

의정활동 성과를 통해 본 정책지원관 도입의 제도적 효과 : 경상북도의회를 중심으로*

김경일** · 김정도***

• 요 약 •

이 연구는 지방의원의 의정활동 지원을 위해 2022년부터 도입된 정책지원관 제도의 효과를 의정활동 성과를 중심으로 분석한다. 성과평가 지표로는 조례안 발의, 예산안 심사, 행정사무감사, 도정질문, 서류제출요구 등을 활용했다. 분석 대상은 경상북도의회로 하였으며, 정량적 분석과 함께 회의록 등을 통한 내용 분석도 동시에 수행했다.

이 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 조례안은 정책지원관 제도 도입 이후 의원 발의가 급증했으며, 경북의 지역적 여건과 현실을 반영한 전국 최초 조례가 다수 제정되었다. 다만 조례의 양적 증가 이면에는 집행부 위임입법 증가와 같은 역기능도 확인됐다. 둘째, 행정사무감사는 시정·처리, 건의·촉구 건수가 크게 늘어났고, 현장중심성이 강화되었으며 감사 방식도 한층 다양화된 것으로 나타났다. 셋째, 예산안 심사와 도정질문은 정량적 변화는 확인할 수 없었다. 마지막으로, 서류제출요구는 매우 활성화 되고 있으며, 이는 향후 지방의회 심의기능 강화와 대집행부 견제·감시의 효율성을 높이는 역할을 할 것으로 기대된다. 전반적으로, 정책지원관 제도 도입은 경상북도의회 의원들의 의정활동 성과를 증대시키는 동시에, 의회 역량 강화와 전문성 향상에도 기여한 것으로 평가된다. 다만, 이 연구는 분석 대상을 경상북도의회로 한정하고, 시간적으로도 제도 도입 초기 단계의 분석으로서 본 연구 결과를 전국 광역시도 의회의 정책지원관 도입의 제도 효과로 일반화 하는데는 한계가 있다. 그럼에도 본 연구는 유사한 의회 운영 조건을 가진 다른 지방의회에서 정책지원관 제도와 관련된 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

주제어 : 정책지원관, 의정활동 성과평가, 조례, 행정사무감사 및 도정질문, 서류제출요구

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5B5A1 7044262).

** 영남대학교 행정학과 박사수료 : 제1저자

*** 경상북도의회사무처 : 교신저자

I. 서론

2021년 1월, 지방자치 부활 30년 만에 「지방자치법」이 전부 개정되었다. 개정된 지방자치법은 지방의회의 역량과 전문성을 강화하는 규정을 포함하고 있는데, 그 가운데 하나가 지방의회 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여하는 것이고, 다른 하나는 지방의회의 의정활동 전문성을 높이기 위해 정책지원 전문인력을 의원 정수의 1/2 범위 내에서 채용할 수 있도록 한 것이다.¹⁾ 특히, 정책지원 전문인력의 도입은 지방의회의 전문성 향상은 물론 행정부를 효과적으로 견제하는 데 중요한 전환점이 될 것으로 예상되고 있다.²⁾

그동안 지방의회 전문성 강화를 위해 지방의원의 의정활동을 지원하는 보좌 인력을 도입하자는 의견이 학계를 중심으로 지속적으로 제기되어 왔지만, 번번이 받아들여지지 않았다. 일부 광역의회에서는 정책보좌관제 도입을 여러 차례 시도했으나, 대법원은 자치법령상 근거가 없다는 이유로 무효 판결을 내렸고, 이로 인해 제도 도입은 계속 무산되었다(박순중·박노수 2014). 그러던 중 2021년 지방자치법 전면 개정을 통해 마침내 지방의회의 정책지원 전문인력 충원을 위한 법적 근거가 마련된 것이다. 현재 정책지원 전문인력은 ‘정책지원관’이라는 명칭으로 법제화되었으며(지방자치법 시행령 제36조), 2022년 하반기부터 본격적으로 시행되고 있다.

이 연구는 2022년부터 새롭게 도입된 정책지원관 제도의 운용 현황을 살펴보고, 정책지원관 도입의 제도적 효과를 의원의 의정활동 성과를 중심으로 분석한다. 분석 대상은 경상북도의회이며, 성과평가 지표로는 정책지원관의 주요 직무인 조례 제·개정 지원, 예산심사 지원, 행정사무감사, 도정질문 및 5분 자유발언 지원, 그리고 서류제출요구 등을 활용한다. 분석은 경상북도의회 홈페이지에 게시된 의안처리 통계, 업무분장 자료, 의정활동 총람 및 결과보고서, 도정질문 추진상황 보고서, 각종 회의록 자료 등을 통해 성과평가 지표들에 대한 정량적 분석과 함께 내용 분석도 병행하여 살펴본다. 한편 정책지원관 현황에 대한 기본 자료는 행정안전부 등을 활용한다. 조례 현황 등 법령 관련 자료는 국가법령정보시스템(<https://www.law.go.kr>)과 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>)을

1) 정책지원 전문인력은 충원시 일시선발에 따른 재정 및 행정부담 등을 고려하여 2022년까지는 지방의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년까지는 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위로 연차적으로 도입하기로 했다. 그러나 각 지방의회의 사정에 따라 그 이후에도 정책지원관 충원이 이루어졌다.

2) 2021년 지방자치법 전면개정(22.1.13 시행)을 통해 지방의회 권한 강화와 함께, 지방의회의 책임성을 높이는 규정들도 다수 신설된다. 대표적인 신설 규정으로는 의원 겸직 금지 대상의 구체화 및 겸직 신고 내역 공개 의무화(법 제43조), 윤리특별위원회 설치 의무화(법 제65조) 및 윤리심사자문위원회 설치(법 제66조), 의회 의정활동 등 정보 공개 의무 강화(법 제26조)에 관한 사항 등이 있다.

참조한다.

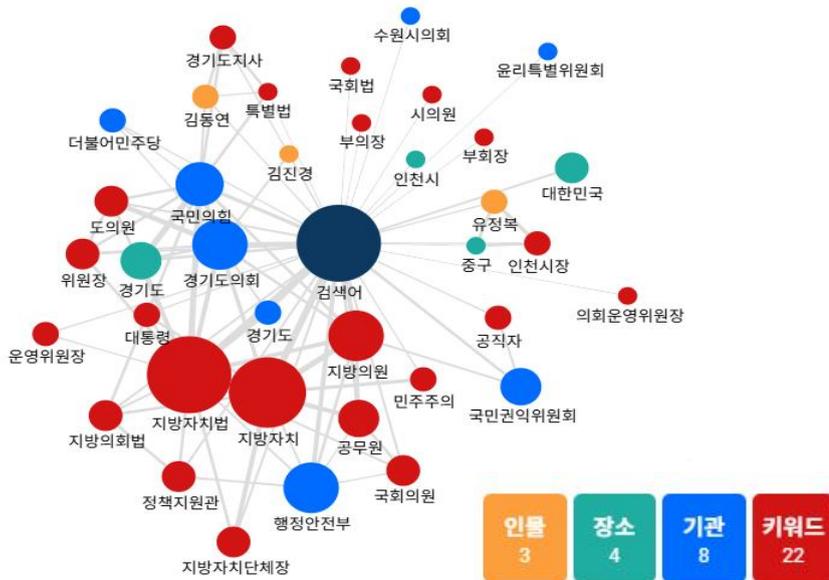
이 글의 구성은 다음과 같다. 제2장은 정책지원관 제도에 대한 이론적 논의와 선행연구를 검토한다. 제3장은 성과분석을 위한 분석틀을 제시한다. 제4장은 실증적 분석을 실시한다. 제5장은 연구결과를 요약하고, 연구의 한계와 향후 연구에 대해 언급한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 정책지원관제도의 운영현황

1) 정책지원관 제도의 주요 내용

지방자치법 전부 개정을 통해 2022년부터 도입된 정책지원관 제도는 지방의회의 역량 강화와 의원 전문성 향상에 기여할 것이라는 기대감 속에 언론의 주목을 받았다. 아래 <그림 1>은 국내 최대의 기사 DB 빅데이터 뉴스 분석 서비스인 빅카인즈(Bigkinds)에서 2022년 1월부터 2024년 12월 5일까지 약 3년 동안 "지방의회"를 검색어로 하여 키워드 관계도 분석을 진행한 결과이다.



