에 대한 지휘의원을 지정하고 업무는 지휘의원의 지시를 받고 일반사무는 의회사무국장의 지휘를 받는 것을 고려할 수 있다.

가. 현재의 조례를 준수하여 위원회에 배치하는 방법

현재의 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」의 제4조의2 제3항에는 ‘정책지원관은 법 제64조에 따른 위원회에 배치한다’고 규정되어 있다. 따라서 현재 전문위원실과 사무기구의 총무담당에 배치된 정책지원관을 각 상임위원회로 전환배치하여야 한다.

정책지원관을 위원회에 배치할 때 업무에 대한 지휘는 의장이 지명한 지휘의원¹⁵⁾이

15) 지휘의원의 지명은 의장이 하여야지 사무국장이 하여서는 안된다. 서울특별시 성북구가 질의한 안전에 대해 법제처는 의회사무국장이 지휘의원을 지명해서는 안된다는 답변을 하였다(안전번호의견 23-0111 요청기관 서울특별시 성북구 회신일자2023. 4. 20.). 그 이유로 성북구의 경우 ‘정책지원관은 의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 「지방자치법」 제47조부터 제52조까지 규정과 관련된 의정활동을 지원한다’와 ‘정책지원관은 2항에 따른 사무이외의 일반적인 사무에 대하여는 의회 사무국장의 지휘·감독을 받는다’(「서울특별시 성북구의회 사무국 설치 조례」 제4조의2 제2항, 제3항)는 규정에 근거해 의회사무국장은 정책지원관의 일반적인 사무에 대해서만 지휘감독을 하는 것이고 정책지원관의 의정활동지원 사무를 지휘감독할 권한을 갖지 않기 때문이라는 것이다. 이렇게 볼 때 강릉시도 지휘의원의 지명은 의장이 하여야 한다고 해석해야 한다. 그 이유는 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」 제4조의2 제2항에는 ‘정책지원관의 사무를 1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원 2. 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원 3. 행정사무 감사 및 조사 지원 4. 의원의 시정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원 5. 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원 6. 기타 「지방자치법」(이하 “법”이라 한다) 제47조부터 제52조와 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원’ 등으로 되어 있고 동 조례 제4조의2 4항에는 ‘정책지원관은 제2항에 따른 사무 이외에 일반적인

하고 일반적인 사무는 사무국장이 지휘를 하는 이중적 지휘가 이루어진다.

나. 조례를 개정하고 의회 사무기구에 배치하는 방법

의원의 의정활동을 지원하는 것이 정책지원관의 역할이라는 점을 고려한다면 정책지원관은 위원회보다는 의회사무국에 배치하는 것이 더 효율적일 수 있는데 그러기 위해서는 현재의 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」의 제4조의2 제3항을 삭제하는 것을 내용으로 하는 조례개정을 하여야 한다.

의회사무기구에 정책지원전문인력을 배치할 때는 정책지원 담당부서에 배치하고, 정책지원관별로 전문분야를 배정하여 전문성을 살리도록 하여야 한다. 이때도 의장이 지명한 지휘의원이 정책지원관의 업무지휘를 하고 일반적인 사무는 사무국장이 지휘를 하는 이중적 지휘가 이루어진다.

정책지원관을 사무기구에 배치하는 것을 더 효율적이라고 보는 이유는 앞의 이론부분에서 언급되었듯이 첫째, 정책지원관들이 전문영역별로 의정지원활동을 할 수 있으며 둘째, 주변의 여건에 영향을 받지 않고 정책지원을 할 수 있고 셋째, 의원의 개인 비서화를 방지할 수 있으며 넷째, 위원회에 배치될 때의 나타나는 단점(정책지원관 직무이외의 상임위원회 업무 담당, 전문위원과의 업무상 모순발생, 업무의 연속성과 전문성 저하)을 방지할 수 있기 때문이다.

한편, 전국의 자치단체들을 보면 광역자치단체 들 중 정책지원관의 배치를 위원회에 한 곳과 사무기구에 한 곳이 비슷하게 나타난다. 하지만 기초자치단체의 경우 정책지원관을 의회 사무기구에 배치하는 곳이 148개(85.5%)로 위원회 21개(9.3%)보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다. 이런 결과는 기초자치단체 중에 상임위원회가 설치되지 못하는 곳도 포함되었기 때문일 수도 있다. 반면 의회에 상임위원회가 설치되어 운용할 수 있는 규모인 의원 16명 이상의 71개 시·군·구의 경우만을 보아도 정책지원관을 의회사무기구에 두는 곳이 47개(66.1%)로 다수를 차지하고 있다(<표 41>, <표 42>).

<표 41> 2023년 현재 한국 자치단체별 정책지원관의 배치현황

자치단체 유형 \ 소속	없음	의회사무기구	상임위원회	전문위원실	사무기구 + 상임위원회	전문위원실 + 사무기구	전체
광역자치단체		6(35.3%)	6(35.3%)	5(29.4%)			17
기초자치단체	2(0.9%)	148(65.5%)	21(9.3%)	52(23.0%)	2(0.9%)	1(0.4%)	226

사무에 대하여는 사무국장의 지휘·감독을 받는다.'고 규정되어 있기 때문이다.

