

제주특별자치도의회 정책지원 전문인력 도입에 대한 소고

안양대학교 행정학과 교수 서 인 석

I. 서론: 정책지원전문인력의 필요성

민주당 도당 소속 도의원들은 9월 1일 파라다이스회관에서 열린 민주당·문재인 정부 국가비전과 국정과제 전국 순회 설명회에서 ‘제주특별자치도 헌법적 지위확보 반영’ 건의문을 중앙당 정책연구원인 민주연구원의 김민석 원장에게 전달했다(한라일보, 2017.09.01). 건의문의 내용 중 눈여겨 볼 것은 그간 지속적으로 외면받았던 의원 보좌관제도 도입(제주특별법 개정)을 제안하고 있다는 점이다.

국회는 지난 2012년 9월 정책지원전문인력 도입을 위해 지방자치법 일부 개정 법률안을 상정했지만 국회 본회의에 회부되지 않으면서 폐기조치된 법안이다. 개정 법률안에는 광역시도의회 의원의 의정활동 등을 지원하기 위해 재적 의원 총수에 해당하는 의원 유급보좌관인 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한다는 것이다.

제주도 뿐만 아니라 특별시, 광역시, 타 도의 경우에도 이에 대한 필요성과 중요성을 강조해왔다. 서울시의회 박래학 의장 등 의장단은 2015년 7월 24일 국회에서 이종걸 새정치민주연합 원내대표와 이상민 법제사법위원장을 만나 광역의회 정책지원 전문인력 도입을 위한 지방자치법 개정을 건의했다(연합뉴스, 2015.07.24). 이는 지방행정의 전문성 증대에 대응하고 상대적으로 강한 집행부를 경계하기 위해 광역 및 도의회의 역량강화가 필수적이기 때문이다. 사실 지방의원의 경우 정책지원전문인

력의 지원 없이는 전문적인 역할 수행에 어려움이 있다는 것이 일반적이다. 이러한 정책지원전문인력의 필요성은 단체장과의 상대적 권한 차이에 기저한다.

단체장의 경우 오랫동안의 지자체 운영 경험을 토대로 공무원조직을 중심으로 지역 및 광역시 차원에서 강력한 영향력을 행사하는 반면 광역의원의 경우 아직까지 경험이 많이 부족한 상황에서 전문적인 역량 구축이 매우 부족한 상황이다. 즉, 단체장과 지방의원은 지역주민의 대표자로서 대등한 입장을 지니고 있음에도 대의기능을 수행하는 데 있어서 사실상 차이가 큰 것이다.

지방분권을 강화하는 정부의 정책기조와 사회흐름 속에서 지방 또는 지역 의원의 역할은 중요하다. 기관분립형 구조 하에서 집행기관에 대항하는 주민대표기관으로서, 다양한 민의를 흡수하고 민의의 조정 결과를 독자적인 정책제안으로 표명하는 등에 의해 주민자치를 강화할 수 있다. 현실적으로도 지방의회 개원 이래 지방의원들은 주민자치와 관련된 수많은 자치입법을 입안·발의하고 있으며 해가 가면서 그 건수도 점점 늘어가고 있는 추세이다. 이에 따라 의원의 입법활동을 지원하기 위해 지방의회 의원들의 보좌관제 도입 요구와 필요성이 증대는 지방자치의 시대사적 흐름이라 할 수 있다.

그렇지만, 국회 법사위에 2016년 6월 1일부터 시·도의회별로 의원 1명당 정책지원전문인력 1명씩을 둘 수 있도록 하는 내용의 지방자치법 개정안은 통과되지 않았다. 지방의회의 의원 보좌관제 도입과 관련하여 중앙정부와 지방정부 및 지방의회 간의 법적 논쟁이 상당히 심화되어 있기 때문이다. 몇몇 광역시·도에서는 정부와 국회를 상대로 「지방자치법」 개정을 촉구하는 동시에 조례제정을 통해 보좌관제 도입을 추진한 바 있으나, 이러한 몇몇 지방자치단체의 지방의원 보좌관제 도입 추진은 상위법상의 근거 부재 등을 이유로 번번이 저지당했다.

