

정책지원관 제도 도입이 서울시 자치구의회의 의원발의 조례 입법 성과에 미치는 영향

: 서울특별시 24개 자치구의회 제6~9대 비교를 중심으로

The Effect of the Policy Support Officer System on Legislative Performance
in Seoul Metropolitan District Councils

: Focusing on a Comparison of the 6th~9th Term of the 24 Autonomous District
Councils of Seoul

이 원 재*

LEE, WONJAE

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 선행연구 검토
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

본 연구는 2022년 1월 시행된 「지방자치법」 전부개정에 따라 도입된 정책지원관 제도가 서울특별시 24개 자치구의회(종로구의회 제외)의 의원발의 조례 입법 성과에 미치는 영향을 실증 분석한 연구이다. 분석 자료는 제6대(2010~2014), 제7대(2014~2018), 제8대(2018~2022), 제9대(2022~2026) 4개 대수에 걸친 24개 자치구의회의 의원발의 조례 전수 데이터이며, 총 96개의 균형 패널 관측치를 구성하였다. 종속변수로는 제정·전부개정·일부개정 조례에 차등 가중치를 부여한 가중 입법성과지수를 활용하였고, 자치구의회 고정효과와 의회 대수 고정효과를 이원모형으로 통제하는 양방향 고정효과모형과 단절시계열 분석을 결합하여 인과추론의 내적 타당성을 제고하였다. 분석 결과, 첫째, 정책지원관 제도 도입 더미의 추정계수는 통계적으로 유의하게

* 구로구의회 정책지원관

논문 접수일: 2026. 4. 24. 심사기간: 2026. 4. 24. ~ 2026. 6. 9. 게재확정일: 2026. 6. 9.

나타났으며, 통제변수 투입 후에도 강건한 정(+)의 효과가 확인되었다. 둘째, 입법 유형별 증가율을 비교하면 전부개정이 일부개정과 제정보다 높아 질적 입법 향상의 경향이 나타났다. 셋째, 이질적 처치 효과 분석에서 재정자립도 하위 자치구의회의 입법성과지수 증가폭이 상위 자치구의회보다 크게 나타나, 정책지원관 제도의 효과가 재정 취약 자치구의회에서 상대적으로 두드러지는 역선택적 양상이 확인되었다. 이러한 결과는 정책지원관 정원 확대 및 재정 취약 자치구의회우선 지원의 정책적 근거를 제공한다.

□ 주제어: 정책지원관, 의원발의 조례, 가중 입법성과지수(WLI), 패널 고정효과 모형, 단절시계열 분석

This study empirically analyzes the effect of the Policy Support Officer (PSO) system-introduced under the fully revised Local Autonomy Act (effective January 2022)-on member-initiated ordinance legislative performance across 24 district councils in Seoul (excluding Jongno-gu council). Using a balanced panel dataset of 96 observations (24 councils \times 4 council terms: 6th-9th), and employing a Two-Way Fixed Effects (TWFE) model combined with Interrupted Time Series (ITS) analysis, we find that PSO adoption significantly increased the Weighted Legislative Index (WLI). Also find heterogeneous treatment effects: financially disadvantaged councils exhibited larger WLI gains than fiscally stronger councils, suggesting that the PSO system functions as an equalizer of legislative capacity across district councils.

□ Keywords: Policy Support Officer, Member-initiated Ordinance, Weighted Legislative Index (WLI), Panel Fixed Effects, Interrupted Time Series

I. 서론

지방분권의 심화와 주민자치의 확대를 골자로 한 「지방자치법」의 전부개정은 지방의회의 역할과 기능을 근본적으로 재편하는 제도적 전환점을 의미한다. 2020년 12월 국회를 통과하여 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」은 1988년 지방의회 부활 이후 32년 만의 전면 개편으로, 지방의회의 독립성·자율성·전문성 강화를 중심축으로 삼고 있다. 이러한 제도 개혁의 핵심 조치 가운데 하나가 정책지원 전문인력, 즉 정책지원관 제도의 신설이다.

