

● 제322회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제2차 운영위원회

지방의회 '청년인턴제도' 도입 건의안  
검 토 보 고 서

2024. 3. 7.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【 지방의회 ‘청년인턴제도’ 도입 건의안 】

## I. 의안 개요

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김규남 의원 대표발의 (김규남 의원 외 11명 발의)
- 나. 제안일 : 2024. 2. 5.
- 다. 회부일 : 2024. 2. 7.
- 라. 의안번호 : 1611

### 2. 제안이유

- 1991년 지방자치가 시작된 이래 지방의회는 주민의 대표기관으로 풀뿌리 민주주의를 실현시키며 자치분권의 선도적 역할을 이끌어 왔음.
- 32년 만의 「지방자치법」 전부개정(‘22. 1. 13. 시행)으로 지방의회는 인사권 독립, 정책지원 전문인력(정책지원관) 제도의 도입 등 자치분권 강화를 위한 기반을 마련하였고 정책지원관 채용 이후 지방의회 입법량이 증가하는 등 제도 도입이 효과가 가시화되고 있으나, 지방의원 정수의 1/2 범위에서 정책지원관을 운용하도록 규정하고 있는 현 체제에서는 날로 복잡, 다변화되어 가는 지방의회 의원의 의정 활동을 충분히 지원하기 어려움.

- 또한 청년 실업률이 날로 증가 추세이고 각종 선거에 있어 청년층의 투표율은 중·장년층 및 노년층 등 다른 세대에 비해 낮은 측면이 있으며 한국 사회의 고령화 및 청년 인구의 감소에 따라 정치에 청년의 입장을 대변할 수 있는 통로가 부족해지고 있으므로 청년 고용을 증대시키고 정치에 대한 청년층의 관심을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요함.
  
- 이에 지방의원의 의정활동을 전문적, 효율적으로 지원하고 청년 고용 증대를 통해 날로 심각해지는 청년 실업 문제를 해소하며 청년층을 정치에 유입시킬 수 있는 방안인 ‘청년인턴제도’의 도입을 건의함.

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 등

나. 이 송 처 : 국회, 기획재정부, 행정안전부

## II. 검토의견 (수석전문위원 이병수)

### 1 건의안의 개요 및 취지

- 건의안은 지방의회의원의 의정활동을 효율적으로 지원하고 청년 고용 증대 및 청년층의 정치 유입 효과를 기대할 수 있는 ‘청년인턴제도’의 도입을 건의하고자 발의됨.

### 2 건의안의 타당성에 대한 검토

#### 가. 의정활동의 효율적 지원

- 지난 2021년 「지방자치법」이 전부개정(2022. 1. 31. 시행)되면서 지방의회 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력(이하 “정책지원관”) 제도가 신설(제41조)됨.
- 이에 각 지방의회는 지방의회의원 정수의 2분의 1범위에서 해당 지방자치 단체의 조례로 정하는 바에 따라 전문인력을 둘 수 있게 되었고, 부칙에 따라 그 인원의 절반은 2022년, 나머지는 2023년에 순차적으로 충원<sup>1)</sup>함.
- 정책지원관의 직무는 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구와 지방 의회의 의결사항, 행정사무감사, 회의규칙 등과 관련된 의정활동 지원<sup>2)</sup>임.

#### 1) 「지방자치법」

부칙 제6조(정책지원 전문인력 도입규모에 관한 특혜) 지방의회에 정책 지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1범위에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 2분의1 범위에서 연차적으로 도입한다.

#### 2) 「지방자치법 시행령」

제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 “정책지원전문인력”이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다.

② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.

③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

- 그러나 현행 지방의회의원 2명당 1명의 정책지원관 제도는 의정활동을 적기 지원하기에 한계가 있어 업무 지원의 효율성과 전문성, 지속성이 저하되고 의원면직자·휴직자 등이 수시 발생하면서 제도 운영에 여러 고충이 있음.
- 또 지방의회의원은 입법, 예산심의, 감사, 민원 업무 등 국회의원과 유사한 업무를 수행하면서도 인턴을 포함해 보좌 인력 9명을 둘 수 있는 국회의원과 비교했을 때 다소 불합리하다는 의견이 있음.
- 이러한 현실을 고려해 대한민국시도의장협의회와 운영위원장협의회 등은 “1의원 1보좌관제” 도입을 국회와 정부 등에 건의<sup>3)</sup>한 바 있고, 국회 차원에서도 지방의회의 정책지원 전문인력 확대를 위한 법 제·개정안을 발의하는 등 노력을 기울이고 있음.

