

지방의회 정책지원관제도의 효과 분석

- 기초의원과 광역의원 간 만족도 비교 분석 -

The Effect of Policy Support Officer System in the Korean Local Council

- Comparative analysis of satisfaction between local council members and metropolitan council members -

김 용 석 (경희대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)
김 태 영 (경희대학교 교수 - 교신저자)

Abstract

Yong-Seok Kim / Tae-Young Kim

The purpose of this study is to analyze the effectiveness of the local council policy support officer system. Empirically compare and analyze the satisfaction level between local council members and metropolitan council members with the recently introduced and implemented policy support officer system, satisfaction with legislative activities, and system improvement measures. There is something to do. For this purpose, a survey was conducted targeting local council members across the country, and a chi-square test was conducted to determine whether the difference in satisfaction with legislative activities between basic council members and metropolitan council members was statistically significant.

Looking at the results, first, the majority of local council members were found to be satisfied with the policy support officer system, and the satisfaction of local council members was higher than that of metropolitan council members. Second, both local council members and metropolitan council members were found to have the highest level of satisfaction with legislative activities, followed by check and monitor activities, budget activities, and resident representative activities. Third, the difference in satisfaction with legislative activities between local council members and metropolitan council members was found to be statistically significant in legislative activities and checks and monitoring activities, but no differences were found in budget activities and resident representative activities. Fourth, in terms of institutional improvement measures, it was found that members of the local council most requested one policy support officer and members of the metropolitan council most requested one aide. Based on these analysis results, implications for the local council policy support system were presented.

Keywords: local council, policy support officers, activities of local council members

I. 문제제기

지방의회 정책지원관제도가 시행된 지 1년 반이 지났다. 이에 지방의회 정책지원관제도의 효과를 분석할 시점에 이르렀다. 정책지원관제도는 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 역사상 처음으로 도입된 데다가 기초의회와 광역의회 구분 없이 의원정수의 2분의 1 범위 내에서 일률적으로 도입되었기 때문에 기초의원과 광역의원 간 만족도 등을 비교 분석해서 정책적 시사점을 제시할 필요가 있다. 특히 지방의회 부활 이후 학계와 국회, 지방의회에서는 오랫동안 보좌관제도 도입을 추진해 왔지만, 2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정안이 국회를 통과하면서 성격과 개념이 다른 정책지원 전문인력으로 법제화되었기 때문에 기초의원과 광역의원 간 만족도 등을 비교 분석하는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다.

따라서 본 연구는 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석으로서 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석해서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

지방자치법 제41조에서 지방의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있고, 부칙1)에 따라 연차적으로 도입한다. 한편 시행령 제36조 3항에서 정책지원 전문인력의 명칭은 ‘정책지원관’으로 한다고 별도로 규정하고 있다.

지방의회가 헌법기관²⁾으로서 주민의 대표기관, 의결기관, 입법기관, 견제·감시기관으로서의 지위를 가지고 있음에도 불구하고 법적·제도적 미흡으로 인해 지방의회 전문성과 관련해서는 늘 부족하다는 평가를 받아왔다. 그러나 지방의회 사무기구의 전문적인 지원체제와 보좌기능 등 업무수행에 대한 전문성 확보 없이는 의정활동 활성화를 통한 지방자치의 발전을 기대하기 어려울 것이다(양기근, 2008: 70). 이러한 이유 때문에 지방의회의 전문성 확보에 대한 논의는 지방자치제가 재실시된 1991년부터 지속적으로 제기되어왔고, 주요 논의는 지방의원의 유급제, 지방의회 사무기구의 인사권 독립, 정책보좌인력의 필요성 등에 관한 것이었다(이관행, 2019: 72).

지방의원도 국회의원과 마찬가지로 주민을 대표하고, 자치입법 활동과 지역의 민원사무를 처리하는 등 다양한 의정활동을 수행하고 있기 때문에 지방의회 차원의 조직적 보좌기능을 강화하는 한편 국회의원의 보좌직원과 같이 개별적 의정활동을 지원하는 의원 개인차원의 보좌기능을 동시에 갖출 필요가 있다(최춘규, 2020: 168). 특히 2006년부터 지방의원 유급제 전환과 기초의원까지 정당공천제 확대 및 중선거구제 채택 등으로 지방의원의 의정활동 양상이 달라졌고, 복잡하고 다양한 민원처리와 공청회·토론회·간담회 등의 증가, 일상적인 정치·정당활동, SNS 대중화 등으로

1) 제6조(정책지원 전문인력 도입규모에 관한 특례) 지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 연차적으로 도입한다.

2) 헌법 제118조 제1항 지방자치단체에 의회를 둔다.

업무량은 폭발적으로 늘었다. 따라서 지방의원의 개인적 역량강화, 즉 자질과 능력을 갖춘 인재가 진출하는 것도 중요하지만, 근본적으로는 지방의회 사무기구의 조직적 역량강화와 지방의원 보좌관제도 도입이 요구되었다.

이런 차원에서 32년 만에 지방자치법이 전부 개정되어 지방의회에 정책지원관제도가 도입된 것은 역사적인 쾌거임에 분명하다. 비록 지방의회 부활 이후 지속적으로 추진해 왔던 보좌관제도가 도입되지 않고, 의원정수의 1/2 범위 내에서 채용할 수 있는 등 아쉬움이 적지 않지만 역사상 처음으로 제도가 도입된 것은 지방의회 발전에 있어서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석으로서 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석한다.

이하 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 정책지원관제도의 필요성과 도입과정, 정책지원 전문인력 운영현황에 대해서 살펴본다. 다음은 기존문헌을 검토 한 후 연구의 분석틀을 제시하고, 연구가설을 설정한다. 마지막으로 지방의원을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 차이 등을 실증적으로 비교 분석해서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 정책지원관제도의 필요성과 도입과정

지방의회 역할과 위상강화는 지방자치제도 전반의 성공과 실패와도 직결된다(Hill & Mladenka, 1992; Abney & Lauth, 1986). 지방의회는 집행기관을 견제한다는 명분만 있을 뿐 이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 장치는 거의 변하지 않았기 때문에 지방의원들은 의정활동 업무와 권한이 제한되었으며, 집행기관을 견제할 역량이 부족하여 지방의회의 운영에서 부실이 발생하고 있는 것이다(이상팔, 2004: 53-54).

그러나 우리는 지방의회를 바라볼 때 이중의 잣대를 가지고 있었다고 할 수 있다. 즉, 지방의회에 대한 요구와 기대, 그리고 현실적 필요성에 대해서는 전문적 정책의회를 지향하여 높은 전문성과 도덕성 및 정책적 기능수행을 바라지만, 실제 이를 뒷받침하는 제도는 명예직 시민의회의 범주에 머무르고 있어도 제도의 개선에는 무관심하거나 소극적이었다(송광태, 2003: 24).

지방의원은 선거를 통하여 선출되므로 전문성보다는 대표성이 더 중요하다는 것을 고려한다면 지방의회 전문성은 지방의회의 의정활동을 지원하는 지방의회 사무기구의 기능과 역할을 전문화시키는 것으로도 충분히 가능하다(장영두, 2006: 227). 실제 2022년 6월에 실시한 지방선거 결과 제9기 지방의회 현황을 살펴보면 초선의원 비율이 60%³⁾에 육박한다는 점에서 지방의원 개개인의 자

3) 2022 지방의회 아카데미(행정안전부 지방자치인재개발원), 제9기 지방의회 현황(지방의원 총 3,864명 중 초선의원 2,264명(59%), 재선의원 1,077명(28%), 삼선의원 이상 523명(13%)이다.

4 「한국지방행정학보」 제20권 제3호

질과 능력보다는 보좌관제도 도입과 지방의회 사무기구로 대표되는 조직의 역량강화가 더 중요하다는 것을 확인할 수 있다. 지방의회 부활 당시 제3대 서울특별시의회 의원정수는 132명이고, 1991 회계연도 결산기준 서울시와 교육청 총 세입액⁴⁾은 6조 1,673억 원이다. 의원 1인이 감당했던 재정 규모는 467억 원 정도였다. 제10대(2018-2022) 서울시의원 110명이 심의했던 서울시와 교육청, 기금 총 세입액은 2021회계연도 결산기준 66조 21억 원이었고, 따라서 의원 1인당 심의했던 재정규모는 6천억 원이 넘었다. 지난 30년 동안 서울시와 교육청의 재정규모는 11배 정도 늘었고, 서울시의원 한 명이 책임져야 할 재정규모도 13배나 폭증했지만, 정작 서울시의원에게는 여전히 단 명의 보좌관도 없는 실정이다. 국회의 경우 국회사무처와 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 교섭단체 정책연구위원, 전문위원, 국회의원 1인당 9명의 개인보좌직원 등 조직과 인력을 지속적으로 확대⁵⁾해 왔다. 지방의회의 발전 모델이 국회라고 할 때 이는 시사하는 바가 크다고 하겠다.

지방의원의 전문성 강화를 위해 보좌관제도를 도입하자는 논의는 상위법령의 근거 불충분, 지방 재정력의 건전성 악화, 보좌관의 개인비서화 등을 이유로 제도화되지 못했다(임승빈, 2013). 한편 보좌관제도 도입 또는 정책지원 전문인력 도입 관련 의원발의 입법추진은 지방의회 부활 이후 2019년 3월 정부제출안 전까지 12번 발의되었으나 모두 임기만료 폐기된다.⁶⁾ 하지만 2015년 4월 제19대 국회 안전행정위원회 법안심사소위 심사과정⁷⁾에서 ‘의미 있는 전개’가 벌어진다. 광역의원에게 1인의 ‘보좌직원’을 둘 수 있도록 대표발의한 의원이 심사과정에서 ‘정책지원 전문인력’으로 수정해서 제안하게 되고, 이는 상임위를 통과하게 된다. 하지만 최종 심사단계인 법제사법위원회에 상정되었지만 이 또한 처리되지 못하고 결국 임기만료 폐기된다.

