「지방정부연구」 제27권 제3호(2023. 11): 109-134

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.27 No.3 (November 2023)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.27.3.5

지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구: 델파이 조사와 계층화 분석법을 중심으로

송 현 호*
김 경 화**
김 민 한***

국문요약

본 연구에서는 지방의회 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 다양한 역할들을 분류하고, 정책지원관들이 이들 역할에 어떠한 우선순위를 설정하는지를 분석하고자 하였다. 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 활용한 1차 연구를 수행하여 3가지의 상위 차원을 도출하였으며, 이 결과를 토대로 분석체계를 도출한 후 경기도의회 정책지원관들을 대상으로 계층화 분석법(AHP)을 활용한 2차 연구를 수행하였다. 델파이 조사와 AHP를 통하여 정책지원관에게는 크게 3가지 역할(정치적 대응성, 행정·정책적 역량, 정책혁신가)이 있으며, 정책지원관들은 이 중 정책혁신가의 역할(이해관계자와의 협력체계 구축 및 정책의 옹호와 집행)을 우선순위에 두고 있다는 것을 확인하였다. 본 연구는 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 역할에 대한 최초의 학술적 논의라는 데 의의가 있으며, 향후 정책지원관 제도의 개선에 실천적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 정책지원관, 지방의회, 델파이 조사, 계층화 분석법

Ⅰ. 서론

최근 변화하는 지방자치의 패러다임 및 증대되는 지방의회의 전문성 강화 요구에 발맞추어 지방자치법이 개정되었고(2020년 12월 9일 개정), 정책지원관 제도가 도입되었다. 정책지원 전문인력에 관한 조항이 신설됨에 따라 지방의회는 의정활동을 지원하는 정책지원관을 둘 수 있게 되었다. 지방자치법 개정은 주민 주권의 확립과 지방자치단체의 자율성 확대, 중앙-지방 간 협력적 관계 모색을 가능하게 하는 등 지방자치 강화에 중점을 두었다. 개정된 지방자치법은 지방의회의 인사권 독립과 함께 정책지원관을 두어 지방의원의 의정활동 전반을 지원하는 등 지방의회의 전문성 및 효율성을 증대하는 데 그 목적이 있다.

* 제1저자
** 제2저자
*** 교신저자

국회에 보좌관제도가 있는 것처럼, 그동안 지방의회의 전문성 향상과 의원의 의정활동 강화를 위한 지방의회 의원 보좌관제 도입의 필요성에 대하여 여러번 논의가 되었음에도 불구하고 해당 제도 도입은 많은 어려움이 있었다. 정책지원관 제도의 신설에 따라 다수의 광역자치단체 및 기초자치단체가 정책지원관 제도의 운영을 계획 중이거나 채용을 진행하고 있으며, 2023년 현재 1,000명가량의 정책지원관이 임용되어 활동하고 있다. 현재 제도가 시행된 지 약 2년이 경과하였으며, 정책지원관 제도가 활성화됨에 따라 정책지원관의 배치, 신분, 직무 범위 등과 관련하여 다양한 쟁점들이 제기되고 있다. 하지만 이와 관련된 학술적 논의나 본격적인 학술연구는 미진한 실정이다.

이에 본 연구는 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 복수의 역할 간의 중복과 갈등에 주목하여, 이들 역할을 합리적으로 분류하고, 정책지원관들이 이들 역할에 어떠한 우선순위를 설정하는지를 분석하고자 하였다. 구체적으로, 본 연구는 정책지원관의 역할의 분류 및 우선순위 분석을 위하여 델파이 조사와 계층화 분석법(AHP)을 활용하였다. 본 연구에서는 응답자의 익명성, 비동시성, 통제된 환류, 통계적 처리의 원리를 특징으로 하는 델파이 조사 및 이에 기반하여 의사결정 문제를 계층화하고 응답자의 의사결정 우선순위를 파악하는 데 유용한 AHP를 활용하였고, 정책지원관의 다양한 역할들을 더욱 명확하게 분류하였다. 또한 정책지원관들이 이들 역할에 어떠한 우선순위를 설정하는지를 분석함으로써, 학술적·실천적으로 기여하고자 하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 선행연구를 검토하고 연구 문제를 도출한다. 다음으로 본 연구에서 활용한 연구 방법과 조사설계를 기술한다. 이어 연구 결과를 제시하고 결론에서 본 연구의 함의를 논의한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정책지원관제도의 개념

정책지원관은 2022년 1월 13일 시행된 지방자치법 제41조에 따라 신설된 직책으로 지방의원의 의정활동을 지원하는 등의 직무를 수행하는 정책지원 전문인력이다. 정책지원관 임명에 대한 법적 근거는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 제6항, 지방공무원 임용령 제3조의2 제1호로, 정책지원관은 일반임기제공무원으로만 임명할 수 있다.[1] 임명 시 처우는, 시·도의 경우 6급 상당, 시·군·구의 경우 7급 이하로 임명하도록 규정되어 있다.

1) 경상남도 창원시의회의 경우, 일반직지방공무원과 일반임기제공무원 모두 가능하게 하는 방식을 채택하고 있다(주희진, 2023).

2. 정책지원관 제도 도입의 필요성과 현황

우리 헌법과 지방자치법은 지방의회를 지방자치단체의 내부적 의사를 결정하는 최고의결기관으로 정하고 있고, 지방자치단체장은 지방자치단체의 대표로서 외부에 대하여 의사를 표명하고, 사무를 총괄하는 집행기관으로 정하는 기관대립형 운영체계를 규정하고 있다.

지방의회의 지위와 기능에 대하여는 학자마다 그 정의가 다양하지만, 법률적인 의미에서의 통설적인 기능은 대표기관, 입법기관, 의결기관, 견제·감시기관이라 할 수 있다(강인호 외, 2004). 지방의회의 지위와 관련한 지방자치법의 조문을 살펴보면, 우선 제38조는 지방의회의원의 선거에 관하여 정하며 지방의회의 주민대표기관으로서의 지위를 규정하고 있고, 제47조는 지방의회의 의결사항을, 제120조는 지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소 및 예산상 집행불가능한 의결의 재의요구 등을 정하며 지방의회의 의결기관으로서의 지위를 정하고 있다. 한편, 지방자치법 제22조는 조례에 관하여 정하며 지방의회의 입법기관으로서의 지위를 규정하고 있고, 제49조의 행정사무감사권 및 조사권은 지방의회의 감시기관으로서의 성격을 규정한다고 할 수 있다. 이렇듯, 지방의회는 주민대표기관이자 의결기관, 입법기관 및 행정감시기관으로 기능하는 중요한 역할을 담당한다.

이러한 지방자치단체 및 지방의회의 중요성은 최근 일어나고 있는 지방자치의 패러다임 변화 속에서 더욱 강조된다고 할 수 있다. 최근 변화하는 지방자치의 패러다임은 다음과 같은 세 가지 요소를 포괄하고 있다. 우선, 중앙과 지방의 관계가 수직적 관계에서 수평적 관계로의 전환이 그 첫 번째 변화다. 종래의 지방자치는 중앙정부가 지방정부를 일방으로 통제하는 수직적 관계였으나, 최근의 경향은 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계로 상호 협력하는 수평적 관계로 나아가고 있다(김재훈, 1996; 이상훈, 2003). 또한, 종래의 단체자치에서 주민자치로의 전환이 이루어지고 있는 점도 주목할만한 변화다. 기존의 지방자치는 단순히 지방정부의 독립을 중시하는 단체자치에 기반을 두었으나, 최근의 경향은 주민이 행정 참여를 통하여 역내 문제를 자율적으로 해결하는 주민자치로 나아가고 있다(강재규, 2021; 김남철, 2021). 나아가, 종래의 획일적 분권 형태에서 맞춤형 분권 형태로의 전환이 이루어지고 있다는 점이 역시 큰 변화다. 기존의 지방자치는 지방자치단체의 특성과 무관하게 획일적인 분권에 기초하였으나, 최근의 경향은 개별 지방자치단체의 특성에 부합하도록 하는 맞춤형 분권으로 나아가고 있다(홍준현, 2001). 이러한 지방자치 패러다임의 변화는 지역 주민에 대한 대응성 확보, 지역의 자율성 확대를 통하여 주민 삶의 질 향상과 지역의 발전을 도모하기 위한 진정한 의미의 지방자치로의 변화를 의미한다고 할 수 있다.

이렇듯 지방자치의 패러다임이 수평적 관계, 주민자치, 맞춤형 분권으로 나아가고 있는 상황에서, 주민대표기관이자, 의결기관, 입법기관인 지방의회의 중요성은 큰 의미를 가진다. 종래의 지방자치법은 지방자치단체장에게 통합대표권, 사무관리 집행권 이외에도 선결처분권, 재의요구권, 제소권, 의회 사무직원에 대한 인사권 등을 부여하는 등 지방의회와의 관계에서 지방의회의 권한보다 지방자치단체장에게 더 강한 권한을 배분하고 있었다. 실제로 조직과 인력의 측면에서 지방의회는 지방자치단체 총정원의 2% 미만, 예산 측면에서도 지방자치단체 예산의 0.4-0.6% 수준의

자원을 할당받고 있다. 이러한 조직과 인력의 차이에서 드러나듯 지방의회는 지방자치단체와의 관계에서 행정의 전문성과 정보력 등에서 매우 취약한 실정이다(김기완, 2013; 최현재, 2014).