**< 연도별 서울시 예산 및 의회 의안 처리 현황 >**

(단위: 억 원, 건)

의안명 (의안번호)	발의자 (발의일)	제안이유 및 주요내용	비고
지방자치법 일부개정법률안 (2116483)	임종성의원 대표발의 (2022.7.15)	- 지방의원의 의정활동 지원을 위해 지방의원 정수를 초과하지 않는 범위에서 정책지원 전문인력 운영 - 공포 후 6개월부터 시행	행정 안전 위원회 계류중
" (2119383)	이병훈의원 대표발의 (2023.1.10)	- 시·도의회 의원 정책지원 전문인력은 의원 정수 이상으로, 기초의회는 현행대로 의원 정수 내 운영 - 공포 후 6개월부터 시행	
" (2120131)	박용진의원 대표발의 (2023.2.21)	- 지방의회 의원의 정수를 넘지 않는 범위에서 정책지원 인력 운영 - 지방의회별 월정수당 및 의정활동비 최고, 최저에 따른 차액을 국비로 보조 - 공포 후 6개월부터 시행	
지방의회법안 (2105424)	이해식의의원 대표발의 (2020.11.17)	- 의원의 의정활동 지원을 위해 전문인력을 두고, 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함	

3) 대한민국시도의회의장협의회 제5차 임시회 (2022. 10. 20.)

" (2112100)	서영교의원 대표발의 (2021.8.18)	"	
" (2114151)	이원욱의원 대표발의 (2021.12.29)	"	
" (2124569)	박성민의원 (2023.9.20.)	- 의원의 의정활동 지원을 위해 전문인력을 두고, 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함	

- 그러나 2024년에 제22대 국회의원 선거의 실시(2024. 4. 10.)와 제21대 국회의 임기 종료(2024. 5. 30.)가 예정돼 있어 계류중인 건의안과 법 제·개정안을 처리하여 전문인력을 충원하기란 현실적으로 어려움.
- 이러한 가운데 지방자치단체의 예산 규모와 관련 조례, 의결 사항 등이 지속적으로 증가하고, 지방의회의 역할도 증대되고 있어 효과적인 감시와 견제를 위해 인력과 전문성 확보가 매우 절실한 상황임.

**< 연도별 서울시 예산 및 의회 의안 처리 현황 >**

(단위: 억 원, 건)

연도 (의회 대수)	예산	의안
2023 (제11대)	471,905	1,068
2022 (제10대)	442,190	3,332
2021 (제9대)	401,562	2,630
2020 (제8대)	395,359	1,931
2019 (제7대)	357,416	1,373

\* 본예산 기준

자료: 서울재정포털, 서울특별시의회

- 이에 건의안이 제안하는 청년인턴제도는 지방의회의 극심한 정책지원 인력난을 해소하는 방안 중 하나가 될 수 있을 것임.
- 나아가 제도를 통해 선발된 인턴들을 추후 정책지원 전문인력으로 육성한다면, 제도가 ‘인큐베이터’의 역할을 수행함으로써 지방의회·지방의회의원의 전문성 제고, 입법·예산심의 과정의 내실화, 행정사무감사·조사 등의 실효성 제고 등을 도모하는 데 기여할 것으로 사료됨.

#### 나. 청년 고용 증대와 청년층의 정치 유입 활성화

- 청년인구의 유출은 청년층 노동공급 감소와 미스매치 확대로 이어져 지역 고용을 악화시키고 기업 유입을 어렵게 만드는 등 지역경제에 큰 부담임.
- 통계청에 따르면, 2020년 기준 청년세대의 53.8%가 수도권에 거주하고, 출생지 권역을 떠나 거주지를 이동한 청년세대(만19세~34세) 중 중부권 83.1%, 호남권 74.5%, 영남권 75.9%가 수도권으로 이동<sup>4)</sup>함.
- 비수도권의 청년 인구유출이 가시화되는 가운데, 20대 인구가 수도권으로 향하는 원인은 주로 ‘취업’과 ‘학업’이었고, 고용률, 지역 경제성장률 등 경제적 요인이 크게 작용한다는 분석<sup>5)</sup>은 비수도권에 양질의 일자리가 절대적으로 필요함을 보여줌.
- 한편, 주거·일자리 등 청년 정책의 중요성이 부각되면서 청년층<sup>6)</sup>의 정치참여 확대에 대한 관심과 요구가 높아지고 있지만, 청년은 정치에 무관심하고 다른 연령층에 비해 정치참여 수준이 상대적으로 낮은 것으로 인식되어 있음.<sup>7)</sup>