「지방자치법」 제41조의2는 지방의원 정수의 2분의 1 범위에서 지방공무원 신분인 정책지원관을 배치할 수 있도록 규정함으로써, 지방의원이 의정 자료 수집·조사·연구, 조례 제정·개정 지원, 행정사무감사·조사 지원을 전문적으로 받을 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 정책지원관 제도 도입의 핵심 기대 효과는 지방의회 입법 역량의 질적·양적 제고이다. 제도 도입 이전에는 지방의원이 전문 지원 인력 없이 독자적으로 조례안을 작성하거나, 상대적으로 인력이 풍부한 집행기관에 의존하는 구조가 고착화되어 있었다. 이로 인해 지방의회의 조례 발의는 단체장 제출 건수 대비 저조하거나, 단순 문구 수정 수준의 일부개정에 집중되는 경향이 나타났다(남윤민, 2022; 나라살림연구소, 2024).

지방의회의 이러한 구조적 취약성은 비단 발의 건수의 문제에 그치지 않는다. 지방의원은 선출직이라는 특성상 전문적 행정 지식의 축적에 본질적 한계가 있으며, 지방의회 사무기구의 인력 규모 역시 집행기관에 비해 현저히 열위에 놓여 있다. 이 같은 구조적 정보 비대칭(information asymmetry)은 집행기관이 정보·전문성의 우위를 바탕으로 의회의 입법 기능을 잠식하는 이른바 '역대리인 문제(reverse agency problem)'를 심화시키는 원인으로 작용해 왔다(Niskanen, 1971; Stiglitz, 1975). 실제로 지방의회의 의원발의 조례는 집행기관 제출 조례에 비해 법적 완결성이 낮거나 실질적 정책 변화를 동반하지 않는 일부개정에 편중되어 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔으며(이정진 외, 2011; 류춘호, 2017), 이는 지방의회의 실질적 자치입법 역량이 제도적 권한에 비해 현저히 취약함을 시사하는 것이다.

이러한 문제의식을 배경으로 도입된 정책지원관 제도는 전문 지식과 입법 지원 역량을 갖춘 공무원이 의원의 의정활동을 지원함으로써, 집행기관과의 정보 비대칭을 완화하고 의회의 독자적 입법 역량을 실질적으로 강화하는 것을 목표로 한다. 이는 미국 연방 의회에서 의원보좌 인력의 전문성이 의회 입법 역량에 긍정적 영향을 미친다는 사실이 실증적으로 확인된 것(Hammond, 1984)과 같은 이론적 맥락에 있으며, 국내에서도 정책지원관 도입 이전부터 지방의원에 대한 전문 지원 인력의 필요성이 다양한 연구를 통해 꾸준히 제기되어 왔다(이재필, 2014; 하혜영, 2018; 안성수·정세영, 2021).

하지만, 정책지원관 제도가 시행된 지 3년여가 경과한 현시점에서 제도의 효과성을 실증하는 것이 매우 중요한 연구과제임에도 불구하고, 실제로 제도 시행이 지방의회의 입법 성과에 미친 효과에 대한 엄밀한 실증적 분석은 아직 미흡하다. 정책지원관과 관련한 기존 연구들은 주로 정책지원관의 직무 만족도·조직몰입·신분 문제 등 인사관리적 측면에 집중하였으며(손경희, 2023; 홍상우 외, 2023; 홍상우 외, 2025), 정책지원관 제도가 의원발의 조례의 입법 성과에 어떤 영향을 미쳤는지를 다대수(多代數) 종단 데이터로 분석한 연구 역시 전무한 실정이다.

제도 효과에 관한 몇 안 되는 선행 연구들도 여전히 중요한 방법론적 한계를 안고 있다. 김경일 외(2025)는 경상북도의회를 대상으로 제도 도입 전후 조례안 발의 변화를 분석하였으나, 단일 지방의회의 단순 전후 비교(before-after comparison)에 머물러 정책지원관 제도 도입 이외의 외생적 요인을 통제하지 못하였다는 내적 타당성의 한계를 지닌다. 백지훤(2024) 역시 인천 지역 지방의회 사례를 대상으로 유사한 방법론을 적용하여 일정한 개선 효과를 보고하였으나, 다수 의회를 대상으로 한 패널 분석과는 거리가 있다. 이처럼 기존 연구들은 분석 지역이 단일 의회에 국한되거나, 비교 집단이 없는 전후 비교에 의존하거나, 관찰되지 않은 이질성(unobserved heterogeneity)을 통제하지 못하는 공통적 한계를 지닌다. 제도 도입 전 복수 대수에 걸친 균형 패널 데이터를 구축하고, 이를 양방향 고정효과 모형 및 단절시계열 분석과 결합하여 인과적 효과를 식별하려는 시도는 현재까지 전무하다.