조직·인력·예산 등의 자원이 지방자치단체에 비하여 부족한 상황에서도, 개정 전 지방자치법은 정책 입안 기능을 통한 주민 복리 증진을 지방의원들에게 요구하고 있었으며(유동상·강인호. 2016), 조례안, 예산·결산안 및 청원 등 지방의회가 다루는 안건은 시간이 갈수록 복잡해져 전문적인 지식과 정보를 다루고 분석할 수 있는 역량이 갖추어지지 않으면 지방의회가 의결권이나 행정감사·조사권을 수행할 수 없는 경우들이 증가하고 있었다(서울시의회, 2005). 개정 전 지방자치법 하에서의 지방의회는 높은 수준의 역량을 요구받았으나 지방의회 의원에게 필요한 역량의 강화는 전적으로 지방의원의 노력에 맡겨져 있었다고 할 수 있다. 다만, 지방의회 의원의 역량은 입법 역량이나 법률적 지식 등 전문성에 초점이 맞춰져 있기보다 정치적 대표성을 근간으로 하는 선거를 통하여 선출되는 대표성에 있기 때문에 그 선출과정에서 지방의회 의원의 전문지식과 경험의 축적 등의 역량의 강화를 검증하거나 담보하기는 어렵다.

이렇듯 지방의회는 높은 수준의 역량을 요구받으나 그 역량을 담보하지 못하는 문제점을 지니고 있는데, 이에 관하여 선행연구는 지방의회 의원의 역량 부족에 관하여 다음과 같이 지적하고 있다. 차지현 외(2022)에 따르면, 지방의회의 주요 업무는 지역적 차원에서 발생하는 문제에 집중되므로, 문제가 발생하였을 때 얼마나 신속하게 대응하고 처리하였느냐에 따라 그 성과가 달라질 수 있다. 한편, 2022년 6월 지방선거로 당선된 민선 8기 지방의원의 경우, 초선의원의 비중이 62%로, 지방의회 의원의 업무 전문성은 결여되어있을 가능성이 높다. 또한, 차지현 외(2022)는 정읍시의회 의원들의 사례에서 입법과 정책에 관한 전문지식이 부족하거나, 조례입법 및 정책에 관한 범위를 지나치게 협소하게 상정하는 등의 문제점을 지적하기도 하였다.

이러한 역량 부족은 지방의회의 및 지방자치의 실패로 이어질 수 있다는 점에서 중요하다. 오늘날 지역사회 문제는 점차 다양하고 복잡해지고 있으며, 지방의회는 이에 대한 정책적 대안 개발을 요구받는다. 이렇듯 지방분권과 지방자치 시대에 지방의회의 역할과 기능이 점차 확대됨에 따라 지방의회 의원들을 정책적으로 보좌할 수 있는 전문인력의 필요성이 제기되었고, 이에 전면 개정된 지방자치법에는 지방의회 의원들을 정책적으로 지원할 수 있는 정책지원 전문인력에 대한 도입 근거를 마련하기에 이르렀다(지방자치법 제41조). 1988년 지방자치법 전부개정 이후, 2020년 12월 9일 통과 된 지방자치법 전부 개정안은 32년 만에 이뤄진 전면 개정이었다. 2022년 1월부터 시행되고 있는 지방자치법은 주민 주권의 강화, 지방의회 인사권 독립, 지방의회 의정 업무의 투명성 강화, 사무 배분 기준 도입, 정책지원 전문인력 도입, 대도시 등에 특례시 부여 기준 등의 내용을 골자로 하고 있다. 특히 개정된 지방자치법은 지방의회가 변화된 지방자치 패러다임에 대응할 수 있고, 복잡한 지방행정 환경에 전문성을 발휘하며, 입안된 정책의 효과성을 담보할 수 있도록 돕는 정책지원 전문인력을 사무기구에 둘 수 있도록 하였다. 이는 1991년 지방의회가 부활한 후 지방의회에 정책지원 인력에 대한 규정을 도입하기 위한 노력의 결과라 할 수 있다.

구체적으로, 지방의회 의원의 정책지원 전문인력의 설치는 지방자치법 제41조에 근거하고 있다. 지방자치법 제41조는 "① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의

2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용 절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다"에서 정책지원 전문인력의 도입과 그들의 신분에 대한 근거를 명확히 하고 있다. 또한 동법 제46조 2항은 "지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다"라고 정하고, 동법 시행령 제36조는 "지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다"고 정하여 정책지원 전문인력의 직무에 대하여 규정하고 있다. 이는 지방의회 의원들의 의정활동에 대한 전문성과 대응성 확보를 그 입법 목적으로 하고 있음을 의미한다.

이러한 입법 목적으로 도입된 정책지원관은 각 지방자치단체 조례에 따라 운영하게 되어 있는데, 별도의 조례를 제정하지 않은 지방의회의 경우에는 사무기구 설치 및 직원 정수 조례 및 사무기구 사무분장 규칙 등에 의하여 운영 및 구성 사항을 명시하고 있다(주희진, 2023). 현재 정책지원관의 지휘 및 감독은 지방의원 및 의회 사무처(국)장이 담당한다(주희진, 2023). 2023년 기준, 정책지원관은 1,206명이 임용되어 활동하고 있으며, 기초자치단체 8곳은 정책지원관 제도의 운용을 계획 중이거나 채용을 진행하고 있다.

3. 정책지원관 제도 도입의 필요성과 현황

1) 정책지원관 관련 선행연구

정책지원관 제도는 개정 지방자치법에 근거한 정책지원 전문인력으로, 그 제도의 출범부터 현재까지 이르는 기간이 길지 않아 축적된 선행연구가 많지 않다. 그럼에도 정책지원관 및 정책지원 인력에 관한 선행연구를 기술하면 아래와 같다. 류춘호(2022)는 정책지원관은 기존의 입법정책담당관 및 예산정책담당관실에 배치되어 온 입법조사관과는 구별된다고 언급하였다. 박순종·박노수(2014)는 지방의회의 과중한 업무로 지방의원의 보좌인력이 필요함을 언급하며, 개별 지방자치단체에 지방의원 보좌인력의 채용 여부와 채용 방식을 선택할 자율성을 부여하여야 함을 주장하였다. 박순종(2022)은 지방자치법 전부개정안이 통과되어 현행 지방자치법이 시행됨에 따라 정책지원 전문인력의 배치 문제, 의원 정수에 따른 정책지원관 규모 및 인사 처리 문제, 일반직 임용이 갖는 문제점, 직무범위에 대한 문제 및 직급의 형평성 문제 등을 제기하였다. 해당 연구는 지방의회 의원 2인을 정책지원관 1명이 담당하여야 하는 상황에서 예견 가능한 혼란에 대하여 지적하였고, 궁극적으로 정책지원관 인력의 증원이 필요하다고 주장하였다. 또한, 김정인(2022)은 정책지원관의 채용 형태와 직급 등에 대하여 지방의회가 결정할 수 있도록 자율성을 부여하여야 하며, 이진수(2022)는 정책지원 전문인력의 전문성 강화를 위하여 변호사·회계사 등 전문자격 소지자들의 지원과 채용을 활용하는 방안을 마련하여야 한다고 주장하였다. 다만, 이와 같은 선행연구들은 지방의회의 지원 인력의 필요성을 제기하거나, 정책지원관제도 시행 이후에 예상되는 문제점에 초점을 맞추고 있을 뿐, 정책지원관의 역할을 대상으로 한 연구는 주희진(2023)의 보고서가 유일

하였다. 주희진(2023)은 지방의회 정책지원관의 직무를 '지방자치법의 관장사무 이내'로 규정하며 "정책자료 수집·조사·연구업무, 조례 제·개정(입안, 검토 등) 업무, 예·결산 심의 및 분석업무, 지방의원요구 및 질의서 작성업무, 행정사무 감사 및 조사업무, 공청회, 세미나 등 개최자료 작성 및 참석지원 업무 등"이라고 언급하였다. 다만, 개별 지방자치단체들이 지방자치법이 규율한 내용에 위반되지 않는 범위 내에서 조례로 이를 규율할 수 있다는 일반론적인 기술에 그치고 있다.

2) 정책지원관 역할 분류: 법·제도 검토

앞선 선행연구들의 일반론적인 기술은 정책지원관 제도 도입으로 인한 역할 논의가 충분히 성숙하지 않았음에 기인한다고 할 수 있다. 따라서 정책지원관 역할은 지방자치법 제41조 및 지방자치법 제41조에 근거한 지방자치단체의 조례, 지방자치법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 규정된 내용에 대한 지원 업무이므로, 이에 대한 분석을 토대로 논의하면 다음과 같다.

우선, 지방자치법은 제41조에서 지방의회 정책지원 전문인력의 설치 근거 및 정수, 직급과 직무 및 임용절차를 규정하고 있다. 또한, 그 세부적인 내용을 개별 지방자치단체 조례 및 대통령령으로 위임하고 있는데, 지방자치법 시행령은 정책지원관의 직무를 다시 조례로 위임하고 있는 바, 정책지원관의 직무는 법 제47조부터 제52조, 제83조 및 개별 지방자치단체의 조례에서 정하고 있다고 할 수 있다.

지방자치법 제47조부터 제52조, 제83조는 지방의회의 권한에 관한 내용으로, 각각 제47조(지방의회의 의결사항), 제47조의2(인사청문회), 제48조(서류제출 요구), 제49조(행정사무 감사권 및 조사권), 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리), 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답), 제52조(의회규칙), 제83조(회의규칙)을 포함하고 있다. 정책지원관의 직무는 이에 대한 지원 업무이다(지방자치법 시행령 제36조).

한편, 지방자치법 제41조 1항 및 동법 시행령 제36조의 위임에 따른 개별 지방자치단체의 조례는 다음과 같은 체계를 갖고 있다.

