

행정사무감사지원 지방의회 인턴의
적정 활용방안에 관한 연구
(요약보고서)

2006. 1

서 울 특 별 시 의 회

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를 귀 의회와 체결된 「행정사무감사지원 지방의회 인턴의 적정 활용방안에 관한 연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2006. 1

고려대학교 산학협력단

행정사무감사지원 지방의회 인턴의 적정
활용방안에 관한 연구

연구책임자: 최홍석(고려대학교 행정학과 교수)

연구원: 이철주(고려대학교 행정학과 박사과정)

<요 약 보 고 서>

1. 문제제기와 연구목적

분권화가 가속화되고 있다. 국민의 정부시절 지방이양추진위원회는 2002년도에만 18개 부처의 779개 사무를 지방자치단체에 이관하기로 확정된 바 있었고, 그 후 1년 동안 지방이양 대상사무 중에 227개를 이양을 완료하였다 (행정자치부, 2003a). 특히 참여정부는 지방분권특별법을 제정하여 중앙사무의 일괄적 지방이양을 추진하고 있다.

대한민국의 헌법과 지방자치법은 지방자치단체로 하여금 권력대립형의 권력구조를 지니도록 하고 있다. 권력대립형의 지방자치단체에서 지방행정 집행의 실질적인 책임은 단체장과 집행부에 부여된다. 이러한 상태에서 중앙에서 지방으로의 권한이양이 가속화된다고 함은 곧 단체장과 집행부의 권한이 더욱 커지게 된다는 점을 의미한다고도 볼 수 있다. 단체장 및 집행부의 지방행정에 대한 권한은 주민, 지방의회, 그리고 중앙정부로부터 부여받은 것이다. 따라서 단체장과 집행부는 부탁받은 사무를 부탁한 자의 기대수준에 걸맞게 수행하고, 그 결과를 알려주어야 할 책무를 지닌다.

지방의회는 집행부에 대한 감시를 핵심기능으로 하고 이러한 기능의 수행에 필요한 공식적인 권능을 부여받은 조직이다. 보다 구체적으로, 지방의회는 주민의 의사를 대변하는 주민대표기관으로서의 지위, 재산권행사, 의무부담, 권리포기 등 자치단체의 중요 정책결정사안에 대해 지방자치단체의 최종적인 의사를 확정하는 의결기관으로서의 지위, 조례를 제정하는 입법기관으로서의 지위, 그리고 집행부에 대한 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 유지하는 행정감시기관으로서의 지위를 지닌다. 그리고 이러한 지위를 유지하기 위해 조례 제정 및 개·폐권, 예산 심의 및 확정권, 결산 승인권, 청원 수리권, 행정사무에 대한 감사권과 조사권, 집행부에 대한 서류제출 및 출석증언 요구권, 주민청원의 집행부 이송과 처리 요구권 등의 권한을 지닌다 (최홍석, 2004).

분권화와 지방자치는 동격이라기보다는 수단과 목적의 관계이다. 즉, 현재 진행되고 있는 분권화의 목적은 지방자치를 활성화시키기 위함이다. 성공적인 지방자치는 분권화 이외에도 많은 추가적 필요조건을 필요로 한다. 그리고 지방의회 기능의 강화는, 시민의 지

방정부에 대한 견제능력 강화와 더불어, 성공적이고 책무성 있는 지방자치의 핵심적 필요조건이다.

그러나 우리나라의 지방의회는 전문성 부족으로 인하여 아직까지 집행부서가 제출한 정책안에 대해 형식적인 수준의 검토밖에 하지 못한다는 비판을 받고 있다.¹⁾ 특히 지방의회와 집행부간에는 집행부의 복잡하고 다양한 행정업무에 대해 정보의 비대칭성이 존재하게 되고, 이로 인해 집행부의 집행과정이나 사업평가가 정책과정에 대해 환류되지 못하여 지방의회가 집행부를 적절히 통제하지 못하는 결과를 가져왔다는 의견이 제기되고 있다 (박병식·이준호, 2005). 따라서 지방의회의 역할을 적절히 수행하기 위해서는 지방의회의 정책활동에 필요한 전문지식과 정책정보를 지원해 줄 수 있는 지방의회 보좌기능²⁾이 강화될 필요가 있다고 본다.

또한 2006년도 지방의원의 유급제 실시에 따라 의원들의 지방자치업무의 관심도가 더욱 높아지고, 상시근무 등 지방의원의 근무환경이 변화할 것으로 예상된다. 이는 의원들의 업무량 증가와 시정·교육청의 주요사업에 대한 지속적 평가를 위하여 의원들의 업무를 지원하고, 의회와 시민과의 소통을 원활히 하기 위한 인적·제도적 장치가 필요함을 예상해 볼 수 있다.

그렇다면 지방의회의 기능은 과연 어떻게 강화될 수 있을 것인가? 아마도 지방의회가 얼마나 성공적으로 기능할 수 있을 지의 여부는 우선적으로 지방의원들의 능력에 달려 있을 것이다. 지방의회의 기능강화와 관련하여 지방의원의 유급제화 등과 같은 방안이 심각하게 논의되고 있는 것은 아마도 이러한 이유에서 일 것이다. 그러나 지방의원들의 충원은 기본적으로 개별 지역구 주민의 결정에 달려있는 것이지, 관리적으로 접근될 수 있는 문제가 아니다. 지방의회의 기능을 강화하기 위한 또 하나의 방안은 의회 정책보좌 기능을 강화하는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 지방의회의 존재의의를 지방집행기관의 책무성을 확보

1) 하지만, 이러한 지적은 지방의회의 다양하고 복잡한 전문성과 기술성이 의원들의 자질과도 관계가 있지만, 실제에 있어서는 지방의회가 심의하는 사항이 점차 전문성과 기술성을 띠고 있는 현실에서 전문지식을 보유한 의원의 충원을 기대하기에는 많은 무리가 따른다는 한계도 있음을 간과하는 것이다.
2) 보좌기능 중에 특히 본 연구는 행정사무감사지원에 한정하고자 한다. 그 이유는 정책활동지원에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 지방의회의 주된 임무중 하나가 행정사무에 대한 감사인 점을 고려할 때 이에 대한 업무로 한정하려고 하는 것이다.

하기 위한 제도적 장치로 이해하고, 책무성에 대한 이론적 논의를 시도한다. 이러한 이론적 논의를 기반으로 지방의회의 전문성 향상과 정책능력의 제고를 위하여 보좌기능의 활성화를 검토하되, 그 현실적 대안을 “지방의회 인턴제도입³⁾”으로 파악하여 이에 대한 활용방안을 모색하고자 한다. 분석을 통하여 행정기능의 다양화, 복잡화 및 행정수요의 급속한 변화에 효과적으로 대응하고, 지방의회 실정에 맞는 행정사무감사지원 인턴 운영방안을 수립하고자 한다. 위에서 제기한 연구질문에 답하기 위하여 구체적인 연구목적들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방의회의 존재 이유인 지방집행기관의 책무성 확보를 위한 이론적 배경을 검토한다.

- 지방의회의 중요성과 지방집행기관의 책무성에 대한 이론적 검토를 시도한다.

둘째, 지방의회가 담당하고 있는 업무와 인턴이 담당할 수 있는 업무를 파악하고자 한다.

- 광역시의회의원의 의정관련 업무파악 및 인턴이 보좌할 수 있는 업무를 검토한다.

셋째, 인턴채용 및 인턴관리방안을 수립하고자 한다.

- 공공부문 및 민간부문에서 활용중인 인턴제를 검토한다.

- 국회에서 운영중인 의정활동지원인턴제 운영실태를 분석한다.

- 인턴의 인력관리 규정(안) 제시를 통하여 채용방안 및 관리규정을 마련한다.

넷째, 의정활동 지원방안을 제안하고자 한다.

- 지방의회 실정에 맞는 행정사무감사지원 인턴 운영안(안)을 제시한다.

2. 연구범위와 연구방법

본 연구에서는 행정사무감사지원 지방의회 인턴의 적정 활용방안을 모색하기 위하여

3) 본 연구에서 지방의회 인턴제 도입에 주목하고자 하는 이유는 다음과 같다. 정책보좌기능을 강화하고 활성화하는 방안으로는 여러 가지 방안이 있을 수 있다(지방의회 정책보좌기능에 대하여 더 많은 자료를 알기 위해서는 다음의 자료를 참조: 심익섭외(2005), 광역시의회의 정책보좌기능에 관한 연구, 서울특별시의회).