이에, 본 연구는 기존의 정책지원관 관련 연구의 관점을 확장하여 정책지원관의 주 업무인 입법지원 기능 효과를 검증하기 위하여 의원발의 조례의 입법 성과를 알아보고자 한다. 구체적으로, 종로구의회를 제외한 서울특별시 24개 자치구의회를 대상으로 제6대(2010~2014)부터 제9대(2022~2026)에 이르는 4개 대수의 균형 패널 데이터를 구축하고, 양방향 고정효과(TWFE) 모형과 단절시계열(ITS) 분석을 결합한 준실험 설계를 적용함으로써 정책지원관 제도 도입이 의원발의 조례 입법 성과에 미치는 인과적 효과를 엄밀하게 식별하고자 한다. 이를 통해 정책지원관 제도의 효과성에 관한 실증적 근거를 제공하고, 제도의 지속적 발전 방향에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방의회 입법 성과의 개념과 측정

1) 입법 성과의 다차원성

지방의회의 입법 성과(legislative performance)는 단순히 의결된 조례의 수량뿐만 아니라 입법의 창의성·포괄성·정책 영향력 등 질적 차원을 포함하는 다차원적 개념이다. 기존 연구에서 입법 성과는 주로 발의 건수, 가결률, 의원발의 비율이라는 양적 지표로 측정되어 왔다(지충남 외, 2011; 고경훈, 2015; 강현철, 2021; 남윤민, 2022). 이는 객관성과 비교 가능성이라는 장점을 지니지만, 조례의 종류(제정·전부개정·일부개정)에 따라 입법의 실질적 정책 영향력이 상이하다는 점을 간과하는 한계가 있다.

지방의회가 의결하는 조례는 크게 제정(制定)·전부개정(全部改正)·일부개정(一部改正)의 세 유형으로 구분된다. 제정 조례는 새로운 입법 정책 영역을 창출하는 가장 고차원적 입법 행위로, 의회가 독자적인 정책 의제를 형성하였음을 의미한다. 전부개정 조례는 기존 조례의 전면 재구성으로 상당한 정책 전환을 내포하며, 일부개정 조례는 특정 조문의 수정에 한정되므로 실질적 정책 영향력이 상대적으로 제한적이다. 따라서 단순한 건수 합산만으로 입법 성과를 측정하면 입법 질 과소평가 문제가 발생할 수 있다.

이에 본 연구에서는 조례 종류별 입법 의의의 차이를 반영하기 위해 제정·전부개정·일부개정에 Lommel, et, al(2024)이 제시한 균등 등간격 가중치(Linear Scoring Model)부여 방식을 채택해 조례 유형별에 따라 차등 가중치를 부여하는 가중 입법성과지수(Weighted Legislative Index, WLI)를 활용한다. 구체적으로 제정 조례에 가중치 3, 전부개정 조례에 가중치 2, 일부개정 조례에 가중치 1을 부여하는 방식으로, 이러한 차등 가중 방식은 단순 건수 합산이 초래하는 입법 질 과소평가 문제를 보완하는 것이다. 이와 함께 의원 1인당 WLI($WLI_{pc} = WLI \div \text{의원 정수}$)를 병행 산출함으로써 의회 규모에 따른 효과를 추가로 통제하였다.