<표 42> 2023년 현재 한국 자치단체별(의원수 16인 이상) 정책지원관의 배치현황

자치단체 유형 \ 소속	의회사무 기구	상임 위원회	전문 위원실	사무기구 + 상임위원회	전문위원실 + 사무기구	전체
기초자치단체	47(66.2%)	15(21.1%)	6(8.5%)	2(2.8%)	1(1.4%)	71

4. 직무

정책지원 전문인력의 직무는 크게 조례, 예산 및 결산, 행정사무감사 및 조사, 자료 수집 및 분석(각종 의안처리과정에서 필요한 자료수집 및 분석, 5분자유발언과 시정 질문을 위한 자료수집 및 분석, 의원들의 회의안건에 대한 자료수집 및 분석) 등으로 구성된다.

정책지원 전문인력이 직무를 담당하는 방법은 직무를 정책지원관별로 나누어 담당하는 방법과 의원 2명 당 1명의 정책지원관을 배치하는 방법 등 두 가지를 고려해 볼 수 있다.

가. 직무를 나누어 담당하는 방법

정책지원관별로 의정활동을 지원하는 업무 중 하나나 둘의 직무를 담당하여 처리하는 방법이다. 이렇게 직무배당을 하면 정책지원관별로 담당업무에 대한 전문성을 확보하여 업무를 수행할 수 있는 장점이 있다.

다만 직무를 나누어 담당하되 예산 및 결산, 행정사무감사 시에는 한꺼번에 담당자에게 업무가 집중되므로 이를 고려해야 한다. 따라서 예산 및 결산, 행정사무감사는 특정 시기에 업무가 몰리므로 정책지원전문인력 모두 다 담당하도록 하되 자료수집 및 분석, 조례 등은 정책지원관의 2분의 1은 예산 및 결산, 나머지 2분의 1인 행정사무감사 및 조사를 담당하게 하면 업무가 집중되는 시기에 특정 정책지원관에게 과중한 업무가 할당되는 부담을 줄여줄 수 있을 것이다. 또한 항상 정책지원관별 업무의 배당은 접수되는 순서대로 정책지원관에게 순차적으로 하여야 특정인에게 업무가 과다하게 몰리는 것을 방지할 수 있다.

다만 직무를 나누어 담당하는 방법은 자료수집 및 분석, 조례 등은 상시적으로 이루어지는 업무이므로 정책지원관의 2분의 1은 조례, 나머지 2분의 1은 자료조사 및 분석업무를 담당하도록 하고, 예산 및 결산, 행정사무감사는 특정 시기에 업무가 몰리므로 정책지원관 전원이 담당하게 하면 업무가 집중되는 시기에 특정 정책지원관에게 과중한 업무가 할당되는 부담을 줄여줄 수 있을 것이다. 또한 항상 정책지원관별 업무의 배당은 접수되는 순서대로 정책지원관에게 순차적으로 하여야 특정인에게 업무가 과다하게 몰리는 것을 방지할 수 있다.

나. 1명의 정책지원관이 의원 2명을 지원하는 방안

정책지원관의 정원이 의원정수의 2분의 1이므로 1명의 정책지원관이 2명의 의원을 지원하는 방안이 물리적으로 가능하다. 다만 이 때 의원의 지역구 활동을 지원하는 등 의원을 보좌하는 형식의 업무를 담당해서는 안된다.

정책지원관이 2명의 의원을 지원하면 의원들의 의정활동을 밀착지원할 수 있는 장점이 있다.

그러나 정책지원관이 의원의 의정활동에 필요한 모든 업무(예산, 결산, 행정사무감사, 조례성안, 자료조사 및 분석 등)를 모두 담당하여야 하기에 전문성이 떨어질 수 있다. 또한 특정한 안건에 대해 두 의원의 의견이 상충될 경우나 두 의원의 소속정당이 다를 경우에 정책지원관이 조례안의 성안이나 질의서작성 등의 업무가 어려워질 수 있다. 더불어 담당하는 의원 2명이 동시에 필요로 할 때 누구의 지시를 우선 시할 것인지에 대한 문제 등 정책지원관 1명이 2명의 의원을 지원하는 방안은 장점에 비해 단점이 많이 부각되는 것이 사실이다.

5. 교육

정책지원관의 교육은 의무적으로 이루어져야 하고, 정책지원관에게 필요한 맞춤형 교육을 미리 준비한 교육계획에 따라 해야 하며, 교육훈련을 근무실적 평가나 계약연장 심사 등에서 점수에 반영하여야 한다.

일반직 공무원의 경우 훈련을 받는 것이 의무이지만(「지방공무원법」 제74조 제1항) 임기제인 정책지원관의 교육은 임의조항이므로(「지방공무원 임용령」 제21조의 6 제1항) 교육프로그램에 참여의지가 있어도 실제로 참석이 여의치 않을 수 있다.