정식보좌관을 두는 방안, 지방의회 상임위원회에 소속되어 활동하고 있는 전문위원의 충원 및 강화 방안, 지방의원의 정책활동을 지원하는 행정부서의 강화 방안, 지방의회 인턴제 도입 방안 등이 그것이다. 각각의 장단점이 있겠으나, 인턴제 도입을 제외하고는 예산과 인력의 충원이 많이 소요되며, 이에 대한 예산확보도 만만치 않은 것이 사실이다. 향후 발전방안을 생각한다면 정책보좌관의 정식도입이 필요할 것으로 예상되나, 지방의회의 정책보좌 활성화에 대한 필요와 청년실업해소라는 필요가 전부 충족될 수 있는 지방의회 인턴제 도입이 가장 현실적 대안이라는 생각이다.

구체적으로 지방의회의 범위를 기초의회의 경우를 제외하고, 광역의회 수준으로 한정하되, 광역의회 중에서도 서울시 의회와 관련된 내용을 중심으로 검토한다.

연구방법은 정책과정에서의 지방의회의 위상과 역할, 그리고 행정사무감사지원을 강화하기 위한 대안을 검토하기 위하여 문헌조사를 통한 분석을 시도하였다. 또한, 국내외 공공부문 및 민간부문의 인턴제 활용방안을 비교·검토함으로써 적정 활용방안에 대한 시사점을 도출하였다. 또한, 지방의회 인턴제도의 구체적인 관리 및 활용방안을 수립하기 위하여 정부문서 및 관련 자료 검토와 관련 관계자 인터뷰⁴⁾를 함께 병행하였다.

3. 지방의회 행정사무감사지원 인턴제 연구의 흐름

지방의회의 존재이유는 집행기관을 감시하고 통제함으로써 집행기관의 책무성을 확보하는 것이 가장 중요한 의의라 할 수 있을 것이다. 이러한 집행기관의 책무성을 확보하기 위해서는 지방의회의 정책활동이 활성화되어야 하는데, 지방의회의 정책활동을 과연 어떻게 강화시킬 것인가? 아마도 지방의회가 얼마나 성공적으로 기능할 수 있을지의 여부는 우선적으로 지방의원들의 능력에 달려 있을 것이다. 지방의회의 기능강화와 관련하여 지방의원의 유급제화 등과 같은 방안이 심각하게 논의되고 있는 것은 아마도 이러한 이유에서 일 것이다. 그러나 지방의원들의 충원은 기본적으로 개별 지역구 주민의 결정에 달려있는 것이지, 관리적으로 접근될 수 있는 문제가 아니다.

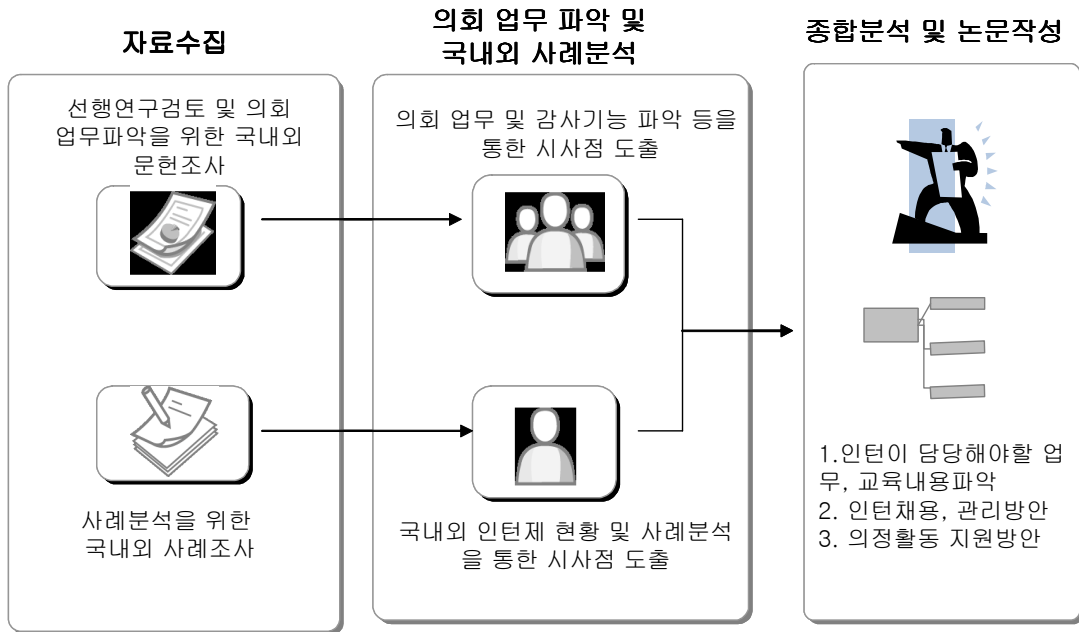
지방의회의 기능을 강화하기 위한 또 하나의 방안은 의회 정책보좌기능을 강화하는 것이다. 의회 정책보좌기능을 강화하기 위한 대안은 유급보좌관제를 도입하거나 의회 사무처의 기능을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 앞의 제도들은 제도도입 및 기능강화에 대한 논의가 더 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 정책보좌기능 강화의 현실적 대안으로 지방의회 인턴제 도입을 검토하고, 이에 대한 구체적 활용방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 지방의회 활동 및 인턴제와 관련된 선행연구 검토와 공공부문 및 민간부문의 인턴제 활용에 대한 사례를 통하여 지방의회 인턴제 활용에서의 시사점을 도출한다. 아울러 지방의회 권한 중

4) 본 연구를 위하여 국회 보좌관 2명, 인턴생활을 하고 있는 관련자 2명, 국회 인턴담당 인사관계자 1명을 인터뷰하였으며, 인턴활용에 있어 성공사례와 실패사례를 정리함으로써 서울시 의회 인턴활용방안 수립에 도움을 줄 수 있는 시사점을 도출하였다.

특히 지방의회 활동의 중요한 역할을 차지하는 행정사무감사에 대하여 검토하여 행정사무감사지원을 위한 지방의회 인턴제 활용방안(안)을 제시하고자 한다. <그림 1>은 본 연구의 흐름을 도식화하여 나타낸 것이다.

<그림 1> 지방의회 행정사무감사지원 인턴제의 적정 활용방안 연구의 흐름



4. 지방의회 정책활동 활성화에 대한 선행연구 검토

지방의회의 대집행부 견제기능이 취약한 이유 혹은 지방의회의 견제기능강화 방안에 대해서는 그 동안 많은 논의가 있어왔다. 그리고 이 논의들은 대체로 관련 제도의 미비점에 초점을 둔 연구와 지방의원의 전문성 및 자질에 초점을 둔 연구로 대별될 수 있다. 제도적 문제점에 초점을 둔 연구들은, 의회의 대집행부 견제기능이 취약한 이유로서 조례제정권 범위의 한계, 의회사무기구 구성 및 운영의 자율성 부족, 집행기관에 대한 정책평가기능의 부족 등을 지적한다 (김병준, 1998; 한원택, 1998; 이기우, 1997; 김성호, 1996). 지방의원의 전문성도 지방의회의 활동에 영향을 미치는 변수로서 많은 연구자의 주목을 받아왔다. 예를 들어, 김병국(1996)은 지방의회와 집행기관간의 관계에 영향을 미치는 중요 변수로서 의원의 전문성을 주목하였다. 그리고 일단의 연구자들은 지방의회의 활동성과와 의원의 전문성간의 관계를 탐구한 바 있다 (박종득·임현만, 2000 ; 김성호, 1996; 조경호·김명수, 1995).

1) 지방의회의 개선방안으로서의 인턴제에 관한 연구

김순은(1995)의 연구는 지방의회 사무처(국)의 정책결정 보좌기능을 평가하기 위한 것으로, 그 결과 현재 지방의회는 전문적 지식을 갖춘 전문위원이 필요함에도 불구하고 구성비율을 매우 낮으며, 현재의 전문위원에 대한 전문성도 문제가 있다. 결국 지방의회 의원들은 전문위원들로부터 전문적인 보좌를 받고 있지 못하다고 지적하고 있다. 이에 단기적인 관점에서는 전문성을 갖추기 위한 인사관리 제도가 필요하고, 장기적으로는 유능하고 전문지식을 갖춘 전문위원을 유치하기 위해서 사무처 직원에 대한 인사권이 지방의회에 귀속되어야 한다고 주장한다.

