

지방의정 브리프

지방의회 의원연구단체의 성공적 운영을 위한 제언

주희진(한국지방행정연구원 부연구위원)



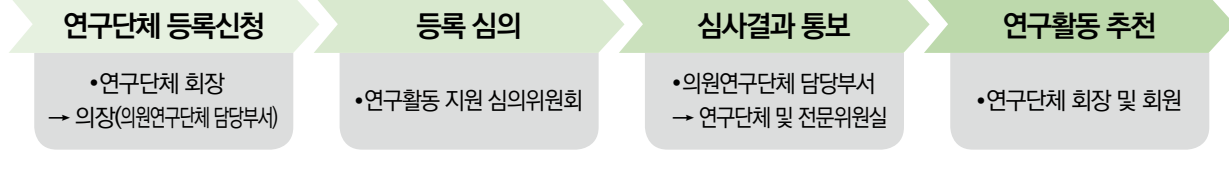
I. 들어가며

- **행정안전부는 2020년부터 지방의회의 역할 및 기능 강화를 위해 지방의회 의원정책개발비 항목 신설**
 - 국회의원들의 입법활동을 지원하기 위해 2005년부터 시행된 '입법 지원 및 정책개발비' 제도가 지방의회 의원들에게까지 적용된 것임
 - 이에 지방의회 의원정책개발비 항목 신설로 모든 지방의회 의원 1인당 최대 500만 원 범위 내에서 입법 및 정책기능 강화를 위해 경비를 사용할 수 있게 됨
 - 행안부는 정책개발비를 의원 개인이 아닌 지방의회에 등록된 연구단체를 대상으로 지원하도록 하고, 지원 용도를 연구 단체의 정책개발을 위해 필요한 연구용역비로 제한함
 - 의원연구단체의 활동을 통하여 전문가 등을 통한 지역현안에 대한 객관적인 조사와 분석에 기초한 연구결과물과 이에 따른 신뢰성 확보, 또한 이를 통한 관련 정책 개발의 근거로 활용할 수 있다는 점에서 강점을 가지는 반면, 연구용역비는 많은 예산이 소요되는 사업이니만큼 연구용역의 남발에 대한 경계 및 그 결과가 실제 지역의 문제해결에 이바지할 수 있도록 하는 장치 마련이 필수적임
- **의원연구단체의 활동은 지방의원의 다양한 역량을 향상시킬 수 있는 방안으로 제시됨**
 - 지방의원의 의원연구단체는 지역사회에서 발생하는 다양한 문제와 수요에 대응하기 위하여 정책문제를 발굴하고, 대안을 모색할 수 있다는 측면에서 지방의원의 역량을 강화시킬 수 있는 방안임
 - 정책연구용역이나 각 분야의 전문가 등과의 토론회 등을 통하여 입법역량과 정책역량 획득·증대에 기여할 수 있으며,
 - 다양한 공청회 등을 통하여 주민을 대표하는 대의역량을 발휘할 수 있는 장치가 마련될 수 있음

II. 지방의원의 의정역량 강화를 위한 지방의원 의원연구단체

- **지방의원은 지방의회의 기능을 수행하고, 직무성과를 창출할 수 있는 지식, 기술, 능력 등을 갖추고 있어야 함**
 - 여기서 말하는 직무성과 창출을 위한 지식, 기술, 능력 등을 총괄하는 개념을 광범위한 의정역량으로 볼 수 있음
 - 지방의회의 주요 기능으로는 주민대표기능, 입법기능, 심의·의결기능 및 행정감사기능 등이 있으며, 이를 수행하기 위하여 지방의원에게 요구되는 역량으로는 대의역량, 입법역량, 정책역량 및 행정관리역량 등이 요구됨
 - 대의역량 : 주민을 대표하여 주민의 의사를 이해하고, 소통하는 역량
 - 입법역량 : 자치입법을 착안하고 제도화할 수 있는 역량
 - 정책역량 : 주민들로부터 위임된 의정책임을 수행하는데 필요한 절차, 기술 및 지식 등을 갖고 지방정부의 정책성과를 향상시킬 수 있는 능력
 - 행정관리역량 : 지방의회가 지방자치단체의 장이 집행하는 행정사무, 예산 등을 감시하고 비판하는 능력
- **의원연구단체는 의정발전과 관련된 입법활동 및 정책개발 등에 대한 연구활동을 목적으로 구성됨**
 - 지방의회 의원정책개발비가 신설된 이후 의원연구단체는 전국 지방의회에서는 지방의원들의 대표적인 의정활동으로 급부상하고 있음
 - 의원연구단체의 주요 연구활동 범위는 각 조례 등에서 정하고 있으며, 대체로 정책연구용역, 정책연구 및 개발 관련 세미나·토론회·공청회 등으로 구성되고 있음
- **광역의회 의원연구단체 구성·운영 현황**
 - 의원연구단체는 특정의 관심분야에 관한 조례입법과 시장의 발전을 위한 연구 및 정책개발 등을 목적으로 지방의회에 등록된 단체를 의미하며, 의원이 소속 상임위원회를 초월하여 관심 있는 분야에 관한 연구를 수행할 수 있도록 하여 의원의 정책개발 및 입법활동 활성화를 목적으로 함
 - 의원연구단체는 특정의 관심분야에 관한 조례입법과 시장의 발전을 위한 연구 및 정책개발 등을 목적으로 지방의회에 등록된 단체를 의미하며, 의원이 소속 상임위원회를 초월하여 관심 있는 분야에 관한 연구를 수행할 수 있도록 하여 의원의 정책개발 및 입법활동 활성화를 목적으로 함
 - 의원연구단체에 관한 사항은 이를 규정하고 있는 조례 등에 따라 내용은 상이하나, 대체로 구성과 등록, 등록취소, 운영 및 심의내용 등에 관한 사항이 명시되어 있음