따라서 정책지원관의 체계적인 교육을 위해서는 「강릉시의회 의원 및 사무직원 교육연수 등에 관한 조례」(가칭)를 만드는 것도 고려할 필요가 있다. 조례에는 교육대상자, 의원 및 사무직원(정책지원관 포함) 교육계획수립, 연도별 교육연수 시행계획수립 등의 내용을 담는다. 교육과정에는 초선의원과 더불어 새로 임용된 정책지원관들이 필수적으로 이수해야 할 과정을 지정해야 한다. 또한 교육연수과정에 관한 수요조사를 실시하여 교육프로그램에 반영한다.

교육과정은 필수과목과 심화과목으로 나누고 담당업무에 따른 교육이수과목을 설정할 필요가 있다. 정책지원관 교육의 내용은 ‘자료의 수집 및 분석능력’ ‘예산과 관련한 지식’ ‘법과 조례에 관한 지식’ ‘행정사무감사와 조사능력’ 등으로 구성되어야 한다. 정책지원관 별로 전문영역을 할당할 경우에는 ‘예산과 관련한 지식’ ‘행정사무감사와 조사능력’ 등은 필수과목으로 설정해 모든 정책지원관이 교육을 받게 하고, ‘자료의 수집 및 분석능력’ ‘법과 조례에 관한 지식’은 심화과목으로 전문담당영역이 배정된 정책지원관이 우선적으로 교육을 받도록 하는 식이다.

정기교육은 국회의 국회의정연수원의 '예산안 및 결산 심사과정'교육이나 법제처의 찾아가는 교육(지방의회 입안역량강화과정, 시도 순회법제교육) 등 공공기관 위탁교육이나 민간기관 위탁교육 등을 실시하고 필요에 따라 맞춤형 자체교육프로그램을 운영하여야 한다.

행정안전부 소속의 지방자치인재개발원 내 지방의정연수센터¹⁶⁾, 강원도 인재개발원 등의 기관에서 개설하는 교육을 이용할 수도 있으나 기관대립형으로 운영되고 있는 지방자치제도하에서 집행부를 통제하는 임무를 수행하는 의회의 구성원에 대한 교육을 집행부의 교육기관에서 하는 것이 바람직한지에 대해서는 논쟁이 있다는(하혜영·임준배, 2022:56) 점을 고려할 필요도 있다.

6. 평가

정책지원관의 평가는 직상위자가 하되 지휘의원이나 의원들의 평정을 정책지원관 평정요소에 반영하여 평정하는 것을 고려해 볼만 하다.

의원들의 평정을 필요로 하는 이유는 정책지원관제도가 의원의 의정활동을 지원하기 위하여(「지방자치법」 제41조 제1항) 설치된 것이기 때문에 정책지원관의 평가에는 의원들의 요구를 제대로 충족하고 있는지에 관한 의원들의 의견이 반영되는 것이 바람직하기 때문이다. 물론 의원들이 평가를 하면 주관적인 평가를 하게 될 가능성이 있지만 정책지원관이 의원의 의정활동을 효율적으로 지원해 주는지에 대한 직접적인 평가가 가능하고, 정책지원관들로 하여금 평가자인 의원의 요구에 충실히 응하게 할 수 있는 장점이 있다.

물론 정책지원관은 의원개인의 업무를 보좌하는 별정직 공무원이 아니라 정치적 중립을 지켜야 하는 일반경력직이나 일반임기제 공무원이므로 의원들의 직접적인 평가가 가능한지에 대한 논란의 여지가 있다. 그 이유는 공무원의 정치적 중립과 관련하여 지방의회의원은 공무원에 대한 인사관여가 배제되고 있기 때문이다. 「지방공무원법」 제7조 제6항 제3호에는 인사위원회 위원으로 위촉될 수 없는 사람 중 지방의회 의원을 명시하고 있다.

그럼에도 불구하고 의원의 의정활동을 지원하기 위해 운용되는 정책지원관에 대한 평가에 의원들의 의견이 반영되는 것이 타당하다고 보는 것이 맞다. 이미 국회의 전문위원에 대한 평가나 제주특별자치도의 경우 의원들이 직간접적으로 평가에 참여하고 있다는 것을 참고할 필요가 있다. 국회의 전문위원들의 평가는 사무처장이 하되 소관위원회의 위원들에게 미리 설문을 돌려 의견을 듣고 이를 토대로 평가를 하기도 한다. 또한 제주특별자치도의 경우 상임위원회에 배치되어 있는 정책연구위원들에 대한 평가는 전문위원, 사무처장, 소속상임위원회 의원에 의해 연간 1회 근무성적을 평

16) 2021년 12월 14일 개정된 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」에 따라 2022년 2월 8일 개소함.

가받고 있다(최춘규, 2020:193).

이미 서울특별시 관악구, 성북구 등 지휘의원의 평가를 반영하여 정책지원관을 평가하는 기초자치단체들도 있다. 2023년 4월 법제처는 ‘「지방자치법」 제103조 제2항 및 「지방공무원법」 제6조 제1항에 따라 정책지원관에 대한 임용권을 갖는 지방의회의 의장은 임용권자로서 근무성적 평정요소에 지휘의원의 평가를 반영하여 정책지원관 근무성적 평정을 실시할 수 있을 것입니다.’란 의견을 내놓기도 하였다(안건번호 의견23-0111 요청기관 서울특별시 성북구 회신일자 2023. 4. 20.).