〈표 1〉 주요 광역자치단체 정책지원관 관련 조례의 체계

강원특별자치도, 경기도, 경상북도, 광주광역시, 부산광역시, 세종특별자치시, 인천광역시, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도 조례
제OO조(정책지원관) ① 위원회에 정책지원관을 둔다.(지방자치단체 마다 조문의 번호는 상이) ② 정책지원관에 대하여 다음 각 호의 사무를 분장한다. 1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원 2. 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원

3. 행정사무 감사 및 조사 지원
4. 의원의 시(도)정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원
5. 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원
6. 그 밖에「지방자치법」제47조부터 제52조와 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원

③ 전문위원은 제2항의 사무에 대하여 의원의 지휘를 받으며, 정책지원관에게 해당 사무를 부여하고 관리·감독한다.

④ 정책지원관은 제2항에 따른 사무 이외에 일반적인 사무에 대하여는 사무처장의 지휘·감독을 받는다.

〈표 1〉은 주요 광역자치단체의 정책지원관 관련 조례이다. 상당수의 광역자치단체는 지방자치법 제47조부터 제52조 및 제83조의 내용을 명시적으로 인용하여 조례로 정하고 있다. 이러한 조례들은 지방자치법 제41조 및 지방자치법 시행령 제36조를 조례 동어반복한 수준에 그친다고 할 수 있다. 따라서, 강원특별자치도, 경기도, 경상북도, 광주광역시, 부산광역시, 세종특별자치시, 인천광역시, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도 등의 광역자치단체 정책지원관 제도의 운영 및 정책지원관의 역할은 지방자치법이 정한 바를 크게 벗어나지 않는다고 할 수 있다.

〈표 2〉 대구광역시의 정책지원관 관련 조례의 체계

대구광역시 조례
6조(정책지원관) ①「지방자치법」제41조에 따라 사무처 또는 위원회에 정책지원관을 둘 수 있다. ② 정책지원관은 다음 각 호의 직무에 대하여 대구광역시의회의원 중 소관하는 의원(이하 "소관 의원"이라 한다)의 지휘를 받는다. 〈개정 2023.2.28.〉 1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원 2. 소관 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원 3. 행정사무 감사 및 조사 지원 4. 그 밖에「지방자치법」제47조부터 제52조까지와 제83조의 규정과 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원

〈표 2〉는 대구광역시의 정책지원관 관련 조례이다. 대구광역시의 경우에도 조례의 체계는 크게 다르지 않다. 대구광역시의 조례는 제6조(정책지원관)에서 "사무처 또는 위원회에 정책지원관을 둘 수있다."고 규정하며 다수의 광역지방자치단체와 달리 정책지원관을 임의규정으로 두고 있다.

또한, 대구광역시는 대부분의 광역자치단체가 규정한 것과 달리, “의원의 시(도)정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원”, “의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원” 등의 규정을 두고있지 아니한데, 이는 해당 역할을 배제한 것이 아니라 “4. 그 밖에 「지방자치법」 제47조부터 제52조까지와 제83조의 규정과 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원”에서 규정하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 대전광역시의 정책지원관 관련 조례의 체계

대전광역시 조례
제4조의2(정책지원관) 사무처 또는 위원회에 정책지원관을 둔다. ③ 제4조 및 제5조의 정책관, 담당관 및 전문위원은 제6조제2항 각 호에 해당하는 정책지원관의 직무에 대하여 그 소관 사무의 범위 안에서 관리·감독할 수 있으며, 그 외 일반적인 행정사무에 대하여 정책지원관은 사무처장의 지휘·감독을 받는다.

〈표 4〉 서울특별시의 정책지원관 관련 조례의 체계

서울특별시 조례
서울특별시 **제48조의2(의원 정책지원관)** ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원관을 두며, 그 소관사무에 대하여 의원의 지휘를 받는다. ② 정책지원관은 법 제47조부터 제52조까지와 제83조 및 그에 관련된 의정활동 지원을 그 소관사무로 한다. ③ 제1항의 운영 및 제2항의 사무에 필요한 세부사항은 규칙으로 정한다. ④ 의장은 의원의 효율적인 의정활동을 지원하기 위하여 의원정수 이상의 의원 정책지원관 배치를 위해 노력하여야 한다.

한편, 〈표 3〉, 〈표 4〉는 각각 대전광역시 및 서울특별시의 정책지원관 관련 조례이다. 대전광역시 및 서울특별시의 경우, 명시적으로 특정한 업무를 구체적으로 정하지 아니하고 “지방자치법 제47조부터 제52조까지 및 제83조와 이에 관련된 의정활동 지원을 소관사무로 한다”고 정하고 있는데, 이러한 경향은 앞선 지방자치단체들과 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

지방의회 정책지원관 제도의 근거를 규정한 지방자치법 제41조 및 정책지원관 제도를 도입한 광역자치단체의 조례들을 검토한 결과, 정책지원관의 역할은 다음과 같이 분류할 수 있다.

지방자치법과 지방자치법의 위임을 받은 개별 지방자치단체의 조례가 정하고있는 정책지원관

의 역할은 각각 정치적 영역, 행정·정책적 전문영역, 정책혁신가 영역으로 분류될 수 있으며, 각각의 분류에는 다음의 업무들이 속함을 확인할 수 있다. 지방자치법 제47조가 규율하고 있는 조례 재정·개폐, 예산·결산 심의 등의 지방의회의 의결사항 등의 의정활동 및 자료수집, 주민과의 직접적인 소통 및 이해관계자 등과의 여론수렴에 해당하는 공청회·세미나·토론회 등의 개최와 관련된 지원업무는 정치적 대응성이 필요한 영역으로 분류할 수 있다. 지방자치법 제48조, 제49조, 제50조가 정하는 서류제출, 행정사무 감사 및 조사, 행정사무 감사 또는 조사 보고 등은 정해진 기한과 절차를 엄수하여야 하는 기술적 업무에 해당하므로, 이러한 업무는 정치적으로 중립적인 행정·정책적 업무로 분류할 수 있다. 마지막으로 의정활동의 효율화를 위한 지원활동, 그 밖에 시(도)정의 원활한 운영에 필요한 자료의 수집·분석·조사 등의 업무는 정책의 효율화를 추구한다는 관점에서 정책혁신가 정신의 영역으로 분류할 수 있다. 이상의 내용은 〈표 5〉에 요약하였다.

〈표 5〉 지방자치법 및 주요 지방자치단체 조례의 내용 분류

	근거	지방자치법 주요 내용
		조례
정치적 대응성	지방자치법 제47조	지방의회의 의결사항
		조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원
	지방자치법 제47조의2	인사청문회
행정·정책적 전문성	지방자치법 제48조	서류제출 요구
		의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원
	지방자치법 제49조	행정사무 감사권 및 조사권
		행정사무 감사 및 조사 지원
	지방자치법 제50조	행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리
	지방자치법 제52조	의회규칙
	지방자치법 제83조	회의규칙
정책혁신가 정신	주요 지방자치단체 조례	의원의 효율적인 의정활동을 지원
		그 밖에 「지방자치법」 제47조부터 제52조와 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동

3) 정책지원관 역할 관련 쟁점

선행연구 및 법·제도에서 도출된 정책지원관의 역할에 관한 쟁점을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 지방자치법은 지방의회 의원정수의 1/2의 범위 안에서 정책지원관을 임용할 수 있는데,

실무적으로는 의원 2명이 1명의 정책지원관의 지원을 받는 형태를 가진다. 이 경우, 정책지원관이 담당하는 2명의 각 의원이 서로 상충하는 업무 지시를 할 경우 어느 의원의 업무를 우선할 것인지, 소속 정당이 달라 정치적 견해 차이로 찬반이 나뉠 경우 업무처리를 어떻게 하여야 하는지 등의 문제가 발생할 수 있다.

둘째, 정책지원관을 일반행정직과 임기제로만 임용할 수 있어 정치적 대응성이 필요한 영역에서 정책지원관이 업무를 수행할 수 없다. 개별 지방의원들의 의정활동은 일정 수준 이상의 정치적 대응성이 필요한데, 일반행정직 공무원의 경우 정치적 중립성 조항(공직선거법 제9조, 제85조, 제86조, 지방공무원법 제57조)에 의하여 의원의 의정활동 지원 업무를 담당하기 어려울 수 있다.

셋째, 정책지원관의 직무 범위 자체의 문제도 존재한다. 지방자치법과 및 같은 법 시행령은 정책지원관의 직무 범위를 대부분 열거하고, 그 범위 내에서 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 대부분의 지방의회가 상위 법령의 내용을 자치법규에 그대로 재규정하고 있는 경우가 많다.

이는 지방의원은 개별 지방자치단체의 업무에 상응하는 다양한 의정활동을 하여야 함에도, 일괄적이고 제한적인 업무만을 열거하고 있다는 점에서 문제의 소지가 있다. 이러한 업무 범위에 대하여 개별화되지 않은 법 규정으로 인하여, 지방의원과 정책지원관, 전문위원과 정책지원관, 기존 의회 사무처 공무원과 정책지원관 간에 업무 범위를 둘러싼 갈등이 발생하고 있다. 끝으로, 정책지원관은 지방자치법상 지방의원의 의정활동 지원이 주 업무이므로 (지방자치법 및 관련 법 규정이 존재하지 아니하더라도) 지방의원의 지휘·명령을 받게 된다. 그러나 정책지원관은 국회의원 보좌관 등과 같이 의원실 소속도, 정당원도 아니므로 법에 규정되지 아니한 일반사무와 복무에 관하여 누구의 지휘·명령을 받아야 하는지가 불분명하다.