〈그림 2〉의원연구단체 구성 절차



※ 출처: 경기도의회 사례를 참조하여 연구자 작성

- 광역의회의 의원연구단체는 조례(12곳), 규칙(2곳) 및 규정(3곳) 등에 의하여 근거하고 있으며, 2022년 6월 9일 기준으로 광역의회의 의원연구단체 현황은 아래 <표 1>과 같음

〈표 1〉광역의회 의원연구단체 운영 현황

| 구 분 | 조례 | 의원연구단체 수 |
|-----|-----------------------------------|----------|
| 서울 | 서울특별시의회 의원 연구단체 구성 및 지원 조례 | 15 |
| 부산 | 부산광역시의회 의원연구단체 구성 및 지원 조례 | 13 |
| 대구 | 대구광역시의회 의원연구활동 지원에 관한 규정 | 4 |
| 인천 | 인천광역시의회 의원연구단체 구성 및 운영 조례 | 13 |
| 광주 | 광주광역시의회 의원 연구단체 구성 및 지원 규정 | 7 |
| 대전 | 대전광역시의회 의원연구회 구성 및 지원 조례 | 6 |
| 세종 | 세종특별자치시의회 의원 연구모임에 관한 규칙 | 4 |
| 울산 | 울산광역시의회 의원연구단체 구성 및 지원 조례 | 13 |
| 제주 | 제주특별자치도의회 의원연구단체 구성 및 지원 조례 | 14 |
| 경기 | 경기도의회 연구활동 지원·운영 조례 | 33 |
| 강원 | 강원도의회의원 연구회 지원 조례 | 10 |
| 충북 | 충청북도의회 연구단체 구성 및 운영 조례 | 2 |
| 충남 | 충청남도의회 의원 연구모임 구성 및 운영에 관한 규정 | 2 |
| 전북 | 충청북도의회의원 연구단체 구성 및 운영 조례 | 8 |
| 전남 | 전라남도의회의원 연구활동 지원 조례 | 8 |
| 경북 | 경상북도의회 정책연구위원회 및 의원연구활동 지원에 관한 조례 | 3 |
| 경남 | 경상남도의회 의원 연구단체 지원 규칙 | 12 |

※ 2022년 6월 9일 현재를 기준으로 지방의회 홈페이지 게시 현황 등을 참고하여 연구자가 작성

III. 의원연구단체의 성공적 운영을 위한 개선방안

1. 연구 성과물에 대한 신뢰성 제고

1) 의원연구단체 연구결과에 대한 외부 전문가 심사 고려

■ 문제점

- 의원연구단체는 주로 정책연구용역 등을 발주하는 형태로 연구가 이루어지는데, 외부 전문가에 의하여 이루어진 연구 결과를 지방의회 차원에서 평가하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일임
- 이에 따라 일부 연구에서는 당초 계획과 달리 부실한 연구결과가 도출되는 등의 문제 발생

■ 개선방안

- 해당 과제가 당초의 목적을 달성하기 위해서는 적절한 과제관리와 더불어 정책연구의 결과에 대한 객관적이고 전문적인 평가가 필수적으로 이루어져야 함
- 이를 위하여 의회 내부에 연구용역 심의를 위해 외부전문가 등으로 구성된 연구관리심의위원회 등을 구성할 필요가 있음