정책지원관을 위원회에 배치하고 있는 강릉시의 경우 「지방공무원 평정규칙」 제5조 제2항¹⁷⁾에 따라 평가자는 직상위자인 전문위원이고 확인자는 의회사무국장이 된다. 만일 조례의 개정으로 정책지원관을 의회사무기구에 배치하게 된다면 평가자는 배치된 부서의 장이고 확인자는 의회사무국장이 될 수 있다. 이때 정책지원관의 평정요소에 의원들이나 지휘의원의 평가를 추가하여 평가하는 방안을 검토한다.

<표 43> 정책지원관의 평가에 의원의 의견 반영·미반영 시의 장단점

구분	의원 의견 미반영 시	의원 의견 반영 시
운영	평정자 : 상위 감독자 확인자 : 차상위 감독자	평정자 : 상위 감독자 확인자 : 차상위 감독자
장점	① 객관적인 평가가 가능함	① 의원의 의정활동을 효율적으로 지원해 주는지에 대한 직접적인 평가가 가능 ② 정책지원관이 평가자인 의원의 요구에 충실히 응하게 할 수 있음.
단점	① 의원의 요구를 충족하고 있는지를 정확하게 판단하기 힘들	① 주관적인 평가의 가능성이 있음.

지금까지 논의한 정책지원 전문인력의 운영에 따른 개선방안은 <표 44>와 같이 정리할 수 있다.

17) 제5조(근무성적의 평정자 및 확인자) ① 근무성적평정은 임용권자가 정하는 평정단위별로 근무성적평정자(이하 이 장에서 “평정자”라 한다) 및 근무성적평정확인자(이하 이 장에서 “확인자”라 한다)가 실시한다. ② 평정자는 평정대상 공무원의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서, 확인자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서 임용권자가 지정한다. 다만, 임용권자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자가 없는 경우에는 확인자를 지정하지 아니할 수 있으며, 임용권자는 확인자가 될 수 없다.

<표 44> 정책지원관운영의 개선방안

분 류		현 행	개선방안
정책지원관 관련 조례		「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」 제4조의2	「강릉시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례」의 제정
유형	신분	일반직 지방공무원(집행부 순 환보직)	일반임기제공무원 또는 일반직 지방 공무원(의회사무기구 소속, 의회직류)
	등급	7급, 8급	7급
채용 과 임기	채용	집행부와의 인사교류로 충원 (의장이 집행부장과 협의)	공개채용(인사위원회) 혹은 의회로 소속전 환 - 공개채용시 자격요건을 제시
	임기	정해진 바 없음	기본 2년
배치 와 지휘	배치	조례상: 위원회 실제: 전문위원실, 의회사무기 구 총무과	의회사무기구로 조례개정
	지휘	의정지원업무 : 전문위원 일반사무 : 의사국장	의정지원업무 : 지휘의원 일반사무 : 의사국장
직무		- 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 - 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동 지원	현행과 동일 → 정책지원관을 조례, 예산, 행정사 무감사, 자료조사 및 분석 등으로 분야를 할당하여 업무를 수행하게 함으로써 전문성을 확보
교육		교육이 불특정, 교육내용도 불 특정	정책지원관 교육조례의 제정(교육의무 화, 교육계획수립, 연도별 교육연수계획, 교육훈련의 근무실적평가에 반영, 필수 과목의 지정 등의 내용)
평가자		직상위자, 차상위자	직상위자, 차상위자, 의원(근무성적평 정요소에 의원들의 평가요소를 반영)

이상과 같이 강릉시 정책지원 전문인력의 효율적 운영방안에 관하여 살펴보았다. 그러나 지방의회의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 의회의 독립성과 전문성을 확보하기에는 법규상 한계가 명확히 존재하는 것이 사실이다.

우선, 정책지원전문인력을 지방의회의원 정수의 2분의1범위에서 둘 수 있도록 제한하고(「지방자치법」 제41조 제1항) 직급도 제한하고 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항).

둘째, 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우 지방공무원 임용령 제 3조의 2 제1호에 따른 일반임기제공무원만으로 임명할 수 있다고 규정하고 있어(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제6항) 자치단체전체의 공무원정수 범위안에서 임용하여야 하므로 지방의회가 독자적으로 정책지원 전문인력

의 정수를 정하고 임용할 수 없다.

셋째, 정책지원 전문인력을 7급이하 일반직 지방공무원으로도 임명할 수 있으나(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항) 지방의회 직렬이 없어(「지방공무원임용령」 [별표 1] 일반직공무원의 직급표) 일반임기제로 채용할 수 밖에 없다.

넷째, 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조 제1항 ‘지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.’는 규정으로 지방의회도 기구와 정원을 자율적으로 운영하는데 한계가 있다.