<그림 1> 지방의회를 검색어로 했을 때 관계도 분석(22.1.1~24.12.5)

관계도 분석결과, 붉은 색으로 표시된 22개의 키워드 중 1위는 “지방자치법”(가중치 34), 2위는 “지방자치”(가중치 32), 3위는 “지방의원”(가중치 21), 4위는 “공무원”(가중치 14)이며, 공동 5위는 “정책지원관”, “지방의회법”, “위원장”(가중치 11)으로 나타났다. 지방자치법 개정 내용을 비롯하여 자치분권 실현과 지방의회 권한 강화를 위한 지방의회법 개정, 그리고 지방의원을 지원하는 정책지원관의 역할 및 기대 등이 이 언론의 주된 관심 이슈로 나타났다.

한편, <그림 2>와 같이 지방의회를 키워드로 하여 연관성 분석을 한 결과 또한 많은 시사점을 제공한다. 연관성 분석 결과, 앞서 살펴본 관계도 분석과 마찬가지로 ‘지방자치법’이 가중치 1위(가중치 16.34, 키워드 빈도수 88)를 차지한다. 2위는 “예산편성권”(가중치 12.67, 키워드 빈도수 35), 3위는 “인사권”(가중치 9.55, 키워드 빈도수 100), 4위는 “조직권”(가중치 8.31, 키워드 빈도수 43) 순으로 나타났다.



<그림 2> 지방의회를 검색어로 했을 때 연관성 분석(22.1.1~24.12.5)

연관성 분석 또한 지방의회 독립성 강화를 위한 지방자치법 개정, 예산권, 조직권 등이 중요한 이슈로 부각되고 있음을 확인할 수 있으며, 이들 이슈가 향후 지방의회 발전을 위한 주요 개선 사항임을 시사하는 부분이다. 한편, 정책지원관과 관련성이 높은 연관어인 ‘전문성’은 10위(가중치 5.31, 키워드 빈도수 27), ‘정책지원 전문인력’은 22위(가중치 2.4, 키워드 빈도수 9)를 기록해 낮은 순위지만, 언론의 지속적인 관심을 받고 있음을 확인할 수 있다. 그렇다면 2021년 지방자치법 전부 개정을 통해 그 법적 근거를 마련한 정

책지원관의 직무와 직급 그리고 신분은 어떻게 되는가? 「지방자치법」과 「지방자치법 시행령」을 통해 정책지원관 관련 내용을 살펴보면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책지원관 관련 법령 및 주요 내용

주요 내용	근거 법령 및 내용
근거	「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) 제1항
명칭	「지방자치법 시행령」 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) 제3항 ▶ 정책지원전문인력의 명칭은 ‘정책지원관’으로 함
직무	「지방자치법 시행령」 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) 제1항 ▶ 의정자료 수집·조사·연구, 「지방자치법」 제47조~제52조 및 제83조 규정과 관련된 의정활동 지원
도입규모	「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) 제1항 ▶ 의원정수의 1/2 범위 이내
직급	「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조((의회사무기구의 설치기준 등) 제5항 ▶ 광역의회 6급 이하, 기초의회 7급 이하(기구정원규정 § 15 ⑤)
신분	「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) 제2항 ▶ 정책지원관의 신분은 지방공무원으로 규정

출처: 「지방자치법」 및 「지방자치법 시행령」 관련 내용 발췌

<표 1>에서 보듯이, 정책지원 전문인력의 도입 근거는 「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력)에 두고 있다. 이 조항에 따르면, 지방의회는 지방의원 정수의 2분의 1 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. 또한, 같은 법 시행령 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) 제3항에 따라 정책지원 전문인력의 공식 명칭은 ‘정책지원관’으로 규정하고 있다.

정책지원관의 직무는 법 시행령 제36조 제1항에 따라 지방의회 의원의 의정자료 수집, 조사, 연구를 비롯해 지방자치법 제47조부터 제52조, 제83조와 관련된 의정활동을 지원하는 것이다. 정책지원관의 배치 및 직급은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항에 근거한다. 법 제41조 제1항에 따라 정책지원 전문인력은 의회사무기구(위원회)를 포함하며 혼합형 배치도 가능)에 배치되며, 시·도의 경우 6급 이하, 시·군·구의 경우 7급 이하로 임명할 수 있다. 단, 제주도는 정책지원관 제도 대신 「제주특별법」에 따라 정책연구위원(지방 5급) 제도를 운영하고 있다.

정책지원관의 신분은 법 제41조 제2항에 따라 지방공무원으로 규정되며, 직급, 직무,

임용 절차 등 운영에 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 또한, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항 및 제6항에 따라 일반임기제 뿐 아니라 일반직 공무원으로도 채용할 수 있다. 정책지원관은 별정직으로 임용이 불가하다는 점에서 국회의원의 비서관 및 보좌관과는 구별된다.

2) 정책지원관 운영 현황

아래 <표 2>는 광역시도의회 의원 정책지원관 운영 현황이다.

<표 2> 정책지원 전문인력 운영 현황(23.12.31.기준)

구분	의원정수	정책지원관 정원	현원(*23.12.31. 기준)			현원 비율 (정원대비)	신분		배치 형태		
			계	직급			일반직	임기제	사무처	위원회	혼합형
				6급	7급						
합계	832	413	405	302	103	98.06%	18	387	124	219	62
서울	112	56	55	55	-	98.20%	-	55	55	-	-
부산	47	23	23	9	14	100%	4	19	23	-	-
대구	33	16	16	10	6	100%	8	8	0	16	-
인천	40	20	19	19	-	100%	-	19	-	19	-
광주	23	11	11	11	-	100%	-	11	-	11	-
대전	22	11	11	11	-	100%	-	11	-	11	-
울산	22	11	11	8	3	100%	3	8	11	-	-
세종	20	10	10	10	-	100%	-	10	10	-	-
경기	156	78	77	77	-	98.70%	-	77	-	77	-
강원	49	24	24	24	-	100%	-	24	-	24	-
충북	35	17	17	17	-	100%	3	14	-	17	-
충남	48	24	24	-	24	100%	-	24	-	24	-
전북	40	20	20	10	10	100%	-	20	-	20	-
전남	61	30	30	-	30	100%	-	30	-	-	30
경북*	60	30	25	21	4	83.30%	-	25	25	-	-
경남	64	32	32	20	12	100%	-	32	-	-	32

출처: 행정안전부 “정책지원 전문인력 운영 가이드라인(2024)” 바탕으로 재구성

* 제주특별자치도는 정책지원관 대신 「제주특별법」상 정책연구위원 제도 운영(지방 5급)

<표 2>에 따르면, 2023년 12월 말 기준 제주도를 제외한 16개 광역시도의회 의원 정책지원관 정원은 총 413명이며, 이 중 405명이 충원되어 충원률은 98.06%로 나타났다. 직급별 현황을 보면, 6급이 74.57%, 7급이 25.43%를 차지한다. 지역별로 살펴보면, 6급만

채용한 지역은 서울, 인천, 광주, 대전, 세종, 경기, 강원, 충북으로 총 8곳이며, 6급과 7급을 함께 채용한 지역은 부산, 대구, 울산, 전북, 경북, 경남으로 총 6곳이다.³⁾ 반면, 7급만 채용한 지역은 충남과 전남 2곳이다.⁴⁾

정책지원관의 신분은 임기제가 95.56%로 대부분을 차지하고 있으며, 시도별로 보면 서울, 경기를 비롯한 12개 광역시도는 임기제로만 충원하고 있고, 부산, 대구, 울산, 충북 4개 시도의회는 일반직과 임기제가 혼합되어 있는 경우이다.

배치형태의 경우 사무처형, 위원회형, 혼합형으로 나눌 수 있다. 행정안전부의 정책지원 전문인력 운영 가이드라인(2024)에 따르면, 사무처형은 사무기구 내 별도 부서(팀)에 배치해 관리하는 형태이고, 위원회형은 위원회 내 전문위원실에 배치해 전문위원이 관리하는 형태이다. 혼합형이란 정책지원 일부는 위원회에 배치하고, 일부는 사무처에 배치해 관리하는 형태이며, 복무의 경우 정책 지원활동에 대해서는 의원의 지시를 따르되, 근무 상황, 성과관리, 기타 일반적인 사무는 사무처(국·과)장이 관리하는 형태이다. 광역시도의회별 현황을 보면, 사무처형은 서울, 부산, 울산, 경북, 세종 5곳으로, 의회사무처 내 정책지원(입법)담당관실 혹은 의사입법담당관에 정책지원관을 배치하고 있다. 위원회형은 9개 시도의회가 채택하여 가장 많이 운영되는 형태이며, 전남과 경남은 혼합형을 취하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁾

본 연구의 분석대상인 경상북도의회의 정책지원관 현황을 좀 더 자세히 살펴보면, 경상북도의회는 의원들의 의정활동 지원을 위해 정책지원관 채용 이전에도 입법정책관실에 임기제 직원 약 10명을 두고 있었다. 또한, 2020년 하반기부터 2021년 상반기까지 정책지원과 유사한 역할을 수행하는 시간선택제 직원 12명을 추가로 채용하여 의원들의 활동을 지원해 왔다. 정책지원관 명칭으로의 최초 채용은 2022년 6월에 이루어졌으며, 2023년 12월 기준으로 총 25명이 채용되었다. 이후, 경상북도의회는 2024년 8월에 5명을 추가로 증원하여 정원 30명을 모두 충원하게 된다. 초기 직급 분포를 보면, 2022년 6월 최

3) 경상북도의회는 2024년 8월 정책지원관 30명을 모두 충원했으며, 직급은 모두 6급으로 채용했다. 경상북도의회의 충원 인력을 위 <표>에 적용해 광역시도의회의 정원 대비 현원 비율을 계산해 보면, 현원 비율은 99.27%에 달하게 된다.