그러나 당시 심사과정에서 중대한 사실 세 가지를 확인할 수 있다. 첫째, ‘정책지원 전문인력’이라는 용어가 공식적으로 국회 회의록에 처음 등장한다. 대표발의자인 정청래 의원이 심사과정에서 ‘보좌직원’을 ‘정책지원 전문인력’으로 수정제안하면서 처음으로 언급된다. 그러나 정책지원 전문인력에 대한 성격과 직무범위 등에 대한 충분한 공론화 과정 없이 즉석⁸⁾에서 제안된다. 둘째, 지방

4) 서울시의회 회의록, 제69회 정기회 제4차 본회의(1992.12.7.)

5) 국회사무처직제(1963.12.17.) 시행 당시 국회사무처 정원은 총399명이었고, 현재(2023.7.1.) 정원은 3,939명이다. 2003년 국회예산정책처가 신설(국회예산정책처직제 정원 92명)되었고, 현재(2023.7.1.) 정원은 138명이다. 2007년 국회입법조사처가 신설(국회입법조사처직제 정원 65명)되었고, 현재(2023.7.1.) 정원은 126명이다.

6) 지방자치법 개정안 1건과 지방의회법 제정안 1건이다. 지방자치법 개정안은 장석화 의원(1995), 정균환 의원(1996), 권오을 의원(2004), 임동규 의원(2009), 김성곤 의원(2010), 최재성 의원(2010), 정청래 의원(2012), 추미애 의원(2016), 김광수 의원(2016), 정병국 의원(2017), 임종성 의원(2018)이 대표발의 했고, 지방의회법 제정안은 전현희 의원(2018)이 대표발의 했지만 모두 임기만료 폐기된다.

7) 제19대 국회 제332회(임시회) 안전행정위원회 제3차 법안심사소위 회의록(2015.4.28.) 참조

8) 2015년 4월 6일 국회도서관 강당에서는 정청래 국회의원과 서울특별시의회 공동주최로 ‘지방자치 발전과 지방의원 의정역량 강화방안 토론회(인사권 독립과 정책보좌관제도 도입을 중심으로)’가 열렸고, 핵심 토론주제는 지방의원 정책보좌관제도 도입이었다. 이날 정청래 의원은 인사말에서 “지방의회 업무가 계속 증가하고, 내용 역시 복잡해지고 있는 상황에서 입법활동의 효율성을 높이고 정책과 예산에 대한 통제기능을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 정책보좌관 제도의 도입이 시급하다.”고 말한다. 토론회 시점은 국회 안전행정위원회 법안소위 개최 3주 전이었다.

의회 부활 이후 지속적으로 추진해 왔던 보좌관제도라는 용어는 이후 완전히 사라지게 되고, 정책 지원 전문인력으로 그 명칭이 통일된다. 추미애 의원(2016), 정병국 의원(2017), 정부제출안(2019) 등에서 보좌관이 아닌 정책지원 전문인력으로 제안되고, 이는 결국 2020년 12월 9일 지방자치법이 전부 개정되면서 법제화 된다. 셋째, 지방의원 보좌관제도가 지방의원의 전문성 제고라는 본래의 취지와는 달리 의원의 사적(私的) 업무수행 등 개인비서화 되는 것에 대한 강한 거부감을 확인할 수 있다.⁹⁾ 행정안전부는 시행령 개정과정에서 ‘의원의 사적(私的)사무 지시 금지 규정’을 명시하려 했지만, 지방의회의 강력한 반대와 법제처 지적에 따라 결국 삭제된 적이 있다.

하지만 ‘정책지원 전문인력’이라는 용어는 지방자치 역사에서 다소 낯설다. 이에 대해 최춘규(2020)는 정책지원 전문인력의 명확한 개념 정의가 필요하다. 공무원의 대외명칭을 정의하면서 4개 단어, 8글자의 합성어를 사용하고 있다는 점에서 매우 이해적이고 불분명하기 때문이다. 즉 집행사무와 구별 짓는 ‘정책지원’, 일반직공무원과 임기제·별정직공무원을 구별 짓는 ‘전문인력’의 용어 개념이 그렇다고 지적한다.

이렇듯 지방의회 부활 이후 지속적으로 추진해 왔던 보좌관제도가 그 성격과 개념이 다른 정책 지원 전문인력으로 법제화 되었다는 것은 결국 보좌관제도가 좌절되었다는 것을 뜻한다. 이는 결국 의원 개인차원의 보좌직원 성격인 보좌관이 아닌 의회 조직차원의 지원인력인 정책지원 전문인력으로 후퇴했음을 의미한다. 지방자치법 제41조에서 ‘지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다’에서 알 수 있듯이 지방의원 개인보좌가 아닌 지방의회 조직차원의 지원이라는 것을 명확하게 하고 있는데, 이는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보좌직원을 둔다고 명시한 ‘국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률’과 분명한 차이라고 할 수 있다.

2. 정책지원 전문인력 운영 현황

광역의회 정책지원 전문인력 운영 현황(2023.6.30. 기준)은 법정 정원 413명 중 실제 반영 정원은 409명(99%)이 반영되었고, 현원은 381명으로 정원대비 92.3%가 운영 중인 것으로 확인되었다. 광역의회 정책지원 전문인력 운영 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 광역의회 정책지원 전문인력 운영 현황

지자체	계(16개)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
법정 정원 (의원정수1/2) ^{a)}	413	56	23	16	20	11	11	11	10
실제 반영 정원 ^{b)}	409	56	19	16	20	11	11	11	10

⁹⁾ 2015.4.28. 심사과정 외에도 2020.11.30. 제382회 국회(정기회) 행정안전위원회 법안심사 제1소위원회에서 행정안전부 차관(이재영)은 “개인 보좌관화를 막기 위해 위원회나 사무처 등에 배치하도록 하는 내용을 법률에 직접 규정하는 것을 희망합니다.”라고 표명한다.

6 「한국지방행정학보」 제20권 제3호

(정원 반영률 ^{b/a})	(99.0%)	(100%)	(82.6%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
현원 ^c	381	53	19	16	20	11	10	11	10
(법정 정원 대비 현원 ^{c/a})	(92.3%)	(94.6%)	(82.6%)	(100%)	(100%)	(100%)	(90.9%)	(100%)	(100%)
법정 정원 미반영 ¹⁾	1	0	1	0	0	0	0	0	0
현원 미달 ²⁾	6	1	0	0	0	0	1	0	0
지자체		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
법정 정원 (의원정수1/2) ^a	-	78	24	17	24	20	30	30	32
실제 반영 정원 ^b	-	78	24	17	24	20	30	30	32
(정원 반영률 ^{b/a})	-	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
현원 ^c	-	78	18	17	24	19	30	15	30
(법정 정원 대비 현원 ^{c/a})	-	(100%)	(75.0%)	(100%)	(100%)	(95.0%)	(100%)	(50.0%)	(93.8%)
법정 정원 미반영 ¹⁾	-	0	0	0	0	0	0	0	0
현원 미달 ²⁾	-	0	1	0	0	1	0	1	1

1)법정 정원을 반영하지 않은 광역의회 수

2)법정 정원을 반영하였으나 정원)현원인 광역의회 수

자료: 행정안전부

기초의회 정책지원 전문인력 운영 현황(2023.6.30. 기준)은 법정 정원 1,430명 중 실제 반영 정원은 1,302명(91.0%)이 반영되었으나, 현원은 946명으로 66.2%가 채용되어 운영 중인 것으로 확인되었다. 법정 정원을 모두 반영한 곳은 인천과 광주, 울산지역 3곳에 불과했고, 전국 46개 기초의회는 법정 정원을 정원조례에 실제 반영도 못한 것으로 나타났다. 한편 전국 기초의회 226곳 중 절반 이상인 129곳은 현원 미달 상태이며, 아직 채용되지 않은 정책지원 전문인력은 484명에 달하는 것으로 나타났다. 기초의회 정책지원 전문인력 운영 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 기초의회 정책지원 전문인력 운영 현황

지자체	계(226개)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
법정 정원 (의원정수1/2) ^a	1,430	207	86	62	59	33	31	24	-
실제 반영 정원 ^b	1,302	192	76	60	59	33	29	24	-
(정원 반영률 ^{b/a})	(91.0%)	(92.8%)	(88.4%)	(96.8%)	(100%)	(100%)	(93.5%)	(100%)	-
현원 ^c	946	178	53	47	48	33	22	18	-
(법정 정원 대비 현원 ^{c/a})	(66.1%)	(86.0%)	(61.6%)	(82.5%)	(81.4%)	(100%)	(71.0%)	(75.0%)	-
법정 정원 미반영 ¹⁾	46	3	4	1	0	0	1	0	-
현원 미달 ²⁾	129	9	8	5	6	0	3	4	-
지자체		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
법정 정원 (의원정수1/2) ^a	-	222	80	66	83	95	118	134	130

실제 반영 정원 ^b	-	201	68	61	72	91	102	117	117
정원 반영률(b/a)	-	(90.5%)	(85.0%)	(92.4%)	(86.7%)	(95.8%)	(86.4%)	(87.3%)	(90.0%)
현원 ^c	-	147	39	41	59	71	63	54	73
(법정 정원 대비 현원 ^{c/a})	-	(66.2%)	(48.8%)	(62.1%)	(71.1%)	(74.7%)	(53.4%)	(40.3%)	(56.2%)
법정 정원 미반영 ¹⁾	-	6	5	2	4	2	6	8	4
현원 미달 ²⁾	-	18	12	6	7	7	12	16	16

1)법정 정원을 반영하지 않은 기초의회 수

2)법정 정원을 반영하였으나 정원)현원인 기초의회 수

자료: 행정안전부

3. 선행연구의 검토

지방의회 정책지원관제도가 도입되기까지 학계 및 전문가들의 보좌관제도 또는 정책보좌관제도 도입과 관련한 연구들이 지속적으로 진행되었다.