함성득·김혁·조준우(2004)의 연구는 한국과 미국의 거시적인 정치체제에 대한 비교분석을 기초로 의원 보좌관, 상임위원회 보좌관 등을 중심으로 직접적이고 공식적인 의회보좌조직을 대상으로 하여 이러한 조직들의 특징과 성원 개인의 특성 및 기능 등을 비교분석하고 있다. 더 나아가 한국 의회보좌제도의 개선방향에 대해서도 언급하고 있다. 즉 단순한 규모의 팽창만이 아닌 양적인 증가와 기존제도의 효율적인 운용을 위해 제도적 개선을 필요로 함을 지적하고 있다. 이 연구의 경우에 보좌관의 효율적인 운용과 개선을 외국과 비교연구하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 본 연구의 의회의 인턴제도 또한 상

당한 관련이 있다고 볼 수 있다.

문재우(1996)의 연구는 1991~1996년 말까지의 지방의회의 의정실태를 분석하고 의정의 효율성을 저해하는 요인을 도출하고 개선하여 지방의회 및 의원의 위상강화를 보장하고 효율적인 의정활동을 위한 방안을 모색하는데 목적을 두었으며, 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방의회 권력구조의 개선, 둘째, 지방의원의 권한과 의무강화를 언급하고 있으며, 특히 지방의회와 지방의원 위상강화와 더불어 인턴과 보좌관의 연구와 관련하여 유급보좌관제에 대한 운영에 대해서 언급하고 있다는 측면에서 본 연구에 주는 시사점이 있다 하겠다.

강인호·최병대·문병기(2004)의 연구는 지방의원의 의정활동 보좌가 지방의회 사무기구에 있어 가장 중요하다고 인식하고 있지만 집행기관 공무원의 경우에는 의회 집행기관간 연락 및 조정업무가 중요하다고 지적하면서 상대적인 인식의 차이가 있음 지적하고, 지방의회와 집행부간의 상호견제와 균형의 조화를 중시하고 있음을 지적하고 있는 점이 중요하다고 주장하고 있다. 앞선 연구와는 차이가 있지만 지방의원의 의정활동 보좌가 상당히 중요함을 지적하고 있는 것으로 보아 지방의회의 인력채용에 대한 중요성을 짚고 있다고 볼 수 있다.

2) 인턴제의 효과성에 관한 연구

실제로 연구에서 인턴제도에 대한 실태조사나 혹은 효과에 대한 연구는 그리 많지 않다. 앞서 살펴본 연구에서 보듯이 대부분의 연구가 지방의회의 발전 혹은 개선방안으로서 혹은 보좌관의 전문성을 위한 대안으로 인턴제도를 약간 언급하는 정도의 원인 혹은 개선방안에 관련한 연구가 주를 이루고 있다.

이런 연구들 가운데 실제 인턴제도에 대한 운영실태와 효과에 대한 분석을 한 연구가 있다. 박흥식·임동진(2002)의 연구는 “정부지원인턴제의 운영실태과 효과분석”으로, 이들의 연구 결과는 정부지원인턴제가 청년층의 실업기간을 단축하는 효과가 있는 것을 보여주고 있다. 따라서 정부지원인턴제의 활성화를 위해서 인턴참여대상의 조정이 필요하고, 인턴제의 운영방식의 개선이 요구되고, 상시적인 산학연계시스템으로의 전환이 필요하고, 산업수요에 적합한 교육 및 훈련체계를 구축해야 한다고 제언하고 있다.

주요 내용을 4가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 정부인턴제 참여자의 주요 특성으로 남성, 25~30세, 전문대졸 이상, 공과계열, 2000년이후의 졸업생이라는 특성을 가지는 것으로 나타났다. 둘째, 인턴참여자들의 인턴참여 전 경제활동에 대한 분석결과, 85%이상이 300이하 사업체에서 근무한 것으로 나타났고, 고용형태는 정규직이 82.8%로 나타났으며, 근무기간은 2년 이하가 전체의 79.9%로 나타났다. 셋째, 정부지원인턴제의 수료율과 취업률은 높게 나타났으나, 고용유지성은 낮게 나타났다. 정부지원인턴제에 대한 만족도도 대체로 만족하는 것으로 나타났지만 불만족의 이유에 대해서는 주로 낮은 보수와 열악한 환경을 꼽았다. 마지막으로 인턴참여자와 비참여자들간의 실업기간 비교에서, 인턴참여자들이 비참여자들에 비해 실업기간이 짧게 나타났고, 노동시장으로 바로 진입하는 비율은 2배이상으로 나타났다. 결국 정부지원인턴제가 청년층의 실업기간을 단축하는 효과가 있는 것을 보여주고 있다.

송광태(2004)의 연구에서는 지방의회발전에 있어서 인턴쉽이 중요하고, 절실한 필요에도 불구하고 지방의회 인턴쉽이 이루어지지 못하고 있음을 지적했다. 다만 여성부가 여대생만으로 하기는 했지만 이에 대한 지방의회 인턴사업의 실시를 높게 평가하고 있다. 그리고 이에 대한 개선방안으로 인턴사업규모의 확대, 지방의회 인턴사업의 지방의회 주도 및 정책화, 대학에서의 교과목 채택과 학점부여, 대학과 지방의회의 협조체제 구축, 철저한 사전준비와 홍보의 필요성, 충실한 프로그램 내용, 사업결과 평가와 그에 대한 보상 등을 언급하고 있다.

3) 선행연구 검토의 시사점

기존의 문헌에서는 다양한 목적의 연구에서 하나의 원인 혹은 수단으로 보좌관 혹은 인턴제도가 제시되면서, 인턴제도에 대한 시각의 문을 열기 시작했다는 것이다. 그리고 이런 주변적 시각으로서 인턴제도에 대한 논의를 시작하면서 최근에는 인턴제도에 대한 논의가 시작되고, 일부 논의에서는 인턴제도에 대한 시각과 현황 그리고 효과성에 대한 연구가 진행되고 있다는 점에서 기존 연구의 함의를 찾을 수 있겠다. 그리고 논의 가운데 인턴제도의 발전 방향을 제시함으로써 논의의 초석을 만들어 주었다는데 의의가 있다. 또한 인턴실시의 효과성과 관련, 참여자가 비참여자들보다 실업기간이 짧게 나타났고, 노동시장으로 바로 진입하는 비율이 2배이상으로 나타났다는 사실은 지방의회 인턴제를 도입하려는 목적 중 하나인 청년실업해소에 많은 시사점을 제공한다. 또 하나의 목

적인 현장연수의 확대가 어느 정도 될지는 미지수이다.

그러나, 이상의 함의에도 불구하고 인턴제도에 대한 논의가 심도있게 다루어지지 않았다는 점이며, 실제 공공기관에서의 인턴제도에 대한 평가 논의가 이루어지지 않았다. 그리고 최근에 들어서 인턴제도의 현황과 평가 연구가 이루어졌기 때문에 방법론적 한계를 지적할 수 있으며, 설문조사를 통한 연구에 국한되어 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 선행연구를 보완하기 위하여 공공부문과 민간부문에서 활용중인 인턴제도의 다양한 사례를 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

5. 국내의 인턴제도 활용에 대한 사례검토

인턴이란 용어는 다양한 분야에 다양한 의미로 사용되고 있지만 가장 공통적으로 사용되는 개념은 해당 분야의 “실무수습”, “실무연수”, 또는 “실무수습생”, “실무연수생”으로 모아진다. 이런 개념의 인턴제 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 기업이나 공공부문에 대한 채용에 궁극적인 목적을 두고, 이를 위한 실무수습 자체나 실무수습을 하는 자를 의미하는 경우이다. 즉 현장경험을 거쳐 정규직으로 취업기회를 확대하기 위한 일종의 수련과정을 말한다. 다른 하나는 연수에 목적을 둔 개념으로 꼭 채용을 전제로 하지 않더라도 특정 분야를 폭넓게 이해시키거나 사회적 이해확대를 위한 목적으로 활용되는 경우이다.

현재 기업인턴, 정부인턴, 교수인턴 등과 같이 사회 전반의 다양한 분야에서 폭넓게 사용되고 있다. 또한 민간기업, 연구소, 사회단체, 공공기관에서도 인턴제를 활용하고 있다.

IMF이후 인턴제는 공공부문에서 적극적으로 도입하게 되었는데, 대표적인 예가 바로 정부지원인턴제 또는 인턴 공무원제, 국회인턴제이다. 이들은 모두 실업대책차원에서 마련된 제도로서 정부지원인턴제 혹은 인턴공무원제는 일종의 청년 고용촉진 프로그램이고, 국회인턴제는 IMF 위기 하에서 정부에서 한시적인 실업자 고용대책인 공공근로사업의 일환으로 1999년 8월부터 시행되어 현재까지 지속되고 있는 프로그램이다. 특히 국회인턴은 국회의원의 의정활동지원과 고학력 실업구제정책에 부응하는 목적으로 운영되는 제도이다.