4) 충청남도의회는 2023년 말 기준으로 정책지원관의 직급이 모두 7급이었으나, 2024년도 제4회 충청남도의회 임기제공무원 임용시험 시행계획 공고(2024년 7월)에 따르면, 정책지원관으로 6급 6명과 7급 1명을 채용한 것으로 확인된다. 이는 타 시도의회와 비교해 상대적으로 낮은 7급 직급으로 인한 정책지원관의 유출 문제가 발생함에 따라, 이를 방지하기 위해 직급을 상향 조정한 것으로 보인다.

5) 한편, 윤정우·하병규(2024년)의 연구에 따르면, 2024년 3월 기준 전남과 경남의 정책지원관 배치 형태는 전문위원실 중심으로 이루어진 것으로 나타났다(윤정우·하병규, “지방의회 정책지원 전문인력의 운영 실태분석과 개선방안에 관한 연구: 광역의회 정책지원관을 중심으로,” 『한국지방자치학회보』 제125권, 2024, pp.35-56)

초 채용 시에는 6개 상임위원회별로 6급 직원 1명씩을 배치하고 나머지는 7급으로 채용했다. 그러나 이후 집행기관의 대응성 강화를 위해 정책지원관 전원(30명)을 임기제 6급으로 상향 조정했다.⁶⁾

경상북도의회의 정책지원관 배치는 제도 도입 이후 여러 차례 변경이 있었다. 2022년 하반기 제도 도입 초기에는 정책지원관을 상임위원회 내 전문위원실에 배치하였다. 이후 2023년 7월에는 의회사무처 내 입법담당관실에 두었으며, 2024년 1월부터는 정책지원관 전담 조직인 정책지원담당관실을 신설하여 배치 운영하고 있다.⁷⁾

2. 선행연구의 검토

의원의 의정지원 전문인력에 대한 연구는 지방의회 연구의 주된 주제 중 하나로, 제도 도입 이전부터 논의가 활발히 이루어졌다. 지방의회 전문성 강화를 위한 정책지원 인력의 필요성에 관한 연구(이정진·하혜영 2011; 이재필 2014; 류춘호 2017)가 주를 이루었고, 의회의 전문성 강화와 운영 효율화 방안에 대한 연구도 활발히 진행되었다(이정훈·김진윤 2010; 금창호·강신일 2014; 하혜영 2018; 이승철 2019; 안성수·정세영 2021).⁸⁾

한편, 과도기적 시점의 연구도 존재하는데, 박순중(2021)의 연구는 2021년 지방자치법 전면 개정으로 정책지원관 제도 도입이 확정된 시점에서, 2022년 제도 시행을 앞두고 정책지원 전문인력 도입의 주요 쟁점을 분석하여 차등분권의 관점에서 제도 설계 방안을 제안하고 있다. 이 연구는 행정안전부가 제도 시행을 위한 하위법령 정비를 추진하는 과정과 각 지방의회에서 독자적인 운영 방안을 모색하는 상황에서, 정책지원 전문인력 제도 설계와 관련된 다양한 쟁점과 대안을 다루고 있다.⁹⁾

6) 경상북도의회 회의록을 살펴보면, 정책지원관 제도 초기부터 의원들은 대집행부 견제 기능 강화를 위해 정책지원관의 직급을 6급으로 상향 조정할 것을 요구하고 있는 것으로 나타났다.(2022년 11월 17일 행정사무감사 의회운영위원회 회의록 참조).

7) 경상북도의회 회의록에서는 의원들이 정책지원관 배치문제와 지휘 체계의 문제도 제기하고 있음을 알 수 있다(2022년 11월 17일 행정사무감사 의회운영위원회 회의록 참조).

8) 이정진·하혜영, “지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』, 제267호, 2011; 이재필, “경상북도의회 정책보좌기능 강화를 위한 시론적 연구,” 『대구경북연구』, 제13권 제1호, 2014, pp.133-157; 류춘호, “지방의회의 전문위원제도와 정책보좌관제 도입에 관한 연구,” 2017년 한국 지방정부학회 학술대회 논문집 (2), 2017, pp.1-39; 이정훈·김진윤, “지방의회 의정기능의 실패와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제17권 제3호, 2010, pp.215-242; 금창호·강신일, “지방의원의 전문성 강화방안 지방의정센터의 설립을 중심으로,” 『한국거버넌스학회보』, 제21권 제2호, 2014, pp.369-387; 하혜영, “지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로,” 『국회입법조사처 현안분석』, 5, 2018; 이승철, “지방의회 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 전문성 강화를 중심으로,” 『한국자치행정학회보』, 제33권 제4호, 2019, pp.209-232; 안성수·정세영, “지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안: 경상남도의회를 중심으로,” 『정책개발연구』, 제21권 제1호, 2021, pp.193-217.

정책지원관 제도 도입 이후의 연구성과는 그 운영 기간이 2년 남짓으로 짧아 아직 많지 않다. 현재까지 연구성과를 보면 크게 두 가지 범주로 대별할 수 있다. 첫째, 운영상의 문제점을 살펴보고, 운영효율화를 위한 개선방안을 제시하는 연구이다. 이병헌(2023)의 연구는 지방의회 정책지원 전문인력 배치 및 성과평가의 문제점을 지적하고, 정책지원 인력의 독립된 부서 및 팀 운영과 성과평가는 자체적인 별도 기준에 따를 것을 제안하고 있다. 손경희(2023)의 연구는 정책지원관제도의 운영실태를 고찰하고, 제도 정착을 위한 방안을 모색한다는 점에서 이병헌의 연구와 유사성을 보이지만, 그 분석방법에 있어서는 주요 쟁점을 중심으로 중요도-만족도 조사를 실시하여 개선 과제를 도출한다는 점에서 차별성이 있다. 전영옥(2024)의 연구는 지방의회 정책지원관 제도의 운영실태를 제도 운영의 근거인 지방의회 자치법규를 중심으로 분석하고 있다. 윤정우·하병규(2024)의 연구는 전국 광역 지방의회를 중심으로 정책지원관 운영에 대한 이슈를 검토하고, 당사자인 정책지원관 및 의회 직원의 인터뷰 조사를 통해 효과적인 정책지원관 제도의 운영 방안에 대해 분석한다. 이 연구는 정책지원관 제도 발전을 위해 모호한 정책지원관 직무의 구체화, 효과적 배치 부서 및 의원별 배치 방법의 개선 필요성을 제시한다.¹⁰⁾

전지수(2023)의 연구는 제도 도입 초기 불분명한 정책지원관의 업무 범위의 문제를 다루고 있다는 점에서 운영상의 문제점을 다룬 연구에 포함될 수 있다. 이 연구는 지방의회 정책지원관과 소속위원회 전문위원 그리고 국회보좌직원의 공통점과 차이점을 살펴보면, 정책지원관 제도의 도입취지에 부합한 의정활동 지원이 갖는 구체적인 업무의 범위를 논리적으로 살펴보고자 하였다.¹¹⁾

둘째, 정책지원관 제도에 대한 만족도 조사 연구가 있다. 김용석·김태영(2023)의 연구는 입법활동, 예산활동, 견제·감시활동, 주민대표활동으로 구분해 기초의원과 광역의원 간 만족도 및 의정활동 만족도, 제도 개선 방안을 설문조사를 통해 실증적으로 비교 분석했다. 분석 결과, 지방의원들은 정책지원관 제도에 대해 과반이 만족하는 것으로 나타났다. 기초의원이 광역의원보다 더 높은 만족도를 보였다. 지원 역할별 만족도를 살펴보면, 입법활동에서의 만족도가 가장 높았고, 그 다음으로 견제·감시활동, 예산활동, 주민

9) 박순중, “지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안,” 「한국지방자치학회보」, 제33권 제2호, 2021, pp.119-145.