지방의정보좌관제 도입은 몇 가지 논리에 의해서 강조되고 있으나, 제주특별자치도는 자치를 위한 물리적 인프라와 함께 내적 역량도 구축되어야 한다. 지방의정보좌관제는 제주특별자치도의 내적 역량을 강화시킬 수 있는 수단으로써 의미를 지닐 수 있다.

본 고에서는 지방의원보좌관제 도입을 반대하는 논리와 근거를 살펴보고, 현재의 제주특별자치도를 돌아보면서 적용의 가능성과 방안 등에 대해 제안을 해보고자 한다.

II. 지방의정보좌관제 도입에 대한 비판과 제도적 보완

1. 비판 및 비관적 논거

지방의정보좌관제가 도입되기 가장 어려운 이유는 법률상의 제개정에 있다. 서울 시와 경기도의회가 지방의원의 보좌관 도입을 위한 조례제정에 대해 대법원은 “지방의회 의원의 입법활동을 지원하기 위해 보좌관을 두는 것은 의원의 신분, 지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 주는 것으로 국회에서 법률로 정해야 할 입법사항이다” 라고 무효임을 판결한 바 있다. 지방의회가 행정사무감사 등을 함에 있어서 필요한 경우 지방의회 사무직원의 보조를 받을 수 있도록 하고 있으며(지방자치법 시행령 제16조 제4항), 보좌관제(또는 인턴보좌관제)에 필요한 예산 편성도 지방자치단체의 세입·세출 예산과목구분과 설정규정을 위반(지방재정법 제41조 및 동법 시행령 제47조)하고 있는 등 실제로 지방의회 의정보좌관의 도입은 국회의 법률 개정 없이는 불가능하다는 것이다.

지방의원보좌관제는 모든 지방의회가 도입할 수 있는 상황이 아니기 때문에 지역 간 편차를 가중시킬 수도 있다는 논거이다. 지방정부는 각각의 재정상태가 다르고 심각한 차이를 보이고 있다. 중앙정부에 대한 재정의존은 논외로 하더라도 각 광역의회 및 기초의회 각각은 상당한 재정불균형 상태에 놓여있다. 이러한 차이는 지역 간 불균형을 더욱 가속화할 수 있다는 논리이다.

또 다른 반대의견은 이미 전문위원제도가 충분히 의정활동을 지원하고 있다는 주장에 대한 것이다. 지방자치법 개정을 통해 지방의원을 명예직에서 유급직으로 전환하였고, 의원보좌관 도입 대신에 지방의회의 전문위원을 증원하는 등 지방의정활동 기반을 강화하였다(소순창, 2014: 119).

2. 제도적 보완의 일반적 방향

이러한 다양한 반대견해에도 불구하고 부족한 지방의원의 역량을 제고하고 지방 자치, 나아가 주민자치를 구현하기 위한 정책역량 제고를 위해서는 필수적인 요소인 것으로 생각된다.

지방의원들이 제대로 일할 수 있는 여건과 환경을 조성해주어야 한다. 광역의원 855명에게 1명의 보좌관을 채용하도록 하여 전임계약직 '나'급에 해당하는 정책보좌관을 채용한다면 대략 420억원 정도가 지출된다. 이 정도의 재정부담은 2013년도 시·도 예산총액 약 100조원의 0.04%이고, 연간 조세총액 약 278조원의 0.015%에 해당한다(장인봉, 2013: 23). 대전광역시 의원 현 22명에게 한정할 경우 연간 약 9억원에 해당한다. 국회에 제출한 2016년 주요 사업예산인 2조 5,971억원에 비해 대전광역시 의정운영비 34.6억원은 지나치게 적은 수치이다. 따라서, 최대 13억에서 최소 9억원의 증액이 부담된다는 것은 행정부를 감시 및 관리감독해야 하는 입법부의 규모확충차원에서도 필요하다고 볼 수 있다.

