

# 지방의회 정책지원관의 쟁점과 개선방안

한국지방행정연구원 부연구위원 주희진

## 1. 들어가며

### ■ 지방의회·지방의원의 전문성을 강화하기 위한 하나의 방안으로 정책보좌관제 도입 논의 지속제기

- 지방의회에서는 조례를 제정해 정책보좌관제 도입을 여러 차례 시도해 왔으나, 대법원에서 지방자치법령상 근거가 부재하다는 사유로 무효판결을 받아 무산됨(박순종, 2021: 120; 박순종·박노수, 2014: 63)

### ■ 지방자치법 전부개정을 통한 지방의회 의정역량 향상 방안으로 도입된 정책지원관

- 2022년 1월 13일 시행된 전부개정된 「지방자치법」 제41조에 의하여 신규 도입된 인력으로, 「지방자치법 시행령」 제36조에 의하여 정책지원 전문인력의 명칭은 ‘정책지원관’임
  - 의정활동의 역량과 질을 제고하기 위하여 국회의원과 같이 개인보좌관을 둘 필요가 있다는 지방의회 등의 지속적인 요구에서 시작된 정책지원관은, 지방의회에서 지방의원들의 의정활동을 지원하는 인력으로 의원정수의 1/2범위 내에서 둘 수 있음
- (신분/직위) 정책지원관은 「지방자치법」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 시·도의 경우 6급 이하, 시·군·구의 경우 7급 이하의 지방공무원으로 두고 있음
  - 단, 정책지원관을 임기제공무원으로 임명하는 경우 일반임기제공무원으로만 임명할 수 있음(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조제6항)
- (업무) 「지방자치법 시행령」은 정책지원관의 업무를 포괄적으로 명시하고, 구체적인 사무는 조례에 따라 명시하도록 하고 있음

### ■ 도입된 지 1년이 된 정책지원관, 구체적 운영 방안 부재로 여전히 출발선에서 답보상태

- 정책지원관의 운영과 관련된 사항은 조례로 정하도록 하였지만, 많은 지방의회에서 정책지원관의 채용 방식부터 직급, 업무, 배치 등에 대한 합의가 이루어지지 않아 정책지원관의 도입이 늦춰지거나 여전히 논의 중임
- 또한 정책지원관을 채용한 지방의회 역시 정책지원관의 구체적인 운영에 대한 로드맵 등의 부재로 실효성 있는 운영에 어려움을 겪는 등 혼란이 지속적으로 발생하고 있음
  - 일부 지방의회에서는 정책지원관의 잦은 이직, 전문성 미달 등으로 채용 자체에 대한 어려움을 호소하기도 함
- 이에 이하에서는 정책지원관의 운영 현황을 살펴보고, 운영과정에서 발생한 쟁점과 이에 대한 개선방안에 대하여 논하고자 함

## II. 정책지원관 운영 현황

### ■ 정책지원관 구성·운영 조례 제정 현황(별도 조례 제정)

- 정책지원관의 설치·운영을 위하여 별도 조례를 제정한 지방의회는 조사일(2023.01.16.)을 기준으로 광역의회 2개, 기초의회 9개가 있음
  - 별도 조례를 제정하지 않은 경우는 「사무기구 설치 및 직원 정수 조례」, 「사무기구 사무분장 규칙」 등을 통하여 정책지원관의 구성·운영 사항을 명시하고 있음
  - 다만, 별도 조례를 제정한 경우와 달리 기존의 조례·규칙에 명시한 경우 구체적인 정책지원관의 신분이나 직급, 운영방식에 대해서는 별도로 명시하고 있지 않음
- (신분 및 직급) 정책지원관의 신분에 대하여 포괄적인 지방공무원으로 명시와 임기제공무원으로 특정하여 명시하는 것으로 구분됨
  - (신분) 서울, 성남(경기)은 일반임기제로 특정하여 명시하고 있는 반면, 창원(경남)은 일반직지방공무원 및 일반임기제공무원 모두 가능하도록 범위를 제시하는 방식을 채택하고 있음
  - (직급) 서울, 남동(인천), 성남(경기)은 직급을 각각 6급과 7급으로 한정하여 명시하고 있는 반면, 그 외의 지방의회는 7급 이하의 지방공무원으로 직급의 상한을 제시하고 있음
- (직무) 정책지원관의 직무는 대체로 「지방자치법」 등에서 제시하고 있는 범위에 안에서 명시하고 있음
  - 서울의 경우 의원의 민원, 외교·공무국외활동, 입법정책 연구용역 및 의원정책개발 관련, 의원연구단체 관련 및 의정활동 보도자료 작성 등의 구체적이고 의원 밀착형 사무를 별도로 명시하고 있음
  - 한편, 수원(경기)과 창원(경남)은 선거에 영향을 주는 주민 여론조사 및 업적 홍보 등을 지원할 수 없다고 별도로 명시하여 정책지원관의 정치적 중립성 확보를 위한 장치를 마련하고 있음
- (지휘·감독) 정책지원관의 지휘·감독은 대체로 의원 및 의회사무처(국)장에 의하여 이루어지고 있음
- (배치·운영) 정책지원관의 배치를 조례에 명시한 곳은 서울, 경남, 양천(서울), 남동(인천), 북구(광주), 성남(경기), 창원(경남) 등이 있음
  - 정책지원관의 배치는 서울시의회를 제외하면 대체로 상임위원회에 배치하는 것으로 나타남
  - 또한 상임위원회에 배치된 정책지원관은 상황에 따라 순환하여 지정할 수 있다고 명시하는 경우도 있음(경남, 광주북구의회)