10) 이병헌, “지방의회 정책지원 전문인력 인사관리 쟁점과 개선방안,” 「한국자치행정학보」, 제37권 제2호, 2023, pp.43-62; 손경희, “지방의회 정책지원관제도 개선방안에 관한 연구,” 「한국지방자치연구」, 제25권 제3호, 2023, pp.41-64; 전영옥, “지방의회 정책지원관제도의 운영실태 분석: 지방의회 자치법규를 중심으로,” 「한국지방자치연구」, 제26권 제2호, 2024, pp.92-112.

11) 전지수, “정책지원관의 업무 범위와 정치적 중립성에 관한 입법적 과제,” 「입법학연구」, 제20권 제2호, 2023, pp.89-115.

대표활동 순으로 나타났다.¹²⁾

홍상우·김동욱·이대웅(2023)의 연구는 엄밀한 의미에서 만족도에 대한 연구는 아니지만, 정책지원관의 조직몰입을 제고하기 위해 조직몰입에 선행요인이 될 수 있는 직무만족, 기대불일치, 조직신뢰, 상사신뢰에 대해 다루었다는 측면에서 만족도 조사의 범주로 분류할 수 있다. 분석결과를 보면, 직무만족, 조직신뢰는 조직몰입에 정(+)의 영향을 미치며, 조직생활 및 대우에 대한 부정적 기대불일치는 조직몰입에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.¹³⁾

앞서 언급한 두 가지 범주 외에도, 지방의회 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 다양한 역할을 분류하고, 정책지원관들이 이들 역할에 대해 어떠한 우선순위를 설정하는지 분석한 연구도 있다(송현호·김경화·김민한, 2023). 송현호·김경화·김민한(2023)의 연구는 델파이 조사와 AHP를 통해 정책지원관의 역할을 크게 세 가지(정치적 대응성, 행정·정책적 역량, 정책 혁신가)로 구분하고, 정책지원관들이 이 중 정책 혁신가의 역할(이해관계자와의 협력체계 구축 및 정책의 옹호와 집행)을 우선순위에 두고 있다는 사실을 확인하였다. 본 연구는 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 역할에 대한 최초의 학술적 논의로서 의의를 가진다.¹⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 기존 연구들은 주로 운영상의 문제점과 개선 방안, 의원 만족도, 정책지원관의 직무 만족도, 그리고 직무 수행 우선순위와 같은 주제에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 정책지원관 도입에 따른 성과나 효과를 평가한 연구는 제도 도입 기간이 짧아 현재까지 거의 전무한 실정이다.

본 연구는 제도 도입 2년이라는 비교적 짧은 운영 기간으로 인해 의정활동 성과를 평가하는 데 어려움이 있지만, 지방자치법과 관련 조례에 명시된 정책지원관의 업무를 바탕으로 의원들의 의정활동 성과를 초기 단계에서 검증하고자 한다는 점에서 차별성을 가진다. 이를 통해 새롭게 도입된 정책지원관 제도가 의원의 의정활동 성과에 어떠한 기여를 했는지 실증적으로 살펴보고자 한다.

12) 김용석·김태영, “지방의회 정책지원관제도의 효과 분석,” 『한국지방행정학보』, 제20권 제3호, 2023, pp. 1-26.

13) 홍상우·김동욱·이대웅, “지방자치법 전부개정에 따라 신설된 정책지원관 제도의 효과 제고를 위한 연구: 조직몰입을 중심으로,” 『지방행정연구』, 제37권 제4호, 2023, pp.99-130.

14) 송현호·김경화·김민한, “지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구: 델파이 조사와 계층화 분석법을 중심으로,” 『지방정부연구』, 제27권 제3호, 2023, pp.109-134.

Ⅲ. 연구의 분석틀

의정활동 성과평가 지표에 대해서는 학자마다 약간씩 차이가 있지만, 아래 <표 3>의 박순중·이승모(2021)의 연구와 같이 조례 제·개정과 관련된 입법활동, 예산안 심의 활동, 행정사무감사 및 도정질문을 통한 견제·감시 활동, 그리고 청원 접수 및 수리와 관련된 주민 대표활동으로 분류할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

<표 3> 의정활동 성과평가를 위한 측정지표

평가분야	평가항목
입법활동	의원(위원회)발의 조례안 건수 및 비율, 수정가결 건수 및 비율
예산활동	예산안 심의·의결 건수, 당초예산안 수정율
견제감시활동	행정사무감사 및 조사활동, 시·도정 질문 건수
주민대표활동	청원 접수 및 수리, 주민의견수렴 및 청취

출처: 박순중·이승모(2021)

현행 「지방자치법 시행령」 제36조에서는 정책지원관의 직무를 “지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구와 지방자치법 제47조부터 제52조 및 제83조에 관련된 의정활동 지원”으로 명시하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지방자치법 제47조는 지방의회의결 사항으로 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산 심의와 관련된 사항이며, 제47조의 2는 인사청문회, 제48조는 서류 제출 요구, 제49조~제51조는 행정사무 감사·조사에 관한 사항이며, 제52조와 제83조는 의회규칙과 회의규칙에 관한 내용이다. 이러한 정책지원관의 직무 내용은 기존 연구에서 제시된 의정활동 성과평가 지표와 거의 동일하다 하겠다.

한편, 지방자치법 시행령 제36조 제2항은 정책지원 전문인력의 직무 범위와 관련된 세

15) 제도 도입 이전 지방의회 의정활동 성과 평가와 관련된 선행 연구로는 조선일, “지방의회 의정활동의 평가와 과제,” 「한국거버넌스학회보」, 제12권 제1호, 2005, pp.167-191; 유광호·박기관, “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」, 제17권 제2호, 2005, pp.23-43; 권영주, “지방의회의결의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 제21권 제3호, 2009, pp.5-32; 박기관, “광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로,” 「한국행정논집」, 제28권 제3호, 2016, pp.389-414; 박태현·박순중·강상원, “지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범이후 10년을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 제29권 제3호, 2017, pp.135-160; 박순중·이승모, “지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가,” 「한국지방자치학회보」, 제33권 제3호, 2021, pp.1-26 등이 있다. 평가 분야를 기준으로 살펴보면 연구자마다 측정 지표에 차이가 있지만, 대체로 입법 활동, 예산안 심사, 집행부 감시 및 견제 기능, 주민 대표 기능 등으로 구분할 수 있다.

부사항을 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 경상북도의회는 「경상북도 의회사무기구 설치 및 직원정수 조례」 제5조 제2항을 통해 정책지원관의 직무를 규정하고 있다. <표 4>에서 보듯, 경상북도 정책지원관의 직무는 첫째, 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산·결산 심의 지원, 둘째, 의원의 서류제출 요구서 작성 및 자료 취합·분석, 셋째, 행정사무 감사 및 조사 지원, 넷째, 도정질의 및 5분 자유발언 지원, 다섯째, 의원의 공청회, 세미나, 토론회 등 연구활동 지원 등이다.

<표 4> 경상북도의회 정책지원관 직무

<p>「경상북도 의회사무기구 설치 및 직원정수 조례」 제5조(정책지원관) ① 「지방자치법」 제41조제1항에 따라 사무처 또는 위원회에 정책지원관을 둔다.</p> <p>② 정책지원관은 소관 사무에 관하여 경상북도의회의원의 지휘를 받으며, 다음 각 호의 사무를 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원2. 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원3. 행정사무 감사 및 조사 지원4. 의원의 도정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원5. 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원6. 그 밖에 「지방자치법」 제47조부터 제52조까지와 제83조의 규정과 관련된 의정활동 지원 및 자료 수집·분석·조사 <p>③ 정책지원관은 제2항에 따른 사무 이외에 일반적인 사무에 대하여 사무처장의 지휘·감독을 받는다.</p>

경상북도의회 조례에 따른 정책지원관 직무 또한 <표 3>에 제시된 성과평가 측정 지표와 매우 유사하다는 것을 확인할 수 있다. 이에 본 연구에서는 지방자치법 및 경상북도의회 조례를 참조하여 첫째, 의원조례안 발의 조례안 건수 및 비율, 둘째, 예산안 수정(건수 및 금액),¹⁶⁾ 셋째, 행정사무감사 시정처리 및 건의·촉구 건수, 넷째, 도정질문 및 5분자유발언 발언 횟수, 다섯째, 서류제출요구 건수를 의정활동 성과평가 지표로 활용한

16) 예산 활동과 관련된 의정활동 성과 지표로는 예산안 심의·의결 건수를 들 수 있다(유광호·박기관, 2005; 권영주, 2009; 박순중·이승모, 2021). 하지만 예산안 심의·의결 건수는 의정활동 성과 평가 기준으로서 큰 의미를 가지지 않을 수 있다. 이는 예산안 심사가 주로 연말 본예산 심사와 당초 예산 변경을 위한 추가경정예산 심사로 이루어지며, 그 횟수가 매년 큰 변동이 없기 때문이다. 경상북도의회의 경우에도 본 예산 심사와 함께 매년 2~4회의 추가경정예산 심사가 정기적으로 이루어지고 있다.