지방의회 입법 성과를 다차원적으로 개념화하는 데 있어서 양적 차원과 질적 차원의 균형이 중요하다. 양적 차원은 일정 기간 내 발의 건수, 가결률, 의원발의 조례의 전체 조례 대비 비율 등으로 측정되는 반면, 질적 차원은 제정 조례의 비중, 전부개정의 비율, 조례의 정책 포괄성 등을 통해 파악된다. 김영수(2007)는 지방의회 의원들의 의정활동에 대한 의정활동 평가지표에 관한 연구를 시도하여 그 기준을 제시한 바 있으며, 고경훈(2015)은 지방의원들의

의정활동의 성과를 평가할 수 있는 합리적이고 객관적인 모형이 존재하지 않는다는 전제하에 지방의원의 의정활동을 입법활동, 주민대표활동, 집행기관 통제 활동, 심의·의결 활동, 그리고 정책개발 활동 등 5개로 구분하여 지방의회 의정활동의 내부적인 운영성과를 평가한 바 있다. 이러한 다차원적 접근은 지방의회의 입법 역량을 보다 종합적으로 평가할 수 있는 기반을 제공한다.

2) 의원발의 조례의 특수성

지방의회 의원발의 조례는 단체장 제출 조례와 달리 의회의 자율적 입법 역량을 직접적으로 반영한다. 지방자치법 제76조는 지방의원의 발의 요건¹⁾을 규정하며, 의원발의 조례는 주민 대표기관으로서 의회의 정책 형성 기능을 구현하는 핵심 지표이다. 특히 의원발의 조례 중 제정 조례는 집행기관이 아닌 의회 주도로 새로운 정책 영역을 개척한다는 점에서 지방의회 입법 역량의 질적 수준을 평가하는 핵심 척도로 간주할 수 있다.

지방의회가 수행하는 주요 기능은 크게 주민대표 기능, 정책 결정 기능, 집행기관 견제 기능의 세 가지로 대별될 수 있다(황병학, 2014; 차지현 외, 2022). 이 중 정책 결정 기능의 핵심적 표현 형태가 바로 조례의 제정·개정이다. 의원발의 조례는 집행기관 의존 없이 의원이 독자적으로 정책 의제를 형성하고 입법화하는 과정을 거친다는 점에서, 지방의회의 실질적 자치입법 역량을 측정하는 가장 직접적인 지표로 기능한다. 지방의회의 권한은 지방자치법 제47조부터 제51조에 명확하게 제시되어 있으며, 조례의 제정·개정 및 폐지에 관한 의결권은 지방의회가 보유하는 핵심적인 권한 가운데 하나이다.

그러나 지금까지 국내 지방의회의 현실을 살펴보면, 의원발의 조례는 단체장 발의 조례에 비해 수적으로 열세이거나 단순 문구 수정 수준의 일부개정에 집중되는 경향이 나타났다(나라살림연구소, 2024). 이는 지방의원이 전문 보조 인력 없이 독자적으로 조례안을 작성하거나, 상대적으로 인력이 풍부한 집행기관에 의존하는 구조가 고착화되어 있었기 때문이다. 이러한 구조적 문제는 의회의 자율적 입법 역량 강화를 위한 전문 지원 인력 도입의 필요성을 강조하는 논거로 작용하였다.

의원발의 조례의 특수성은 그 발의 과정에서도 확인된다. 집행기관의 경우 전문 공무원 조직이 조례안 작성을 지원하는 반면, 의원발의 조례는 기본적으로 의원 개인 또는 교섭단체 차

1) 지방자치법 제76조제1항은 지방의회에서 의결할 의안에 대해 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의하도록 규정하고 있는데, 대다수 지방의회의 조례에서 의원발의 의안(조례 포함)은 광역지방의회는 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 찬성(연서)으로 발의 요건을 정하고 있으며, 기초지방의회는 5분의 1 이상으로 발의 요건을 정하고 있다.

원에서 조례안을 준비해야 한다. 이 과정에서 법령 적합성 검토, 유사 조례 분석, 이해관계자 의견 수렴, 조례안 초안 작성 등에 상당한 전문 역량이 요구된다. 따라서 전문 지원 인력의 존재 여부가 의원발의 조례의 수와 질에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 이론적 추론이 가능하다. 특히 기초의회와 같이 의원 정수가 적고 사무기구 내 인력이 제한적인 환경에서는, 전문 지원 인력의 부재가 의원발의 조례의 양적·질적 저하라는 결과에 대해 직접적으로 이어질 가능성이 높다.