2) 의원연구단체의 연구결과 검증을 위한 정책지원관 활용

■ 문제점

- 의원연구단체에 대한 운영·지원은 주로 1명 내지 2명의 담당 공무원을 통하여 수행되고 있음
- 그러나 <표 1>과 같이 의회 내 연구단체는 적게는 2개에서 10개 이상 운영되는 경우도 있으며, 이러한 가운데 소수의 담당 공무원이 의원연구단체에서 이루어지는 다양한 연구활동의 내용과 질을 검토하기에는 현실적인 한계가 있음

■ 개선방안

- 개정된 「지방자치법」에서는 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력(정책지원관)을 둘 수 있도록 하였음(제41조)
- 정책지원관은 지방의회 의원들의 의정활동을 지원하기 위하여 도입되었으며, 「지방자치법 시행령」 제36조에 따르면 정책지원관은 지방의회 의원의 의정자료 수집·조사·연구 등의 업무를 수행하며, 구체적인 직무범위는 조례로 정할 수 있음
- 이에 따라 입법활동 및 정책개발 등을 위한 연구활동인 의원연구단체의 결과에 대한 검증 등은 정책지원관의 업무 범위 안에 속하는 것으로 볼 수 있을 것임

3) 용역 참여자에 대한 철저한 검증

■ 문제점

- 다양한 지역문제를 해결하기 위하여 의원연구단체를 비롯하여 지방의회 차원에서 많은 연구용역이 수행되고 있음
- 이와 함께 연구용역의 남발 문제도 함께 제기되고 있으며, 특히 일부 사례에서는 연구용역업체의 전문성 등에 대한 철저한 검증 없이 소위 '인맥'을 통한 연구몰아주기의 행태가 나타나기도 함

■ 개선방안

- 용역 참여자(연구용역업체 등) 선정 기준을 마련하고 이에 대한 검증 절차를 마련해야 할 것임
- 또한 의회 내부 차원에서 정기적으로 용역 참여자에 대한 정기평가 등을 수행하여 불성실한 용역업체를 사전에 차단하여 연구성과의 질을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요함

2. 정책화 등 연구성과의 활용촉진 장치 마련

1) 의원연구단체 연구성과를 환류장치 마련

■ 문제점

- 연구활동에 대한 결과에 대해서는 기한 내 결과보고서를 제출, 이에 대한 위원회 심사를 거쳐도록 하고 있음
- 그러나 활동이 종료된 연구단체에 대한 심사는 형식적인 수준에서 활동 결과만을 보고하는 형태로 이루어지는 경우가 대부분이며, 연구 성과물의 환류 혹은 활용 여부는 해당 연구단체에 속한 의원의 개인적 판단 영역으로 넘어갈 수밖에 없음

■ 개선방안

- 연구단체의 결과물이 어떠한 방식으로든 의원의 의정활동의 각 영역에 활용될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있음
- 혹은 연구단체의 활동이 형식적인 교육이나 토론회 등에서 그치는 것이 아닌 실질적으로 입법활동 및 정책개발에 연계될 수 있는 장치의 마련 여부까지 연구활동 계획 단계에서 철저하게 확인할 필요가 있음

2) 성과를 공유·확산을 위한 「(가칭)의정연구관리시스템」 구축

■ 문제점

- 현재의 의원연구단체에서 수행된 다양한 결과물은 개별 의회에서 홈페이지 게시 등의 방식으로 공개하거나 혹은 공개되지 않는 경우도 있음
- 또한 연구결과물이 개별적으로 공유되고 있어 유사한 연구에 대하여 여러 지방의회에서 중복된 연구가 수행됨에 따라 비효율성이 발생하기도 하며, 심지어 동일한 의회 내에서도 의원연구단체 간의 정보공유 부족으로 유사한 내용의 연구가 진행되기도 함

■ 개선방안

- 유사연구의 중복 문제를 해결하고 연구성과물의 공유를 통한 정책연구의 질을 증대시키기 위하여 「(가칭)의정연구관리 시스템」을 구축할 필요가 있음
- 정책연구관리시스템(prism)과 같이 광역·기초의회의 의원연구단체에서 수행되는 다양한 연구성과물을 공유할 수 있는 누구나 접근 가능한 시스템으로 통하여 중복연구를 방지하고, 연구의 질 제고 및 더 연구결과의 활용성을 높일 수 있는 방안을 모색할 수 있음

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