기존연구를 살펴보면, 송광태(2003)는 보좌관제도 도입을 역설하면서도 현실적으로 불가능하기 때문에 의회사무직원에 대한 인사권 독립과 전문위원실의 인력보강을 대안으로 제시하고, 보좌관제도의 도입은 장기적 과제로 남겨둘 것을 주장한다. 진세혁·임병연(2005)은 의원 개인별 보좌관제도의 도입, 다양한 보좌 인력의 확보와 지원, 비상근 전문인력의 활용, 의회 사무기구 인사권을 지방의회에서 행사해야 한다고 제안한다. 장영두(2006)는 지방의회 의원들이 주민의 복리증진에 기여하기 위해서는 의회의 정책연구기능이 강화되어야 하고, 이를 위해 전문위원의 질적·양적 증가와 더불어 장기적으로 보좌관제도의 도입을 고려해야 한다고 주장한다. 안영훈·김성호(2007)는 광역의원을 중심으로 전문보좌관을 도입하고, 3단계(의장 소속의 독립기관-상임위원회 보좌관-의원의 개별보좌관) 순차적 도입방안을 제시한다.

이 외에도 다양한 연구들이 이어졌다(한상우, 2007; 김찬동, 2010; 조석주·박기관, 2010; 이정진·하혜영, 2011; 최진혁, 2011; 임영덕·신가은, 2012; 강인호, 2013; 김순은, 2013; 박순종·박노수, 2014; 이관행, 2019). 지방의원 보좌관제도 도입에 관한 선행연구를 종합·정리해 보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 지방의원 보좌관제도 도입에 관한 선행연구

연구자	지방의원 보좌관제도 도입 방안
송광태(2003)	보좌관제도 도입이 현실적으로 불가능하므로 의회사무직원에 대한 인사권 독립과 전문위원실의 인력 보강을 대안으로 제시하고, 보좌관제도의 도입은 장기적 과제로 남김
진세혁·임병연(2005)	미국과 일본 지방의회의 정책보좌기능을 살펴보고 한국도 지방의원의 전문성 제고를 위해 정책보좌관제도를 도입해야 한다고 주장
장영두(2006)	지방의회 의원들이 주민의 복리증진에 기여하기 위해서는 의회의 정책연구기능이 강화되어야 하고, 이를 위해 전문위원의 질적·양적 증가와 더불어 장기적으로 보좌관제도 도입이 필요하다고 주장

8 「한국지방행정학보」 제20권 제3호

안영훈·김성호 (2007)	의장 소속의 독립기관, 위원회 보좌관, 의원의 개별보좌관 순으로 3단계 도입방안 제시
한상우(2007)	지방의원의 경우 지역구 관리 등의 정치적 활동이 많은 점을 감안한다면 집행부 견제·감시 등 지방의원의 역량제고를 위해 보좌관제도의 도입이 필요하다고 주장
경남발전연구원 (2007)	보좌관제도 도입과 더불어 전문위원실 인력 충원, 의정지원인력의 확충이 동시에 이루어져야 한다고 주장
경기도의회 (2007)	국내·외 사례를 비교·분석하여 지방의회의 전문성 향상과 정책기능 제고를 위해 전문보좌관제도의 도입이 필요하다고 주장
김찬동(2010)	의정활동의 지원을 위한 자치법령들이 지방자치단체의 다양한 사회적, 지리적, 경제적 다양성을 고려하지 못하고 있어 지나치게 획일적이라고 지적하면서, 이러한 다양한 요인들을 고려하여 지방의원들의 직무량과 수준 등을 고려한 법률개정이 선행되어야 한다고 주장하면서 지방의회 보좌인력의 강화가 필요하다고 주장
조석주·박기관 (2010)	구체적으로 단계별 차등적 보좌관제도 도입을 제시, 보좌인턴제를 시범 실시한 후, 유급보좌관제도 확대 실시, 공동보좌관제도 시범 실시 후, 모든 광역의회로 확대하는 방안, 자치단체의 규모에 따른 차등적 및 단계적 실시
이정진·하혜영 (2011)	지방의회 정책 보좌기구의 현황과 관련된 논의들을 검토하여 지방의원의 의정활동을 지원하고 정책전문성을 높이기 위한 방안으로 지방의회에 별도의 정책보좌기구를 설치하는 방안, 위원회별 전문위원의 확대 적용하는 방안, 광역의원에 한해 유급 보좌관을 도입하는 방안 등을 제시
최진혁(2011)	현행 지방의원의 정책결정 능력을 제고하기 위한 전문적 보좌인력이 부족하다고 지적하면서 의장 소속하에 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제 도입, 공동보좌관제 도입, 장기적으로는 의원 개인별 보좌관제 도입을 주장
임영덕·신가은 (2012)	광역의회에서는 집행부의 방대한 조직에 대한 효율적인 견제·감시의 한계, 자료수집·주민의견수렴·각종 민원처리·조례 및 예산심의 폭주 등 현실적인 이유와 지방의회가 행정부의 대칭축에서 정책제안이나 정책집행상의 감시기능 등을 원활하게 수행하기 위해서는 의원보좌관제도를 도입해야 한다고 주장
강인호(2013)/ 김순은(2013)	지방의회 사무기구의 인사권 독립과 병행하여 보좌관제도의 도입 그리고 합리적인 의정비 지급 등 다양한 제도들을 복합적으로 제시함으로써 단편적으로는 하나의 제도개선을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화보다는 광범위한 관련 제도의 복합적 개선이 필요하다고 주장
박순중·박노수 (2014)	지방의회의 전문성 향상을 위하여 지방의회의 의정활동 여건을 고려하여 보좌관제도를 도입할 때 지방자치단체에 선택권과 자율성을 부여하는 개방형 내지 메뉴형의 도입 방안을 제시
이관행(2019)	지방의회가 정책보좌인력을 확보하기 위해서는 지방의원의 수를 줄이는 등 지방의회 구성원들의 노력이 필요하고, 국회와 행정부도 지방의회 전문성 확보를 위해 법 개정에 적극적으로 나서야 한다고 주장

자료: 유동상·강인호(2016: 467) 및 박순중·박노수(2014: 71)에서 일부 수정 보완

정책지원관제도 도입 목적이 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해서 이므로 지방의원의 의정활동에 대한 선행연구를 살펴볼 필요가 있다. 지방의원의 의정활동에 관한 연구들은 지방의회 부활 이후 꾸준히 진행되어 왔다. 그러나 정확하게 말하면 지방의회 의정활동 성과에 관한 연구이거나 지방의회 의정활동 성과평가에 관한 연구가 대부분을 차지한다. 지방의회의 의정활동 성과평가는 지방의회 기능과 역할에 기반 해서 학자들마다 다양한 평가분야를 기준으로 삼고 있으며, 연구대상을 중심으로는 광역의회와 기초의회를 구분할 수 있다. 먼저 평가분야를 기준으로 강인호 외(2002)는 입법기능, 통제기능, 주민대표기능 3가지, 조선일(2005)은 대표성·전문성, 조례 제정

과 개·폐, 예·결산 심의, 행정사무감사·조사, 회의개최 등, 대민·대외활동 6가지, 유광호·박기관(2005)은 대표기능, 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능 4가지, 강상원·이승모(2008)는 입법기능, 통제기능, 주민대표기능 3가지, 최근열·장영두(2009)는 정책결정기능, 행정통제기능, 정치적 대표기능 3가지, 권영주(2009)는 입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대표기능 4가지, 김상구·우양호(2013)은 자치입법기능, 행정감시기능, 주민대표기능 3가지, 박기관(2016)은 대표기능, 의결기능, 입법기능, 통제기능 4가지, 박태현 외(2017)는 입법활동, 예산활동, 견제활동, 주민대표활동 4가지, 박순종·이승모(2021)은 입법활동, 예산활동, 견제감시활동, 주민대표활동 4가지로 각각 구분하고 있다. 연구대상을 중심으로 살펴보면 광역의회(강인호 외, 2002; 강상원·이승모, 2008; 최근열·장영두, 2009; 권영주, 2009; 김상구·우양호, 2013; 박기관, 2016; 박태현 외, 2017)와 기초의회(조선일, 2005; 유광호·박기관, 2005), 기초·광역 전체(박순종·이승모, 2021)로 구분할 수 있다.

선행연구를 종합해 보면 지방의회 의정활동 성과평가는 지방의회의 권한과 기능, 역할에 기반해서 학자들마다 매우 다양하게 구분하고 있음을 확인할 수 있다. 지방의회 의정활동 성과평가와 관련한 선행연구를 종합·정리해 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 지방의회 의정활동 성과평가 관련 선행연구 종합

구분	평가분야	평가항목	대상
강인호 외 (2002)	입법기능	예·결산 처리 건 수, 예산안 수정가결 수, 조례 처리 건 수, 의원 발의 총 수	광주 (광역)
	통제기능	행정사무감사 건 수, 행정사무감사 증가율, 시정질문 건 수, 시정 질문 내용 및 성격 비율	
	주민대표기능	청원심사 건 수	
조선일 (2005)	대표성·전문성	여성의원 비율, 학력분포, 의원경력, 전문직 비율, 연수·연찬·세미나 개최 실적, 국외연수 실적	전남 동부 (기초)
	조례제정과 개·폐	자주조례 제정 비율, 의회발의 비율, 심의시간	
	예·결산 심의	예산안 수정율, 전문가 및 주민참여, 지적사범비 비율, 결산보고서 홍보, 전문가 참여	
	행정사무감사·조사	감사지적 건 수, 조사실시 건 수, 시정질의 건 수	
	회의개최 등	회의시간, 의원 출석율, 건의안·결의안 발의 건 수, 상임위 처리안 건 수, 특위 처리안 건 수, 소위원회 공개 여부	
대민·대외활동	주민의견수렴 실적, 청원처리 실적, 민원처리 비율, 의정활동 공개 실적, 의회 건의안 및 결의안 제출		
유광호·박기관 (2005)	대표기능	주민지지도(득표율), 진정 및 청원 건 수	원주 (기초)
	의결기능	회기 총 일 수, 1일평균 심의 건 수, 동의·승인안의 처리 건 수, 가결/부결 비율, 결의·건의안의 원안 및 수정가결 비율	
	입법기능	조례 연 건 수, 가결/부결 비율, 원안 및 수정 비율, 의원의 조례 발의 비율	
	견제·감시기능	감사/조사 건 수, 시정 및 질의 건 수, 질의 의원 수, 질문 건 수, 예·결산 처리 건 수, 예산안 수정가결 비율	
강상원·이승모	입법기능	의원 1인당 연평균 조례안 처리 건 수, 의원 및 위원회 발의 조례안의 비율, 집행부 발의 조례안 수정가결 비율	서울 (광역)