이러한 문제점에도 불구하고, 지방자치법의 개정 취지, 전문성보다는 정치적 대표성에 의하여 선출된 지방 의회 의원의 특성, 자치분권이 강조되고 있는 현시점의 지방의회의 중요성 등에 비추어, 정책지원관 제도는 지방의회에 부족한 정치적 대응성, 행정·정책적 전문성, 정책적 창의성을 증대시키기 위하여 반드시 필요한 제도라 할 수 있다. 다만, 상기의 문제점들을 개선하기 위하여 정책지원관의 역할에 관한 재정립이 필요하다고 할 수 있다. 이하에서는 정책지원관 제도의 당위라 할 수 있는 개별 요인들(정치적 대응성, 행정·정책적 전문성, 정책 혁신가정신)을 살펴본다.

4. 정책지원관의 역할 관련 이론

정책지원관의 역할에 관한 이론은 정책지원관 제도와 유사한 직역을 담당하는 의회 직원들(staff), 특히 보좌관들의 역할을 분석한 연구를 통하여 도출하여 볼 수 있다. 일찍이 Price(1971)는 미국 연방 의회에서 활동하는 직원들의 일반적 역할 및 정책 결정 과정에서의 역할에 대한 이론을 정립한 바 있다. Price(1971)는 미국 의회 직원들의 역할을 크게 법안 및 정책 연구, 위원회 활동 지원, 입법 절차의 감독 및 입법안 제안, 정책 조언, 이해관계자와의 소통 등으로 구분하고 있다. 이러한 역할들을 분류화하여 Price(1971)는 미국 의회의 직원들은 전문적인 지식과 경험을 갖춘 전문가(professional)와 정책적인 결정을 내릴 때 전문가의 견지에서 새로운 의사결정을 도모하는 혁

신가(entrepreneur)적 역할을 갖고 있다고 구분하였다. 이러한 전문가와 혁신가 개념은 다양한 국내의 선행 연구들에서도 적용되었는데, 특히 한국 의회 보좌관에 대한 연구로는 대표적으로 이인재(1990), 박현주(1998), 함성득 외(2004)가 있다. 이들 연구에서는 국회 보좌인력의 특성을 전문성과 대표성으로 구분하고 있는 바, 이는 큰 틀에서 전문가 및 혁신가로 의회 직원의 역할을 정리한 Price(1971)의 체계를 따른 것이다.

정치적 대응성 혹은 정치성을 지니는 국회 보좌관과 달리, 본 연구의 분석 대상인 정책지원관은 지방자치법 시행령 제15조 일반직 혹은 임기제 공무원으로 정치적 중립의 의무를 지닌다. 다만, 이들이 지원하는 지방의회 의원의 역할에는 주민에 대한 정치적 대응이 포함되므로, 이러한 지방의회의 정책지원관의 역할에 전문가의 역할과 혁신가의 역할에 더하여 대표성을 띄는 역할을 추가할 필요가 있다. 이러한 기존 이론의 분류체계와 정책지원관 제도의 특성을 토대로 본 연구는 정책지원관의 역할에 관한 구분을 정치적 대응성(political responsiveness), 행정·정책적 전문성(administrative and policy competence), 정책 혁신가정신(policy entrepreneurship)으로 분류한다. 아래에서는 이러한 역할들의 이론적 논의의 전개와 이러한 논의가 정책지원관의 역할 이해에 필요한 논거를 기술한다.

1) 정치적 대응성(Political Responsiveness)

정치적 대응성은 '정치적 상관이 원하는 것을 할 수 있는 공무원들의 마음가짐(Mulgan, 2008)' 또는 '정치적 상관의 정치적 필요를 위하여 기꺼이 정치적 상관을 위하여 행동하도록 하는 것'(Bendor & Moe, 1985; Wolf, 1999)이라고 정의할 수 있다. 정치적 대응성은 민주적 정당성의 원칙(the principle of democratic legitimacy)에 근거하는데(Mulgan, 2008), 이러한 민주적 정당성에 따르면 선출직은 선거를 통하여 유권자 또는 상급의 선출직에 의하여 지명되었으므로, 민주적 절차에 의하여 권한과 책임을 부여받아야 함을 의미한다. 이러한 정치적 중립성은 민주주의의 안에서 형성되며 그 자체로 민주주의의 실현을 위한 목적 지향성을 갖는다고 할 수 있다.

지방의회의 정책지원관은 선행연구에 기술한 바와 같이 일반직 임기제 공무원으로 임용되므로 지방공무원법이 정한 정치적 중립성을 요구받는다. 그럼에도 선출직인 지방의회 의원의 의정 업무를 지원하는 정책지원관은 업무의 특성상 정치적 대응성이 요구된다.

2) 행정·정책적 전문성(Administrative and Policy Competence)

행정·정책적 전문성은 세 가지 층위의 개념으로 구분된다. 우선 협의의 전문성은 '특정 분야에서 업무를 수행하는 데 필요한 일반인들이 접근하기 어려운 고도로 축적된 지식, 기술, 경험을 가지고 있는 상태'를 의미한다(최준호, 2012; 송석휘, 2015). 중간 수준의 전문성은 협의 개념에 추가로, '업무수행과 관련된 자율성, 공통된 윤리 의식, 임무에 대한 성실과 몰입, 책임성 등을 갖추고 있는 상태'가 추가된 수준을 의미한다(한승주, 2017). 마지막으로 광의의 전문성 개념은 중간 수준

의 전문성에 '공공가치에 대한 소명 의식'이 추가된 수준을 말한다(김순양, 2001).

한편, 공무원의 전문성을 협의와 광의로 나누기도 한다. 협의의 전문성은 '공무원이 특정 분야에서 적절한 학력 및 경험을 바탕으로 축적한 지식과 직관을 이용하여 직무를 성공적이며 효율적으로 수행할 수 있는 능력'을 의미하며(조태준, 2016), 광의의 전문성은 협의의 개념에 '여러 문제 요소를 이해하고 종합적이고 장기적인 시각에서 통합적으로 문제를 해결하는 일반행정가적 능력'이 추가된 개념을 의미한다. 이런 광의의 전문성에는 관리능력, 의사소통 능력, 조정 및 통합능력, 자원확보 능력, 홍보 능력, 공익지향성 등이 포함된다(송석휘, 2015).

지방의회 정책지원관의 경우, 전문성은 지방의회 의원의 사무를 보조하며 그 전문성을 보충·확보하여 의회사무의 원활한 처리, 대언론대응, 공청회 준비, 예산 및 결산 업무, 조례와 행정사무 감사 업무 등을 지원하는 데 있어서의 전문적 지식과 업무역량을 의미한다. 따라서 당파적이지 않은(neutral) 행정적, 정책적 역량이 필요하다.

3) 정책혁신가 정신(Policy Entrepreneurship)

Kingdon(1984)에 따르면, 정책혁신가는 주요 정책의 변화를 옹호하거나, 저항하기 위하여 시간, 에너지, 전문지식 또는 금전적인 자원을 투자할 의사가 있는 사람을 말한다. Mintrom & Norman(2009)는 정책혁신가를 "정책 변화를 촉진하기 위하여 자원을 활용하여 정책 제정의 중심에서 다른 사람들과 함께 일하는 활기찬 행위자"라고 설명한다. 정책혁신가 정신을 발휘하는 정책혁신가를 Kingdon(1984)은 개인으로, Zahariadis & Exadaktylos(2016)는 혁신적인 개인 또는 그룹으로 규정한다. 정책혁신가들은 목표를 달성하기 위하여 필요한 자원이 없음에도 불구하고 정책결과에 영향을 미치는 기회를 활용하며(Cohen, 2012), 필요한 경우, 그들은 정책을 지지하기 위하여 그들의 명성과 투자를 잃을 위험을 감수하며 미래의 수익을 희망한다(Kingdon, 1984). 이러한 정책혁신가 정신은 문제를 식별한 후, 해결책을 제안하고, 정치 의제에 그것들을 올리는 행위를 하고, 정책 대안들을 합법화하며, 정책 실행을 용이하게 하고, 평가를 촉진하는 일련의 프로세스로 구성된다(Zahariadis & Exadaktylos, 2016).

정책지원관은 지속적으로 변화하는 지방행정 및 지방의회 환경에 대응하기 위하여 기존의 정책을 혁신적으로 변화시킬 필요가 있다. 이를 위하여 정부의 서비스 제공 방식의 변화를 모색하거나, 자원배분의 기준을 변화시키는 등 정책 영역의 혁신을 도모할 필요가 있다. 따라서 정책지원관에게 정책혁신가로서의 역할도 요구된다.

5. 소결

선행연구 및 선행연구를 통하여 도출한 쟁점들을 토대로 정책지원관에게 기대되는 역할을 크게 세 가지로 정의할 수 있다. 이러한 세 가지 역할은 정책지원관이 지방의회 의원을 지원하는 데 반드시 필요한 역량이나 그 역할 간 갈등 요인이 존재할 수 있다. 앞서 정책지원관 역할에 관한 쟁점

에서 언급하였듯, 지방자치법이 정하는 정책지원관의 역할은 불분명한 영역이 존재하며, 상충하는 요구 및 역할에 있어서 정책지원관이 어떤 역할을 우선시하여야 할지에 관한 문제가 제기되고 있다. 따라서, 정책지원관의 역할은 무엇인지, 어떤 역할에 더 우선순위를 두어야 하는지에 관하여 고찰할 필요가 있다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

연구 문제: 정책지원관이 수행하는 복수의 역할은 어떻게 분류할 수 있으며, 정책지원관은 이들 복수의 역할에 어떠한 우선순위를 설정하는가?