1) 공공부문 인턴제 활용 사례

(1) 정부

정부부처에서 주관하고 있는 대표적 인턴십 프로그램을 정리하면 <표 1>과 <표 2>와 같다.

<표 1> 정부부처에서 주관하고 있는 인턴프로그램

프로그램명칭	대상	내용	담당기관	장점	부처
노동부 취업지원제(인턴제)	만18~30세(제대 군인 만 33세) 청소년 10,000명 (‘04)	·기업에 근무 ·정부지원금(월 60 만원)지급	고 용 안 정 센 터 (www.work.go.kr) 대학취업부서	·기업에서 유급 인턴사원 근무 기회 ·연수중 혹은 연수 후 정규직 원으로 채용 가능	노동부
노동부 연수지원제	·만18~30세 ·대학 재학생 및 졸업생 ·60,000명(‘04)	·기업 및 공공기관 에서 근무 ·연수기간(2~6개 월) ·수당(월 30만원지 급)	고용안정센터, 대 학취업부서	·기업, 공공기관에서 유급의 현장경험을 통해 직업능력 향 상, 진로설계의 기회 ·1일 연수시간을 4시간에서 20시간 중 조정가능 ·연수 수료생은 노동부장관 명 의의 연수인증서 발급 ·대학 학점 인증 가능	노동부
중소기업청 대학생 중소기업체험 학습프로그램	·대학 재학생 및 휴학생, 전역장병 ·40,000명(‘04)	·중소기업 근무 ·학기중에는 3일 이내 단기체험, 방 학중에는 장기체 험(1개월 이상) ·수당지급	지 방 중 소 기 업 청 (mp.smba.go.kr)	·유급 체험기간이 자유로움 ·이론과 현장의 접목기회 제공 ·졸업 및 전역 후 진로방향에 대한 사전경험과 긴접적인 취 업경험을 통해 예비직업인으 로서의 자질 함양 ·학점인정가능	중소기업청
환경부 환경산업 현장인턴십 시범사업	·대학 환경 관련 학과 졸업(예정)자	·환경관련 기업 공공 기관, 연구기관 근무 ·연수기간(2~4개월) ·수당(월 60만원)	지 역 환 경 기 술 개 발 센 터	·환경 관련 전공자들의 실무능 력배양	환경부
산업자원부 이공계 미취업자 현장 연수사업	·이공계 대졸 미취 업자 ·만29세미만 혹은 졸업후 2년 이내 ·2,100명(‘04)	·연구소, 협회에서 교육, 연수 ·단체교육: 2개월 내(월30만원) ·연구기관 및 기업 체 연수: 2개월 내(월50만원)	<전국> 한국산업기술재단 (http://222.122.3 1.166/index.jsp) <경기/인천> 경기 테크노파크	·연수기간이 다양함(2개월이 내, 2개월이상) ·연수생이 원거리 거주자인 경 우 기숙사비, 인터넷 어학교 육비 지원	산업자원부
과학기술부 신지연구자 연수지원사업	·이 공 계 석·박사학 위 취득자 중 미 취업자 ·1년 이내(취업까 지) ·550명(‘04)	·대학, 연구기관, 기업에서 수행하 는 연구개발 사업 에 연구 및 연수 제공 ·월 120만원(석 사)~ 월150만원 (박사) 수당지급	·한 국 과 학 재 단 (www.kosef.re.kr)	·1년내 취업시까지 지원받 음 ·이공계 신진 석박사 인력들에 게 학연 연구현장에서 실무기 회 ·연구능력을 향상시키고 이론 과 현장경험을 겸비한 경쟁력 있는 인재로 성장	과학기술부

<표 2> 정부부처에서 주관하고 있는 인턴프로그램(계속)

프로그램명칭	대상	내용	담당기관	장점	부처
여성부 국제전문 여성인턴선발제	·영어능력(토플600점, 토익900점, TEPS 819점 이상, CBT 250점 이상)을 갖춘 대학원 재학생 및 진학예정자	·UN본부, ILO, UNIFEM 등 국제기구 국제회의 참가 ·16명('04)	·여성부 국제협력담당관실	·국제기구 진출을 원하는 여학생의 국제무대 활동 및 교육 기회 ·여성관련 국제회의 및 국제행사 참가 지원받음 ·국제기구 인턴 진출시 경비 일부 지원 받음	여성부
문화관광부 문화콘텐츠 사업해외인턴십 수행지원사업	·300명('04): 애니메이션(250명), 캐릭터·만화·인터넷/모바일, 에듀테인먼트(300명), 음악(50명) 등 ·1년 이내 ·만18세~29세 관련 분야 졸업(예정)자	·문화산업분야 취업지망자의 능력개발기회를 제공			문화관광부
문화관광부 산하단체의 '04청년인턴사원	·18세~29세이하의 관련자격 ·경력소유자	·근무시간 : 채용단체의 정규직 근무시간에 준함 ·정부보조 : 월 60만원 (4대 법정부담금은 신청회사 부담)	문화관광부 산하 12단체		문화관광부
정보통신부 대학생 IT 인턴십 지원사업	·IT 관련학과 3학년 이상 ·신청대학별로 40명씩 지원 ·1인당 연간 최대 300만원(학기당 150만원) 장학금 지원 ·1학기 이상 1년 이내	·재학 중 사회나 기업에서 요구하는 전문지식을 습득하여 사회적 용력을 제고함. ·연수대상기관: 국내외 IT관련 기업 및 연구소(정부출연 연구소 포함)	·정보통신부 정보통신정책국	·학점 인정 및 졸업 후 연수기관에 취업을 희망하는 경우 우대 받음 ·기업체 등에서 인턴 연수를 함으로써 사회나 기업에서 요구하는 전문지식을 습득하고 사회에 대한 적응력을 높임으로써 취업에 대한 자신감 제고	정보통신부
외교통상부 인턴십 프로그램(무급)	·만18세 이상 30세 이하 ·학부 3학년 이상인 대학(휴학, 졸업)생 및 대학원생 ·고용보험가입기간이 1년 이상인 졸업생은 제외	·월30만원의 연수수당 지급(근무기간 및 조건과 무관) ·수료자에게는 노동부장관 명의의 연수인증서 발급 ·대학에서 학칙에 따라 학점 인정 가능			외교통상부

(2) 국회

국회의 공식적인 인턴십 프로그램의 경우에는 연중 수시로 각 정당의 국회의원들이 개별적으로 인턴요원을 모집하며, 명시적인 구체적 자격요건은 없지만, 채용기준은 각 개별 의원에 따라 상이하다(인턴제의 성과⁵⁾가 어느 정도인지 역시 각 의원별로 천차만별인 것으로 보인다.⁶⁾ <표 3>은 국회와 관련된 인턴프로그램이다.

<표 3> 국회와 관련된 인턴프로그램

프로그램명칭	대상	내용	장점	주관
국회인턴프로그램	·정치분야에서 일하고자 하는 의지를 지닌 남녀 대학생, 졸업생 및 대학원생 ·국회 상임위원회 관련 전공자 우대	·배정된 의원실에서 인턴실습을 하며 국회업무를 경험.(3개월) ·인턴활동은 주2회 이상, 총100시간 이상으로 함 ·국회인턴들은 총2회의 활동보고서를 제출	·국회 인턴 수료증 수여 ·우수 수료자에게 해외연수의 특전 기회 제공 ·각종 행사에 참여	한국여성유권자연맹
국회인턴제	18세 이상이상인자, 공무원법의 결격사유에 해당하지 않는자	인턴활동은 1년을 기본으로 하고, 내용은 정책보좌, 입법활동지원 등 전방위활동	인턴경력인정,	각 개별의원
여성보좌진 인턴십 프로그램	여대생(대학원생) 및 졸업생	·정치이론 학습 및 국회와 정당에서 다양한 현장 실습 ·국회 및 정당의 기능과 업무에 대한 이해, 의원 보좌진으로서의 역할과 자세에 대한 학습과 한나라당이 추구하는 지향점인 보수주의의 의미와 역할에 대한 전문가의 강연	·연수 후 당의 각 의원실에서 보좌진 역할 수행 기회 제공	한나라 당

위에서 살펴본 사례 중에서 국회에서 운영중인 의정활동지원인턴제에 대한 연혁을 간략히 제시하면 다음과 같다.