10 「한국지방행정학보」 제20권 제3호

(2008)	통제기능	예산안의 수정가결 비율, 의원 1인당 연평균 감사기관 수, 의원 1인당 연평균 행정사무감사 처리 건 수	
	주민대표기능	의원 1인당 연평균 청원 처리 건 수, 청원의 채택 비율, 의원 1인당 연평균 진정 등 처리 건 수	
최근열·장영두 (2009)	정책결정기능	조례 제·개정, 지역현안에 대한 정책적 대안 제시 등 입법결정	경북 (광역시)
	행정통제기능	예·결산안 심의활동과 의결, 행정사무감사 및 조사, 도정질문, 서면질문 등 행정견제	
	정치적 대표기능	민원 수렴 및 해결	
권영주 (2009)	입법기능	연평균 조례안 처리 건 수, 지방의회 발의 조례안 비율, 조례안 수정발의 비율. 연평균 건의안 수, 연평균 결의안 수, 연평균 동의·승인안 수	서울 (광역시)
	예산기능	연평균 예·결산안 심의 건 수, 예산안 수정가결 비율	
	통제기능	연평균 감사대상 기관의 수, 연평균 행정사무감사 지적 건수, 연평균 감사자료 요구 건수, 연평균 의견청취 수, 연평균 시정질문 건수	
	주민대표기능	연평균 청원 접수 건 수, 청원 채택비율, 연평균 진정 처리 건 수	
김상구·우양호 (2013)	자치입법기능	조례안 처리, 조례안 수정가결, 의원발의, 예·결산 처리, 예산안 수정가결	부산 (광역시)
	행정감시기능	행정사무감사 및 조사, 시정요구/건의	
	주민대표기능	시정질문, 의원 평균 질문, 청원 및 진정 처리	
박기관 (2016)	대표기능	투표율, 득표율, 연평균 진정 처리 건수, 연평균 청원 처리 건 수	강원 (광역시)
	의결기능	연회기 총 일 수, 연평균 심의 건 수, 동의·승인안 연간 처리 건 수, 의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리 건 수, 연평균 결의·건의의안 수, 의원 1인당 결의·건의의안 수	
	입법기능	연평균 조례 건 수, 조례안 수정비율, 의원의 조례발의 비율	
	통제기능	연평균 감사대상 기관 수, 연평균 감사지적 건 수, 연평균 시정건의 건 수, 연평균 질의 의원 수, 연평균 시정질문 건 수, 연평균 예·결산안 심의 수, 예산안 수정가결 비율	
박태현 외 (2017)	입법활동	의원 1인당 연평균 조례안 처리 건 수, 의원(위원회) 발의 조례안의 비율, 의원(위원회) 및 단체장 발의 조례안 수정가결 비율, 의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리 건 수, 의원 1인당 연평균 건의·결의안 처리 건 수	제주 (광역시)
	예산활동	예산안의 수정가결 비율, 예산안 수정율	
	견제활동	의원 1인당 연평균 감사기관의 수, 의원 1인당 연평균 행정사무감사 지적 건수, 연평균 질문의원수, 의원 1인당 연평균 질문건 수	
	주민대표활동	의원 1인당 연평균 청원 처리 건 수, 청원의 채택 비율	
박순종·이승모 (2021)	입법활동	의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율, 수정가결 건수 및 비율	전체 (광역시·기초)
	예산활동	예산안 심의·의결 건수, 당초예산안 수정율	
	견제감시활동	행정사무감사 및 조사 활동, 시·도(시·군·구)정 질문 건수	
	주민대표활동	청원 접수 및 수리, 주민의견수렴 및 청취	

자료: 박순종 외(2021: 5-6)에서 일부 수정 보완

이상에서 살펴본 대부분의 선행연구는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 시기적으로 정책지원관 제도 도입 이전의 연구가 대부분을 차지한다. 지방의회 부활 이후 지방의원 보좌관제도가 지속적

으로 추진되어 왔지만, 2022년부터 정책지원관제도가 본격 시행되었기 때문이다. 둘째, 정책지원관제도 도입 이후 실제 지방의원의 만족도 등에 대한 실증적인 연구가 부족하다. 대부분의 선행연구는 보좌관제도의 도입에 대한 필요성과 도입방안 등 규범적 차원의 연구이다. 이에 본 연구는 정책지원관제도가 도입된 이후 실제 지방의원이 체감하는 의정활동 만족도 등을 실증적 차원에서 규명해 보고, 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이 등이 통계적으로도 유의미한 차이를 보이는지 분석하고자 한다. 아울러 정책지원관제도가 도입된 지 얼마 되지 않았음에도 불구하고 관리·운영상의 문제점을 제기하고 있는 일부 주장도 있다는 점에서 향후 제도개선 방안에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

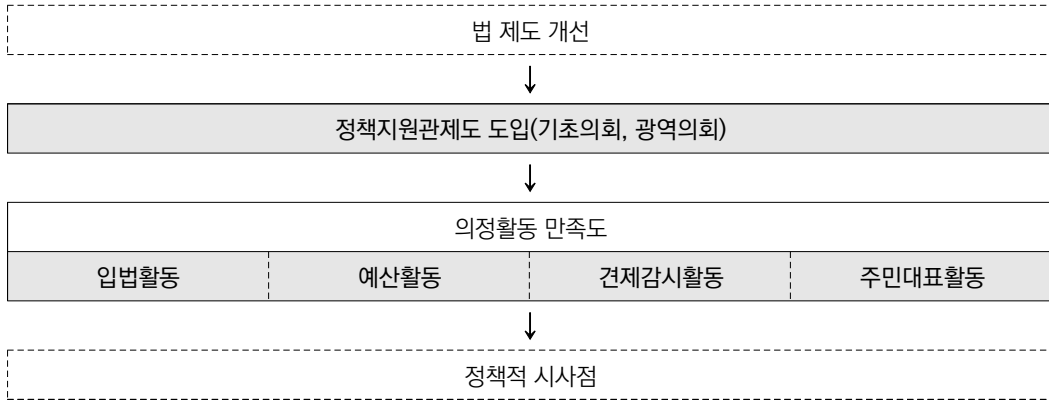
Ⅲ. 연구의 분석틀

본 연구는 지방의회 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교분석해서 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 지방의원의 의정활동에 대해서는 학자들마다 다양한 기준을 제시하고 있지만 본 연구에서는 박태현 외(2017), 박순중·이승모(2021) 등 선행연구를 종합적으로 검토해 지방의회의 기능과 역할에 따라 입법활동, 예산활동, 견제감시활동, 주민대표활동 4가지로 구분한다.

첫째, 입법활동에 관한 사항이다. 입법기능은 지방의회의 가장 중요한 기능으로서 지방자치단체 자치법규의 근간인 조례의 제·개정 및 폐지를 최종적으로 의결하는 것을 말한다. 둘째, 예산활동에 관한 사항이다. 지방자치법 제47조에서는 지방의회 의결사항을 열거하고 있으며, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용 등은 지방의원의 대표적인 예산활동이라 할 수 있다. 셋째, 집행기관에 대한 견제감시활동이다. 지방의회는 지방자치법 제49조, 제50조, 제51조에서 행정사무감사·조사와 관련한 권한을 가지고 있으며, 시·도(시·군·구)정질문을 통해 단체장과 집행기관의 행정업무와 정책활동에 대해서 견제감시기능을 수행한다. 넷째, 주민대표활동에 관한 사항이다. 지방의회는 지역주민들에 의해 선출된 대표자로 구성되기 때문에 지역주민에 대해 당연 책임을 지는 동시에 지역 내의 각종 분쟁을 조정하고, 민원을 해결하는 등의 역할을 수행한다.

한편 정책지원관제도의 효과성 여부를 지방의원이 인식하는 만족도로 측정하고자 한다. 효과성과 만족도 간 학문적 차이가 존재함에도 불구하고 제도도입으로 인하여 수혜를 입을 것으로 추정되는 정책수혜자가 인식하는 만족도를 동일시하려는 시도는 분석의 정밀성을 훼손할 우려가 있다. 다만 설문지에서 정책지원관제도에 대한 ‘만족도’를 묻고 난 후 ‘정책지원관제가 의정활동에 미치는 영향’을 질문하였고, 의정활동에 대한 구체적인 질문이 ‘도움이 된다’와 ‘도움이 되지 않는다’ 등이었기 때문에 만족도로 대체할 수 있을 것이다. 또한 지방의회 정책지원관제도가 최근 도입되었

고, 운영 역시 초기임을 감안할 때 제도의 효과성을 엄격히 분석하는 것이 쉽지 않다는 점을 감안하여 만족도 지표를 대리 활용했다는 점을 밝혀둔다.¹⁰⁾ 지방의원이 인식하는 만족도 역시 여러 정황상 엄밀히 측정될 수 없는 한계가 있지만, 상대적으로 측정이 더 수월하고 측정 결과를 기초로 다양한 정책제언을 도출할 수 있다는 점에서 만족도를 효과성 변수로 대체했다. 본 연구의 분석틀을 종합하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구의 분석틀

IV. 실증분석 결과

1. 조사개요 및 응답자 특성

본 연구를 위해 지방의원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 조사기간은 2023년 6월 26일부터 2023년 7월 25일까지 한 달간이었다. 설문조사 결과 총 461명의 설문지가 회수되었고, 불성실 응답자 23명을 제외하고 438명의 응답설문지를 분석하였다. 설문조사의 공간적 범위는 제주특별자치도의의회¹¹⁾를 제외한 광역의회 16개와 기초의회 226개를 합쳐 전국 242개 지방의회를 그 대상으로 하였다. 기초의원과 광역의원 간 차이 분석을 위하여 활용된 통계기법은 카이제곱검정이다.