〈표 1〉 정책지원관 설치·운영 관련 별도 조례 제정 현황

구분	조례명	신분 및 직급	지휘·감독	배치	운영방식
광역	서울 서울특별시의회의원 정책지원관 운영에 관한 규칙	일반임기제 6급	• 의원	사무처 (정책기획 담당관실)	-
	경남 경상남도의회 정책지원관 운영·관리 조례	-	• 의원(각 호 사무) • 의회사무처장(일반사무)	입법담당관 (상임위원회 지정·운영)	상임위원회 순환
기초	서울 관악 서울특별시 관악구의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례	7급 이하의 일반직지방공무원	• 의원	-	-

구분	조례명	신분 및 직급	지휘 감독	배치	운영방식	
기초	서울 양천	서울특별시 양천구의회 정책지원관 운영·관리에 관한 조례	7급 이하의 지방공무원	• 의원(각 호 사무) • 의회사무처장(일반사무)	의회사무국	-
	인천 남동	남동구의회 정책지원관 운영·관리에 관한 조례	7급 상당 지방공무원	• 의회사무국장 (각 호 외 일반사무)	의회사무국 또는 상임위원회	-
	광주 북구	광주광역시 북구의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례	7급 이하 일반직지방공무원	-	상임위원회	상임위원회 순환
	강원 원주	원주시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례	7급 이하의 일반직 지방공무원	• 의회사무국장 (각 호 외 일반사무)	-	-
	경기 성남	성남시의회 정책지원관 운영·관리에 관한 조례	일반임기제 7급 상당의 지방공무원	• 의원	의회사무국 또는 상임위원회	-
	경기 용인	용인시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례	7급 이하의 일반직지방공무원	• 의원(각 호 사무) • 의회사무국장(일반사무)	-	-
	경기 수원	수원시의회 정책지원관 설치 및 운영에 관한 조례	7급 이하의 일반직지방공무원	• 의원(각 호 사무) • 의회사무국장(일반사무)	-	-
	경남 창원	창원시의회 정책지원관 운영 및 관리에 관한 조례	7급 이하의 일반직지방공무원, 일반임기제공무원	• 별도 조례 및 위임전결 규정에 따름	의회사무국 또는 상임위원회	-

■ 정책지원관 운영 현황

- 광역의회 정책지원관 모집 현황을 살펴보면, 2023년 1월 기준 경기도의회를 제외한 16개 광역의회에서 정책지원관을 채용·운영하고 있음
- 채용형태를 살펴보면 약 69%가 6급(상당)으로 정책지원관을 채용함
  - 임기제 6급(상당)으로 채용한 의회는 서울, 부산 등 11곳이며, 임기제7급(상당)은 충북, 충남 등 6곳임
  - 한편, 울산, 경북은 정책지원관의 정원 안에서 6급과 7급으로 구분하여 채용하고 있음
  - 제주도의 경우 「제주특별법」에 따라 임기제5급의 정책연구위원을 채용하여 운영하고 있음
- 배치부서를 살펴보면 75%의 광역의회가 전문위원실에 배치하여 운영하고 있음
  - 서울, 부산은 별도의 전담부서를 신설하여 운영하고 있으며, 울산과 세종은 입법담당부서에서 정책지원관을 운영하고 있음
- 수행업무를 살펴보면, 모든 광역의회에서 「지방자치법」 등에서 명시하고 있는 업무를 수행하고 있는 것으로 나타남