4) 통계청, 「인구주택총조사 결과로 분석한 우리나라 청년세대의 변화(2000~2020)」, 2023. 11.

5) 한국은행, 「지역간 인구이동과 지역경제」, 2023. 11.

6) 청년은 일반적으로 20~30대 연령층을 의미하지만 사회적·법률적으로 일관된 정의가 없으므로 본 검토보고서는 별도 표기가 없을 경우 편의상 20세 이상 40세 미만을 청년으로 보고 있음.

7) 국회입법조사처, 「청년 정치참여 현황과 개선과제」, 2021.

- 실제로 최근 전국동시지방선거(이하 “지방선거”) 투표율을 연령대별로 살펴보면, 20~30대 유권자의 투표율이 40대 이상 유권자에 비해 낮음.

< 최근 전국동시지방선거 연령대별 투표율 >

(단위: %)

구분	18세	19세	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80~
제8회 (2022)	36.1	35.7	36.3	37.8	44.7	55.2	70.5	75.3	51.2
제7회 (2018)	-	54.1	52.0	54.3	58.6	63.3	72.5	74.5	50.8
제6회 (2014)	-	52.2	48.4	47.5	53.3	63.2	74.4	67.3 (70대 이상)	

자료: 중앙선거관리위원회

- 이는 청년들이 사회 초년생으로 취업이나 주택 등의 문제에 직면해서 정치에 관심을 갖기 어려울 뿐만 아니라 의회나 정부 기관의 구성에서 청년 비율이 낮아 정책결정과정에 참여하기 어렵다는 점에서 정치 효능감이 낮기 때문이라고 볼 수 있음.<sup>8)</sup>
- 한국은 40세 이하 청년의원의 비율이 낮은 국가로 청년의 정치 대표성을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있는 가운데 국내 청년 인구수까지 감소하면서 정책이 청년의 정치적 우선순위와 관점을 반영할 가능성이 점차 낮아질 것이란 우려가 있음.
  - 국제의원연맹(IPU) 자료에 따르면 한국은 2023년 기준 40세 이하 청년의원의 비율은 3.7%로 155개국 중 142위를 차지하고 있고<sup>9)</sup>, 이는 프랑스(26.5%), 영국(21.7%), 독일(28.9%), 미국(10.4%), 일본(6.0%) 등 주요국과 비교할 때 상당히 낮은 비율<sup>10)</sup>임.

8) 국회입법조사처, 「청년 정치참여 현황과 개선과제」, 2021.

7) IPU, Youth participation in national parliaments: 2023, pp.66-67.

10) 양원제를 채택하고 있는 국가의 경우 하원을 기준으로 비교함.

- 최근 5년간 20세 이상 40세 미만 청년 인구수를 살펴보면, ▶ 2019년 1,389만 6,166명, ▶ 2020년 1,369만 4,461명 ▶ 2021년 1,345만 8,179명, ▶ 2022년 1,315만 2,595명 ▶ 2023년 1,285만 7,225명으로 점차 감소함.

< 최근 5년간 청년 인구수 현황 >

(단위: 명)

연도	2019	2020	2021	2022	2023
인구수	13,896,166	13,694,461	13,458,179	13,152,595	12,857,225

자료: KOSIS

- 이에 지방의회 청년인턴제도는 지방에 양질의 일자리를 공급하여 청년 고용 증대와 인구 유출 방지를 동시에 꾀하고, 청년에게 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 이들의 지방의회에 대한 이해도를 높이는 계기가 될 수 있을 것임.
- 정부도 2023년 1월 국무회의에서 부처합동으로 「청년 일경험 활성화 방안」을 발표하고 이에 대한 후속 조치로 2023년 2월부터 부처별 청년 인턴 채용을 추진한 바, 청년인턴제도를 중앙행정기관에서 지방의회까지 확대 적용한다면 제도의 ‘국정 전반에 걸친 적극적인 정책 참여 기회 확대<sup>11)</sup>와 ‘청년의 니즈를 반영한 일경험 제공’이라는 도입 취지에 더욱 부합할 것임.