① 15대(1999. 8. 1 - 1999. 12. 31, 2000. 1. 1 - 2000. 5. 29)

▶ 모집인원: 300명내외

▶ 자격요건

- 4년제 대학이상 학력소지자로 미취업자
- 국가공무원법 제33조의 결격사유에 해당하지 않는자 등

5) 국회 인턴관련 담당자에 의하면 인턴에서 정식보좌관 혹은 직원으로 발전해 가는 비율은 10-15% 정도라고 지적하였다(국회인턴 관련 담당자, 2006. 1. 18)

6) 또한 국회인턴제 운영에 있어서 인턴제 운영에 있어서 초기의 목적인 청년실업해소와 현장연수기회는 현재 인턴제 운영에 있어 많이 퇴색했으며, 각 의원실에서는 인턴 역시 정책보좌관의 한 일원으로 인식하고, 정책보좌관과 동일한 업무를 하고 있음을 확인하였다(국회 인턴 연수자, 2006. 1. 17). 또한, 인턴제에서 활동중인 연수생들을 정규직화하려는 시도도 보이고 있어 정책보좌관의 수만 늘리려는 의원들의 편법으로 운영되고 있음도 확인하였다(국회인턴 관련 담당자, 2006. 1. 18)

- ▶ 급여
 - 교육훈련기간: 월 60만원 등(1개월)
 - 근무기간: 월 100만원(4개월)
- ▶ 사무처 예산으로 민간상해보험 가입

② 16대-17대(2003. 1. 2 - 2005. 12. 31)

- ▶ 자격요건
 - 국가공무원법 제33조의 결격사유에 해당하지 않는 자
 - 계약일 기준 만18세 이상인 자
- ▶ 의원실당 사용 개월 범위 내에서 최대 2인까지 채용 가능
- ▶ 급여
 - 월 100만(보험료, 세금공제액 포함)
- ▶ 4대보험 가입

③ 17대(2006. 1. 2 - 2006. 12. 31)

- ▶ 급여 증가: 100만원 → 110만원

④ 국회 인턴제 운영에서의 시사점

지방의회 인턴제 운영에 참고하기 위한 국회 인턴제 운영을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다.

- ▶ 인턴제 운영이 애초 목적인 현장연수와 청년실업 해소에 부합되어 운영되기 보다는 개별 의원들의 변형된 정책보좌 수행으로 운영되고 있음
- ▶ 이러한 변칙적 운영은 개별의원 업무의 지속성을 위하여 한번 계약한 인턴은 본인의 의사로 계약을 하지 않는 경우를 제외하고 연장되는 경향을 보임
- ▶ 연속적으로 계약한 인턴들이 증가함에 따라 이들의 현실적 필요성을 인정하고, 비정규직에서 정규직화하자는 의견이 제안되고 있음
- ▶ 인턴들의 채용은 개별의원들의 추천에 의하여 국회사무처와의 계약으로 이루어지므로, 이들의 근무태도 등 이들의 행동에 대하여 제재를 가할 수 있는 제도적 장치는 없음

(3) 지방의회

지방의회에서 본격적으로 인턴제를 운영하고 있지는 않지만, 간헐적 또는 실험적으로 지방의회에서 현장연수기회를 제공하기 위한 인턴제를 운영하였다. 대표적으로 전북도의회를 들 수 있는데, 그 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 전북도의회 의회인턴제 운영사례

프로그램명칭	대상	내용	장점	주관
의회인턴제	여대생	·실무수습은 참가자 1명이 도의원과 함께 지방의회 실무교육. ·인턴사업 참여자 이수시간은 100시간(사전교육 12시간, 실무수습 88시간). ·강의 내용은 △지방자치와 여성의 정치참여 △지방의회 소개 △연설과 회의진행방법 △여성정치인의 리더십 △행정·세무 감사자료 검토실습 △이미지 메이킹 △성인지적 정책검토실습	·여성의 정치 참여 의식제고 ·여성의 정치인력 양성	전북도의회

6. 행정사무감사지원 지방의회 인턴의 적정 활용방안(안)

지방집행기관의 책무성을 확보하기 위하여 지방의회의 기능을 강화하기 위한 대안으로 이론적 검토와 국내외 공공부문과 민간부문의 사례검토를 반영한 결과, 지방의회의 인턴제 도입 및 활용이 현실적으로 타당해 보인다. 인턴제의 장점은 소요예산이 적고 관련 규정 정비가 간편하여 빠른 시일내에 실시가 가능하다. 또한 단기간의 임시계약직이므로 필요에 따라 탄력적인 운영이 가능하며, 청년실업해소 차원에서 사회적 기여를 할 수 있고, 외부의 반대도 크지 않을 수 있다. 물론 대우가 열악하여 전문성이 떨어지는 인력으로 충원될 가능성이 있으며, 의회의 행정사무감사를 위한 전문성 보완이 미약할 수 있으며, 단기계약직으로 빈번한 신규교육 및 훈련이 필요한 것으로 들 수 있다.

1) 지방의회 행정사무감사기능의 인턴제도입의 필요성

지방의회의 가장 중요한 의의는 집행기관의 책무성을 확보하기 위하여 통제하고 감시하는 역할이다. 이러한 지방정부의 책무성 확보를 위해서는 지방의회의 기능강화가 필요

한데, 구체적으로는 행정사무감사지원을 위한 지방의회의 정책보좌기능이 강화되어야 한다.

지방의회에서 실시해야 하는 행정사무감사의 내용은 매우 많다. 대표적으로 ① 시정·교육청의 행정사무감사 및 주요사업에 대한 연중 지속적 평가; ② 주요사업 집행실태의 모니터링 등 행정사무감사를 위한 자료수집; ③ 예산의 심의, 집행, 결산승인 등이 그것이다. 사실 위의 행정사무감사 업무의 준비를 의원 혼자서 하는 것은 무리가 있다. 물론 지방의회의 정책연구실 등 관련 지원부서가 있기는 하지만, 정책활동의 지원에 있어 매우 부족한 실정이다. 7)

더욱이 2006년 부터는 지방의원 유급제 실시에 따라 의원들의 지방자치업무의 관심도가 높아지며, 상시근무 등 의원의 근무환경이 변화된다. 이러한 맥락에서 복잡한 사회·행정적 환경속에서 의원들의 업무량 증가와 시정·교육청의 지속적 평가를 위하여 의원들의 업무를 지원할 인적·제도적 장치가 필요한 시점이라 생각된다.

이러한 인적·제도적 장치로 여러 가지가 있을 수 있으나, 현실적 대안과 대의적 명분을 동시에 고려하면서 추진할 수 있는 방안으로 행정사무감사지원 지방의회 인턴제 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 물론 장기적으로는 유급정책보좌관제가 바람직할 것이나 예산확보 등과 같은 여러 가지 사안을 감안하고 제도 도입의 시기가 늦어진다는 점을 고려할 때 현실적 대안으로는 부적절하다. 그러므로, 행정사무감사의 활성화를 위하여 현 시점에서 지방의회의 정책보좌기능을 강화하는 방안으로 바로 도입하여 실시할 수 있는 인턴제가 가장 바람직할 것으로 본다.

2) 행정사무감사지원 지방의회 인턴활용방안의 고려사항 (1): 중앙정부의 지방의정활동기반 혁신계획

지방분권의 가속화로 시집행부의 권한이 더욱 커지게 됨에 따라, 시집행부에 대한 책무성 확보의 대안으로 지방의회를 더욱 강화해야 한다는 시각이 중앙정부에서 설득력을 얻

7) 지방의회가 실시하는 행정사무감사의 실효성에 많은 의문과 비판이 제기되고 있다. 이것은 지방의회의 사무감사에서 지적되지 않은 사항이 상급기관의 감사에서 많이 드러나고 있다는데서 나타나고 있다. 이러한 문제점은 지방의회의 전문성 부족, 우리나라의 안면문화, 지방의원들의 본업과 밀접한 관련성을 맺고 있다는 점을 지적하고 있다(김순은, 2001)

고 있다. 이러한 맥락에서 지방의회의 대표성, 전문성, 자율성, 그리고 책임성을 강화하겠다는 의도에서 「자치역량 강화를 위한 지방의정활동기반 혁신계획」(2004. 10. 29)을 내놓았다. 이 계획의 중점 추진 과제는 다음과 같다.