응답자 그룹별 특성을 살펴보면 기초의원이 287명(65.5%), 광역의원이 151명(34.5%)이며, 성별은 남성 285명(65.7%), 여성 149명(34.3%)의 분포특성을 보였다. 지역별로는 서울 93명(21.2%), 경

10) 정책지원관제도 도입의 궁극적 수혜자는 주민이다. 제도도입의 효과분석은 주민을 대상으로 만족도를 측정하는 것이 적절하다. 또한 의원들의 의정활동 관련 지표 변화 추이를 확인하는 것도 성과지표는 아니지만 대리 변수로 검토 가능하다. 그러나 제도도입 및 짧은 운영 기간을 감안하면 계량분석은 자료 확보의 어려움이 있고, 주민에 대한 직접 조사 역시 아직은 인식 수준 자체가 낮기 때문에 한계가 있다.

11) 제주특별자치도의회의 경우 2006년 7월 1일부터 「제주특별법」 제45조에 따라 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원(5급 상당의 계약직 또는 별정직)을 운영해 왔으며, 2023년 7월 현재는 동법 제39조에 따라 21명 이내의 정책연구위원(5급 상당의 임기제 또는 별정직)을 운영하고 있다.

기·인천·강원 137명(31.3%), 대전·세종·충남·충북 47명(10.7%), 부산·대구·울산·경남·경북 115명(26.3%), 광주·전남·전북 46명(10.5%)이었다. 연령별 응답특성을 살펴보면 50대가 200명(46.1%)로 가장 많았으며, 60대 이상이 97명(22.3%), 40대가 78명(18.0%), 30대가 47명(10.8%), 20대가 12명(2.8%)의 분포 순으로 나타났다. 총 당선 횟수별로 살펴보면 초선 의원이 245명(56.7%), 재선 의원이 128명(29.6%), 삼선 이상 의원이 59명(13.7%)로 나타났다. 설문조사 응답자 특성은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 설문조사 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분		빈도	비율
그룹	기초의원	287	65.5
	광역의원	151	34.5
	전체	438	100.0
성별	남	285	65.7
	여	149	34.3
	전체	434	100.0
지역별	서울	93	21.2
	경기·인천·강원	137	31.3
	대전·세종·충남·충북	47	10.7
	부산·대구·울산·경남·경북	115	26.3
	광주·전남·전북	46	10.5
	전체	438	100.0
연령	20대	12	2.8
	30대	47	10.8
	40대	78	18.0
	50대	200	46.1
	60대 이상	97	22.3
	전체	434	100.0
총 당선 횟수	초선	245	56.7
	재선	128	29.6
	삼선 이상	59	13.7
	전체	432	100.0

※ 구분별 '전체 값'이 다른 이유는 설문응답 누락(또는 무응답) 때문임

2. 연구가설의 설정

본 연구는 지방의회 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석하기 위해 몇 가지 가설을 설정한다. 지방의원의 의정

활동을 지원하기 위해 도입된 정책지원관제도가 기초의원과 광역의원 간 직무범위와 업무량, 의정 활동 양상 등이 다른데도 일률적으로 의원 2명당 1명으로 도입된데 대해 조사결과가 통계적으로 유의한지를 확인하기 위해서다. 특히 지방의원의 4대 의정활동, 즉 입법활동, 예산활동, 견제감시 활동, 주민대표활동에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이 등이 통계적으로도 유의미한 차이가 있는지를 분석해서 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 본 연구의 구체성과 유효성을 확보하기 위하여 <표 6>과 같이 몇 가지 가설을 설정하였다.

<표 6> 정책지원관제도에 대한 연구가설

구분	연구 가설
가설 1	정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이는 없을 것이다.
가설 2	기초의원과 광역의원 간 입법활동 만족도는 차이가 없을 것이다.
가설 3	기초의원과 광역의원 간 예산활동 만족도는 차이가 없을 것이다.
가설 4	기초의원과 광역의원 간 견제감시활동 만족도는 차이가 없을 것이다.
가설 5	기초의원과 광역의원 간 주민대표활동 만족도는 차이가 없을 것이다.
가설 6	기초의원과 광역의원 간 제도개선 방안에 대한 차이는 없을 것이다.

가설설정의 기본적 논리와 근거는 다음과 같다. 먼저 <가설 1>과 관련해서는 지방의회 정책지원 관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이는 없을 것이라는 근거는 제도도입 취지 그 자체에 있다. 지방의원의 전문성 향상을 위해 지방의회 부활 이후 학계와 국회, 지방의회에서는 지방 의원 보좌관제도 도입을 지속적으로 추진해 왔고, 제도도입을 가장 강력하게 요구했던 당사자가 바로 지방의원이었기 때문이다. 한상우(2007)는 지방의원의 경우 지역구 관리 등의 정치적 활동이 많은 점을 감안한다면 집행부를 견제·감시하는 지방의원 고유의 기능 수행에 어려움이 있다고 말하고, 전문적인 식견을 바탕으로 좀 더 내실 있는 의회기능 수행을 위해 보좌관제도가 도입되어야 한다고 주장한다.

지방의원의 의정활동은 의회활동과 의원활동, 그리고 정치활동을 포괄하는 것으로서 조례 제정·개정·폐지와 예산·결산 심의, 행정사무감사·조사, 시·도(시·군·구)정질문 등 공식적 의회활동 외에도 청원 처리와 주민 의견청취, 간담회·공청회 개최, 지역순회, 현장방문, 민원해결, 각종 행사 참석, 정치·정당 활동, 선거구 관리 등 다양한 비공식적 정치활동 모두를 포괄한다고 할 수 있다.

지방의원 1인으로 방대한 집행기관의 업무를 효율적으로 견제하기란 물리적으로 불가능 하며, 이러한 행정여건 변화에 적극 대처하고 지방분권 시대에 지방의회 역량강화 요구에 부응하기 위해서는 지방의원에게 보좌관 신설이 필요하다(최병대, 2009: 91). 특히 2006년부터 기초의원까지 정당공천제가 전면 실시됨에 따라 공식적인 의회활동보다 비공식적 정치활동이 크게 확대되었다.

따라서 지방의회 부활 이후 보좌관제도 도입이 지방의원의 오랜 숙원이었지만, 비록 그 개념과 성격이 다른 정책지원관제도에 대해서도 의정활동을 지원하기 위해 역사상 처음으로 도입되었기

때문에 제도의 직접적인 수혜자라고 할 수 있는 기초의원과 광역의원의 만족도는 차이가 없을 것이라고 가설을 설정한다.

〈가설 2〉와 〈가설 3〉, 〈가설 4〉, 〈가설 5〉는 지방의원의 의정활동을 지방의회 기능과 역할에 따라 입법활동, 예산활동, 견제감시활동, 주민대표활동 4가지로 구분한다. 헌법 제117조와 지방자치법 제28조 등에 따라 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 법 제37조와 제38조에서 주민의 대의기관인 의회를 두며, 지방의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀로 선출한다고 규정하고 있다. 또한 법 제47조부터 51조까지 지방의회 권한과 의결사항을 구체적으로 명시하고 있다. 따라서 지방의원의 의정활동 개념과 역할은 기초의원과 광역의원 구분 없이 같다고 할 수 있으며, 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 도입된 정책지원관제도에 대한 의정활동 만족도는 차이가 없을 것이라고 가설을 설정한다.

특히 2006년부터 지방의원 유급제 실시와 기초의원까지 정당공천제가 도입 되면서 지방의원의 역할도 명예직 시민의회에서 전문적인 정책의회로 바뀌었고, 지방의원의 의정활동 개념과 양상도 비약적으로 확대되었다. 이러한 추세로 인해 막강한 권한을 가지고 있는 단체장에 대한 견제감시의 역할을 수행해야 하는 지방의회의 기능과 역할의 중요성도 더불어 증가하고 있다(조석주·박기관, 2010: 375-395; 강상원·최병대, 2010: 6-8). 따라서 최근에 도입된 정책지원관제도는 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 도입되었기 때문에 기초의원과 광역의원 간 4대 의정활동에 대한 만족도는 차이가 없을 것이라고 연구가설을 설정한다.

〈가설 6〉은 지방의원의 의정활동을 지방의회의 기능과 역할에 따라 4가지로 구분하고, 기초의원과 광역의원 간 의정활동 개념과 양상이 다르지 않은 상황에서 정책지원관제도에 대한 제도개선 방안은 차이가 없을 것이라고 가설을 설정한다. 정책지원관제도가 보좌관제도와 개념과 성격이 다르고, 의원 2명당 1명으로 도입된데 대해서는 분명 많은 아쉬움이 있는 것은 사실이다. 하지만 지방의회 역사상 처음으로 도입되었다는 것과 지방의회 부활 이후 광역의원 보좌관제도를 지속적으로 추진해 왔는데도 실제 법제화 과정에서는 기초의회까지 포함시켜 일괄적으로 도입된 것은 큰 의미가 있다 하겠다.

따라서 정책지원관제도 도입은 지방의회 오랜 염원이었고, 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 역사상 처음으로 도입되었기 때문에 제도도입의 직접적인 수혜자라 할 수 있는 기초의원과 광역의원 간 제도개선 방안에 대한 차이는 없을 것이라고 가설을 설정한다.