다. 다만, <표 3>에 제시된 청원 접수 및 수리, 주민 의견 수렴과 청취는 정책지원관의 직접적인 지원 업무와 거리가 있어 분석 대상에서 제외하였다.

이 연구는 정책지원관의 직무를 기반으로 의원의 의정활동 성과를 정량적으로 측정하는 동시에, 경상북도의회 홈페이지에 공개된 각종 자료, 회의록, 의정활동 총람 및 보고서, 언론 보도 등을 활용하여 정책지원관 제도 도입 이후 의정활동에 대한 내용 분석도 함께 진행한다.

IV. 의정활동 성과 분석

1. 조례안

조례안 발의는 의원의 의정활동의 근간을 이루며, 지방의원의 입법성과를 나타내는 가장 중요한 지표다.

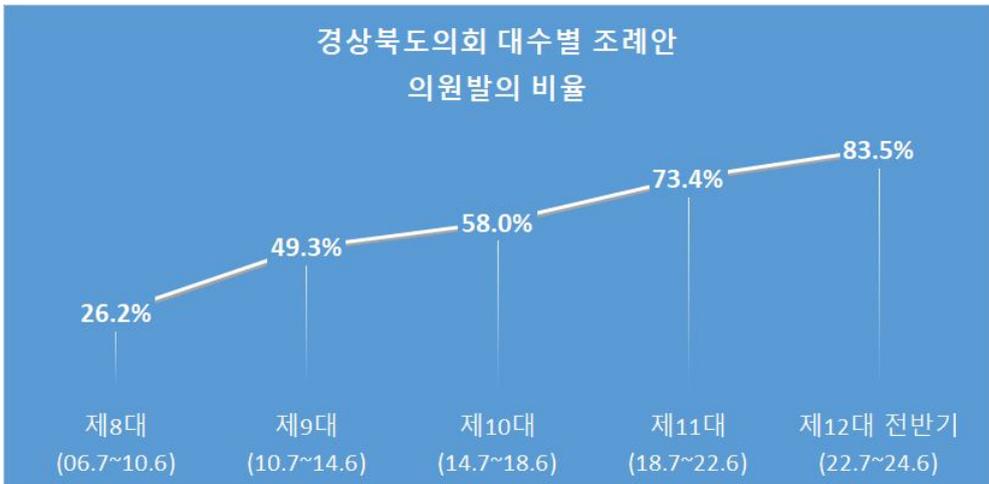
<표 5> 대수별 경상북도의회 의안 처리 실적(제8대~제12대 전반기)

의안종류 대수별	접수	처리 안건								폐기	
		계	조례안 (의원발의)	규칙안	예산안 결산	동의안 승인안	건의안	결의안	기타안		청원
제12대 전반기 (22.7~24.6)	656	640	401 (335)	4	21	98	3	32	81	0	-
제11대 (18.7~22.6)	1,131	1,131	658 (483)	21	41	159	6	66	179	1	32
제10대 (14.7~18.6)	882	872	543 (315)	8	35	79	2	62	143	-	10
제9대 (10.7~14.6)	583	574	359 (177)	6	29	45	4	36	93	2	9
제8대 (06.7~10.6)	458	458	286 (75)	6	34	42	8	21	61	-	7

출처: 경상북도의회 의안통계(<https://council.gb.go.kr/kr/bill>)를 바탕으로 작성

〈표 5〉는 경상북도의회의 대수별 의안 처리 현황으로, 경상북도의회 의안 통계시스템에 게시된 제8대 의회부터의 변화를 나타낸 것이다. 먼저, 조례안 처리 실적은 제8대 286건, 제9대 359건, 제10대 543건, 제11대 658건으로 대수가 거듭될수록 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 전반기를 마친 제12대 의회의 경우에도 이미 401건의 조례안을 처리하여 역대 최대 조례안 발의 추세를 이어갈 것으로 예상된다. 조례안 처리 현황에서 주목할 점은 의원(위원회 발의)발의 비율이다. 아래 〈그림 3〉에서 보듯, 제8대는 조례안의 의원발의 비율이 26.2%에 불과했으나, 제9대 49.3%, 제10대 58.0%, 제11대는 73.4%로 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히, 정책지원관 제도가 도입된 제12대 전반기에는 의원 발의 비율이 무려 83.5%에 달하고 있다.

또한, 〈표 5〉를 통해 정책지원관 제도가 도입된 제12대 의회(전반기) 이후, 예산·결산안, 동의·승인안, 건의·결의안 등 다양한 의안 처리 실적이 이전 의회에 비해 증가했음도 확인할 수 있다. 이는 전반적으로 정책지원관 도입 이후 의회의 의안 처리 활동이 활성화되고 있다는 점을 간접적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.



〈그림 3〉 경상북도의회 대수별 조례안 의원발의 비율

한편, 아래 〈표 6〉에서 보듯, 의원 조례 발의 건수를 정책지원관 제도 도입 전후 시기를 기준으로 연도별로 비교하면, 그 증가 추세를 더욱 분명하게 확인할 수 있다. 경상북도의회의 의원 발의 비율은 2018년 56.0%에서 2022년 75.7%, 2024년 85.2%로 증가하며, 가파른 상승세를 보인다.

정책지원관 제도 도입 이후, 전국 최초 조례 제정이 증가한 것도 주목할 만하다. 제11대 경상북도의회(2018년 7월~2022년 6월)의 전국 최초 제정 조례는 소방공무원 정신건강증진 조례(2021년 4월), 교육청 체육복지 조례(2022년 1월), 교육청 사립유치원 교원 복지 조례(2022년 1월) 등 서너 건에 불과했다. 그러나 제12대 의회(2022년 7월 이후)에서는 전국 최초 조례가 급증했으며, 그 분야와 종류도 매우 다양해졌다. 예를 들어, 경상북도 공공기관 ESG 경영 지원 조례(2023년 7월), 경상북도교육청 마약류 및 약물 오남용 예방 교육 지원 조례(2023년 7월), 장애인 드론 교육훈련 지원 조례(2023년 10월), 로컬크리에이터 육성 및 지원 조례(2024년 2월), 전통발효식품 산업 육성 및 진흥 조례(2024년 5월), 근현대문화 유산의 보존 및 활용 조례(2024년 7월), 경상북도교육청 한자 교육 지원 조례(2024년 11월) 등 다양한 분야에서 전국 최초의 조례가 제정되었다.

〈표 6〉 정책지원관 제도 도입 전후 연도별 조례안 발의 현황

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (12월 5일 기준)
전체 조례안	100	160	169	195	148	204	244
의원발의 조례안	56 (6)	115 (8)	128 (5)	152 (11)	112 (11)	157 (5)	208 (8)
의원발의 비율	56.0	71.9	75.7	77.9	75.7	77.0	85.2

출처: 경상북도의회 의안통계(<https://council.gb.go.kr/kr/bill>)를 바탕으로 작성

특히, 경상북도의 특수성을 반영한 전국 최초 조례가 다수 제정되었는데, 이는 경북의 지역적 여건과 현실을 반영한 입법 활동이 활발히 이루어지고 있음을 보여주는 사례라 할 것이다. 예를 들어, 최근 5년간 전국 최대 산불 피해를 겪은 경북의 상황을 반영한 경상북도 산불피해수목 처리 지원에 관한 조례(2023년 12월)가 제정되었고, 영농부산물 안전처리 조례(2024년 5월), 공동농업경영체 육성 및 지원 조례(2024년 6월), 재해피해 농가 지원 조례(2024년 7월), 방치 농업기계 처리 조례(2024년 12월), 경관농업 지구 육성 조례(2024년 12월), 종묘산업 육성 및 지원 조례(2024년 12월) 등 농업 중심 지역인 경북의 특성을 반영한 전국 최초 조례가 다수 제정되었다.