▶ 지방의원 지급경비의 자율화

- 지급항목을 지방자치법에 규정
- 지급수준을 자치단체 조례로 정하도록 지방자치법에 규정

▶ 지방의회 회기 운영의 자율화

- 회기 및 연간 회의총일수를 자치단체 조례로 규정하도록 지방자치법에 명시
- 지방자치법 제41조2항(회기)삭제, 3항(연간 회의 총일수)도 삭제 검토

▶ 지방의회 상임위 설치 자율화로 전문성 강화

- 기초의회 상임위원회 설치기준을 조례로 정하도록 조정

▶ 지방의회 사무직원에 대한 인사권 부여

- 지방의회 의장이 전문위원, 별정직 및 기능직에 대한 인사권을 부여할 수 있도록 관련 법령(지방자치법 제 83조2항) 개정
- 의회직렬 신설문제는 향후 의회 사무기구 신장추세 등을 고려하여 장기적으로 검토

▶ 지방의원 의정활동 지원기능 강화

- 지방의원 등이 요구하는 “개인보좌관제”는 제반 여건상 제도 도입 불가. 그러나 의원입법 추진상황 등을 고려하여 지방의원 보좌기능을 어느 정도 수행할 수 있는 한정적 지원대책 마련 필요
- (가칭)정책전문위원제 도입을 위한 법적 후속조치
 - 지방자치법 및 시행령에 정책전문위원제 도입근거 및 설치기준(상임위원회별 2-3명의 정책전문위원) 마련
 - 행정기구 및 정원에 관한 규정의 전문위원 설치근거 삭제

▶ 지방의정 혁신을 위한 연수·연찬 기능 강화

- 의정연수 프로그램 대폭 확대·개편 방안 마련 및 시행
- 지방의원의 자발적 혁신을 유도할 수 있는 “지방의정 혁신방안” 마련
- 광역·기초의원 협의체와 공동으로 실천방안에 중점

행정사무감사지원을 위한 지방의회 인턴제 활용을 위한 방안은 이상에서 열거한 중앙 정부의 지방의회 개혁방안에 부합하는 것이어야 할 것이다.

3) 행정사무감사지원 지방의회 인턴활용방안의 고려사항 (2): 의회 사무기구의 의정지원활동에 대한 이해당사자의 의견

인턴활용방안을 수립하는데 있어 의회 사무기구의 의정지원활동에 대한 지방의원, 의회 사무처 직원 등의 이해당사자들이 무엇에 만족 혹은 불만족하고 있는 지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 근래에 실시된 한 설문조사에 따르면 지방의회 사무기구의 의정지원활동에 있어 가장 큰 불만 요인이 의회사무처의 전문성 결여와 인사권의 독립성 결여인 것으로 나타났다 (강인호, 최병대, 문병기, 2004).⁸⁾

4) 행정사무감사지원 지방의회 인턴활용방안 수립 방향

이상의 논의에 비추어볼 때, 지방의회 인턴활용 방안 수립은 다음과 같은 방향으로 이루어져야 한다.

- ▶ **시의회의 핵심 산출물인 의안처리의 질을 높이기 위한 인턴활용방안이 필요하다** - 시의회의 일상적 업무수행 위주 보다는 지방의회의 인턴들은 정책분석 및 평가업무를 주로 수행하며, 개별의원의 전문성을 보완하여 의안처리의 질을 높여야 한다.
- ▶ **정책분석 인력의 고급화 및 정예화가 요구된다** - 지방의회 인턴들은 단지 시의원들을 ‘뒷바라지’하는 역할 이상의 것이 되어야 한다. 특히 의안처리의 질을 제고하기 위해 시의원과 인턴은 종종 동반자적 관계에서 ‘함께’ 일할 수 있어야 한다. 다시 말해 시의원이 조례제·개정 등 의안처리와 관련하여 주민의 의사를 파악하고 대변한다면, 지방의회 인턴들은 이렇게 대변된 주민의 의사를 어떻게 시의 정책결정에 효과적으로 반영할 수 있을 지를 알아내야만 하는 것이다.

8) 설문은 2002년 9-10월의 기간동안에 4개 광역자치단체-서울특별시, 충청남도, 대전광역시, 광주광역시-와 8개 기초자치단체-성동구, 양천구, 광진구, 부천시, 대전광역시의 대덕구, 충남의 아산시, 전남의 강진군, 광주광역시의 동구-를 대상으로 실시되었다.

- ▶ **의회 사무처의 인사행정의 독립성이 강화되어야한다** - 시의회는 그의 전문성과 독립성을 지니고 시집행부의 존중을 이끌어낼 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 사무처 인사행정의 독립성이 유지되고, 또한 이를 통해 우수한 전문인력이 확보되어야 한다. 특히 우수한 전문 분석인력의 확보를 위해서 인턴들은 공모를 통한 모집을 적극 활용할 필요가 있다. 이때 정당한 연계에 기초한 정실인사는 배제되어야 할 것이다.

이상의 수립방향에 기초하여 행정사무감사지원 지방의회 인턴제 활용방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

5) 행정사무감사지원 지방의회 인턴활용방안(안) 수립⁹⁾

행정사무감사지원인턴 시행은 별도의 법령없이 사무처장 지침으로 시행하도록 하며, 인턴제 시행에 관련된 예산은 서울시 의회사무처 예산으로 해야 할 것이다.

(1) 행정사무감사지원인턴의 자격요건

- 인턴의 자격은 다음과 같은 요건을 갖춘자로 한다¹⁰⁾
 - 지방공무원법 제31조의 결격사유에 해당하지 않는 자
 - 계약일 기준 만18세 이상인 자

(2) 모집·선발방안

- 먼저 모집·선발방안은 크게 2가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 사무처에서 일괄적으로 공모한 후 채용하여 각 의원들에게 배치하는 방안이고, 다른 하나는 각 의원의 추천에 의해 사무처에서 계약한 후 추천한 의원에게 배치하는 방안이다.

9) 본 운영방안(안) 수립을 위하여 국회인턴제 운영지침(2006) 및 국회인턴제 시행안내 관련 내부자료(2006)를 참고하였다.

10) 국회에서 활용중인 의정활동지원 인턴제의 경우에도 국가공무원법에 결격하지 않거나 18세 이상인자로 한정하고 있다. 그러나 전문성 있는 인력확보와 청년실업해소를 위하여 몇 가지 제한점(연령, 학력 등)을 두는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 물론, 이에 대한 해석의 문제와 차별의 소지가 발생할 수도 있으나, 인턴들의 적극적인 활용이 필요하다는 것을 감안할 때 보다 적극적인 조건을 제시할 필요가 있다고 본다.

<표 25> 모집, 선발방안의 장·단점

구분	장점	단점
사무처에서 공모, 일괄계약 후 배치	<ul style="list-style-type: none"> - 일괄 공모, 선발을 통해 경비를 절감 - 청년실업해소 명분에 부응 - 객관적 기준에서 선발이 가능하므로 전문적 인력 확보 상대적으로 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원과 인턴간의 신뢰가 약함
개별 의원 추천, 사무처 계약 후 배치	<ul style="list-style-type: none"> - 의원과 인턴간의 신뢰관계를 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원개인적 친분관계에 의하여 선발될 가능성 존재(정실개입) - 행정사무감사지원이외에 개인적 활동(선거구 관리 등)에 동원될 우려 - 인턴은 단기간의 임시계약직으로 탄력적인 운용이 가능해야 하는데, 의원과의 친분으로 정규직화 가능성

○ 하지만, 개별 의원이 지방의회 인턴들을 직접 모집하려고 할 경우라도 지인의 추천을 받거나 또는 지역단위의 소식지에 안내하는 등 인턴을 모집하는데 있어 인적, 물적 비용과 관련 정보도 부족하기 때문에 의회 사무처에 의뢰하여 객관적으로 검증된 인원을 선발하려고 할 경우도 예상해 볼 수 있다. 그러므로, 공모를 통한 인턴의 모집과 개별의원 추천을 통한 모집을 혼합하여 배치하는 방안이다.

○ 위의 내용을 반영하여 본 연구에서는 모집·선발방안을 다음과 같이 제시한다.

- ▶ 1안: 사무처에서 공모, 일괄 계약 후 개별의원들에게 배치
- ▶ 2안: 개별 의원 추천, 사무처 계약 후 개별의원들에게 배치
- ▶ 3안: 일부는 개별 의원 추천, 일부는 사무처 공모·계약 후 개별의원들에게 배치(1안+ 2안의 혼합)

(3) 지방의회 인턴의 업무

○ 국회 인턴제 운영의 시사점을 참고하여 지방의회 인턴의 역할과 업무에 대하여 정리하면 다음과 같다.