〈표 2〉 광역의회 정책지원인력(정책지원관) 모집 현황

(단위: 명)

구분	의원정수	정책지원관 총정수	채용형태		배치부서	수행업무					
			직위	인원		1	2	3	4	5	6
서울	112	56	임기 6급	28	담당관실 (정책기획담당관)	○	○	△	○	○	○
부산	47	23	임기 6급	12	의회사무처 (전담부서 신설 논의중)	○	○	-	○	○	○
대구	32	16	일반 6급	1	전문위원실	○	○	△	○	○	○
			임기 6급	8							
인천	40	20	임기 6급	11	전문위원실	○	○	△	○	○	○
광주	23	11	임기 6급	6	전문위원실	○	○	△	○	○	○
대전	22	11	임기 6급	6	전문위원실	○	○	△	○	○	○
울산	22	11	일반 6급	1	담당관실 (입법정책담당관)	○	○	△	○	○	○
			임기 6급	1							
			일반 7급	2							
			임기 7급	2							
세종	20	10	임기 6급	6	담당관실 (의사입법담당관)	○	○	○	○	○	○
강원	49	24	임기 6급	7	전문위원실	○	○	○	○	○	○
충북	35	17	임기 7급	8	전문위원실	○	○	○	○	○	○
충남	48	24	임기 7급	14	전문위원실	○	○	○	○	○	○
전북	40	20	임기 7급	5	전문위원실	○	○	○	○	○	○
전남	61	30	임기 7급	16	전문위원실	○	○	○	○	○	○
경북	61	30	임기 6급	6	전문위원실	○	○	○	○	○	○
			임기 7급	9							
경남	64	32	임기 6급	14	전문위원실	○	○	○	○	○	○
제주	45	21	임기 5급	21	전문위원실	○	○	○	○	○	○

주: 1) 1=의정자료 수집·조사·연구, 2=조례제·개정 지원(입안, 검토 등), 3=예·결산심의 지원, 4=행정사무감사 지원, 5=의원요구서·질의서 작성 등, 6=행사 지원 등

2) 경기도의회는 조사 시점까지 정책지원관을 모집하지 않아 분석에서 제외함(기준일: 2022.12.31.)

3) 제주도의회를 제외한 지방의회의 정책지원인력은 「지방자치법 시행령」 제36조에 따라 “정책지원관”의 명칭을 사용하며, 제주도의회의 정책지원인력은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조에 근거하여 “정책연구위원”의 명칭으로 운영되고 있음

4) ○: 모집공고 상에서 명시된 업무, △: 모집공고에는 없으나 조례 등에 의해 명시된 업무

출처: 각 시도의회 홈페이지, 각 시도의회 모집공고(기준일: 2022.12.31.)

**III. 지방의회 정책지원관 운영의 쟁점과 개선방안**

**1] 의원정수에 따라 결정되는 정책지원관 총정수에 따른 합리적 인사방안 모색**

- 주요 쟁점
  - 정책지원관은 의원정수의 규모에 따라 총정수가 변동되기 때문에 의원정수가 줄어들 경우 이미 채용한 정책지원관에 대한 인사 처리의 문제가 발생할 수 있음
  - 현행 정책지원관은 일반직(임기제 포함)으로 임용하도록 되어 있으나 임기제 등은 원칙적으로 전보 등이 불가능하기 때문에 인사운용의 탄력성이 저해될 수 있고 5년마다 재채용을 실시해야 하므로 행정력 소요의 문제가 있음
- 개선방안
  - 정책지원관의 임기를 의원의 임기와 동일하게 적용되도록 조정하는 방안의 검토가 필요함
  - 지방의회가 가지고 있는 제반 여건 등을 종합적으로 고려하여 별정직, 개방형, 임기제, 임기제 등 다양한 형태의 임용방식을 지방의회가 자율적으로 결정할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