이 같은 전국 최초 조례의 급증은 경상북도의 지역적 특성과 도민들의 실질적 요구를 반영한 결과로 평가할 수 있다. 이는 정책지원관 제도의 도입으로 인해 의원들의 정책

개발 역량이 강화되었으며, 전문인력의 활용도를 높인 결과라고 할 수 있을 것이다.

이런 조례안 제정을 통해 공공기관의 ESG 경영활성화로 지역사회 기여활동이 증가하고 있고, 장애인들을 위한 양질의 일자리 사업인 드론교육훈련비 사업이 실제 사업화되어 실시되는 등 조례한 근거한 정책 개발 사업이 이루어지고 있다.

그러나 의원발의 조례의 양적 증가의 이면에는 역기능도 나타난다. 대표적인 문제는 집행부가 발의해야 할 조례를 의원발의 형태로 이루어지는 사례가 늘고 있다는 점이다. 의원 발의 조례는 집행부 발의 조례에 비해 절차가 간소하여, 이 점을 악용하는 경우가 빈번하게 발생하는 것이다. 예를 들어, 자치단체장이 조례를 의회에 제출하려면 반드시 입법예고와 조례규칙심의회를 거쳐야 하며, 최소 보름 이상의 시간이 소요된다. 반면, 의원 발의 조례는 입법예고만 거치면 되기 때문에, 조례 제안 과정이 훨씬 간단하기 때문이다. 경상북도의회의 조례를 살펴보면, 최근에 집행기관의 고유 업무인 ‘기관이나 센터의 설치’ 설치와 같은 사안을 의원이 발의하는 하는 경우가 발견되곤 한다. 이를 개선하기 위해서는 의원 발의와 집행부 발의 조례 간의 역할 분담을 명확히 구분하고, 조례 발의 과정의 투명성과 공정성을 강화해야 할 것이다.

2. 예산안 수정

지방의회는 도지사와 교육감이 제출한 예산안을 심사·의결한다. 예산안 심사 활동 중에서도 회계연도 시작 전년도에 집행기관이 제출한 본예산에 대한 심사는 한 해 살림살이의 대강을 결정한다는 점에서 그 중요성이 크다. 이 과정에서 정책지원관은 집행부가 제출한 예산안의 타당성과 효과성을 면밀히 검토하고, 이를 바탕으로 의원의 의사결정을 지원할 수 있도록 다양한 자료와 분석 결과를 제공하는 역할을 한다.

의원은 지방자치단체의 예산과정에서 전체 지출규모의 팽창을 줄이거나 낭비적 예산지출을 방지하는 국고의 옹호자 역할에 중점을 두고 단체장이 편성 요구한 예산을 주로 삭감한다(박순종·이승모 2021, 15). 이런 측면에서 해당 회계연도 시작 전년도에 자치단체가 의회에 최초로 제출한 예산을 수정하는 것은 의원의 주요 의정활동 가운데 하나라 할 수 있다.

<표 7>는 경상북도의회 예산결산특별위원회의 본예산 수정조서를 바탕으로 경상북도청의 제출예산액에 대한 수정 건수와 삭감액 및 삭감비율을 나타낸 것이다. 여기서 2025년도 예산은 2024년 12월 본예산 심사를 통해 최종 편성된 것이다.

<표 7>을 보면, 수정 건수 및 삭감액(률)이 반드시 비례하지 않으며, 일정한 추세를 보

이지 않는다는 점을 알 수 있다. 예컨대, 수정 건수는 2018년 24건, 2020년 44건, 2022년 22건, 2024년 67건으로 증감이 반복되고 있고, 제출예산 대비 삭감액 비율 역시 2018년 0.03%, 2020년 0.09%, 2022년 0.02%, 2024년 0.06%로 등락을 거듭하고 있다. 이는 집행부가 제출한 본예산에 대한 의회의 수정 건수와 금액이 정책지원관 제도 도입의 직접적 효과로 보기 어렵다는 것을 시사하는 부분이다. 다만, 정책지원관 제도가 본격적으로 운영된 2024년도와 2025년도 예산에서는 수정 건수 및 삭감액과 비율이 이전 연도에 비해 크게 증가한 점은 주목할 만하다.

〈표 7〉 경상북도 본예산 심사: 제출예산 대비 수정예산

년도	제출 예산	수정건수	수정예산(삭감)	
			삭감액	제출예산 대비 삭감액 비율(%)
2018	7조 8,025억	24건	26억 2천만원	0.03%
2019	8조, 6,456억	47건	78억 7천만원	0.09%
2020	9조 6,355억	44건	85억 1천만원	0.09%
2021	10조 6,548억	35건	53억 8천만원	0.05%
2022	11조 2,527억	22건	20억 8천만원	0.02%
2023	12조 821억	28건	27억 7천만원	0.02%
2024	12조 6,078억	67건	79억 7천만원	0.06%
2025	13조 2,618억	63건	104억 8천만원	0.08%

출처: 경상북도의회 예산심사 회의록을 바탕으로 작성(<https://council.gb.go.kr/record/main?uid=11794&keyword=수정조서>)

실제 예산안의 수정 및 삭감은 당시의 재정 운용 기초, 해당 연도의 주요 사업의 성격 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 이를 정책지원관 제도 도입의 직접적 효과로 보기에 한계가 있다.

3. 행정사무감사

지방의회는 집행기관에 대하여 지방자치법 제49조의 규정에 근거하여 매년 1회 지방자치단체의 사무에 관하여 광역의회의 경우 14일 이내(기초는 9일 이내)의 범위내에서 행정사무감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 대하여 재적 의원 1/3이상의 발의가 있는 경우 본회의 의결로 조사를 할 수 있다. 필요한 경우에는 현지확인, 서류

제출요구, 도지사 또는 관계공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로 서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있다.

〈표 8〉에서 시정요구는 위법부당하다고 판단되어 해당기관의 시정을 요구하는 것으로 가장 강제성 있는 사항이고, 처리요구는 개선의 필요성이 인정되어 해당기관이 타당성 또는 실현가능성을 감안하여 이를 처리하도록 요구하는 것이다. 이에 비해 건의 및 촉구는 해당기관이 앞으로 개선이나 발전방안 등을 연구 검토하도록 요구하는 자율적 개선 사항의 의미를 담고 있다.

〈표 8〉 최근 4년간 행정사무감사 처리 현황

연도	수감기관수	계	시정·처리	건의·촉구	제도개선	수범사례
2020	87	552	157	368	23	4
2021	81	475	126	333	11	5
2022	89	520	151	349	16	4
2023	81	576	144	417	11	4
2024	88	633	140	474	15	4

출처: 경상북도의회 홈페이지 행정사무감사 결과보고서를 바탕으로 작성(https://council.gb.go.kr/kr/bbs?bbs_id=audit) 및 행정사무감사 실시 당시 회의록

위 〈표 8〉은 최근 5년간 경상북도의회의 행정사무감사 처리 현황을 나타낸 것이다. 처리 건수는 2021년 475건, 2022년 520건, 2023년 576건, 2024년 633건으로, 정책지원관 제도가 도입된 2022년부터 활발한 행정사무감사 활동이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 행정사무감사의 질을 파악할 수 있는 시정·처리 건수는 정책지원관 채용 이후 연간 140건에서 150건 사이를 유지하고 있으며, 2023년 이후에는 건의·촉구 건수도 이전에 비해 크게 증가한 것을 확인할 수 있다.

내용 면에서도 출자출연기관에 대한 인사 및 출장 관리, 연구기관의 부정행위, 연구기관의 윤리 문제, 경북도의 주요 현안인 대구경북행정통합 문제, 저출생 극복을 위한 예산 편성 문제 등 다양한 지적 사항이 제기되고 있다.

한편, 경상북도의회의 행정사무감사는 정책지원관 도입 이후 현장중심성이 크게 강화되고, 증인 출석 등 감사 방식도 한층 다양화된 것으로 나타났다. 예를 들어, 경상북도의회 회의록을 살펴보면, 모 위원회 소속 정책지원관은 2023년 10월 안동시장 화재 대비 실태 조사를 통해 전기충전소 소화기 부족 문제, 출입구의 무단 주차, 소화용수 가전물

불법 점유, 비상 소화장치의 불법 적치물 등을 확인하고, 행정사무감사에서 사진 등의 증거 자료를 제시하여 의원의 의정활동에 도움을 제공한다.¹⁷⁾ 또한, 모 위원회의 경우, 심도 있는 행정사무감사를 위해 증인 및 참고인 출석도 적극적으로 이용하고 있는 것으로 나타났다.