기초자치단체 의회가 이러한 제한을 극복할 수 있는 방법은 별로 없다. 하지만 2023년 6월 11일부터 강원특별자치도로 변경되었으므로 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 관련 규정을 넣는 것도 고려할 수 있다.

첫째, 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 기구와 정원을 자율적으로 정할 수 있다는 조항을 포함시키면 의장이 의회의 사무기구설치와 정원을 자율적으로 할 수 있는 길이 열린다. 제주특별자치도가 ‘「지방자치법」 제125조제2항¹⁸⁾ 에도 불구하고 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 아니한다.’(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제49조 제1항)는 규정을 만들어 의장이 의회 사무기구설치와 정원을 자율적으로 할 수 있도록한 것이 선례이다.

둘째, 의회직렬의 설치를 규정하는 것이다. 제주특별자치도는 ‘공무원의 직군직렬은 도조례로 정하는 바에 따라 ... 신설할 수 있다’고 규정하고 있어(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제46조 제1항)은 도조례로 직렬을 신설할 수 있도록 하고 있다는 것을 참조할 필요가 있다.

18) ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다

V. 결론

이 보고서는 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」에 따라 강릉시의회에서 운영하고 있는 정책지원 전문인력의 효율적인 운영방안을 모색하였다.

연구는 법규상에 규정된 정책지원 전문인력의 개념을 명확히 한 후 정책지원 전문인력의 운용을 유형, 채용과 임기, 배치와 지휘, 직무, 교육, 평가 등으로 구분하여 각각의 방법과 장단점을 이론적으로 검토한 후, 강릉시의 운용현황과 문제점을 분석하고 효율적인 운영방안을 제시하였다.

연구를 통해 제시한 운영방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 「강릉시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례」나 「강릉시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 규칙」을 만들 필요가 있다.

현재 강릉시의회의 정책지원관 관련 내용은 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」의 제4조의2에 규정하고 있다. 그 내용은 정책지원관의 정원, 직무, 배치, 지휘 및 감독에 관한 사항인데 정책지원관 관련 조례를 만들어 정책지원관의 채용, 임기, 지휘, 평가 등을 추가하고 좀 더 구체적이고 세부적으로 만들어 놓을 필요가 있다.

둘째, 강릉시의회의 정책지원관을 포함한 의회사무기구의 구성원을 공개 채용하여 의장이 임명하여야 한다.

현재 강릉시의회는 의회사무기구 구성원(정책지원관 포함)을 집행부의 일반직지방공무원을 순환 배치하여 임명하고 있다. 이는 집행부에 대한 통제기능을 수행하는데 필요한 의회의 독립성, 전문성을 확보하는데 도움이 되지 않는다.

정책지원관을 집행부의 공무원으로 전보 발령한다면 향후 복귀할 집행부의 눈치를 보지 않고 독립적으로 업무를 처리할 수 없다. 설사 정책지원관을 공개 채용한다고 하더라도 이들을 일반업무상으로 지휘하는 직상위자(전문위원이나 의회사무국장)가 집행부에서 전보 발령되면 집행부의 입장을 감안하지 않을 수 없게 되고 그 밑에서 지휘를 받게 되는 정책지원관이 집행부로부터 독립적으로 업무를 수행하는 것을 기대할 수 없다.

셋째, 유형과 관련하여 정책지원 전문인력은 가능한 한 전원 일반임기제 7급으로 임용하되 여의치 않으면 당분간은 일반임기제와 일반직 지방공무원을 혼합하여 운영하는 방법도 고려할 수 있다. 정책지원관을 일반직지방공무원으로 임용한다면 일반행정직렬 안에 의회직류를 설치하여 의회직류로 8급 일반직공무원을 선발하여 임용하는 것도 고려할 수 있다. 이때 7급 승진 후까지 정책지원관으로 근무할 수도 있고 6급으로 승진하면 의회사무기구의 다른 부서로 발령하면 된다. 기존에 집행부에서 전보되어 근무하던 일반직 지방공무원을 정책지원관으로 임용할 경우 의회사무기구로 소속이 변경되어야 한다.

현재 강릉시의회 정책지원관은 전원 집행부에서 순환 배치된 일반직 지방공무원이

며, 7급 4명, 8급 4명으로 구성되어있다. 그러나 현재 근무하는 정책지원관의 직전 근무지는 시청본청, 본청안의 교통과, 문화예술과 등과 주민센터 등으로 정책지원관으로서 필요한 자료조사 및 분석, 예산, 조례, 행정사무감사 등에 대한 전문적인 지식을 가지고 있다고 할 수 없다.

임기제 공무원으로 충원해야 하는 이유는 자료의 조사 및 분석, 조례, 예산, 결산, 행정사무감사 등 의정활동에 필요한 전문지식을 갖춘 인력을 선발할 수 있기 때문이다. 또한 정책지원관의 직무가 의원의 의정활동을 지원하는 것이어서 업무상으로는 의원들의 지휘를 받아야 하므로 순환보직으로 집행부로 돌아갈 일반직 지방공무원보다는 임기제 공무원이 더 적합하기 때문이라고 볼 수 있다.