한편, 지방의회 의원 개인의 특성도 의원발의 조례에 영향을 미치는 중요한 요인으로 지목된다. 의원의 선수(選數), 교육 수준, 전직 경력, 정당 소속, 다선 비율 등이 입법 활동성과 관련이 있는 것으로 보고되어 왔다(이승철, 2019; 강상원 외, 2010). 그러나 개인적 특성 요인들은 개인 수준(individual level)에서의 변이를 설명하는 데 유용하지만, 자치구의회 수준에서의 집합적 입법 성과 변화를 설명하는 데는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 개인 수준의 특성보다는 제도 수준의 변화, 즉 정책지원관 제도 도입이라는 외생적 충격(exogenous shock)이 자치구의회 전체의 입법 성과에 미치는 집합적 효과에 초점을 맞춘다.

2. 정책지원관 제도와 입법 성과: 이론적 연결

1) 전문 지원 인력이 입법 성과에 미치는 이론적 경로

의원 지원 인력이 입법 성과에 미치는 영향에 관한 이론적 논거는 두 가지 핵심 경로로 설명된다. 첫째는 정보비대칭 완화(information asymmetry reduction) 경로로, 집행기관에 비해 상대적으로 정보·전문성이 부족한 의원이 정책지원관을 통해 입법에 필요한 전문 지식과 조례 초안 작성 역량을 확보함으로써 발의 조례의 수와 질이 향상된다는 논리이다(이관행 외, 2023). 둘째는 거래비용 감소(transaction cost reduction) 경로로, 조례 초안 작성·법령 검토·선례 분석 등에 소요되는 의원의 시간·비용이 정책지원관에 의해 대리됨으로써 의원당 발의 건수와 조례 완결성이 높아진다는 설명이다.

정보비대칭 완화 경로는 현재 지방의회의 구조적 특성을 고려할 때 특히 설득력 있는 설명틀을 제공한다. Stiglitz(1975)와 Arrow(1963)의 정보경제학(information economics) 이론에 기반하면, 정보 비대칭(information asymmetry)은 둘 이상의 주체 간에 보유한 정보의 양과 질이 상이할 때 발생한다. 이를 지방자치단체에 적용하면, 지방의회와 집행기관 사이에는 심각한 정보 비대칭이 존재한다. 집행기관은 전문 공무원 조직을 통해 방대한 행정 정보와 전문 지식을 보유하는 반면, 지방의원은 선출직이라는 특성상 전문적 행정 지식의 축적에 한계가 있다(배응환, 2010). 이러한 정보 비대칭은 의회의 집행기관 견제 기능과 독자적 입법

기능을 약화시키는 핵심 요인으로 작용한다(박성운 외, 2023). 정책지원관은 의원에게 전문 지식과 정보를 제공함으로써 이러한 비대칭을 완화하고, 의원이 보다 복잡하고 포괄적인 입법 활동을 수행할 수 있도록 지원한다(하혜영, 2018; 윤정우 외, 2024).

거래비용 이론의 관점에서는 조례 발의 과정에 수반되는 다양한 비용의 절감이 입법 활동량의 증가로 이어질 수 있다. Williamson(1985)의 거래비용 이론(transaction cost theory)에 따르면, 경제 주체는 거래비용을 절감하기 위해 조직 구조를 변화시킨다. 이를 지방의회에 적용하면, 조례 발의에 소요되는 법령 검토, 유사 조례 분석 등의 탐색 비용, 이해관계자 의견 수렴 등과 같은 협상 비용, 조례안 작성 및 검토 등과 같은 이행 비용 등이 정책지원관을 통해 절감될 수 있으며, 이는 의원당 발의 건수의 증가와 조례 완결성 향상으로 이어진다(백지훤, 2024; 김경일 외, 2025).