[표 1] 시·도 전문계약직('나'급)에 준한 정책보좌관의 예상비용 예시

산출기준	대전시 광역의원(22명)		
	A	B	C
소요예산	13억 (1,348,556천원)	8억9천 (898,568천원)	11억2천 (1,123,562천원)

A: 전임계약직 공무원 '나'급의 상한액 61,298천원 적용

B: 전임계약직 공무원 '나'급의 하한액 40,844천원 적용

C: 전임계약직 공무원 '나'급의 상·하한 평균액 51,071천원 적용

자료: 장인봉(2013: 23)

정책보좌관제는 지역인재를 고용하고 지역인재가 정치적 역량을 쌓을 수 있는 토대로 작용할 수도 있다. 우수한 지역인재가 지역 정치인으로 배출되는 관학(官學)연계의(소순창, 2014: 121) 지역상생 모델로도 의미가 있다.

정책지원전문인력 제도는 다양한 접근방법을 생각해보아야 할 것이다. 가장 쉽게 생각되는 방법은 역시 개인 정책보좌관제도의 도입이다. 의정활동의 범위가 커지고 있는 상황에서 국회와 같이 각 의원들의 의정활동을 지원하는 방법은 실효성이 큰 방법이라고 생각된다. 물론, 의원의 공적업무를 넘어 개인 업무에 치중될 수 있다는 우려도 상존한다. 이에 의장소속하의 전문보좌기관, 보좌인턴, 공동보좌관 등의 다양한 방식도 함께 고려될 수 있을 것이다. 무엇보다 지방재정의 부담이 크지 않다는 가정하에서는 몇 가지의 제도를 동시적용하는 것도 가능하다. 제주특별자치도의 경우 자치도의 성격상 자치업무나 자치조례를 통한 정책적 의안 비중이 높아지고 있기 때문이다. 어쩌면 안영훈·안성호(2007)의 제안과 같이 다양한 방법을 단계별로 적용하는 것도 좋은 아이디어일 수 있다. 1단계에서 의장 소속하의 전문보좌기관제도를 시행하고, 2단계에서 상임위원회별 정책전문위원실을 확대하는 방식이다. 최종적으로 3단계에서 제주특별자치도 의회 개인별 보좌관제도를 시행한다면 정책지원 전문인력의 역할과 기능을 의원들이 잘 이해하고 활용할 수 있는 안정적 제도로 구현될 수 있다. 일반적으로 이러한 방향에서 현 지방의원의 의정 지원제도가 보완되어야 한다.

III. 제주특별자치도 의회 법안 현황: 국회와의 비교

제주특별자치도의 의정활동이 과중한지를 살펴보기 위해 제주특별자치도의 의회 법안 처리현황을 확인해보았다. 2017년 12월 31일 현재 기준으로 10대 제주특별자치도의회 의회제안 건수는 350건이었으며, 처리가 340건이었다. 이 중 미처리는 10건에 불과하였으며, 철회는 단 1건이었다. 원안가결이 149건, 수정가결이 190건이었는데 접수가 339건이었기에 접수대기 96.9%의 가결률을 확인할 수 있었다. 도지사제안과 비교할 때 지방정부(도지사제출)의 접수가 435건, 처리가 426건이었다. 부결 1건, 철회 4건, 미처리 9건이었는데 412건이 가결된 총 의안수였다. 94.7%의 가결률을 확인할 수 있었다.

[표 2] 제10대(‘14.7~’17.12) 제주특별자치도의회 법안 처리현황

구분	접수	처리	처리내용							미처리
			가결		부결	폐기	철회	불채택 (불수리)		
			원안	수정						
조례안	의회제안	350	340	149	190	0	0	1	0	10
	도지사제출	435	426	164	257	1	0	4	0	9
	교육감제출	57	56	45	10	0	0	1	0	1
	소계	842	822	358	457	1	0	6	0	20
예산안	30	30	7	22	1	0	0	0	0	0
결산안	8	8	8	0	0	0	0	0	0	0
기금안	28	28	24	3	1	0	0	0	0	0
재의안	6	4	2	0	1	0	1	0	0	2
동의안	942	931	755	5	2	8	161	0	0	11
건의안	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
결의안	26	25	20	4	0	0	1	0	0	1
규칙안	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0
의견청취	10	9	7	1	0	0	1	0	0	1
기타의안	208	208	207	0	1	0	0	0	0	0
청원	88	86	72	0	0	0	10	4	0	2
누계	2,195	2,158	1,467	492	7	8	180	4	0	37