임기제로 정책지원관을 채용 시 전문지식과 경력을 가진 사람이 지원할 것인가는 지방의회가 가지는 걱정거리이다. 만일 정책지원관을 7급으로 운영하면 2023년 현재 최저 4,600만 원, 최대 6,900만 원 정도의 연봉을 받을 수 있다고 보아 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준」 등에 관한 규정상 7급 이하 중 가장 높은 등급인 7급으로 운영하는 것이 바람직하다.

또한 임기제로 운영되는 정책지원관은 향후 많은 이동이 예상되는데 8급으로 운영하면 7급으로 운영하는 지방의회보다 정책지원관 경력이 있는 인재를 채용할 기회를 갖지 못하게 될 수도 있다.

넷째, 채용과 임기에 있어서 정책지원관은 임기를 정하여 공개 채용하여야 한다.

공개 채용하면 채용 시 요구되는 자격요건을 제시하거나 가점요소를 공개하여 필요로 하는 전문인력을 충원할 수 있으며, 집행부 공무원을 전보 발령할 때보다 의회가 독자적으로 업무를 수행할 수 있고, 정책지원관의 의회에의 몰입도를 높일 수 있는 장점이 있다.

임기는 정책지원관의 업무의 연속성을 위하여 2년으로 계약하고 법규상의 임기인 5년 이내에서 조례로 정할 필요가 있다. 일반공무원을 정책지원관으로 채용할 경우에도 정책지원관으로서의 근무기간을 설정하는 것이 바람직하다.

현재 강릉시의회는 집행부 공무원을 전보 발령하여 임명하고 의장이 단체장과 협의하여 임용하는데 임기도 정해지지 않기 때문에 상황에 따라 수시로 정책지원관이 바뀌고 있다. 짧은 경우 정책지원관으로 임명된지 6개월 만에 집행부의 부서로 전보 발령받은 경우도 있다. 이렇게 임기가 정해지지 않고 수시로 이동이 되면 정책지원관이 전문적이고 지속적으로 업무를 수행하기 어렵다.

다섯째, 배치와 지휘에서는 정책지원관을 의회사무기구에 배치하는 것이 더 효율적으로 보인다. 지휘는 의장이 지휘위원을 지명하여 정책지원관은 업무는 지휘위원의 지휘를 받고 일반사무는 의회사무국장의 지휘를 받는 이중적인 지휘체제로 운영한다.

정책지원관을 의회사무기구에 배치하기 위해서는 ‘정책지원관은... 위 위원회에 배치한다.’고 규정되어 있는 「강릉시의회 사무기구 설치 및 직원정수조례」의 제4조의2 제3항을 개정하여야 한다. 그러나 현재 강릉시의회는 정책지원관을 전문위원실과 의회사무국 총무담당에 배치하고 있어 실제 배치가 조례와 합치하지 않고 있다. 또한

정책지원관의 지휘에 관한 규정이 없이 전문위원의 지휘를 받고 있는데 일반사무 이외의 의정지원업무를 지휘할 주체로 지휘위원을 지명하는 내용을 조례로 규정할 필요가 있다.

정책지원관을 의회사무기구에 배치하는 것이 효율적인 이유는 ① 정책지원관들이 조례, 예산, 결산, 행정사무감사, 자료조사 및 분석 등의 영역을 나누어 담당함으로써 전문적인 의정지원활동을 할 수 있으며 ② 주변의 여건에 영향을 받지 않고 정책지원을 할 수 있고 ③ 의원의 개인비서화를 방지할 수 있으며 ④ 위원회에 배치될 때의 나타나는 단점(정책지원관 직무 이외의 상임위원회 업무 담당, 전문위원과의 업무상 모순발생, 업무의 연속성과 전문성 저하)을 방지할 수 있기 때문이다.

여섯째, 정책지원 전문인력의 직무는 크게 조례, 예산 및 결산, 행정사무감사 및 조사, 자료수집 및 분석(각종 의안처리과정에서 필요한 자료수집 및 분석, 5분 자유발언과 시정질문을 위한 자료수집 및 분석, 의원들의 회의안건에 대한 자료수집 및 분석) 등으로 구성된다.

정책지원 전문인력이 직무를 담당하는 방법은 직무를 정책지원관별로 나누어 담당하는 방법을 고려하는 것이 좋다. 이렇게 직무배당을 하면 정책지원관별로 담당업무에 대한 전문성을 확보하여 업무를 수행할 수 있는 장점이 있다.

다만 직무를 나누어 담당하는 방법은 자료수집 및 분석, 조례 등은 상시적으로 이루어지는 업무이므로 정책지원관의 2분의 1은 조례, 나머지 2분의 1은 자료조사 및 분석업무를 담당하도록 하고, 예산 및 결산, 행정사무감사는 특정 시기에 업무가 몰리므로 정책지원관 전원이 담당하게 하면 업무가 집중되는 시기에 특정 정책지원관에게 과중한 업무가 할당되는 부담을 줄여줄 수 있을 것이다. 또한 항상 정책지원관별 업무의 배당은 접수되는 순서대로 정책지원관에게 순차적으로 하여야 특정인에게 업무가 과다하게 몰리는 것을 방지할 수 있다.