11) 윤석열 대통령은 '22년 12월 청년 간담회에서도 청년의 생각을 정책에 반영하는 것의 중요성을 강조하며, “청년인턴제도에 참여해 청년을 위한 정책뿐 아니라 국가 미래 설계를 위해 도움”을 달라고 청년들을 격려한 바 있음.

- 이는 대통령이 생각하는 청년인턴제도가 청년들에게 단순 업무지원이나 국정운영의 간접 경험을 제공하기 위함이 아닌 국정 전반에 걸친 적극적인 정책 참여 기회 확대를 위한 것임을 알 수 있음 (한국행정연구원, 「국정운영 참여 활성화를 위한 중앙행정기관 청년인턴제도 내실화 방안」, 2023. 6.)

**< 중앙행정기관 청년인턴제도 추진 과정 >**

일시	구분	추진내용
2022. 10. 11	국무회의	윤석열 대통령이 각 부처에서 국정운영 전반에 청년들이 참여할 수 있는 방안을 모색하도록 지시
2023. 01. 27	부처합동 「청년 일경험 활성화 방안」 발표	대통령 지시사항에 따라 부처 합동 「청년 일경험 활성화 방안」 을 발표
2023. 02. 22	중앙행정기관 청년인턴 모집 시작	22일 고용노동부를 시작으로 24일 국무조정실 포함 8개 기관*이 청년인턴 모집을 시작

\*국무조정실, 국토교통부, 국가보훈처, 관세청, 통계청, 산림청, 특허청  
 자료: 한국행정연구원

**다. 기타**

- 「지방자치법」 상 사무구분 기준에 따르면 청년인턴 채용은 지방자치단체의 인사 관련 업무로서 자치사무에 해당하므로 일률적으로 제도화하기보다 개별 지방자치단체가 자율적으로 결정할 사항이라는 의견(행정안전부)이 있음.

**제13조(지방자치단체의 사무 범위) ①** 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등

마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육

- 중앙부처와 일부 지방자치단체가 청년인턴을 운영 중이라는 점을 고려할 때, 건의안을 통과시키기 위해선 타 기관의 운영 사례와 청년인턴의 신분·채용 방식·업무분장·배치 등을 신중히 검토하여 방안을 제시할 수 있어야 할 것임.

- 아울러 청년인턴제도 도입에 따른 추가 재정 요소 발생으로 부정적 여론 우려와 현행 정책지원 전문인력 운영상 나타난 일부 문제점 등을 해소하는 방안을 함께 마련해야 함.
- 참고로 대한민국시도의회의장협의회가 동일한 내용의 「지방의회 ‘청년인턴제도’ 도입 건의안」(서울특별시의회 제안)을 2023년도 제9차 임시회에서 원안 가결한 바 있음(2023. 12. 6.).

### 3 종합의견

- 건의안은 지방의원의 의정활동을 효율적으로 지원하고 청년들의 의회에 대한 이해도를 높이는 방안으로 지방의회 청년인턴제도 도입을 제안하려는 것임.
- 지방행정이 지속적으로 전문화·복잡화되면서 지방의회와 지방의회의원의 전문성이 요구되고 있는 가운데 현재 의원 정수 대비 부족한 정책지원관 제도 운용으로 다양한 문제점이 드러난 바, 지방의회 청년인턴제도를 도입함으로써 정책지원 인력난을 해소하고 집행기관에 대한 효율적 견제와 감시를 도모하고자 하는 건의안의 취지는 타당함.
- 특히 비수도권의 청년인구 유출 문제에 따른 지역경제 악화 우려가 심화되고 있는 이때, 지방의회 청년인턴제도는 비수도권에 양질의 일자리를 공급함과 동시에 청년층의 정치와 지방의회에 대한 관심과 이해도를 높이는 방안이 될 수 있을 것임.

담당 연락처

02-2180-7691