자료: 10대 제주특별자치도의회 의정활동(<http://www.council.jeju.kr/activity/bill/info/10dae.do>)

제주의회와 제주정부의 조례접수 비중은 44.6% 대 55.4%의 수준으로 제주정부가 우위를 보였으며, 가결 비중은 45.1% 대 54.9%로 확인되었다. 접수 비중에 비해 가결 비중이 의회가 높다는 것을 보여주고 있다. 지방의 정부와 의회 간 영향력은 지방정부가 상대적으로 높고, 지자체 장의 정책주도가 일반적이지만(하민지 외, 2011), 2000년대 이후 지방의회의 역할과 역량이 매우 크게 높아졌다는 주장(서인석 외, 2009)이 제주에도 나타나고 있다는 것을 확인해볼 수 있는 부분이다.

이 수준을 더 명확히 이해하기 위해 국회 제20대 법안처리현황을 살펴본다. 국회는 의원발의 법률안이 정부제출안에 비해 절대적으로 많다. 의원발의가 10,555건이고 정부제출이 659건에 해당한다. 이는 총 제출건 11,214건 중 의원발의가 94.12%에 해당하는 것으로 절대적이라 할 수 있다. 이 차이에서는 국회의 의정보좌관계가

필수이며, 제주는 필수적인 요소가 아니라고 주장할 수도 있다. 접수 비중에 한정한다면 그러하다. 법안처리로 살펴본다면 이 내용은 사뭇 상황이 달라진다. 국회 의원발의 가결률은 10,555건 중 2,553건으로 24.2%에 불과하다. 제주특별자치도의 의원 가결률 45.1%에 비해 20% 이상의 차이를 보여준다. 정부제출 가결률 국회가 44.3%, 제주도가 54.9%로 10% 수준의 차이인 것에 비해 크게 낮은 수준이라 할 수 있다. 이러한 차이는 양보다 질적인 부분에서 제주특별자치도 의원의 역할이 중요하고 과중함을 보여주는 것이다.

[표 3] 제20대(’16.6~’17.12) 국회 법안 처리현황

구분		접수	처리	미처리(계류)
예산안 등		26	26	0
결산 등		2	2	0
법 률 안	의원발의	10,555	2,553	8,002
	정부제출	659	292	367
	소계	11,214	2,845	8,369
동의(승인)안		94	90	4
결 의 안	일반	168	93	75
	감사요구안	10	7	3
	소계	178	100	78
건의안		1	1	0
규칙안		9	7	2
선출안		18	18	0
중요동의		36	36	0
의원징계		20	3	17
총계		11,598	3,128	8,470

자료: 제20대 국회 의정활동(<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)

이 차이가 10대 제주특별자치도 의회가 구성된 시점 '14년 7월에 비해 20대 국회의 구성 시점 16년 6월보다 이르기 때문이라고 생각해볼 수도 있다. 법안 및 조례안 처리에 있어서 시간이 걸리기 때문이다. 그렇다면 상대적으로 안전처리에 시간 소요가 적은 원안가결을 놓고 본다면 어떨까? 수정법안에 비해 상대적으로 시간소요가

적은만큼 그 차이를 더 정밀하게 확인해볼 수 있을 것이다. 수정가결된 안건을 제외하고 원안가결의 차이만을 놓고 비교해 본다면 다음과 같다.