4. 도정질문 및 5분 자유발언

경상북도의회는 「경상북도의회 회의규칙」 제82조와 제42조에 따라 각각 도정질문과 5분자유발언을 실시할 수 있다. 도정질문은 도민을 대신하여 도정과 교육을 책임지고 있는 도지사, 교육감에게 지역 현안과 교육행정 전반에 대해 묻고, 그에 대한 대책 마련을 요구하는 것이다. 5분자유발언은 의원이 현안이슈, 지역구 문제, 그리고 기타 중요 사안에 대한 의견을 본회의에서 자유롭게 발표하거나 의견을 제시하는 제도다. 집행기관의 입장에서 도정질문은 의원의 질문에 답변 요지서를 작성하고, 그 추진 상황을 지속적으로 점검해야 한다는 점에서 5분 자유발언에 비해 구속력이 높고 견제 기능이 강하다고 볼 수 있다.

〈표 9〉는 경상북도의회의 도정질문 및 5분 자유발언의 추진 현황으로, 경상북도의회 홈페이지에 관련 자료가 게시된 제10대 의회부터의 변화를 나타낸 것이다.

〈표 9〉 경상북도의회 도정질문 및 5분자유발언

대수	경상북도청			경상북도 교육청		
	도정질문		5분 자유발언 건수	도정질문		5분 자유발언 건수
	의원수	건수		의원수	건수	
제10대(14.7~18.6)	72	221	79	36	48	18
제11대(18.7~22.6)	89	296	135	62	112	8
제12대 전반기 (22.7~24.6)	41	137	64	32	52	4

출처: 경상북도의회 홈페이지 도정질문 추진상황(보고서)을 바탕으로 작성(https://council.gb.go.kr/kr/bbs?s?bbs_id=question)

17) 2023년도 행정사무감사 건설소방위원회 회의록(2023년 11월 10일)에 따르면, 피감사기관인 안동소방서를 대상으로 한 행정사무감사에서 안동시내 전통시장의 소방안전 취약 현황을 점검하기 위해 정책지원관이 직접 현장을 방문하여 사진을 촬영하는 등 현장 중심의 감사활동을 수행한 것으로 나타난다. 이처럼 현장 중심의 접근과 증거 기반의 감사는 화재 안전과 같은 중요한 문제를 보다 심도 있게 다룰 수 있게 한다.

경상북도청을 중심으로 도정 질문 현황을 살펴보면, 제10대 의회에서는 질문 의원 수가 72명, 질문 건수가 221건이었으나, 제11대 의회에서는 질문 의원 수가 89명, 질문 건수가 296건이다. 제12대 의회 전반기는 질문 의원 수가 41명, 질문 건수가 137건으로 나타났다. 경상북도의회의 도정 질문은 의회 운영의 효율성을 위해 연 6회 내외로 시행되고, 한 회기당 질문 가능한 의원 수가 3명으로 제한되어 있어 양적으로는 활성도를 평가하는 데에는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고, 정책지원관 제도 도입 이후 도정질문의 내용은 이전보다 더욱 다양해지고 있다. 경상북도의회 홈페이지에서 제12대 전반기 도정질문 추진상황 보고서를 살펴보면, 의원들은 지역구 현안뿐만 아니라 저출생 문제 극복, 지방 소멸 대응, 대구·경북 행정 통합, 대구·경북 신공항 건설 등 경북도의 주요 핵심 사업에 대한 비판적 논의를 반복적으로 제기하고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 기후 위기, 환경 문제, 산불 및 홍수 등 최근 급증하고 있는 재난에 관한 질문도 크게 증가했으며, 질문 대상은 아동, 여성, 청소년, 노인, 장애인 등 다양한 계층을 폭넓게 포함하고 있는 것이 특징이다. 이와 같은 변화는 경상북도의회가 주요 정책 및 사회적 현안에 대한 논의를 강화하고 있음을 보여주는 부분이다.

또한 도정질문과 5분 자유발언을 통해 제시한 현안 문제인, 산불예방, 홍수해 피해 대책 등 주민안전과 밀접한 분야의 개선이 이루어졌고, 대구경북연구의 분리, 장애인가족 공립복합힐링센터 건립 등 많은 현안과 복지사업들이 사업으로 추진되는 성과를 보이고 있다.

경상북도의회 의원들의 5분 자유발언 현황을 살펴보면, 경상북도청을 대상으로 한 발언 수가 제10대 의회의 79회에서 제11대 의회의 135회로 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 제12대 전반기에는 총 64회의 5분 자유발언이 이루어졌다. 특히 제12대 경상북도의회 제334회 임시회(2022.9.5.)에서는 태풍 힌남노 복상에 따른 대응을 위해 6명의 의원이 예정된 5분 자유발언을 취소한 사례가 있었다. 만약 이 6명의 발언이 예정대로 이루어졌다면, 제12대 전반기 5분 자유발언 건수는 70회에 달했을 것이다.¹⁸⁾ 이를 바탕으로 후반기에도 비슷한 비율로 발언이 이루어진다고 가정하면, 제12대 의회의 5분 자유발언 총 건수는 약 140회에 이를 것으로 예상되며, 이는 이전과 비교해도 매우 활발한 의정활동이 이루어진 것이라 할 수 있다.

18) 당시 태풍 힌남노의 피해가 극심해 경상북도의회는 5분 자유발언(6명)과 지방분권추진특별위원회 등 5개 특별위원회 위원 구성 등의 안건을 심의에서 제외하고, 상임위원회에서 심사한 조례안 등 꼭 필요한 안건만 의결하기로 결정했다. 한편, 위 논의에서는 경상북도 교육청에 대한 도정질문 및 5분 자유발언 현황에 대한 설명을 생략했는데, 이는 전체적으로 경상북도청의 분석 추이와 크게 다르지 않았기 때문이었다.

5분 자유발언의 내용을 살펴보면, 정책지원관 제도 도입 이전과 비교했을 때 뚜렷한 변화는 확인되지 않는다. 과거와 같이 지역구 현안이 5분자유발언 주제로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, APEC 유치 촉구, 산업단지 및 특화단지 유치·조성, 도로 인프라 구축, 공공의대 설립, 아울렛 유치 촉구 등 각종 시설 및 대회 개최와 관련된 내용이 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

5. 서류제출요구

「지방자치법」 제48조 및 제49조제4항과 「경상북도의회 회의규칙」 제32조에 따라 경상북도의회는 지방자치단체의 장에게 서류제출을 요구할 수 있다. 서류제출 요구는 행정사무감사, 조례안 작성, 예산 심의, 도정 질문 등 다양한 의정활동을 위한 기초적 작업으로서의 중요성이 크다.¹⁹⁾

〈표 10〉 서류제출요구 현황

연도	2020	2021	2022	2023	2024 (12월 5일 기준)
서류제출요구건	68	89	100	155	227

출처: 경상북도의회(<https://council.gb.go.kr/>)

〈표 10〉의 최근 5년간 경상북도의회의 서류제출요구 건수를 비교해 보면, 정책지원관 제도 도입 전후로 확인한 차이를 확인할 수 있다. 서류제출요구 건수는 2020년 68건, 2021년 89건이었지만, 정책지원관 제도 도입 이후인 2022년 100건, 2023년 155건으로 증가했고, 2024년에는 227건으로 크게 늘어났다. 과거에는 서류제출요구가 주로 행정사무감사를 대비해 9월부터 11월 사이에 집중되는 경향을 보였으나, 최근에는 상시적으로 서류제출요구가 이루어지고 있는 것으로 파악된다. 서류제출요구 활성화는 지방의회의 심의기능을 강화하고, 대집행부 견제와 감시의 효율성을 높이는 역할을 할 것으로 기대되는 부분이다.²⁰⁾

19) 2024년 5월, 대한민국시도의회의장협의회는 ‘지방의회 서류제출요구권 강화를 위한 지방자치법 개정 건의안’을 채택했다. 이 건의안은 지방자치단체장의 비협조적이거나 불성실한 태도를 방지하고, 성실하고 신뢰할 수 있는 자료 제출을 보장하기 위해 「지방자치법」 제48조의 서류제출요구권 개정을 촉구하는 내용을 담고 있다. 이처럼 서류제출요구권은 지방의회의 심의 및 감사·조사의 효율성을 높이는 동시에 집행부를 견제하는 핵심 수단으로서의 역할을 할 수 있다.