**2] 지방의회별 정책지원관 운영의 차등적 제도설계 필요**

■ **직급의 상향 조정에 따른 지방의회 및 지원인력 간 형평성 고려**

- 주요 쟁점
  - 현행 정책지원관의 직급은 광역 6급 이하, 기초 7급 이하로 결정되어 있으나, 전문위원의 직급(광역의회 4·5급, 기초의회 5·6급), 제주도의회 정책연구위원의 직급(5급)을 고려할 때 형평성에서 문제가 제기되고 있음
- 개선방안
  - 현행 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 엄격하게 제한하고 있다는 점을 감안할 때, 대통령령에서 정책지원관의 직급 상한을 5급 이하로 하고, 해당 지방자치단체의 공무원 직급체계, 인구 수, 공무원 수, 예산 규모, 업무량 등을 고려하여 각 지방의회가 자율적으로 직급을 선택할 수 있도록 제도설계가 필요함(박순종, 2021; 박순종·박노수, 2014)

■ **정책지원관 업무 범위에 대한 포괄주의 방식으로의 전환**

- 주요 쟁점
  - 정책지원관의 업무 범위는 조례에서 정하도록 하고 있으나, 지방자치법 등에서 명시하고 있는 범위를 초과하여 업무 범위를 조례로 정한 지방의회는 거의 없음
- 개선방안
  - 정책지원관의 업무 범위에 대한 규정을 열거주의(positive)의 방식보다는 금지하는 사항 이외의 나머지 업무는 허용하는 포괄주의(negative) 방식으로의 전환 필요

■ **기존 지원인력(위원회)과의 업무 조정 및 재설계를 통한 혼란 방지**

- 주요 쟁점
  - 정책지원관의 배치 현황을 보면 대부분이 상임위원회 전문위원실에 배치되어 운영되고 있어 실질적으로 전문위원에게 업무 지시를 받을 수 밖에 없는 구조임. 이에 따라 의원의 의정활동 지원이라는 법률상 업무 이외의 업무도 담당해야 할 가능성이 높음

- 전문위원은 의안에 대한 검토보고 업무를 수행하는 구조에서 상임위원회에 배치된 정책지원관이 성안 업무를 지원할 경우, 전문위원이 성안 작성과 해당 성안에 대한 검토보고를 동시에 수행해야 하는 모순이 발생함
- 개선방안
  - 의정활동 지원기구(사무기구), 지원인력(전문인력, 정책지원관)의 업무를 명확히 구분할 필요가 있음
  - 정책지원관의 배치를 상임위원회를 제외한 의회사무기구 혹은 의장 직속으로 정하는 방안을 검토하되, 이 역시 지방의회의 특성에 맞게 자율적으로 결정할 수 있는 기회를 제공해야 함

### 3 정책지원관의 전문성 확보 방안 모색

- 주요쟁점
  - 현재 지방공무원으로 임용되는 정책지원관의 임용요건을 보면 경력요건을 충족토록 하고 있음
  - 신규 도입된 정책지원관으로 대규모의 신규 채용이 이루어지고 있는 만큼 공직사회 및 지방의회에 대한 전반적인 이해 및 전문성이 부족한 인력이 유입되는 경우 발생 가능
- 개선방안
  - 정책지원관은 의정활동을 지원할 수 있는 전문인력이기 때문에 그만큼 전문성이 담보되어야 함
  - 이에 따라 기존의 경력요건 뿐만 아니라 학위조건을 동시에 규정하여 전문성을 지닌 우수한 인재를 채용할 수 있는 방안 모색 이필요함
  - 정책지원관을 포함한 의회사무기구 소속 직원의 직무역량강화와 재교육을 위한 독자적인 교육체계와 전담기구를 마련할 필요가 있음

#### [ 참고문헌 ]

- 류춘호. (2022). 지방의회 전문성 강화와 임기제 공무원 인사 관리전략. 「한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집」, 391-434.
- 박순종·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」, 27(3): 61-89.
- 박순종. (2021). 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안. 「한국지방자치학회보」, 33(2): 119-145.
- 박순종. (2022). 지방의회 정책지원 전문인력 도입과 과제. 「공공정책」, 198: 14-16.
- 안성수·정세영. (2021). 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안: 경상남도의회를 중심으로. 「정책개발연구」, 21(1): 193-217.

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