Ⅲ. 연구 방법

1. 델파이 조사 설계

본 연구는 정책지원관의 역할에 대한 우선순위를 도출하고자 선정된 전문가 25명을 대상으로 2023년 7월 20일부터 8월 31일까지 델파이 조사[2]를 실시하였다. 델파이 조사는 총 3라운드에 걸쳐 수행되었다. 이 중 1라운드는 기존 문헌 및 선행연구에서 도출된 제도적 요인을 중심으로, 정책지원관이 외부로부터 요구받는 역할·하고자 하는 역할·전문성을 갖는 역할 등에 관한 문항으로 구성된 개방형 설문 형태로 실시되었다. 이를 토대로 델파이 조사 2라운드 및 3라운드에서는 1라운드에서 도출된 정책지원관의 역할을 상위 차원으로 분류하고, 각각의 차원에 해당하는 역할 및 기대효과 항목에 대한 내용타당도를 평가하였으며, 수렴도, 합의도, 기술 통계량을 통하여 전문가 집단의 의견을 반복 수렴하였다.

2. AHP 조사 설계

본 연구는 앞서 기술한 델파이 조사 설계를 통하여 확인된 정책지원관의 역할에 관한 우선순위를 도출하기 위하여 Saaty가 고안한 AHP 기법[3]을 활용한 설문조사를 실시하였다. AHP 조사에 참

2) 1950년대 미국의 랜드 연구소에 의하여 고안된 델파이 조사(Delphi method)는 전문가들의 지식과 견해를 취합·정리하여 집단적 판단을 추출하는 방법으로서(Linstone & Turoff, 1975), 오늘날에는 다양한 학문 분야에 적용되어 문제 평가·지표 개발·미래 예측 등에 활용되고 있다(남궁근·우하린, 2023). 또한, 델파이 방법론은 다양한 배경과 관점을 가진 전문가들을 참여시켜 연구에 광범위하고 포괄적인 시각을 제공한다는 유용성을 가진다(Gordon, 1994; Okoli & Pawlowski, 2004). 따라서 본 연구에서는, 연구가 미진한 정책지원관의 역할과 관련하여, AHP에 앞서 문제 파악을 위하여 델파이 조사를 선택하였다.

3) 계층화 분석법이라 불리는 AHP(Analytic Hierarchy Process)는 다기준 의사결정의 한 방법으로, 정량적 요소뿐 아니라 수치화하기 어려운 정성적 요소까지 반영한 분석을 가능하게 하는 방법이다. AHP는 여러 평가자가 가진 다양한 판단을 종합할 수 있다는 점에서 강점을 가지며, 의사결정 문제를 계층적으로 구조화하여 정성적 정량적 의사결정 모두에 강점을 갖는다. 또한, AHP는 조사 대상자의 판단에 대한 논리적 일관성을 검증하는 과정과 개별 요소들을 추가·삭제하는 과정을 거치며 높은 신뢰도를 확보할 수 있다(조근태 외, 2003). 이러한 장점들을 토대로, AHP는 특정 문제에 알맞은 대안들을 비교·평가 하기 위한 다각

여한 전문가들은 경기도의회 정책지원관 24명이며, 해당 설문은 2023년 9월 10일부터 9월 20일까지 온라인으로 실시되었다.

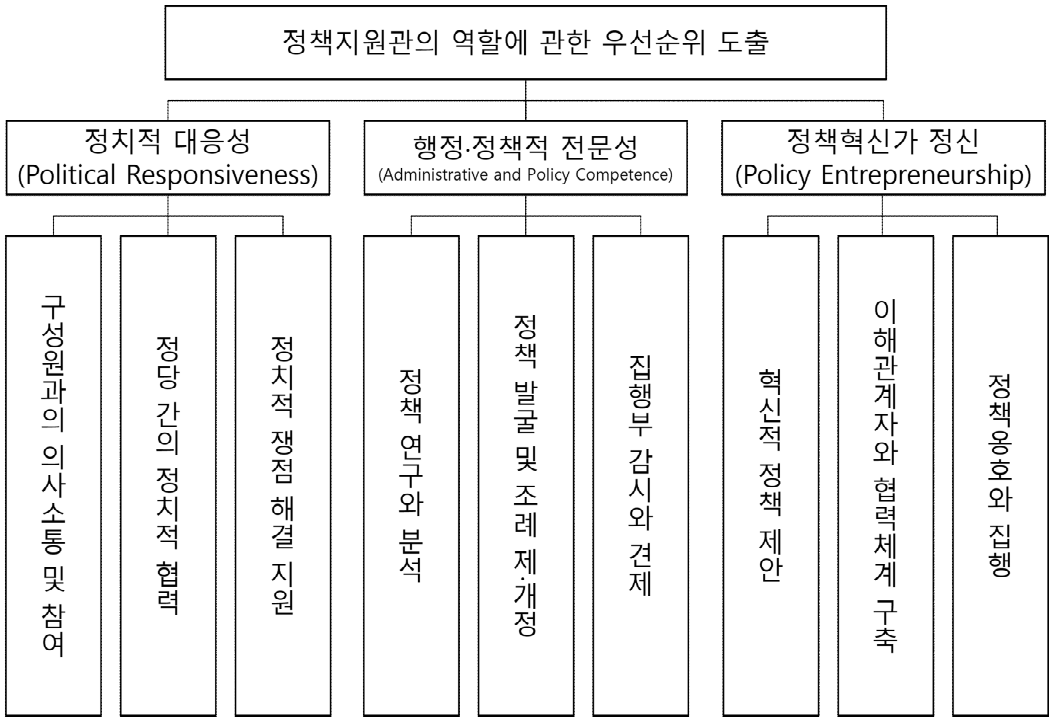
앞서 기술한 AHP 방법에 대한 이론적 논의 및 절차 등을 고려할 때, 어떤 분류로 AHP 체계를 설정할 것인가가 분석 결과의 정합성에 큰 영향을 미친다. 따라서 본 연구는 3라운드까지 실시된 델파이 조사에서 도출된 정책지원관의 역할을 분류하고자 지방자치법의 "정책 지원 전문인력" 관련 규정 및 선행연구를 참조하였다. 3라운드에 걸쳐 실시된 델파이 조사를 통하여 14개의 정책지원관의 역할이 도출되었는데, 이들을 분류하기 위하여서 지방자치법 제41조, 지방자치법 시행령 제36조 및 개별 지방자치단체의 조례 등을 검토하였다. 지방자치법 및 지방자치법 시행령은 정책지원 전문인력의 직무를 '지방의회 의결', '인사청문회', '서류제출 요구', '행정사무 감사 및 조사권', '행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리', '행정사무 처리 상황의 보고와 질의응답', '의회 규칙', '회의 규칙' 등에 관한 지원이라 규정하고 있다. 또한, 「강원특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」, 「부산광역시의회 사무처 설치 및 사무직원 정수 등에 관한 조례」,「대전광역시의회 사무처 설치 및 직원정수 조례」,「광주광역시의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」,「울산광역시의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」,「경기도의회 사무처 설치 조례」 등은 지방자치법 및 같은 법 시행령을 동어 반복하는 형태로 정책지원관의 직무 등을 규정하고 있다.

이러한 정책지원관의 직무는 정책지원관이 지방의회 의원을 보좌하는 '정치적 성격', 의회 사무에 전문성을 지닌 '전문기술관료적 성격', 정책설계 및 정책 입안을 담당하는 '정책적 성격'을 동시에 갖는다고 할 수 있다. 법률·조례에서 규정하는 이러한 중첩되는 성격에 대응하는 직무의 성격은 앞서 기술한 정치적 대응성, 행정·정책적 전문성, 정책혁신가 정신 등으로 크게 분류할 수 있다. 이는 앞서 분석한 선행연구들에서도 확인할 수 있다. 선행연구들은 정책지원관에게 요구되는 역할이 실질적·법 제도적으로 다양함을 지적하면서도, 박순종(2022) 및 주희진(2023) 등은 간접적으로 정책지원관의 직무가 '정치적 대응성', '행정적 전문성', '정책적 창의성'을 필요로 한다고 밝히고 있는데 이는 현행 법률과 조례가 규정하는 정책지원관의 직무를 분류한 것과 크게 다르지 않다.

이러한 분류를 더욱 세부적으로 살펴보면, 첫째, 정치적 대응성은 공청회·세미나·토론회 등을 통한 '시민과의 소통 및 참여', 정당 간의 이해관계를 조정하는 등 '정당 간의 정치적 협력', 의정활동을 홍보하고 민원 관련 정보를 제공받는 등의 '정치적 쟁점 해결'로 구체화할 수 있다. 둘째, 행정·정책적 전문성은 의정자료를 수집·조사·분석하는 등의 '정책 연구와 분석', '조례 제·개정 및 입안 발의에 대한 검토', 정치적 중립을 지키는 가운데 행정사무 감사·조사 등을 토대로 '집행부 감시 및 견제'로 구체화될 수 있다. 마지막으로 정책혁신가 정신은 '혁신적이고 창의적인 정책을 발굴하고 정책 솔루션을 제안', '이해관계자와 협력체계를 구축', 의정지원 및 의회전문성 강화로 '정책 옹호와 집행'으로 구체화될 수 있다. 이를 요약하면 〈그림 1〉과 같다.

적인 기준들의 상대적 중요도 및 우선순위를 도출하여 가장 적절한 대안의 모색을 가능하게 하는 방법론이라 할 수 있다. 한편, 이러한 AHP를 활용하는 데 있어 의사결정 문제의 계층화 방법이 정형화되어 있지 않다(Zahedi, 1986). 그러므로 의사결정 문제의 계층을 구조화하는 데는 전문가의 판단이 필요하며(최승제, 2016), 델파이 조사에 기반하여 의사결정 문제를 계층화하고 응답자의 의사결정 우선순위를 파악하는 데 유용한 방법론이어서 본 연구에서 선택하였다.