한편, 국회 수준의 연구에서도 보좌 인력의 규모와 입법 성과 사이의 유의미한 관계가 확인된 바 있다. Hammond(1986)의 연구는 의원 보좌 인력의 전문성이 의회의 입법 역량에 미치는 긍정적 영향을 실증적으로 보고하였으며, 이는 지방의회 정책지원관 제도의 효과를 예측하는 데 중요한 이론적 근거를 제공한다. 국내에서는 전지수(2023)가 정책지원관의 업무 범위와 국회 보좌직원 간의 공통점과 차이점을 분석하면서, 정책지원관이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 구체적인 업무 범위를 논리적으로 검토한 바 있다. 지방의회 정책지원관은 국회의 보좌직원과 달리 '정치적 중립성'이 요구되는 지방공무원 신분으로 규정되어 있으나, 자치법규의 입법을 지원한다는 점에서, 국회 보좌직원과 유사한 형태의 업무를 수행하고 있음을 확인하였다.

이 외에도 입법 생산성과 지원 인력의 관계를 설명하는 이론적 틀로서 자원 의존 이론(resource dependence theory)이 활용될 수 있다. Pfeffer & Salancik(1978)에 의해 정립된 자원 의존 이론은 조직이 외부 환경으로부터 필요한 자원을 획득하기 위해 관계를 형성한다는 것을 핵심 논지로 한다. 이를 지방의회 맥락에 적용하면, 지방의원이 효과적인 입법 활동을 수행하기 위해 필요한 핵심 자원은 전문 지식과 정보이며, 정책지원관은 이러한 자원을 제공하는 중요한 매개체로 기능한다. 자원 의존 이론의 관점에서 정책지원관 제도의 도입은 의회가 입법 활동에 필요한 핵심 자원을 내부화(internalization)하는 과정으로 이해될 수 있다.

아울러 Niskanen(1971)의 관료제 이론도 집행기관과 의회 간의 역학 관계를 이해하는 데 유용한 시각을 제공한다. 이 이론에 따르면, 관료는 예산 극대화를 추구하는 경향이 있으며, 정보 비대칭을 활용하여 의회의 감독을 피하려 한다. 정책지원관은 의원이 이러한 정보 비대칭을 극복하고 집행기관을 보다 효과적으로 견제할 수 있도록 지원함으로써, 지방의회의 독립성과 자율성을 제고하는 데 기여할 수 있다. 이는 단순히 조례 발의 건수를 증가시키는 것

에 그치지 않고, 전부개정이나 제정 조례와 같이 실질적 정책 영향력이 큰 입법 행위를 증가시키는 방향으로 작용할 수 있다.

2) 정책지원관 제도의 한계와 맥락 의존성

한편, 정책지원관 제도가 의원발의 입법 성과에 미치는 효과는 단선적이지 않을 수 있다. 홍상우 외(2023)는 정책지원관의 조직몰입이 낮을수록 지원 품질이 저하됨을 확인하였고, 손경희(2023)는 직무범위 불명확성, 의원과의 소통 부재, 인력 이탈 등 제도 운영상 문제가 실질적 입법 지원을 제약할 수 있다고 지적한다. 또한 지방의회별 정책지원관 충원율, 의원 정수 대비 배치 비율, 배치 형태에 따라 제도의 실질적 효과가 이질적으로 나타날 수 있다.

정책지원관 제도의 운영상 한계는 다양한 측면에서 확인된다. 첫째, 직무 범위의 불명확성 문제이다. 지방자치법 시행령 제36조는 정책지원관의 직무를 '의정자료의 수집·조사·연구 및 관련 의정활동 지원'으로 포괄적으로 규정하고 있어, 실제 직무 수행 과정에서 상당한 혼란이 발생하고 있다(전지수, 2023). 정책지원관이 순수한 입법 지원 업무에 집중할 수 있는 환경이 갖추어지지 않으면, 제도의 입법 성과 향상 효과는 제한될 수밖에 없다. 둘째, 정치적 중립성 요건과 의원 지원 기능 사이의 긴장이다. 정책지원관은 지방공무원 신분을 가지며 정치적 중립성이 요구되는데, 이는 의원의 정치적 의도를 반영한 입법 활동을 지원하는 데 있어 내재적 모순을 야기한다(허훈·윤왕희, 2025). 이러한 모순은 정책지원관이 적극적인 입법 지원보다는 보수적인 문서 작업에 치중하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 배치 형태의 다양성이 야기하는 효과의 이질성이다. 정책지원관은 사무처형, 위원회형, 혼합형 등 다양한 형태로 배치되며(이병현, 2023; 윤정우·하병규, 2024), 배치 형태에 따라 의원과의 실질적인 협력 관계와 업무 지원 방식이 달라질 수 있다. 서울시의회 사례를 분석한 허훈·윤왕희(2025)의 연구에 따르면, 정책지원관들은 편제상으로는 전문위원실의 의사 지원팀 소속이지만 실제로는 담당 의원 2명씩 지정되어 의정활동 지원이 주업무로 이루어지는 방식으로 운영된다. 이처럼 배치 형태와 실제 운영 방식 사이의 괴리가 정책지원관의 실질적 입법 지원 기능을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