▶ 기본적으로 지방의회 인턴의 업무는 앞에서 살펴보았던 행정사무감사와 관련된 업무에 한정되어야 함

- 소속 상임위원회의 서울시 행정부서와 관련된 부서 감사 지원
- 행정부서에 감사관련 자료 요구: 자료에 대한 분석과 정리
- 감사결과 조치사항을 확인
- 임시회의에서의 소관부서 업무보고 및 현안 추진사항에 대한 감사 지원
- 현장방문을 통한 현장확인
- 개별의원의 시정질문에 대한 감사지원

▶ 지방의회 인턴이 개별의원의 지역구 관리, 선거동원 등 다른 목적으로 확대되는 것을 방지해야 함

- 국회의 경우에서 보듯이 인턴의 목적인 청년실업해소 및 현장연수 확대를 위하여 인턴생들이 활용되기 보다는 정책보좌관의 역할까지 수행하고 있음
- 만약, 지방의회 인턴의 역할이 정책보좌관의 역할로 그 임무가 확대될 경우 인턴 활용의 애초 목적인 청년실업해소 및 현장연수 확대는 희석되고, 인턴생들이 개별의원의 개인보좌관으로 전락할 가능성이 있음

▶ 지방의회에 대한 회의적 시각도 존재하는 만큼 인턴제가 변형된 정책보좌관제로 활용될 경우, 인턴제의 좋은 의도와는 상관없이 시민들의 지방의회 신뢰성이 현저히 낮아질 가능성이 있음

▶ 그러므로, 인턴의 업무와 역할에 대하여 인턴생들 뿐만 아니라, 개별의원들에게도 교육과 공지를 통하여 지속적이고 적극적으로 홍보할 필요가 있음

(4) 행정사무감사지원인턴제의 운용

① 인턴의 근무기간 및 근무형태

- 인턴의 근무기간은 개인별로 배정된 예산의 범위안에서 정하며,
- 비례대표 지방의원승계 및 보궐선거당선 지방의원의 인턴채용한도는 의원승계 전 및 보궐선거 전 해당의원실의 당해연도 예산사용 잔여분으로 한다
- 특히, 근무시간과 장소는 지방의회 인턴제의 올바른 운용에 있어 매우 중요하다.
 - 근무의 시간을 일과의 연장으로 개별의원의 개인활동에 활용되어서는 안됨
 - 근무장소가 불명확하여 인턴들의 근무태도가 확인되지 않으면, 개별의원들의 인턴

활용 실태를 확인할 수 없기 때문임 → 본래 목적과 다르게 활용될 소지 미연에 방지 필요

▶ **인턴의 근무시간은 광역시 공무원의 근무일 및 근무시간에 준하여 근무**

- 근무의 시간에 개별의원의 개인활동에 참여하지 못하도록 인턴 운영지침 및 인턴약정서에 근무시간에 대한 정확한 명시

▶ **인턴의 근무장소는 집합적으로 근무하는 것을 기본으로 함**

- 집합적 근무형태는 4~6명이 한 모듬을 구성하여 광역시 의회 사무처 내에 사무실 혹은 연구실에 배치하도록 하고, 정책연구실 인턴관련 담당자의 근무태도 확인을 받도록 함

② **보수 및 지급방법**

- 사무처는 월 보수액을 예산의 한도 내에서 지급하되, 약정으로 정하여 1인당 100만 원을 지급한다(보수에서 세금 및 보험료 공제).

<월보수액 100만원 산정의 근거>

▶ 월 보수액 산식 = 인건비기준단가 + 세금 + 보험료 = 1,000,000원

▶ **인건비 기준단가 기준**

- 재정경제부 회계예규의 “학술연구 용역 원가계산”의 인건비 기준단가 참조
- 직급별 인건비 단가(2005년 기준, 하기단가 × ‘05년도 물가상승률 3%)
 - 적용 직급: 연구보조원(월 843,928원 → 85,472원을 증액하여 → 929,400원으로 산정)
 - 연구보조원: 통계처리, 번역 등의 역할을 수행하는 자로서, 당해 연구분야에 대해 전문지식을 가진 자임
 - 연구보조원의 자격조건: 대학 및 학술단체의 경우 석사과정 재학생 이상 또는 대학이상의 과정 이수자, 기타 동등이상의 경력소유자로 정하고 있음

▶ **세금: 갑종소득세(주민세, 소득세 등): 하지만 100만원 이하는 세금징수를 하지 않으므로, 산정하지 않음**

▶ **보험료: 4대보험과 관련한 비용(70,600원)**

- 국민연금: 44,550원(국민연금 관련 규정 참조)
- 건강보험: 2,150원(건강보험 관련 규정 참조)
- 고용보험: 4,500원(고용보험 관련 규정 참조)
- 산재보험: 본인이 내는 것이 아니라 의회에서 지출하므로 산정하지 않음

- 중도 약정해지자에 대하여는 당해월의 근무일수만큼 일할계산하여 지급하되, 그 지급액은 { (당해월의 실근무일수/당해월의 근무예정일수)} × 월보수액으로 한다.

③ 징계 및 약정의 해지

- 사무처장은 지방의회 인턴이 약정 그 밖의 인턴관련 수칙을 위반한 경우 지방의원의 요청 또는 직권에 의하여 당해 인턴을 인턴징계위원회에 회부하여 징계할 수 있다.
 - 의원 요청 혹은 직권에 의하여 바로 약정을 해지할 것이 아니라, 징계위원회를 통하여 징계 혹은 해지 할 수 있도록 해야 함
 - 인턴에 대한 징계의 종류는 잘못에 대하여 훈계하는 “경고”, 1월 이내에 기간을 정하여 보수의 100분의 30을 감하여 지급하는 “감액”, 약정을 해지하는 “해지”로 구분한다. 이 경우 “감액” 및 “해지”는 그 사유를 명기한 서면의 통지가 필요함
 - 징계위원회 구성인원과 구체적인 해지조건과 징계 종류는 의회인사규칙의 징계위원회의 예의 준함

(5) 인턴의 의무

- 견습기간이 끝난 후에 의무적으로 견습수행과 관련된 짧은 논문(A4 5-7쪽 정도)을 제출토록 한다.
 - 제출된 논문 중 우수 논문은 서울시의회에서 발간하는 의정관련 저널에 실는 방안을 고려하여 견습생의 동기부여를 제공하도록 함

(6) 인턴을 위한 교육·훈련

- 인턴들은 의정 활동에 익숙하지 않은 경우가 대부분일 것이므로, 실무에 대한 교육 훈련이 필요하다.
 - 교육훈련의 효과가 당장에 나타나지 않을 수 있으나, 미래 의정활동의 지도자를 양성하고 청년실업해소에 기여한다는 대승적 차원에서 교육훈련에 대한 꾸준한 투자가 필요함
 - 교육훈련의 방안은 중앙공무원교육원 등 외부 교육기관에 위탁하여 진행할 수도 있으며, 내부적으로 의회 전문위원 등 의회 간부들이 강사가 되어 의정활동에 대한 교육을 진행할 수도 있을 것임
 - 교육훈련의 과목은 지방정부, 중앙-지방정부간 관계, 지방의회의 기능과 권한 등임

(7) 인턴 재선발의 제한

- 국회 인턴제 운영사례에서 보듯이 인턴제가 변형된 정책보좌관제로 운용되고 있으며, 동일인물이 1년 이내 근로계약을 반복갱신하고, 정규직화하자는 에 대한 의견이 대두되고 있는 사실을 상기할 필요가 있다.
 - 예산의 제약과 사업의 목적상 인턴제의 정규직화는 단순한 문제가 아니며, 공공부문의 인력증원으로 비취질 가능성이 있음
 - 그러므로 지방의회 인턴의 재선발에 대한 규정이 필요함
 - 지방의회 인턴의 재선발 횟수는 1회로 제한하고, 재선발되어 인턴으로 근무가능한 기간은 1년으로 제한