[표 4] 제20대(‘16.6~’17.12) 국회 발의주체별 처리현황

구분	접수	처리	처리내용								미처리 (계류)
			계	법률반영			계	법률미반영			
				가결		대안		부결	폐기	철회	
				원안	수정	반영					
의원	10,102	2,100	1,916	211	284	1,421	184	1	77	106	8,002
위원장	453	453	453	450	3	0	0	0	0	0	0
계(의회)	10,555	2,553	2,369	661	287	1,421	184	1	77	106	8,002
정부	659	292	292	60	81	151	0	0	0	0	367
총계	11,214	2,845	2,661	721	368	1,572	184	1	77	106	8,369

자료: 제20대 국회 의정활동(<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)

원안가결률에 있어서 제주도는 접수 350건 및 원안가결 149건으로 42.6%, 국회는 접수 10,102건 및 원안가결 211건으로 2.1%로 확인되었다. 원안가결 149건대 211건 자체도 큰 차이가 없어 보인다. 이는 국회 의안법안이 양적으로 큰 기능을 하고 있는 것처럼 보이지만, 실제 법안으로 나타나는 결과가 거의 없어 의미없는 기능을 하고 있는 반면 제주특별자치도 의회는 양적으로 국회에 비해 상당히 낮은 수준이지만 질적으로는 큰 역할을 담당하고 있다는 것을 알 수 있다. 조례와 법안을 비교할 때 제주특별자치도 의원의 전문성은 높아 전문적 기능을 확대할 수 있는 제도적 보완이 필요한 상황이다. 즉 양적 증대가 필요하다고 판단된다.

IV. 제주특별자치도 유급보좌관제의 도입방안: 단계별 방안

향후 제주특별자치도는 세계화, 지방화, 정보화 시대를 맞이하여 글로벌 경쟁에서 선진화·차별화된 광역지방자치단체로써 타 시·도 지방자치단체의 모범을 보이고 그 위상을 정립하기 위하여 제주특별자치도 스스로의 자치역량을 높여 나가야 한다(김남수·김성준, 2011: 10)는 관점에서 유급보좌관제를 고려해야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 제주도와 국회의 의안 가결은 제주도가 압도적이었음에도, 국회는 9명의 보좌관을 구성하고 있다. 국회의 법률안 제안이 증대한 것은 9명의 보좌관 구성과 무관하지 않다고 판단되기 때문이다. 제주특별자치도의 경우 가결률이 45%를 넘어서고 있어 의원의 전문성과 역량이 낮은 수준이 아니라고 언급할 수 있다¹⁾. 전문성의 문제가 아니라면 제주도정을 위해 또한 작은 단위의 지역문제 역시 다루어내기 위해서는 양적 역량을 증대시킬 수 있는 방안이 고려될 필요가 있다. 어쩌면 제주도는 국회와 같이 국가 사무 전체를 총괄하는 것은 아니나, 제주도의 독특성과 자치성을 고려한다면 의원이 다루어야 할 정책영역은 매우 광범위하다. 국회의 경우 의안입법 가결률에 비해 정부입법의 가결률이 월등하였으나 도지사 조례안과 도의원 조례안 가결은 비슷한 수준이었다. 도의원의 역할이 지방정부의 역할 만큼 중요해졌음을 보여주는 것이다. 제주도의 경우 도의원이 광역의회 의원 역할과 기초의회 의원의 역할을 동시에 담당하는 과정에서 제출 안건의 중요도가 매우 높았기 때문일 것이라 유추해볼 수 있다.