3. 분석결과 종합

1) 정책지원관제도에 대한 만족도 분석결과

정책지원관제도에 대한 지방의원의 만족도는 〈표 7〉에서와 같이 응답자 436명 중 172명(39.4%)이 '만족'이라고 응답했으며, 74명(17.0%)이 '매우 만족'이라고 응답했다. 전체 응답자의 56.4%인

246명이 만족 또는 매우 만족하고 있는 것으로 나타났으며, '보통'이라는 응답은 29.4%인 128명으로 나타났다. '불만족'이라는 응답자도 11.0%인 48명으로 나타났고, '매우 불만족'이라는 응답자도 14명(3.2%)이 확인되었다.

기초의원의 경우 매우 만족과 만족 비율은 59.6%였으며, 광역의원은 50.3%로 나타났다. 기초의원의 매우 불만족과 불만족은 11.3%였으며, 광역의원은 17.9%로 나타났다. 특히 광역의원의 경우 '매우 불만족'은 7.3%로 기초의원의 1.1%보다 훨씬 높았으며, '매우 만족'은 9.9%로 기초의원의 20.7%보다 훨씬 낮게 나타났다. 전체적으로 정책지원관제도에 대한 광역의원의 만족도가 기초의원에 비해 훨씬 낮게 나타났다.

이러한 조사결과를 바탕으로 <가설 1>과 같이 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이는 없을 것이라는 가설의 통계적 유의성을 확인하기 위해 카이제곱검정을 실시하였다. 분석결과 기초의원과 광역의원 간 정책지원관제도에 대한 만족도 차이에 대한 통계량 $\chi^2=19.2697$ 로서 자유도가 4이며, 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$) 하의 확률통계량 9.488보다 크고, 확률값 ($p=0.0007$)은 신뢰수준 95% 하에서 유의수준 0.05 보다 작아 귀무가설이 기각되고, 대립가설이 채택되었다. 따라서 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이는 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 있는 것으로 확인되었다.

〈표 7〉 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도 분석결과 (단위: 명, %)

구분	기초의원		광역의원		전체		chi-square	P-value(α)
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율		
매우 불만족	3	1.1	11	7.3	14	3.2	19.2697	0.0007
불만족	29	10.2	19	12.6	48	11.0		
보통	83	29.1	45	29.8	128	29.4		
만족	111	38.9	61	40.4	172	39.4		
매우 만족	59	20.7	15	9.9	74	17.0		
전체	285	100	151	100	436	100		

※ 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$)

이러한 분석결과는 첫째, 기초의원보다 광역의원의 직무범위와 업무량이 방대하고, 정치활동 빈도, 의정활동 양상 등에 분명한 차이가 있음에도 불구하고 기초의회와 광역의회 구분 없이 일률적으로 의원 2명당 1명을 도입했기 때문으로 분석된다. 둘째, 광역의원의 의정활동 중 정당·정치 활동이 차지하는 빈도와 비중이 기초의원보다 큰데도 불구하고 지방공무원 신분의 정책지원관제도를 도입했기 때문으로 분석된다. 셋째, 광역의원의 경우 정책지원관제도 시행 이전에 이미 이와 유사한 제도운영¹²⁾을 실시해 왔다는 점에서 만족도 차이가 나타나는 것으로 분석된다. 특히 서울

12) 서울특별시의회의 경우 의원 보좌제도를 운영할 수 없지만 효과적인 의정활동 수행을 지원하기 위해 국회의 입법 보좌인력과는 구분되는 임시 유급직의 사무보조, 즉 '인턴보좌관', '의정서포터즈'라는 이름의 인

시의회의 경우 2006년부터 '행정사무감사 지원 인턴제'를 시작으로 의정서포터즈, 의정조사원, 입법조사요원 등 다양한 명칭으로 사실상 의원 1인당 1명의 개인보좌관을 실질적으로 운영해 왔다. 이러한 제도운영 경험을 가지고 있는 대부분의 광역의원의 입장에서는 현행 지방공무원 신분의 그것도 의원 2명당 1명씩 도입된 정책지원관제도에 대해서는 오히려 제도도입 이전보다 훨씬 더 후퇴했다라고 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

이에 반해 기초의원의 경우 상대적으로 광역의원보다 직무범위와 의정활동 반경이 좁고, 그동안 의회직원 수가 절대적으로 부족¹³⁾한 상황에서 정책지원관제도 도입으로 입법활동 등 직접적인 의정활동 지원을 받을 수 있어서 체감하는 만족도가 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 한편 이와 관련해서는 추가적인 연구가 더 진행될 필요가 있다고 본다.

2) 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 분석결과

정책지원관제도에 대한 의정활동 만족도는 <표 8>에서와 같이 전체 응답자의 70% 이상이 만족하고 있는 것으로 나타났다. 지방의원의 의정활동을 4가지로 구분해서 살펴보면 정책지원관제도가 입법활동에 도움이 된다는 응답이 84.2%로 가장 높게 나타났으며, 견제감시활동 77.1%, 예산활동 69.5%, 주민대표활동 57.8% 순으로 나타났다. 이를 기초의원과 광역의원으로 구분해서 상세하게 다시 살펴보면 기초의원의 경우 입법활동에 도움이 된다는 응답이 86.1%로 가장 높게 나타났으며, 견제감시활동 76.1%, 예산활동 68.8%, 주민대표활동 59.7% 순으로 나타났다. 광역의원의 경우 입법활동에 도움이 된다는 응답이 80.5%로 가장 높게 나타났으며, 견제감시활동 79.2%, 예산활동 71.0%, 주민대표활동 54.4% 순으로 나타났다.

따라서 기초의원과 광역의원 모두 입법활동에 대한 만족도가 가장 높게 나타났으며, 견제감시활동, 예산활동, 주민대표활동 순으로 만족도 순서는 똑같았다. 한편 기초의원과 광역의원 모두 입법활동과 주민대표활동 간 만족도 차이는 무려 26.4%와 26.1%로 4가지 의정활동 분야 중 주민대표활동에 대한 만족도가 가장 낮게 나타났다.

<표 8> 정책지원관제도에 대한 의정활동 만족도

(단위: 명, %)

구분	기초의원				광역의원				전체			
	입법	예산	견제 감시	주민 대표	입법	예산	견제 감시	주민 대표	입법	예산	견제 감시	주민 대표
매우 도움이 되지 않는다	-	1	1	6	1	1	1	6	1	2	2	12
	-	0.4	0.4	2.1	0.7	0.7	0.7	4.0	0.2	0.5	0.5	2.8

력채용을 위한 예산을 편성하고 운용해 왔다(박순중·박노수, 2014).

13) 제7기 지방의회 백서(행정안전부)에 따르면 2018년 6월 정원기준 광역의회 사무직원 수는 1,547명으로 의원(794명) 1인당 사무직원 수는 1.95명인데 반해 기초의회 사무직원 수는 2,921명으로 의원(2,898명) 1인당 사무직원 수는 1.01명이다.

도움이 되지 않는다	5	20	13	22	3	6	2	16	8	26	15	38
	1.7	7.0	4.6	7.7	2.0	4.0	1.3	10.7	1.8	6.0	3.5	8.8
보통이다	35	68	54	87	25	36	28	46	60	104	82	133
	12.2	23.8	18.9	30.5	16.8	24.3	18.8	30.9	13.8	24.0	18.9	30.6
도움이 된다	134	120	124	100	82	79	88	55	216	199	212	155
	46.7	42.1	43.5	35.1	55.0	53.4	59.1	36.9	49.6	46.0	48.8	35.7
매우 도움이 된다	113	76	93	70	38	26	30	26	151	102	123	96
	39.4	26.7	32.6	24.6	25.5	17.6	20.1	17.5	34.6	23.5	28.3	22.1
전체	287	285	285	285	149	148	149	149	436	433	434	434
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

이에 본 연구에서는 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 차이가 통계적으로도 유의미한 차이를 보이는지를 알아보기 위해 카이제곱검정을 실시하였다. <표 9>에서와 같이 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도를 분석한 결과 의정활동 전반에 대한 통계량 $\chi^2=27.1063$ 으로서 자유도가 4이며, 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$) 하의 확률통계량 9.488보다 크고, 확률값($p=0.000019$)은 신뢰수준 95% 하에서 유의수준 0.05 보다 작았다. 따라서 의정활동 전반에 대한 기초의원의 만족도가 광역의원보다 높게 나타났는데, 이는 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다.

한편 의정활동을 4가지로 구분해서 만족도를 확인한 결과 <가설 2>와 <가설 4>에서의 기초의원과 광역의원 간 입법활동과 견제감시활동 만족도는 차이가 없을 것이라는 가설은 기각되고, <가설 3>과 <가설 5>에서의 예산활동과 주민대표활동 만족도는 차이가 없을 것이라는 가설은 채택되었다. 따라서 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도는 입법활동과 견제감시활동에서 통계적으로 유의미한 수준에서 차이를 보였지만, 예산활동과 주민대표활동에서는 차이를 보이지 않았다.

<표 9> 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 분석결과

구분	의정활동				의정활동 전반
	입법	예산	견제감시	주민대표	
chi-square					
기초의원&광역의원	10.2887	7.7734	13.3894	4.6575	27.1063
P-value(α)	0.04714	0.10024	0.00952	0.32428	0.000019

※ 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$)

이러한 분석결과는 첫째, 기초의원과 광역의원 모두 정책지원관제도 도입으로 입법활동과 견제감시활동에 크게 만족하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 입법활동과 견제감시활동에 대해 만족도는 차이가 있는 것으로 드러났고, 이는 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다. 이러한 이유는 기초의원과 광역의원 간의 실질적인 권한과 기능, 의정활동 양상과 방식 등의 차이와 더불어 광역의원의 직무범위와 업무량, 예산규모, 정책결정 방식, 정당·정치활동 빈도와 비중 등의 차이가 있음에

도 불구하고 기초의회와 광역의회 구분 없이 일률적으로 의원 2명당 1명으로 도입한 것이 근본적인 문제로 분석되었다.