<기간제 근로자와 관련 정책(노동부, 2005)>

- ▶ 기간제 근로자란?
 - '기간제 근로자'란 일용직·임시직·촉탁직 등 일정한 기간을 정한 근로계약에 의하여 근로하고 있는 근로자를 지칭
 - 기간제 근로 중 일반적으로 그 기간이 짧은 자를 보통 정규직에 대한 상대개념으로 '임시직'이라 부르며, 매일 매일 고용계약이 이루어지는 경우를 '일용직'이라고 지칭
- ▶ 현재 근로계약기간 상한은 1년(근로기준법 제23조)으로 제한하고 있으나, 기간제 근로계약의 반복갱신은 제한없음(즉, 사용기간 제한 규정 없음)
 - 판례에서 일부 제한하나, 근로자 승소사례는 별로 없고, 판단기준도 명확치 않아 사안별로 일관성 없음
 - 법원은 계약기간 만료시 고용관계가 자동종료되며 다만 반복갱신을 남용한 경우에는 해고가 제한된다는 입장이나, 계약관행·당사자의 의사·갱신에 대한 기대가능성·직무특성 등 고려함에 따라 사안별로 일관성이 없음 → 7~8년간 갱신해도 무기계약 전환을 부정한 예(대판 98두11137), 단 한번 갱신시 무기계약으로 인정한 예(대판 2003두9336)
- ▶ 현 정부는 기간제 근로자 사용기간을 3년으로 제한하고 3년 초과 사용시에는 해고제한 규정을 적용하려고 하고 있음
 - 3년을 초과하여 기간제로 사용할 수 있는 예외사유 열거
 - 유기사업, 특정 프로젝트 완성, 결원 근로자의 대체, 근로자의 학업·직업훈련 이수, 50세이상 근로자, 전문직종

(8) 인턴 전담관리인력

① 1안: 정책연구실 담당자 1인의 증원을 통한 관리

- 기존 정책연구실에서 하던 용역관리, 계약관리 업무를 겸하고 더불어 인턴관리를 할 수 있는 담당자의 신규증원이 필요하다
 - 인턴들의 수가 많으므로 전담하여 관리하는 인원이 필요함
 - 그러나, 인턴관리만을 전담하는 것만으로는 업무의 양이 적으므로, 정책연구실 기존의 업무 중 계약관리 및 용역관리의 일부와 인턴전담관리 업무를 함께 수행하는 인력의 증원이 고려되어야 함
 - 또한, 이 방안은 인턴채용, 선발방식에서 공모에 의한 경쟁모집일 경우만 전담인력 증원의 필요성이 더욱 타당성을 얻을 것으로 보임

② 2안: 각 상임위원회 전문위원실에서 관리

- 전담인력의 증원이 확보되지 않을 경우, 각 상임위원회 소속 전문위원실에서 각 상임위원회 소속 개별위원의 인턴들을 관리하는 방안이다.
 - 물론 이 방안의 경우 입법활동지원 등에 많은 시간을 할애하고 있는 전문위원들이 실질적으로 인턴들의 근무와 업무를 관리하는 것을 무리가 있을 것으로 예상됨

③ 3안: 인사관리를 담당하는 총무과에서 관리

- 이 방안은 인사관리를 담당하는 총무과에서 관리하는 방안이다.
 - 인턴들의 단순한 행정처리와 근무태도를 관리하는 정도에서 가능할 것이나, 행정사무감사지원 등 관련 업무에 대하여 조언하기가 쉽지 않고 인턴들의 개별활동에 대한 관리도 쉽지 않을 것으로 보임

7. 정책적 함의 및 결론

지방자치단체에 대한 1999년도의 정부합동감사에서 요구된 행정 조치는 총 1,547건이다.¹¹⁾ 그리고 감액, 재시공, 회수추징 등의 재정적 조치 액수는 379억 원이다. 1997년과 1998년의 합동감사에서 이루어진 행정 조치가 각각 1,086건과 953건, 그리고 재정적 조치 액수가 각각 81억과 119억 원이었던 것에 비하면, 1999년의 감사적발 건수와 적발액수는 크게 늘어난 셈이다 (행정자치부, 2000a). 단지 감사적발건수가 많아졌다고 해서 지방행정의 책무성이 후퇴했다고 간주할 수는 없다. 그러나 최소한 중앙과 지방간 기능 배분에 있어 지방자치단체의 비중이 점점 더 높아져 가는 상황에서, 지방행정의 책무성 문제에 더욱 많은 관심과 우려가 집중되는 것은 납득할 만한 일이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 집행부의 책무성을 제고하기 위해 지방의회가 활용할 수 있는 권능에는 무엇이 있고, 그 권능들이 얼마나 활용되고 있으며, 이러한 권능이 실현되는 대표적 형태로서 행정사무감사를 검토하였고, 이러한 감사기능이 활성화되기 위한 방안으로 지방의회인턴제 활용방안을 제시하였다.

사실 지방행정은 다분히 일선관료의 행정이고, 현장행정이며, 종합행정이다. 한 도시의 행정문제들은 나름의 독특한 인적, 물적 환경하에서 발생하고, 진화한다. 비록 같은 범주의 문제-예를 들어, 쓰레기 수거-일지라도 문제가 발생한 원인과 타당하고 책무성있는 문제해결의 방향은 도시마다, 혹은 한 도시에서는 시간에 따라, 다를 수 있다. 지방행정이 작동하는 맥락은 그만큼 다양하고 복잡하다. 그리고 지방행정이 대단히 복잡다단한 환경에서 작동하는 만큼 지방행정의 책무성을 제고하는 일이란 대단히 지난한 과업이다.

지방행정의 책무성 제고를 위한 많은 논의가 상위정부의 역할에 집중되고 있다.¹²⁾ 그러나 현장성과 종합성이 주된 특징인 지방행정의 책무성을 제고함에 있어 상위정부기관의 효과성은 지방적 지식(local knowledge) 혹은 시간-공간한정적 지식(time and place knowledge)의 부족에 의해 크게 제약된다 (Ostrom et al., 1990). 예를 들어, 지방행정의 법규준수정도를 따짐에 있어 상위정부의 감독기관 혹은 감사기관은 대단히 효과적일

11) 구체적으로 ‘시정’이 552건, ‘주의’가 442건, ‘개선’이 78건, 그리고 ‘현지처분’이 475건이었다.

12) 서면경고제의 법적근거마련, 직무이행명령 및 대리집행제도의 보완, 부단체장의 국가직화 등에 관한 논의를 그의 예로 들 수 있다.

수 있다. 그러나 어떤 사업을 꼭 했어야 했는지, 그 사업이 주민의 이익을 효과적으로 도모하는 방향으로 집행되었는지, 사업시행방식에의 더 나은 대안은 없었는지 등의 보다 근본적인 책무성 문제를 상위정부기관이 효과적으로 판정하기란 사실상 어렵다. 상위정부기관이 법규 지식과 과학적 지식을 보다 많은 가지고 있을 지는 모르되, 특정 문제의 맥락에 관한 지방적 지식은 대단히 적게 가지고 있기 때문이다. 결국 이러한 문제들에 대한 답변은 지방정부 스스로에 의해서 준비되어야 할 일이다. 즉, 이러한 답변을 준비해야 할 일차적 책임은 집행부가 지녀야 한다. 그리고 그 답변의 적절성을 검토하고, 그의 시행을 허락하는 책임은 지방의회가 지닌다. 지방행정의 책무성 제고에 있어 지방의회의 기능이 중요한 것은 바로 이러한 이유에서이다.

지난 수년간 급속한 지방분권화의 과정을 거친 끝에, 근래에 들어서는 지방행정의 책무성에 관한 관심이 급속히 커지고 있는 듯하다. 지방자치의 바람직한 발전을 위해서는 지방분권화의 진전과 책무성 확보 기제의 발전이 균형있게 이루어져야 할 것이다. 책무성 부족에 따른 지방행정의 문제점을 줄일 수 있는 방법은 크게 보아 두 가지이다. 즉, 하나는 지방행정에 대한 상위정부 혹은 상위법령의 통제를 강화하고 분권화의 속도를 줄이는 것이다. 그리고 다른 하나는 지방정부가 스스로 책무성을 제고할 수 있도록, 지방정부의 기관과 제도를 오히려 강화하는 것이다.¹³⁾ 만일 두 번째의 대안을 포기하지 않을 경우, 어느 기관의 기능이 강화되어야 할지는 명확하다. 지방의회 인턴제 활용 역시 이러한 방안¹⁴⁾으로 고려되어야 할 것이다.

13) 물론 이 두 가지의 방법이 언제나 서로 배타적인 것은 아니다.

14) 또한 청년실업해소와 미래 정치의 주인공인 학생들에게 현장연수의 기회제공이라는 목적과도 부합해야 할 것이다.

서 명: 행정사무감사지원 지방의회 인턴의 적정활용방안에 관한 연구(요약보고서)

판사항: 1판 1책 짝음 2006년 1월

연구진: 최흥석(연구책임자)

이철주(연구원)

발 행 인: 서울특별시의회의장

발 행 처: 서울특별시의회 정책연구실

연락사항: 서울특별시 성북구 안암동 5가 고려대학교 행정학과 정부학연구소

지역발전연구센터

전화번호: 02-3290-2279, 팩스번호: 02-925-1751

본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을
알려드립니다.