이러한 관점은 김남수·김성준(2017: 16)의 논점을 통해 잘 드러난다. 그들은 우선 도의회 업무량의 과다에 대해 지적한다. 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 되면서 제주특별자치도의회는 도의회서 심의·의결해야 하는 조례 외에 4개 시·군의회가 심의·의결하던 조례 제정 기능까지 맡게 되어 타 시·도의회에 비해 업무가 가중되고 있다. 아울러, 특별법의 규정에 따라 중앙정부의 사무(권한)중 대통령령 또는 부령으로 정해오던 사항이 조례로 위임되었다. 다음으로, 제주특별자치도의회 의원 업무의 특수성을 들 수 있다. 제주특별자치도의회 의원은 광역의회(도의회)의원으로서의 역할뿐만 아니라 기초의회(시·군의회)의원으로서의 역할도 담당해야 한다. 그 동안 기초의원들이 담당해 오던 업무인 생활민원처리, 민원인들과 접촉, 민원 청취 및 처리방안 등의 업무와 광역의원으로서의 정책개발업무 등을 동시에 처리하기에는 의원업무가 너무 가중되어 의원들을 개인적으로 보좌할 수 있는 유급보좌관²⁾이 필요성이 제기되고 있는 것이다. 이러한 내용은 기본적으로 제주도의회 입법, 정책, 예산 분야의 전문성 강화가 필요하다는 것을 의미한다. 별도의 전담전문조직의

1) 물론 조례안 가결은 정치적 이슈이기에 전문성이 절대적이지는 않지만 그래도 상당한 영향을 미치는 인자이다.
2) 유급보좌관은 제주특별자치도의회 의원의 조례의 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 보좌하는 기능을 수행한다.

신설과 전문인력(정원)의 확보, 의회전속 직원의 채용 등이 이루어져야 하고, 도지사와의 긴밀한 협력과 제주도의회의장 등 지도부의 강력한 의지가 중요하다. 서울특별시의회는 경우 ‘예산정책담당관실’ 및 ‘입법정책담당관실’을 통해 이루어지는 전문인력 체계가 필요한 것이다.

[표 5] 단계별 유급보좌관제 제도화 방안

단계	방안	내용
1단계	의장 소속으로 전문보좌기관 설치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 의장 소속으로 의정활동의 전문성을 지원할 기관을 설치 및 운영 • 입법정책담당관실 및 정책지원실 확대 개편
2단계	상임위원회별 유급보좌관인력 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 상임위원회별 전문위원실을 확대 개편 • 정책전문위원 또는 입법조사관을 임명해 위원회에서 보좌함
3단계	개별보좌관제 도입방안	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회의원 개인별로 보좌관을 지원하는 방안과 ‘인턴제’로 제도 정착시까지 지원

자료: 정재각 외(2017: 279) 수정 인용

이러한 맥락에서 제주특별자치도의 유급보좌관제 도입방안은 다음과 같은 방향으로 구체화될 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 3단계의 적용방식을 통해 단계적으로 도입하는 것을 고려해볼 수 있다. 1단계는 의장 소속으로 전문보좌기관 설치 및 운영하는 것으로써 의장 소속으로 의정활동의 전문성을 지원할 기관을 설치 및 운영하고, 입법정책담당관실 및 정책지원실을 확대 개편하는 것이다. 서울특별시가 운영하는 방식이다. 2단계는 상임위원회별 유급보좌관인력을 지원하는 것이다. 지방의회 상임위원회별 전문위원실을 확대 개편하고, 정책전문위원 또는 입법조사관을 임명해 위원회에서 보좌하는 것이다. 3단계는 개별보좌관제 도입방안으로써 지방의회의원 개인별로 보좌관을 지원하는 방안이며, 제도가 정착되는 과정에서 ‘인턴제’를 운영하는 방식이다.