정책지원관 1명이 2명의 의원을 지원하는 방안은 의원들의 의정활동을 밀착 지원할 수 있는 장점이 있지만 특정한 안건에 대해 두 의원의 의견이 상충될 경우나 두 의원의 소속정당이 다를 경우에 정책지원관이 조례안의 성안이나 질의서작성 등의 업무가 어려워질 수 있는 등 장점보다 단점이 더 많다.

일곱째, 정책지원관의 교육을 규정할 조례를 만들 필요가 있다. 이때 「강릉시의회 의원 및 사무직원 교육연수 등에 관한 조례」(가칭)를 만들어 정책지원관과 더불어 의원, 사무기구의 직원에 대한 교육도 같이 규정하는 것이 바람직하다.

임기제로 충원할 경우 정책지원관의 교육은 임의조항이어서(「지방공무원 임용령」 제21조의 6 제1항) 조례로 정책지원관 교육을 의무로 하는 규정을 만들 필요가 있으며, 교육대상자, 정책지원관에게 필요한 맞춤형 교육을 준비하는 교육계획의 수립, 연도별 교육연수 시행계획수립, 교육훈련을 근무실적 평가나 계약연장 심사 등에 점수로 반영하는 규정 등을 조례에 담을 필요가 있다.

교육과정에는 새로 임용된 정책지원관들이 필수적으로 이수해야 할 과정을 지정해야 한다. 교육과정은 필수과목과 심화과목으로 나누고 담당업무에 따른 교육이수과목

을 설정할 필요가 있다. 정책지원관 별로 전문영역을 할당할 경우에는 ‘예산과 관련한 지식’ ‘행정사무감사와 조사능력’ 등은 필수과목으로 설정하고, ‘자료의 수집 및 분석 능력’ ‘법과 조례에 관한 지식’은 심화과목으로 설정하여 전문담당영역별 정책지원관이 교육을 받도록 하는 식이다.

현재 강릉시의회의 정책지원관은 집행부의 일반직지방공무원이 전보 발령받아 임명되고 있어 지방공무원 교육훈련에 따라 교육을 받고 있으며 의회의 일정이나 전문성을 고려한 맞춤형 교육이 계획에 따라 체계적으로 이루어지고 있다고 볼 수 없다.

여덟째, 정책지원관의 평정은 직상위자가 하되 지휘의원이나 의원들의 평정을 정책지원관 평정요소에 반영하여 평가하는 것을 고려할 필요가 있다.

정책지원관제도는 의원의 의정활동을 지원하기 위하여(「지방자치법 제41조 제1항」) 설치된 것이기 때문에 정책지원관의 평가에는 의원들의 요구를 제대로 충족하고 있는지에 관한 의원들의 의견이 반영되는 것이 바람직하다. 그럼으로써 정책지원관들이 의원의 요구에 충실히 응하게 할 수 있는 효과도 있다.

현재 강릉시의회의 경우 정책지원관이 운영, 행정, 산업, 입법 전문위원과 총무담당에 배치되어 있어 직상위자인 각 전문위원과 총무담당이 평정을 하고 의회사무국장이 확인자가 되어 평정하는 것이 이상적이다. 하지만 현재는 운영전문위원이 정책지원관 전체를 평정하고 있다. 또한 의원들의 평가가 정책지원관 평정요소에 반영되어 있지 않다.

만일 조례의 개정으로 정책지원관을 의회사무기구에 배치하게 된다면 평가자는 배치된 부서의 장이고 확인자는 의회사무국장이 될 수 있다. 이때도 정책지원관의 평정요소에 의원들이나 지휘의원의 평가를 추가하여 평가하는 방안을 검토하여야 한다.

오랜 기다림 끝에 2021년 전부개정 된 「지방자치법」으로 인해 의회의 인사독립권과 더불어 정책지원 전문인력을 둘 수 있는 길이 열렸으나 지방의회가 의회기구나 인력을 자율적으로 정하는데 있어서 여전히 한계가 존재한다.

이 보고서에서 살펴본 강릉시의회 정책지원 전문인력의 운영방안은 「지방자치법」 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등 여러 법규에 의해 규정된 제한 하에서 제시된 것이다. 따라서 지방의회의 독립성과 전문성을 확보하기 위해 제시된 정책지원 전문인력의 운영방안을 제시하는 데에 한계를 가질 수밖에 없었다.

다만, 2023년 6월 출범한 강원특별자치도에서 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 등에 규정을 만들어 법규상의 제한을 해결할 방법을 강구하기를 기대해 본다.