〈그림 1〉 정책지원관 역할에 대한 우선순위 도출을 위한 AHP 체계



Ⅳ. 분석 결과

1. 델파이 분석 결과

델파이 조사 1-3라운드는 25명의 동일한 전문가가 응답하였으며, '남성 12명(48%)', '여성 13명(52%)'이 참여하였다. 전문가의 평균 연령은 47.4세(sd=7.12)였으며, 최종학력은 '대학교 졸업' 6명(24%), '석사 수료/졸업' 4명(16%), '박사 수료/ 졸업' 15명(60%)으로 나타났다. 전문가의 직업은 '교수' 4명(16%), '연구원' 9명(36%), '광역·기초 의회 정책지원관' 6명(24%), '광역·기초의회 사무국 공무원' 6명(24%)이었다. 이들의 평균 종사 경력은 7.92년(sd=7.40)이었다. 이에 대한 구체적 내용은 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 델파이 조사에 참여한 전문가의 일반적 특성

특성	구분	델파이 조사(인원, 비중%)
		1라운드, 2라운드, 3라운드 동일
성별	남성	12(48%)
	여성	13(52%)
연령	M±SD	47.4세±7.12
최종학력	대학교 졸업	6명(24%)
	석사 수료/졸업	4명(16%)
	박사 수료/졸업	15명(60%)
직업	교수	4명(16%)
	연구원	9명(36%)
	공무원	6명(24%)
	정책지원관	6명(24%)
종사경력	M±SD	7.92년(sd=7.40)
전체		25(100%)

델파이조사 1라운드 결과 정책지원관의 역할은 '의정자료 수집·조사·분석 업무', '각종 의정지원 활동', '민원 관련 자료 수집·조사·분석', '행정사무 감사·조사 업무', '공청회·세미나·토론회 개최 등 지원', '의정 및 의원 홍보에 필요한 보도자료·토론문·인터뷰 자료 작성', '조례 제·개정 및 입안 발의에 대한 업무 검토·지원', '해당 분야의 전문가로서 정책 발굴 및 정책 제안', '의원의 공약 이행 지원', '체계적이고 신속한 민원 수렴' 등으로 도출되었다. 이를 토대로 델파이 조사 2라운드 및 3라운드에서는 1라운드에서 도출된 정책지원관의 역할을 각각 '정치적 대응성(Political Responsiveness)', '행정·정책적 전문성(Administrative and Policy Competence)', '정책혁신가 정신(Policy Entrepreneurship)'의 3가지 상위 차원으로 분류하고, 각각의 차원에 해당하는 역할 및 기대효과 항목에 대한 내용타당도를 평가하였으며, 수렴도, 합의도, 기술 통계량을 통하여 전문가 집단의 의견을 반복 수렴하였다. 이에 대한 구체적 내용은 다음의 〈표 7〉와 같다.

〈표 7〉 델파이 조사 세부 항목

상위 차원	1라운드	2라운드	3라운드
정치적 대응성 (Political Responsiveness)	각종 의정지원 활동	각종 의정지원 활동	정당 간의 이해조정
	민원 관련 자료 수집·조사·분석	의원의 민원 관련 자료 수집·조사·분석	의원의 민원 관련 자료 수집·조사·분석
	공청회·세미나·토론회 개최 등 지원	여론 수렴에 필요한 공청회·세미나·토론회 개최 등 지원 역할	여론 수렴에 필요한 공청회·세미나·토론회 개최 등 지원 역할
	의정활동 홍보에 필요한 보도자료·토론문·인터뷰 자료 작성	의정활동 홍보에 필요한 보도자료·토론문·인터뷰 자료 작성	의정활동 홍보에 필요한 보도자료·토론문·인터뷰 자료 작성
	체계적이고 신속한 민원 수렴	체계적이고 신속한 민원 수렴	체계적이고 신속한 민원 수렴
행정·정책적 역량 (Administrative and Policy Competence)	의정자료 수집·조사·분석 업무	의정자료 수집·조사·분석 업무	의정자료 수집·조사·분석 업무
	행정사무 감사·조사 업무	행정사무 감사·조사 업무를 통한 집행기관 견제	행정사무 감사·조사 업무를 통한 집행기관 견제
	조례 제·개정 및 입안 발의에 대한 업무 검토·지원	조례 제·개정 및 입안 발의에 대한 업무 검토·지원	조례 제·개정 및 입안 발의에 대한 업무 검토·지원
		정당과 이념에 구애받지 않고 정치적 중립 준수	정당과 이념에 구애받지 않고 정치적 중립 준수
정책혁신가 정신 (Policy Entrepreneurship)	전문가로서 정책 발굴 및 정책 제안	혁신적이고 창의적인 정책을 발굴하고 정책 솔루션 제안	혁신적이고 창의적인 정책을 발굴하고 정책 솔루션 제안
	의원의 공약 이행 지원	전문성을 바탕으로 의원의 공약 이행 지원	전문성을 바탕으로 의원의 공약 이행 지원
	의정지원 활동을 통한 의회 전문성을 강화	의정지원 활동을 통한 의회 전문성을 강화	의정지원 활동을 통한 의회 전문성을 강화
		전문 지식·전문 경력을 활용하여 정책의 전문성, 신뢰성을 확보	전문 지식·전문 경력을 활용하여 정책의 전문성, 신뢰성을 확보
		공공성을 실현	공공성을 실현

2. AHP 분석 결과

1) 응답자의 인구통계학적 현황

AHP 조사에 참여한 정책분석관은 총 24명이었으나 일관성 비율이 기준값(CR=0.2)보다 큰 표본 1개를 제외하여 최종적으로 23명만을 대상으로 분석을 실시하였다.[4] 구체적으로 살펴보면 '남자' 13명(56.5%), '여자' 10명(43.5)으로 나타났으며, 평균 연령은 46.91세(sd=4.31)였다. 최종학력은 '대학교 졸업' 3명(13.04%), '석사 수료/졸업' 15명(65.22%), '박사 수료/졸업' 5명(21.74%)으로 나타났다. 마지막으로, 분석 대상이 되는 응답자 전원이 경기도의회 정책지원관으로 재직 중이었다.

〈표 8〉 AHP 조사에 참여한 정책지원관의 일반적 특성

특성	구분	인원(비중%)
성별	남성	13(56.5%)
	여성	10(43.5%)
연령	M±SD	46.91세±4.31
최종학력	대학교 졸업	3명(13.04%)
	석사 수료/졸업	15명(65.22%)
	박사 수료/졸업	5명(21.74%)
전체		23(100%)

주: 총 응답자 24명 중 CR이 기준값(0.2)를 상회한 표본 1개를 제외하였음

2) 정책지원관 역할의 우선순위에 대한 AHP 분석 결과

〈표 9〉에서는 정책지원관 역할의 우선순위에 대한 AHP 분석 결과가 제시되어 있다. 상위 분류부터 살펴보면, 정책지원관의 역할에 있어 우선순위를 두는 가치는 정책혁신가 정신, 행정·정책적 전문성, 정치적 대응성 순으로 나타났다. 또한, 쌍대비교의 신뢰성 및 응답의 정확성을 확인하는 전체 일관성 비율(overall consistency ratio)은 0.18로, 쌍대비교에 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서 정책지원관들은 자신들의 업무 수행에 있어 정책혁신가 정신을 실현하는 것을 우선시함을 알 수 있다.

4) 일관성 비율(Consistency Ratio: CR)이 최대 20%, 즉 0.2를 상회하면 응답자가 논리적 일관성을 상실한 것으로 판단한다(고길곤·하혜영, 2008; 윤은기, 2015).

〈표 9〉 정책지원관 역할의 우선순위에 대한 AHP 분석 결과

상위 분류	상위 분류		하위 분류	하위 분류		종합	
	가중치	순위		가중치	순위	가중치	순위
정치적 대응성 (Political Responsiveness)	23.68%	3	구성원과의 의사소통 및 참여	19.33%	3	4.58%	9
			정당 간의 정치적 협력	52.78%	1	12.5%	4
			정치적 쟁점 해결 지원	27.89%	2	6.61%	5
행정·정책적 전문성 (Administrative and Policy Competence)	24.45%	2	정책 연구와 분석	24.01%	2	5.87%	7
			정책 발굴 및 조례 제·개정	22.28%	3	5.45%	8
			집행부 감시와 견제	53.71%	1	13.13 %	3
정책혁신가 정신 (Policy Entrepreneurship)	51.87%	1	혁신적 정책 제안	11.93%	3	6.19%	6
			이해관계자와 협력체계 구축	28.08%	2	14.57 %	2
			정책 옹호와 집행	59.99%	1	31.11 %	1

다음으로 하위 분류를 살펴보면, 첫째 정치적 대응성의 경우 “정당 간의 정치적 협력”에 역할을 하는 것을 최우선시하며, “정치적 쟁점 해결 지원”과 “구성원과의 의사소통 및 참여” 차례로 뒤를 이었다. 둘째 행정·정책적 전문성의 경우 “집행부 감시와 견제”가 1순위였으며, 그다음으로 “정책 연구와 분석”이 2순위를, “정책 발굴 및 조례 제·개정”이 3순위를 차지하였다. 셋째 정책혁신가 정신의 경우 “정책 옹호와 집행”을 가장 우선시하고, 그다음으로 차례로 “이해관계자와 협력체계 구축”과 “혁신적 정책 제안”을 우선시함을 알 수 있다.