20) 활발해진 의정활동으로 인해 과다·중복 서류제출요구 또한 증가함으로써 해당 부서 또는 기관의 업무에

V. 결론

이 연구는 지방의회의 전문성 강화를 위해 2022년부터 도입된 정책지원관 제도의 효과를 경상북도의회 의원의 의정활동 성과를 중심으로 분석하였다. 성과평가 지표는 정책지원관의 직무를 기반으로 조례안 발의, 예산안 수정, 행정사무감사, 도정질문·5분 자유 발언, 서류제출요구권을 포함하였고, 정량적 분석과 함께 내용 분석도 동시에 수행했다. 이 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조례안은 정책지원관 제도 도입 이후 양적인 증가와 함께 내용면에서도 큰 진전을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 정책지원관 제도 도입 이후 의원 발의 조례안의 건수와 비율이 크게 증대 되었고, 경상북도의 특수성을 반영한 전국 최초 조례들이 다수 제정되는 등 의원들의 정책개발 역량이 강화되고 있음을 알 수 있었다. 다만 조례의 양적 증가 이면에는 집행부 위임입법 증가와 같은 역기능도 확인됐다.

둘째, 예산안 분석은 경상북도의회 본예산 수정조서를 바탕으로, 경상북도청에서 제출한 예산안에 대한 수정 건수, 수정 삭감액, 그리고 삭감 비율로 살펴보았다. 분석 결과, 집행부가 제출한 본예산에 대한 의회의 수정 건수 및 수정삭감액은 등락을 거듭하고 있어 일정한 경향성을 찾기 어려웠다. 다만, 정책지원관 제도가 본격적으로 운영된 2023년과 2024년의 본예산 심사(각각 2024년도와 2025년도 예산)에서는 수정 건수와 삭감액, 삭감 비율이 이전 연도에 비해 크게 증가한 점은 주목할 만하다.

셋째, 행정사무감사는 시정·처리 및 건의·촉구 건수가 증가하는 등 행정사무감사가 과거에 비해 더욱 활발히 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 또한 내용적인 면에서도 현장 중심성이 크게 강화되었으며, 감사 방식도 한층 다양화된 점이 눈에 띈다.

넷째, 도정질문은 의회 운영의 효율성을 위해 회기당 질문 가능한 의원 수를 제한하는 제도적 규정으로 인해 정량적으로는 그 활성도를 평가하는 데에는 한계가 있었다. 그러나 내용적으로 보면, 정책지원관 제도 도입 이후 주요 정책 및 사회적 현안에 대한 논의를 강화하고 있음을 확인할 수 있었다.

마지막으로, 행정사무감사, 조례안 작성, 예산 심의, 도정 질문 등 다양한 의정활동의 기초가 되는 서류제출요구 건수가 정책지원관 제도 도입 이후 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있다. 전반적으로, 정책지원관 제도 도입은 경상북도의회 의원들의 의정활동 성

차질이 생길 수 있는 만큼, 의회 차원에서는 집행기관에 대한 서류제출요구 자료를 데이터베이스화해서 관리함으로써 집행기관의 업무를 경감하게 하고, 의원 요청시 신속한 정보를 제공하는 시스템을 만들어야 할 것이다.

과를 증대시키는 동시에, 의회 역량 강화와 전문성 향상에도 기여한 것으로 평가된다.

이 연구는 분석 대상을 경상북도의회로 한정하고, 시간적으로도 제도 도입 초기 단계에서 이루어진 분석으로서 본 연구 결과를 전국 광역시도의회의 정책지원관 도입의 제도 효과로 일반화하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 본 연구는 유사한 의회 운영 조건을 가진 다른 지방의회에서 정책지원관 제도와 관련된 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 향후 연구에서는 지속적인 연구와 자료 축적을 통해 연구 범위와 대상을 확대함으로써, 보다 폭넓고 일반화된 결과를 도출할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 권영주, “지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 제21권 제3호, 2009.
- 김용석·김태영, “지방의회 정책지원관제도의 효과 분석,” 「한국지방행정학보」, 제20권 제3호, 2023.
- 금창호·강신일, “지방의원의 전문성 강화방안 지방의정센터의 설립을 중심으로,” 「한국거버넌스학회보」, 제21권 제2호, 2014.
- 류춘호, “지방의회의 전문위원제도와 정책보좌관제 도입에 관한 연구,” 2017년 한국지방정부학회 학술대회 논문집 (2), 2017.
- 박기관, “광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로,” 「한국행정논집」, 제28권 제3호, 2016.
- 박순중, “지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안,” 「한국지방자치학회보」, 제33권 제2호, 2021.
- 박순중·박노수, “지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구,” 「도시행정학보」, 제27권 제3호, 2014.
- 박순중·이승모, “지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가,” 「한국지방자치학회보」, 제33권 제3호, 2021.
- 박태현·박순중·강상원, “지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범이후 10년을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 제29권 제3호, 2017.
- 손경희, “지방의회 정책지원관제도 개선방안에 관한 연구,” 「한국지방자치연구」, 제25권 제3호, 2023.
- 송현호·김경화·김민한, “지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구: 델파이 조사와 계층화 분석법을 중심으로,” 「지방정부연구」, 제27권 제3호, 2023.
- 안성수·정세영, “지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안: 경상남도의회를 중심으로,” 「정책개발연구」, 제21권 제1호, 2021.
- 유광호·박기관, “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」, 제17권 제2호, 2005.
- 윤정우·하병규, “지방의회 정책지원 전문인력의 운영 실태분석과 개선방안에 관한 연구: 광역의회 정책지원관을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 제125권, 2024.

- 이병헌, “지방의회 정책지원 전문인력 인사관리 쟁점과 개선방안,” 『한국자치행정학보』, 제37권 제2호, 2023.
- 이승철, “지방의회 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 전문성 강화를 중심으로,” 『한국자치행정학보』, 제33권 제4호, 2019.
- 이재필, “경상북도의회 정책보좌기능 강화를 위한 시론적 연구,” 『대구경북연구』, 제13권 제1호, 2014, pp.133-157.
- 이정진·하혜영, “지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』, 제267호, 2011.
- 이정훈·김진윤, “지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제17권 제3호, 2010.
- 전영욱, “지방의회 정책지원관제도의 운영실태 분석: 지방의회 자치법규를 중심으로,” 『한국지방자치연구』, 제26권 제2호, 2024.
- 전지수, “정책지원관의 업무 범위와 정치적 중립성에 관한 입법적 과제,” 『입법학연구』, 제20권 제2호, 2023.
- 조선일, “지방의회 의정활동의 평가와 과제,” 『한국거버넌스학회보』, 제12권 제1호, 2005.
- 하혜영, “지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로,” 『국회입법조사처 현안 분석』, 5, 2018.
- 홍상우·김동욱·이대웅, “지방자치법 전부개정에 따라 신설된 정책지원관 제도의 효과 제고를 위한 연구: 조직몰입을 중심으로,” 『지방행정연구』, 제37권 제4호, 2023.
- 경상북도의회 홈페이지(<https://council.gb.go.kr/>)
- 빅카인즈 홈페이지(<https://www.bigkinds.or.kr/>)
- 행정안전부. 2024. “정책지원 전문인력 운영 가이드라인”

【 Abstract 】

**Institutional Effects of the Policy Support Officer System Based on
Legislative Activity Performance
: Focusing on the Gyeongsangbuk-do Provincial Council**

Gyeong Il Kim · Jeong Do Kim

This study analyzes the effectiveness of the Policy Support Officer system, introduced in 2022 to support the legislative activities of local council members, with a focus on legislative activity performance. The study's findings are summarized as follows: First, ordinance proposals significantly increased following the introduction of the Policy Support Officer system, with numerous first-of-their-kind ordinances tailored to the unique conditions and realities of Gyeongsangbuk-do. However, the increase in ordinances also revealed side effects, such as the rise of delegated legislation by the executive branch. Second, administrative affairs audit saw a marked rise in the number of corrective measures, recommendations, and petitions, demonstrating an enhanced focus on field-based auditing and more diversified audit methods. Third, no notable quantitative changes were observed in budget reviews or provincial policy inquiries. Lastly, document submission requests have become highly active, and this is expected to strengthen the deliberative functions of local councils and improve the effectiveness of oversight over the executive branch in the future. Overall, the introduction of the Policy Support Officer system has been evaluated as contributing to the improved legislative performance of Gyeongsangbuk-do Provincial Council members, while also enhancing the council's capabilities and expertise. However, this study has limitations as it focuses exclusively on the Gyeongsangbuk-do Provincial Council and analyzes the initial phase of the system's implementation. Thus, the results cannot be generalized to reflect the effectiveness of the Policy Support Officer system across all metropolitan and provincial councils in South Korea.

Key Words : Policy Support Officer System, Legislative Activities, Ordinance,
Administrative Affairs Audit, Provincial Policy Inquiries, Document
Submission Requests