[참 고 문 헌]

- 고경훈·김건위 2019. 지방분권시대 지방의회제도 개선방안 연구:지방의회 의정비와 겸직제도를 중심으로. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 권영주. 2010. 지방의회 사무기구의 인사권 독립 한국지방정부학회 2010 동계학술대회 152-174.
- 금창호·강신일 2014. 지방의원의 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 21(2):369-387.
- 김동련. 2013. 지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적문제. 토지공법연구. 60:309-340.
- 김흥주·김용운·강인호. 2022. 「지방자치법」 개정에 따른 광역의회 조직개편방안:세종 특별자치시 의회를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 36(3):1-28.
- 김흥주·유병선·안용준. 2022. 「지방자치법」 개정에 따른 세종시의회 조직분야 대응방안. 대전세종연구원.
- 류춘호. 2014. 지방의회의 의정역량 강화방안. 「2014년도 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문」.
- 류춘호. 2019. 지방의회 정책지원 전문인력의 향방. 「월간공공정책」. 159:28-30.
- 문원식. 2014. 지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석. 「한국정책연구」. 14(2):1-21.
- 박기관. 2018. 지방의회의 전문성 강화방안-지방의원 보좌기능을 중심으로. 한국자치발전, 2018(4) : 30-38.
- 박기관·김용운·이훈래 2021. 강원도의회사무처 조직진단 및 운영개선 방안 연구 한국 지방자치학회.
- 박노수·박기관·임정빈. 2021. 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천 방안. 서울시립대학교 산학협력단.
- 박순종. 2021. 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계 방안. 「한국지방자치학회보」. 33(2):119-145.
- 박순종·박기관. 2022. 지방의회 인사권 독립을 위한 의회직렬 신설방안에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 34(2):65-86.
- 박순종·박노수 2014 지방의회 의원보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」. 27(3):61-89.
- 박형규·전부열·성은빈·홍수동. 2019. 지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원제도 개선방안:대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로. 「GRI연구논총」. 21(2):161-183.
- 신가은. 2016. 지방의회의 입법과정에 관한 고찰. 「GRI연구논총」. 특별호. 29:53.

- 안성수·정세영. 2021. 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안. 한국정책개발학회. 「정책개발연구」. 21(1):193-217.
- 안영훈. 2013. 지방의회 의정활동 역량강화 방안. 한국지방행정연구원.
- 유동상·강인호. 2016. 광역협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구:(가칭)광역정책지원단의 설립을 중심으로. 「지방정부연구」. 20(1):457-475.
- 유병선·김흥주·김찬동. 2021. 지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응: 조직운영방안을 중심으로 「정책연구; 2021-26」. 대전세종연구원.
- 윤기석. 2010. 지방의회 입법정책 지원기능 강화방안 연구. 대전발전연구원.
- 이관행. 2019. 지방의회 정책보좌인력에 대한 평가와 개선방안. 「지방자치법연구」. 19(1):71-110.
- 이승철. 2019. 지방의회 활성화 방안에 관한 연구:지방의원전문성강화를 중심으로. 「한국 자치행정학보」. 33(4):209-232.
- 이정진·하혜영. 2011. 지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후과제. 「국회입법조사처 이슈와 논점」. 제267호.
- 이준수. 2020. 지방자치법 전부개정법률안과 제주특별자치도의 차등분권의 지향점:제주특별자치도의회를 중심으로. 「공법학연구」. 21(1):33-55.
- 이진수. 2022. 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 역량 강화 및 책임성 확보방안에 관한 연구. 「지방자치법 연구」. 22(1):3-27.
- 임춘대. 2012. 지방의회 의정보좌관제 도입방안에 관한 연구. 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 제주특별자치도의회. 2017. 입법지원체계 개선연구-제주특별자치도의회 향후 10년 발전 방안을 중심으로. 「한국공공자치연구원 연구보고서」.
- 조석주·박기관. 2010. 지방의회 의정기능의 실태와 활성화방안:대구광역시의회를 중심으로 「대한정치학회보」. 17(3):215-242.
- 최춘규. 2020. 지방의회 정책지원전문인력 도입에 관한 입법적 연구-제주도의회 정책자문위원의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로- 「입법학연구」. 17(2):165-200.
- 한상우. 2011. 「서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구」. 서울특별시의회 연구보고서.
- 하혜영. 2021. 지방의회 관련 지방자치법 전부개정 주요내용과 향후과제. 국회입법조사처 이슈와 논점. 제1809호.
- 하혜영·임준배. 2022. 지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선 과제. 「NARS 입법정책 제111호」. 국회입법조사처.
- 한상우. 2011. 「서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안연구」.
- 행정안전부. 2011. 「지방의회백서」(2006.7-2010.6).
- 행정자치부. 2015. 「지방의회백서」(2010.7.-2014.6).
- 행정안전부. 2020. 「지방의회백서」(2014.7-2018.6).

행정안전부. 2022. 「지방의회 운영가이드북」.

Grumm, John G., 1971. "The effects of legislative structure on legislative performance," *State and urban politics: Readings in comparative public policy*. Boston: Little Brown: 298-322.

Mooney, Christopher., 1994. "Measuring U.S. State Legislative professionalism: an evaluation of five Indices," *State and Local Government Review*. 26:70-78.

Squire, Peverill. 2007. "Measuring state legislative professionalism: the squire index revisited" *State Politics & Policy Quarterly*. 7:211-227.

Worthley, A. 1976. *Public administration and legislatures: examination and exploration*. Chicago: Nelson Hall,