마지막으로 종합하여 살펴보면, 정책지원관의 역할에 있어 “정책의 옹호와 집행”, “이해관계자와의 협력체계 구축”, “집행부 감시와 견제”가 최우선시되는 세 가지 역할인 것으로 나타났다. [5]

전체 일관성 비율은 0.19로, 상위 분류와 마찬가지로 쌍대비교에 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서, 종합적으로 보자면 정책지원관들은 업무를 수행하며 정책혁신가 정신을 구현할 때 정책의 옹호와 집행 및 이해관계자와의 협력체계 구축을 최고로 중시하고, 행정·정책적 전문성을 띄는 영역에서는 집행부(지방 행정부)의 감시와 견제에 역량을 발휘하고 싶음을 알 수 있다.

5) 의사결정을 종합하는 데는 다양한 방법이 있으며, 대표적으로 Aggregate Individual Priorities(AIP)와 Aggregate Individual Judgement(AIJ)가 있다. AIP는 개인별 가중치를 활용하여 구한 가중평균으로 우선순위벡터를 생성하는 한편, AIJ는 개인별 가중치를 활용하여 구한 기하평균으로 쌍대비교행렬을 생성한다(Forman & Peniwati, 1998; Ossadnik, et al., 2016). 본 연구에서는 판단(judgement)보다는 우선순위(priority)에 초점을 맞추는 만큼, 종합순위를 선정하는 데 AIP를 활용하였다.

V. 결론

본 연구의 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 정책지원관이 현재 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 역할들은 크게 정치적 대응성이 요구되는 역할, 고도의 행정적·정책적 전문성이 요구되는 역할, 정책혁신가 정신 발휘가 요구되는 역할로 나뉠 수 있다. 둘째, 세 가지 큰 역할들 중 정책지원관들 스스로는 무엇보다도 정책혁신가적 가치의 실현을 우선순위에 둔다. 이는 정책지원관은 유사 직업인 국회의원 보좌관 및 정당사무를 담당하는 정당인 등과 같은 정치인에게 중요한 정치적 대응성과, 입법지원관 및 국회·지방의회 사무처 소속 공무원 등과 같은 중립적인 전문직업인으로서의 일반직 공무원의 행정·정책적 전문성에 비하여 정책혁신가로서 정책 문제를 식별하고, 바람직한 해결책을 제안하며, 정책 대안들을 의제화하여 정책 실행에 이르게 하는 정책혁신가 정신을 중요하게 여긴다는 것을 의미한다.

셋째, 정책지원관들은 정책혁신가적 가치 실현에 있어 특정 정책의 옹호와 집행을 최우선시하며, 다음으로 이해관계자와의 협력체계 구축을 우선시한다. 이러한 우선순위는 정책지원관들이 의원의 공약 이행을 지원하고, 소관 상임위원회의 정책 수립을 위한 여론 수렴 등의 업무를 중요하게 여김을 시사한다. 다만, '혁신적 정책 제안'에 대한 비중이 낮은 것은 정책지원관의 역할이 '지원' 역할에 국한되어 있어 발생하는 한계로 여겨진다.

넷째, 정책지원관들은 행정적·정책적 전문성이 요구되는 역할 중 특히 집행부(지방 행정부)에 대한 감시 및 견제 역할 수행을 우선시한다. 행정사무 감사 및 조사는 합법적 행정운영과 더불어 행정의 책임성, 지방자치단체의 신뢰도 등과 밀접한 관계가 있다. 정책지원관들의 업무 중 상당한 비중을 차지하며, 이러한 역할을 중요하게 여긴다는 점에서 그 시사점이 있다.

본 연구의 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 정책지원관이 현재 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 역할들은 크게 정치적 대응성이 요구되는 역할, 고도의 행정적·정책적 전문성이 요구되는 역할, 정책혁신가 정신 발휘가 요구되는 역할로 나뉠 수 있다. 둘째, 세 가지 큰 역할들 중 정책지원관들 스스로는 무엇보다도 정책혁신가적 가치의 실현을 우선순위에 둔다. 이는 정책지원관은 유사 직업인 국회의원 보좌관 및 정당사무를 담당하는 정당인 등과 같은 정치인에게 중요한 정치적 대응성과, 입법지원관 및 국회·지방의회 사무처 소속 공무원 등과 같은 중립적인 전문직업인으로서의 일반직 공무원의 행정·정책적 전문성에 비하여 정책혁신가로서 정책 문제를 식별하고, 바람직한 해결책을 제안하며, 정책 대안들을 의제화하여 정책 실행에 이르게 하는 정책혁신가 정신을 중요하게 여긴다는 것을 의미한다.

셋째, 정책지원관들은 정책혁신가적 가치 실현에 있어 특정 정책의 옹호와 집행을 최우선시하며, 다음으로 이해관계자와의 협력체계 구축을 우선시한다. 이러한 우선순위는 정책지원관들이 의원의 공약 이행을 지원하고, 소관 상임위원회의 정책 수립을 위한 여론 수렴 등의 업무를 중요하게 여김을 시사한다. 다만, '혁신적 정책 제안'에 대한 비중이 낮은 것은 정책지원관의 역할이 '지원' 역할에 국한되어 있어 발생하는 한계로 여겨진다.

넷째, 정책지원관들은 행정적·정책적 전문성이 요구되는 역할 중 특히 집행부(지방 행정부)에

대한 견제 및 감시 역할 수행을 우선시한다. 행정사무 감사 및 조사는 합법적 행정운영과 더불어 행정의 책임성, 지방자치단체의 신뢰도 등과 밀접한 관계가 있다. 정책지원관들의 업무 중 상당한 비중을 차지하며, 이러한 역할을 중요하게 여긴다는 점에서 그 시사점이 있다.

32년만에 지방의회의 인사권 독립으로 정책지원관 제도 도입 등의 지방의회 역량 강화 및 전문성 확보의 기틀을 마련하였다. 하지만 조직을 운영하는 예산 편성권과 조직 구성권, 감사기구 설치 권한 등은 지방행정부에 예속되어 있어 여전히 지방의회의 권한과 독립성 강화에 대한 한계가 존재한다. 이에 지방의회 독립성과 자치분권 강화를 위한 '지방의회법' 제정의 필요성이 대두되고 있다. 지방행정부를 견제하고 감시하여야 하는 지방의회가 법령을 제대로 갖추지 못하여 지방행정부의 통제를 벗어나기 힘들고, 지방의회의 고질적인 문제들을 근본적으로 해소하지 못하기 때문이다. 국회에 국회법이 있듯이 지방의회가 지방행정부에 대한 견제와 감시의 역할을 수행하고, 진정한 지방자치 실현이라는 본연의 목적을 달성하려면 최소한의 제도적 기반과 통일된 지방의회법이 필요하다. 그럼에도 지방의회법 제정은 제21대 국회에서 총 4건의 법안이 발의되었음에도 불구하고 상임위원회에 계속 계류되어 있다.

지방의회는 주민들의 의견을 대표하는 최고 정책결정기관이며 풀뿌리 민주주의의 근간이다. 하지만 지방의회가 제 역할을 다하지 못하기 때문에 무용하다는 비판적 시각이 여전히 존재한다. 이러한 맥락에서, 지방자치법 전부개정을 통하여 지방분권의 과제 중 하나인 지방의회 인사권 독립을 도모하고 정책지원 전문인력을 도입하는 것은 지방의회의 문제점을 개선할 수 있는 개혁적 조치라고 할 수 있다. 다만, 관련 제도의 초기 정착 과정에서 정책지원관이 지방의회 의원의 전문성 강화를 지원하기 보다는 의원 개인의 보좌관의 역할을 할 수 있다는 우려와 의원 2인당 1인의 정책지원관 배정을 통하여 의정활동을 지원하는 제도가 과연 정치적 중립성을 담보할 수 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 또한 대부분의 시·도에서 정책지원관은 상임위원회 소속으로 근무하고 있고 정책지원관 본연의 역할과 상관없는 업무(예: 보도자료 작성, 행사지원, 의전 등)를 도맡는 경우가 발생하고 있다. 따라서, 지방의원들의 역량과 전문성에 대한 비판에 앞서 의정활동을 잘 수행할 수 있도록 정책지원관과 같은 전문인력이 지방의회 의원의 전문성 강화를 지원할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

위와 같은 결과들을 종합하였을 때, 정책지원관 제도의 조기 정착과 내실화를 위하여 고려하여야 시사점들은 다음과 같다. 첫째, 정책지원관들이 의욕적으로 정책혁신가의 역할을 수행하려 하는 만큼 이에 대한 전문성과 역량을 강화할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요할 것이다. 정책혁신가로서의 역할을 수행하기 위하여 문제해결 능력, 의사소통 기술, 정책 분석 능력 등을 향상시킬 수 있는 교육 및 훈련 프로그램이 더 구체적으로 제시되어야 한다.

둘째, 정책지원관들이 자신의 역할 중 지방 행정부에 대한 감시 및 견제를 중요하게 판단하는 만큼, 정당이나 개별 의원에게 종속되지 않고, 공무원으로서의 중립성을 보장하여야 한다. 정책지원관이 담당 의원의 지역 현안 처리를 지원하거나 의원 업적을 홍보하는 것은 공직선거법 위반이지만, 현실적으로 정책지원관이 담당 의원의 부탁이나 전문위원실의 요청을 거부하기는 어려운 환경이다. 따라서 전국지방의회의 통일된 정책지원관의 업무 범위를 명확히 규정할 필요가 있다.