이에 임영덕·신가은(2012)은 광역의회에서는 집행부의 방대한 조직에 대한 효율적인 견제·감시의 한계, 자료수집·주민의견수렴·각종 민원처리·조례 및 예산심의 폭주 등 현실적인 이유와 지방의회가 행정부의 대칭축에서 정책제안이나 정책집행상의 감시기능 등을 원활하게 수행하기 위해서는 조직적 차원의 정책보좌 및 협력만으로는 불가능하고 비회기중에 활동하는 각종 사항을 효과적으로 보좌하기 위해서는 개인적 차원의 인력지원이 불가피한 사항임으로 의원보좌관제도를 도입해야 한다고 주장한다.

둘째, 정책지원관제도 도입에 따른 의정활동 중 예산활동과 주민대표활동에 대한 만족도가 상대적으로 낮았으며, 기초의원과 광역의원 간 만족도 차이는 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났다. 예산활동 만족도가 기초의원과 광역의원 구분 없이 낮게 나타났고, 통계적으로도 유의하지 않은 이유는 예산활동 자체가 워낙 복잡하면서도 정책적인 부분이 많기 때문으로 분석된다. 또한 정책지원관의 대부분이 행정학과 법학 등 특정분야 전공자가 많은데다가 예산활동의 절차와 내용, 규모 등이 복잡하고 광범위하기 때문에 기초의회와 광역의회 모두 정책지원관의 예산활동 전문성이 부족한 것으로 해석된다.

셋째, 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 도입된 정책지원관의 신분이 지방공무원이기 때문에 직무범위의 제한으로 기초의원과 광역의원 모두 의정활동 지원을 받는데 있어 많은 문제가 발생하고 있는 것으로 확인되었다. 특히 이러한 문제는 광역의원에게 더 심각하게 발생하고 있는데 이는 광역의원의 직무범위와 업무량, 의정활동 양상, 정당·정치활동 빈도와 비중 등이 많기 때문으로 분석되었다. 이에 대해 박순중(2021)은 정책지원 전문인력의 직무범위와 관련하여 지방의원의 의정활동 범위에 대해 정치활동과 정책활동을 구분해 내기가 쉽지 않고, 광범위하기 때문에 모든 사항을 구체적으로 적시한다는 것은 한계가 있으므로 금지사항 이외의 나머지 직무를 허용하는 포괄주의(Negative) 방식이 타당하다고 주장한다.

따라서 본 연구를 통해 지방의회 부활 이후 지속적으로 추진되어 왔던 광역의원 보좌관제도 도입의 필요성이 실증적으로 입증되었다고 볼 수 있으며, 이는 국회의원의 경우 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 9명의 개인 보좌직원을 두고 있는데서 그 해법을 찾을 수 있을 것이다. 국회의원 개인의 보좌직원은 의원의 추천과 제청에 따라 임용되며, 국회사무처 소속이라는 점에서 공적인 지휘·명령체계에 속하지만 개별 국회의원에도 소속되므로 해당 의원의 의정활동을 지원하는 영역에 있어서는 사적인 지휘·명령을 받는다. 즉, 국회 보좌직원은 공적인 영역과 사적인 영역이 혼재하는 이중적 지휘·명령체제로 운영된다(최춘규, 2020: 173-174).

3) 제도개선 방안에 대한 분석결과

정책지원관제도의 제도개선 방안에 대해서는 복수응답이 가능한 문항으로서 전체 응답자 438

명 중 55.9%인 245명이 '의원 1인당 1명의 별정직 보좌관 채용'을 선택해 가장 높게 나타났으며, 228명(52.1%)이 '의원 1인당 1명의 정책지원관 확보'를 제도개선 방안으로 선택한 것으로 나타났다. 다음으로 183명(41.8%)이 '정책지원관의 직무범위 및 직급 자율화'를, 164명(37.4%)이 '의원의 직접 지휘·감독 및 평가'를, 85명(19.4%)이 '석·박사 학위요건 추가 등 채용요건 강화'를, 69명(15.8%)이 '채용요건 완화 및 채용절차 간소화' 순으로 제도개선 방안을 선택했다.

이에 본 연구에서는 정책지원관제도에 대해 기초의원과 광역의원 간 제도개선 방안은 차이가 없을 것이라는 <가설 6>에 대해 실증적인 조사를 바탕으로 분석한 결과 통계량 $\chi^2=17.0377$ 로서 자유도가 5이며, 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$) 하의 확률통계량 11.07보다 크고, 확률값($p=0.004429$)은 신뢰수준 95% 하에서 유의수준 0.05 보다 작으므로 귀무가설이 기각되고, 대립가설이 채택되었다. 따라서 지방의회 정책지원관제도의 제도개선 방안에 대한 기초의원과 광역의원 간 차이는 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다.

특히 광역의원의 경우 무려 74.8%가 '의원 1인당 1명의 별정직 보좌관 채용'을 제도개선 방안으로 선택한 것으로 나타났고, 이는 광역의원의 14.7%가 주민대표활동에 도움이 되지 않는다고 응답과 연관이 있다고 볼 수 있다. 반면 기초의원의 경우 55.4%가 '의원 1인당 1명의 정책지원관 확보'를 선택한 것으로 나타났는데, 이는 광역의원에 비해 사무기구 소속 직원의 수가 절대적으로 부족한 상황에서 정책지원관제도가 새로 도입됨에 따라 기초의원이 체감하는 만족도가 높기 때문으로 분석되었다. 다음의 <표 10>은 지방의회 정책지원관제도의 제도개선 방안에 대한 분석결과이다.

<표 10> 정책지원관제도의 제도개선 방안에 대한 분석결과

(단위: 명, %)

구분		기초의원		광역의원		전체		chi-square	P-value(α)
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율		
①	의원 1인당 1명의 정책지원관 확보(현행처럼 공무원 신분)	159	55.4	69	45.7	228	52.1	17.0377	0.004429
②	의원 1인당 1명의 보좌관 채용(국회의원처럼 별정직으로 의원이 직접 채용)	132	46.0	113	74.8	245	55.9		
③	정책지원관 채용요건 완화 및 채용절차 간소화	45	15.7	24	15.9	69	15.8		
④	정책지원관 채용요건 강화(석·박사 학위요건 추가 등)	61	21.3	24	15.9	85	19.4		
⑤	의원의 직접 지휘·감독 및 근무성적평정에 의원 평가 포함	106	36.9	58	38.4	164	37.4		
⑥	정책지원관의 업무범위 자율화(정치활동 지원) 및 직급체계 상향·자율화	122	42.5	61	40.4	183	41.8		
전체		287		151		438			

※ 신뢰수준 95%($\alpha=0.05$)

이러한 분석결과를 통해 확인할 수 있는 것은 첫째, 기초의원과 광역의원 모두 현행 ‘의원 2명당 1명’의 정책지원관제도에 대해서는 많은 문제의식을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 둘째, 정책지원관제도 도입 목적이 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해서 이므로 지방의원의 의정활동에 대한 개념 재정립과 더불어 정책지원관의 신분과 직무범위 또한 시급하게 제도개선이 필요한 것으로 분석되었다. 셋째, 제도개선 방안에 대한 조사결과 기초의원은 1명의 정책지원관을, 광역의원은 1명의 보좌관을 가장 많이 요구하고 있는 것으로 확인되었다.

따라서 기초의원과 광역의원 모두 현행 지방공무원 신분의 ‘의원 2명당 1명’의 정책지원관제도에 대해서는 많은 문제의식을 가지고 있으며, ‘의원 1인당 1명’의 지원 및 보좌 체계로 시급하게 제도개선이 필요하다고 공동 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 광역의원의 경우 무려 74.8%가 보좌관제도 신설을 제도개선 방안으로 선택한 것은 지방의회 부활 이후 지속적으로 추진되어 왔던 광역의원 보좌관제도 도입의 필요성을 실증적으로 확인시켜 주었다고 할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석으로서 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석하였고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방의원의 정책지원관제도에 대한 만족도는 56.4%로 나타났으며, 기초의원의 만족도가 광역의원보다 높게 나타났다. 이러한 이유는 기초의원의 경우 상대적으로 직무범위와 의정활동 반영이 좁고, 의회 사무직원 수가 절대적으로 부족한 상황에서 정책지원관제도 도입으로 체감하는 만족도가 상대적으로 높은 것으로 분석되었다.

반면 광역의원의 경우 정책지원관제도 시행 이전에 이미 이와 유사한 제도를 실질적으로 운영해 왔다는 점과 기초의원과 달리 직무범위와 업무량, 예산규모, 정당·정치활동 빈도와 비중 등이 방대한데도 지방공무원 신분의 정책지원관을 일률적으로 의원 2명당 1명씩 도입했다는 점에 대해서 현실적으로 많은 문제의식을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 정책지원관제도 도입에 따른 의정활동 만족도는 전체 응답자의 70% 이상이 만족하고 있는 것으로 나타났다. 상세한 의정활동 만족도를 살펴보면 입법활동에 대한 만족도가 가장 높게 나타났다. 견제감시활동, 예산활동, 주민대표활동 순으로 확인되었다. 기초의원과 광역의원 간의 의정활동 만족도를 분석한 결과 입법활동과 견제감시활동에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 예산활동과 주민대표활동에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

예산활동과 주민대표활동에 대한 통계적 유의성이 확인되지 않은 이유는 기초의회와 광역의회 모두 정책지원관의 예산활동에 대한 전문성이 부족하다는 것과 지방공무원 신분으로 인한 직무범

위 제한으로 주민대표활동 지원에 현실적으로 많은 제한이 있기 때문으로 분석되었다. 특히 광역의원의 경우 14.7%가 도움이 되지 않는다고 응답한 것은 현행 지방공무원 신분의 정책지원관제도로는 광역의원의 의정활동을 충분히 지원할 수 없는 구조적인 문제를 안고 있는 것으로 해석된다.