[표 6] 유급보좌관 제도 도입 방식

구분	내용
근거	<ul style="list-style-type: none"> • 도의원은 광역의회(도의원) 의원으로서의 역할뿐만 아니라 기초의회(시·군의회) 의원으로서의 역할 담당으로 업무의 증가 • 제주특별법상 특례로 제주도의회의 제·개정 건수 증가 및 질적 확대 • 실질적으로 도의원의 의원발의 조례 제정 건수 증가 • 유급보좌관제 도입을 통한 제주도의회의 역량강화에 기여
조사분석	<ul style="list-style-type: none"> • 유급보좌관제 도입의 필요성에 대해 도의원 88%가 동의 • 유급보좌관제 도입은 제주도의회의 전문성 강화로 기타 광역의회에서도 지속적으로 요구하고 있음
방안(단기): 인턴제 등의 보좌관제 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 상임위원회별, 또는 의원개인별 단기인턴제 등으로 보좌관제도 도입, 도의원의 일정 업무, 회의 참석과 기록 • 각 상임위원회에 도의원들의 입법활동, 주민 민원 등과 관련된 자료조사 및 분석 기능을 수행하고, 도의원을 보좌하도록 함 • 예산확보로 시행 가능함(일본 정무조사비 지원)
방안(장기): 임기제공무원 으로서 유급보좌관제 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 전문위원, 정책자문위원과의 업무 분장과 중복 문제를 명확히 해야 함(정책자문위원은 장기대안으로 "입법조사실"로 전환되고, 임기제공무원으로서의 유급보좌관은 정책자문위원 수행업무의 일부를 대체함) • 유급보좌관제 도입의 전제로 제주도민으로부터 도입의 필요성과 정당성에 대한 지지를 얻어야 함.

자료: 정재각 외(2017: 281)

유급보좌관제의 최종적인 방안은 결국 개인별 보좌관을 구축하는 것으로 이해해 볼 수 있다. 유급보좌관 제도 도입 방식은 과도기 상황과 국회의 보좌관제도로 나아가는 데 있어서 중간단계의 제도적 '브릿지'가 요구된다. 이에 유용한 방법으로써 인턴제의 적용이 제시된다.

앞서 논의한 것처럼 유급보좌관제는 ① 도의원은 광역의회(도의원) 의원으로서의 역할뿐만 아니라 기초의회(시·군의회)의원으로서의 역할 담당으로 업무의 증가, ② 제주특별법상 특례로 제주도의회의 제·개정 건수 증가 및 질적 확대, ③ 실질적으로 도의원의 의원발의 조례 제정 건수 증가, ④ 유급보좌관제 도입을 통한 제주도의회의 역량강화에 기여한다는 기저논리를 바탕으로 한다. 또한 정재각 외(2017: 281)에 의하면 유급보좌관제의 필요성에 대해 도의원과 기타 광역의회의 요청도 충분하다.

V. 소결: 유급보좌관제의 현실적 도입을 위한 제언

■ 의정인턴제의 적용

의정인턴제는 의회인턴 근무기간을 정해(10개월 정도) 공개 모집하여 지방의회의원 개인이 아닌 상임위원회별로 의정업무를 지원하도록 하는 제도이다. 행정안전부가 '08년 12월 25일에 해당 제도에 대해 긍정적인 회신을 한 바 있어 현실화가 가능하다. 대학 또는 대학원 졸업 이후의 청년 미취업자를 의정인턴으로 채용하여 지방의회의원의 정치활동과 정책 및 입법활동을 지원하도록 하여 풀뿌리 민주주의를 실현할 수 있는 기회를 제공할 수 있다(정재각 외, 2017: 285). 제주특별자치도의회에 이를 적용한다면 상임위원회별 보좌인력으로써 인턴을 채용하고 적용해보는 것도 고민해볼 필요가 있다. 물론, 이 경우에도 정책지원 전문인력 지원 제도를 도입하는 「지방자치법」에 개정을 전제한다.

[표 7] 유급보좌관 제도의 과도기적 방안으로써 의정인턴제


구분	내용
고용	<ul style="list-style-type: none"> • 도의원 1명당 의정인턴 1명을 고용 • 공개모집 절차: 채용과정의 투명성 및 공정성 확보 • 채용방식: 인턴 후보자 중 도의원이 필요한 자를 추천 → 제주도의회의장이 채용
근무지	<ul style="list-style-type: none"> • 의회사무처 내의 의원연구실 또는 지역사무실에서 도의원이 자율적으로 정함 • 단순한 의정보조업무 이외에도 입법 자료의 수집·분석과 도의원들의 합리적인 정책 활동 수행에 도움이 될 수 있는 역할을 수행
보수 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의 인턴 보수 수준과 유사하게 정함 • 장기 우수근속자에 한해서는 성과급을 지급
연금 및 보험	<ul style="list-style-type: none"> • 5대 연금과 보험 의무가입 • 보수에서 세금 및 보험료를 공제
자격요건	<ul style="list-style-type: none"> • 도의원 소속 상임위원회의 특성 및 소속 의원의 의정활동 수요를 고려하여 최소한의 기준을 마련 • 소속 상임위원회 관련 분야의 학사 학위 이상의 학력을 갖추고 있거나, 이에 상당하는 경력을 갖추도록 명문화