셋째, 정책지원관들의 효율적인 의정활동 지원을 위하여 상임위원회 전문위원실 소속이 아닌 독자적인 전담 부서의 신설이 필요하다. 정책지원관은 1인 1기업처럼 본인의 전문 분야가 아니더라도 담당하고 있는 의원의 모든 의정활동을 지원하여야 한다. 또한 업무의 범위에 대한 가이드라인이 불분명하여 전문위원실의 업무도 함께 수행한다. 일례로, 정책지원관이 만드는 소속 상임위원회의 조례안 성안과 입법조사관의 검토 보고를 모두 같은 전문위원실에서 수행한다. 이는 입법 차원에서 상충되는 운영 방식이며 지방의회 운영상 혼란을 가중시킬 수 있다.

결론적으로, 정책지원관제도가 지방의회의 정책역량을 높이고 지방행정부를 견제하는 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 시행되는 만큼 정책지원관제도 운영의 개선에 대한 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

본 연구는 바람직한 정책지원관의 역할을 제시하기 위하여 먼저 델파이 조사를 통하여 정책지원관의 역할의 다양성을 확인하고, 이를 토대로 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 역할 중 정책지원관들 스스로가 어떻게 우선순위를 설정하는지를 분석한 연구이다. 정책지원관에 대한 본격적인 연구 및 학계의 논의가 부족한 가운데, 본 연구는 실천적으로는 정책지원관 제도의 조기 정착에 시사점을 제공한다는 데 의의가 있다고 할 수 있다. 다만, 정책지원관의 역할에 대한 보다 명확한 분석과 풍부한 해석을 위하여 정책지원관의 지원을 받는 당사자인 지방의회 의원들의 의견과 언론 및 시민단체 관계자들의 인식을 델파이 조사 및 AHP 조사 과정에 반영하지 못한 것은 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 향후 후속 연구에서는 정책지원관 제도의 전반적인 효과성에 대한 본격적인 실증연구와 지방의회 발전을 위한 정책지원관 제도의 문제점과 개선 방안에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회사무기구를 중심으로. 「한국행정연구」, 13(1), 203-234.

강재규. (2021). 지방자치법 전부개정의 의의와 개정법률의 주요 내용. 「경남발전」, 153, 4-13.

고길곤·하혜영. (2008). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용. 「한국정책학회보」, 17(1), 287-315.

김기완. (2013). 「지방의회 정책능력 제고방안에 관한 연구-안산시의회를 중심으로」. 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.

김남철. (2021). 지방자치법 전부개정에 대한 평가와 과제. 「국가법연구」, 17(1), 117-151.

김순양. (2001). 읍면동 사회복지전담 공무원의 전문성 수준 분석. 「한국행정학보」, 35(2), 155-176.

김재훈. (1996). 중앙-지방간 사무재배분 성과. 「지방자치」, 3, 87-93.

김정인. (2022). 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구: 전부개정된 [지방자치법] 시행 후

의 현황과 과제. 「한국행정논집」, 34(3), 389-410.
남궁근·우하린. (2023). 민주화 이후 역대 정부의 정책조정 비교분석: 조직 전문화, 정책조정 메커니즘, 조정역량의 변동패턴을 중심으로. 「한국행정연구」, 32(1), 27-56.
류춘호. (2022). 지방의회 전문성 강화와 임기제 공무원 인사 관리전략. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 391-434.
박순종. (2022). 지방의회 정책지원 전문인력 도입과 과제. 「월간 공공정책」, 198, 14-16.
박순종·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」, 27(3), 61-89.
박현주. (1998). 「국회사무처 입법지원기능에 관한 실증적 연구-상임위 직원을 중심으로」. 고려대학교 대학원 석사논문
서울특별시의회. (2005). 「광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구」. 서울특별시의회.
송석휘. (2015). 전문성에 대한 지방공무원의 인식 연구: 서울시 공무원을 중심으로. 「한국지방자치학회보」27(2): 249-270.
유동상·강인호. (2016). 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구 : 광역정책지원단의 설립을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(1), 457-475.
이상훈. (2003). 일본의 정부 간 관계: 개혁과 변화. 「현대일본학」, 18, 217-244.
윤은기. (2015). 보건산업 육성과 발전 전략에 관한 담론. 「한국거버넌스학회보」, 22(3), 435-463.
이인재. (1990). 「국회의원 입법보좌관의 역할에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사논문
이진수. (2022). 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 역량강화 및 책임성 확보방안에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 22(1), 3-27.
지방자치법(일부개정 2023. 3. 21, 법률 제19241호)
조근태·김성준·김대식·조영우·이종인. (2003). AHP를 이용한 미래유망기술 투자의 우선순위 설정-농촌개발 및 자원분야를 중심으로. 「농촌계획」, 9(3), 41-46.
조태준. (2016). 공직 전문성 강화를 위한 관리방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 15(4), 169-191.
주희진. (2023). 지방의회 정책지원관의 쟁점과 개선방안. 「지방의정브리프」, 29, 1-6.
차지현·주상현·이남희. (2022). 지방의회 의정활동 분석과 발전 방안 연구. 「한국자치행정학보」, 36(4), 295-322.
최승제·이시원. (2016). 청년고용관련 정책대안의 우선순위 탐색에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 23(1), 249-274.
최준호. (2012). 행정전문화의 방향: 개념적 틀 재고. 「한국행정논집」, 24(3), 545-566.
최현재. (2014). 「지방의회 의원보좌관 도입을 위한 입법과정의 정책네트워크 연구」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
한승주. (2017). 공무원의 전문가적 정체성과 책임. 「한국조직학회보」, 13(4), 1-32.
함성득·김혁·조준우. (2004). 한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구: 한국 의회보좌제도 개선방안의 모색. 「국제정치논총」, 44(1), 393-419.
홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1), 161-178.
Bendor, J., & Moe, T. M. (1985). An adaptive model of bureaucratic politics. *American Political*

Science Review, 79(3), 755-774.

Cohen, Nissim. (2012). Policy entrepreneurs and the design of public policy: Conceptual framework and the case of the national health insurance law in Israel. *Journal of Social Research & Policy*, 3(1), 5-26.

Dalkey, N. C., Brown, B. B., & Cochran, S. (1969). The Delphi method: *An experimental study of group opinion. Rand Corporation.*

Forman, E., & Peniwati, K. (1998). Aggregating individual judgments and priorities with the analytic hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 108(1), 165-169.

Gordon, T. J. (1994). The Delphi method. *Futures Research Methodology*, 2(3), 1-30.

Helmer, O. (1967). *Analysis of the future*: The Delphi technique. RAND Corporation.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.

Linstone, H. A., Turoff, M. (Eds.). (1975). *The Delphi method*. Addison-Wesley.

Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-67.

Mulgan, R. (2008). How much responsiveness is too much or too little?. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 345-356.

Okoli, C., & Pawlowski, S. D. (2004). The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15-29.

Ossadnik, W., Schinke, S., & Kaspar, R. H. (2016). Group aggregation techniques for analytic hierarchy process and analytic network process: A comparative analysis. *Group Decision and Negotiation*, 25, 421-457.

Price, D. E. (1971). Professionals and entrepreneurs: Staff orientations and policy making on three senate committees. *The Journal of Politics*, 33(2), 316-336.

Wolf, P. J. (1999). Neutral and responsive competence: The Bureau of the Budget, 1939-1948, revisited. *Administration & Society*, 31(1), 142-167.

Zahariadis, N., & Exadaktylos, T. (2016). Policies that succeed and programs that fail: Ambiguity, conflict, and crisis in Greek higher education. *Policy Studies Journal*, 44(1), 59-82.

Zahedi, F. (1986). The analytic hierarchy process: A survey of the method and its applications. *Interfaces*, 16(4), 96-108.

송현호(宋炫昊): 서울대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정학 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 전자정부(디지털 전환), 의사결정론이다(nyzhaack@snu.ac.kr).

김경화(金徑和): 경희대학교에서 시민사회학 석사학위를 취득하였다. 현재 성균관대학교 행정학 박사과정에 재학중이며 경기도의회에 재직 중이다. 주요 관심분야는 협력적 거버넌스와 복지정책이다(siwaoasis@naver.com).

김민한(金旼僩): 미국 University of Pittsburgh Graduate School of Public and International Affairs에서 행정학 박사학위를 취득하였으며 현재 성균관대학교 국정전문대학원 강사로 재직 중이다.
주 연구분야는 Bureaucratic Autonomy, Policy Entrepreneurship, Governance이다(minhankim1981@gmail.com).

〈논문접수일: 2023. 10. 22 / 심사개시일: 2023. 10. 23 / 심사완료일: 2023. 11. 14〉

Abstract

A Study on the Priority Setting of the Roles of Local Council Policy Support Officers: Leveraging on the Delphi Technique and Analytic Hierarchy Process

Song, Hyunho
Kim, Kyunghwa
Kim, Min Han

In this study, we sought to categorize the various roles expected to be performed by policy support officers in local councils and analyze the priorities they assign to these roles. We conducted a primary study using the Delphi technique with experts and identified three major dimensions. Based on these results, we performed a secondary study using the Analytic Hierarchy Process (AHP) with policy support officers in the Gyeonggi Provincial Council. Through the Delphi technique and AHP, we confirmed that policy support officers have three main roles (being politically responsive, demonstrating administrative and policy capacity, and acting as a policy entrepreneur), and they prioritize the role of policy entrepreneur. This study signifies the inaugural academic discussion on the roles expected to be performed by policy support officers, and it is anticipated to offer practical insights for future improvements in the policy support officer system.

Key Words: Policy support officer, Local council, Delphi technique, Analytical hierarchy process