셋째, 정책지원관제도의 제도개선 방안에 대한 분석결과 전체 응답자(복수응답) 절반 이상이 의원 1인당 1명의 별정직 보좌관 채용과 의원 1인당 1명의 정책지원관 확보를 제도개선 방안으로 선택한 것으로 나타났다. 광역의원의 경우 무려 74.8%가 의원 1인당 1명의 별정직 보좌관 채용을 제도개선 방안으로 선택하였으며, 기초의원의 경우 과반수가 의원 1인당 1명의 정책지원관 확보를 선택한 것으로 나타났다. 이는 기초의원과 광역의원 모두 현행 지방공무원 신분의 '의원 2명당 1명'의 정책지원관제도에 대해서는 많은 문제의식을 가지고 있으며, 최소한 1명 이상의 지원 및 보좌 체계로 제도개선이 필요하다고 공동 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

특히 광역의원의 경우 직무범위와 업무량이 방대하고, 의정활동 양상과 정치·정당활동 빈도와 비중이 크기 때문에 종합적인 의정활동 지원을 위해 보좌관제도 신설이 시급한 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구를 통해 1991년 지방의회 부활 이후 지속적으로 추진되어 왔던 광역의원 보좌관제도 도입 필요성이 실증적으로 입증되었다.

본 연구는 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석으로서 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석해서 정책적 시사점을 제시했다는 데 의의가 있다.

그러나 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 지방의원의 의정활동을 지방의회 기능과 역할에 근거해서 4가지로 구분함으로써 의정활동의 비공식적 또는 정치활동에 대한 성과평가가 제외되었다. 둘째, 표본선정에 있어서 의회별 의원 정수에 비례해서 시·도 권역별로 정확하게 접근하지 못했다. 셋째, 정책지원관제 시행 전후 지방의원의 의정활동에 대한 양적자료를 활용한 분석이 이루어지지 못했다.

향후 정책지원관제도 도입에 따른 의정활동 영향분석 등 다양한 연구가 필요하다고 보며, 이를 바탕으로 실질적인 제도개선이 이루어지길 기대한다.

〈참고문헌〉

- 강상원·이승모. (2008). 광역의회 의정활동 특성분석: 서울시의회(1991-2006)를 중심으로. 「행정문제논집」. 23(2): 67-98.
- 강상원·최병대. (2010). 지방의회 의정활동 활성화 방안에 대한 비교 연구: 지방의원과 공무원의 인식 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 22(1): 5-27.
- 강인호. (2013). 지방의회의 위상강화를 위한 노력과 행동. 「한국지방자치학회 및 전국시·도의회

- 운영위원장협의회 공동주최 토론회 발표자료」.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회(1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 14(3): 5-19.
- 경기도의회. (2007). 지방의회 전문보좌관제 실시에 관한 연구. 경기도의회.
- 경남발전연구원. (2007). 지방의회의 의정활동 활성화를 위한 사무기구의 의정지원기능 개선방안. 경남발전연구원.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 21(3): 5-32.
- 김상구·우양호. (2013). 지방의회 의정활동 20년의 성과평가와 발전방향: 부산광역시의회 중심으로. 「한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집」. 145-170.
- 김순은. (2013). 지방의회의 의정역량 강화 방안/지방의회 제도개선과 지방 3.0 추진전략. 「한국지방자치학회·한국지방행정연구원 공동주최 세미나 발표자료」.
- 김찬동. (2010). 지방의회 보좌인력 강화방안. 「한국지방정부학회 2010년도 동계학술대회 발표논문」.
- 박기관. (2016). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로. 「한국행정논집」. 28(3): 389-414.
- 박순중. (2021). 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안. 「한국지방자치학회보」. 제33권.
- 박순중·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」. 27(3): 61-89.
- 박순중·이승모. (2021). 지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 1-26.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범이후 10년을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 135-160.
- 송광태. (2003). 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화 방안: 지방의회의 조직을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 15(3): 23-54.
- 안영훈. (2013). 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 안영훈·김성호. (2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한연구. 한국지방자치학회.
- 양기근. (2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선 방안: 경상남도의회를 중심으로. 「한국지방자치연구」. 10(2): 69-91.
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 17(2): 23-43.
- 유동상·강인호. (2016). 광역·협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한

- 연구: (가칭)광역정책지원단의 설립을 중심으로. 「지방정부연구」. 20(1):457-475.
- 이관행. (2019). 지방의회 정책 보좌 인력에 대한 평가와 개선 방안. 「지방자치법연구」. 19(1):71-110.
- 이상팔. (2004). 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조직. 지방행정연구. 18(1):51-75.
- 이정진·하혜영. (2011). 지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제. 「국회입법조사처 이슈와 논점」. 제267호.
- 임영덕·신가은. (2012). 지방의회의 의원 보좌관제 도입에 관한 소고: 서울특별시의회를 중심으로. 「법학연구」. 인하대학교. 15(3): 159-187.
- 임승빈. (2013). 지방의회의 책임성과 자율성 강화를 위한 제도적 보완 방안. 지방의회의 전문성과 책임성 강화방안: 인사권 독립과 유급보좌관제 도입을 중심으로. 국회의원 정청래 주최 토론회 자료: 1-16.
- 장영두. (2006). 지방의회 사무기구의 전문화: 입법정책지원기능을 중심으로. 「한국공공관리학회보」. 20(1):226-248.
- 정청래 국회의원·서울특별시의회. (2015). 지방자치 발전과 지방의원 의정역량 강화방안 토론회: 인사권 독립과 정책보좌관제 도입을 중심으로.
- 조석주·박기관. 2010. 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 한국정책연구. 10(3): 375-394.
- 조선일. (2005). 지방의회 의정활동의 평가와 과제. 「한국거버넌스학회보」. 12(1): 167-191.
- 진세혁·임병연. (2005). 외국의 지방의회 정책보좌기능에 관한 연구. pp.35-58.
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가. 「한국행정논집」. 21(3): 863-894.
- 최병대. (2009). 「경기도의회 정책보좌기능 제공방안, 위탁연구2008-06」. 경기개발연구원.
- 최진혁. (2011). 지방의회 의정활동 전문성 강화방안: 대전광역시의회 입법정책지원제도를 중심으로. 「정치정보연구」. 14(2): 287-318.
- 최춘규. (2020). 지방의회 정책지원전문인력 도입에 관한 입법적 연구: 제주도의회 정책자문위원의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로. 「입법학연구」. 17(2): 165-200.
- 한상우. (2007). 지방의회의 인사권 독립과 의정보좌제 도입방안. 서울시의정회 주최 세미나발표 자료. 서울시의회.
- 국회사무처. (2021). 국회법 해설.
- 국회사무처. (2023). 제406회 국회(임시회) 업무현황보고서.
- 국회예산정책처. (2023). 제406회 국회(임시회) 업무현황보고서.
- 국회입법조사처. (2023). 제406회 국회(임시회) 업무현황보고서.
- 대한민국 국회 홈페이지(<https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>).
- 서울특별시의회. (2023). 제316회 임시회 운영위원회 주요업무보고서.
- 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/main/index.do>).

중앙선거관리위원회 공식포스트 정정당당스토리

(<https://post.naver.com/my.naver?memberNo=955022>).

행정안전부. (2022). 2022 지방의회 아카데미. 지방자치인재개발원.

행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>).

Abney, Glenn. & Thomas P, Lauth.(1986). The Politics of State and City Administration: State University of New York Press.

Hill, Kim. Q. & Kenneth R, Mladenka.(1992). Democratic Governance in American State and Cities. Brooks.

접수일(2023년 10월 26일)

수정일(2023년 12월 01일)

게재확정일(2023년 12월 15일)

<국문초록>

지방의회 정책지원관제도의 효과 분석: 기초의원과 광역의원 간 만족도 비교 분석

본 연구의 목적은 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석으로서 최근 도입되어 시행되고 있는 정책지원관제도에 대한 기초의원과 광역의원 간 만족도와 의정활동 만족도, 제도개선 방안 등을 실증적으로 비교 분석하는 데 있다. 이를 위해 전국의 지방의원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 차이 등이 통계적으로 유의한지를 확인하기 위해 카이제곱검정을 실시하였다.

그 결과를 살펴보면 첫째, 정책지원관제도에 대한 만족도는 지방의원의 과반수가 만족하고 있는 것으로 나타났으며, 기초의원의 만족도가 광역의원보다 높게 나타났다. 둘째, 기초의원과 광역의원 모두 입법활동 만족도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 견제감시활동, 예산활동, 주민대표활동 순으로 확인되었다. 셋째, 기초의원과 광역의원 간 의정활동 만족도 차이는 입법활동, 견제감시활동에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 예산활동과 주민대표활동에서는 차이가 나타나지 않았다. 넷째, 제도개선 방안에 대해 기초의원은 1명의 정책지원관을, 광역의원은 1명의 보좌관을 가장 많이 요구하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 분석결과를 바탕으로 지방의회 정책지원관제도에 대한 시사점을 제시하였다.

주제어: 정책지원관제도, 지방의회, 의정활동

김용석(金容錫: 주저자) 경희대학교 행정학과 박사과정에 있으며, 현재 한국산업기술원 좋은정책연구소 소장이다. 제3·4·5대 서울 도봉구의회의 의원과 제8·9·10대 서울특별시의회 의원을 역임하였다. 6선 지방의원으로서 24년의 의정활동 노하우를 담은 '지방의원 길' 저자이다(goldds2@naver.com).

김태영(金泰瑛: 교신저자) 미국 코넬대학교에서 도시행정 전공으로 박사학위를 취득한 후, 한국지방행정연구원 수석연구원을 거쳐 현재 경희대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심 분야로는 지방자치, 지방재정, 행정통계 등이며, "재정분권에 대한 이해와 오해(2019)", "자치권의 확대에 대한 이해와 오해(2020)", "자치권의 주제에 대한 이해와 오해(2021)" 등의 최근 논문이 있다.