자료: 정재각 외(2017: 285-286) 수정 인용

의정인턴제 도입은 다음과 같이 고려될 수 있다. 고용을 도의원과 1대1로 매칭하고, 도의원을 지원하는 만큼 해당 근무지를 의원이 자율적으로 정하도록 하며, 그 지원 역량을 고려하여 학력 수준을 공시하는 방식이다. 이를테면, 국회의 인턴과 동일한 수준과 방식을 적용하는 것이다.

요약하면, 유급보좌관제를 도입하기 위해서는 앞서 반대되었던 논의들을 풀어내어야 한다. 가장 우선적으로 고려되어야 하는 부분은 보좌관 도입을 위한 조례제정에 관한 부분이다. 이미 대법원의 판례를 통해 국회의 법안개정이 불가피한 만큼 보좌관제 도입을 추진하는 광역시들의 연계를 통해 국회의원들의 설득과 법안통과를 가속화해야 한다.

다른 한편으로는 정책보좌관제도의 단계적 적용을 구체화해야 한다는 것이다. 유급보좌관제도의 현실적 안착을 위해 다양한 방법들이 병행될 필요가 있다. 즉 법률적 변경하에서 몇 가지의 방법상 논의가 가능하다. 정책보좌관의 형태에 관한 부분이다(조석주·박기관, 2010). 의장소속하의 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제도, 공동보좌관제도, 개인별 보좌관제도라는 다양한 방식을 하나의 ‘틀(framework)’에서 고려해야 할 것이다.

서울특별시나 경기도는 상임위원회별 정책전문위원실의 증원되는 방향으로 정책지원제도를 시행해 나가고 있다. 제주특별자치도 역시 단계적 차원에서 제1단계는 상임위원회 정책전문위원실 증원을 통한 정책지원시스템의 구축, 그리고 제2단계로 개인별 보좌관제 실현을 통한 정책지원시스템의 강화라는 관점으로 이해하고 추진해 나가는 것이 적합하지 않을까 생각해보아야 한다. 

[참고문헌]

- 김남수·김성준. (2011). 제주특별자치도 지방자치의 성과와 발전과제. 「지방의회 부활, 제주특별자치도의회 20년의 성과와 발전과제 발표논문집」. pp: 1-23.
- 소순창. (2014). 지방의정보좌관제: 찬성 vs 반대. 지방자치의 쟁점. 이승중 편. pp: 115-122.
- 안영훈·안성호. (2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구. 한국지방자치학회 학술대회 발표논문, pp: 189-232.
- 장인봉. (2013). 지방의원 보좌관제도의 도입 방향. 지방행정. 대한지방행정공제회, 62(720): 20-23.
- 정재각 외. (2017). 입법지원체계 개선 연구: 제주특별자치도의회 향후 10년 발전방안을 중심으로. 제주특별자치도의회 용역보고서
- 조석주·박기관. (2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 한국정책연구, 10(3): 393-412.
- 국회의안정보시스템 홈페이지. (20171231). 제20대 국회 의정활동. (<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)
- 제주특별자치도의회 홈페이지. (20171231). 10대 제주특별자치도의회 의정활동. (<http://www.council.jeju.kr/activity/bill/info/10dae.do>)
- 연합뉴스. (20150724). 서울시의회 의장단, 광역의회보좌관제 도입 건의. (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/07/24/0200000000AKR20150724159800004.HTML?input=1195m>)
- 한라일보. (20170901). 민주당 도당, 제주도 헌법적 지위 확보 건의. <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1504261607574423073>