특히 맥락 의존성(context dependence)의 관점에서, 정책지원관 제도의 효과는 지방자치 단체의 재정 여건, 의회의 규모, 의원의 의정 경험, 기존 조직 문화 등 다양한 맥락 요인에 의해 조절될 수 있다. 재정 취약 자치구의회의 경우, 정책지원관 도입 이전에 입법 보조 자원이 상대적으로 부족하였기 때문에, 정책지원관 제도 도입으로 인한 한계 효용(marginal utility)이 더 높게 나타날 수 있다. 이는 정보비대칭 이론에서 예측하는 역선택적(countercyclical) 효과, 즉 자원이 부족한 환경일수록 외부 지원의 효과가 더 크게 나타나는 현상과 일치한다.

이러한 맥락 의존성은 단일한 평균 처치 효과(average treatment effect)만을 추정하는 것을 넘어, 이질적 처치 효과(heterogeneous treatment effect)의 분석이 중요함을 시사한다.

김용석·김태영(2023)은 지방의원들이 정책지원관 제도에 대해 비교적 만족하는 것으로 나타났다. 지원 역할별 만족도를 살펴보면 입법 활동에서의 만족도가 가장 높았다고 보고하였다. 그러나 이러한 주관적 만족도가 실제 입법 성과의 객관적 향상으로 이어지는지에 대한 실증적 검증은 아직 충분하지 않다. 홍상우 외(2023)의 연구는 정책지원관의 조직몰입 제고를 위해 직무만족과 조직신뢰는 조직몰입에 정(+)의 영향을 미치며, 조직생활 및 대우에 대한 부정적 기대 불일치는 조직몰입에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정책지원관의 조직관리 측면이 제도의 실효성에 중요한 영향을 미침을 시사하며, 단순한 인력 배치만으로는 제도의 효과를 담보할 수 없음을 의미한다.

제도 수준의 변수 외에도 지방의회 내 정치적 환경이 정책지원관 제도의 효과를 조절하는 요인으로 작용할 수 있다. 다수당 의석점유율, 의원 구성의 다양성, 의회 내 경쟁 수준 등 정치적 요인은 의원들의 입법 동기와 활동성에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(이정진·하혜영, 2011). 따라서 정책지원관 제도의 효과를 엄밀하게 식별하기 위해서는 이러한 정치적 맥락 요인들을 통제변수로 포함할 필요가 있다. 본 연구에서는 다수당 의석점유율과 의원의 당선비율을 통제변수로 활용하여 정치적 맥락의 영향을 통제하고, 정책지원관 제도 도입 자체의 순효과를 보다 정확하게 추정하고자 한다.

3. 선행연구 검토

지방의회 입법 성과에 관한 선행연구는 주로 지방의원 의정활동 평가(김영수, 2007; 지충남 외 2011), 광역의회 조례 발의 비교(나라살림연구소, 2024), 기초의회 의안 처리 효율성 분석(차지현·주상현·이남희, 2022) 등을 다루어 왔다. 이들 연구는 지방의회의 입법 활동을 다양한 지표로 측정하고 평가하는 데 기여하였으나, 특정 제도 도입이 입법 성과에 미치는 인과적 효과를 엄밀하게 식별하는 데까지 나아가지는 못하였다는 한계를 지닌다. 특히 지방의회 의원발의 조례를 종속변수로 설정하고 이에 영향을 미치는 제도적 요인을 패널 자료로 분석한 연구는 매우 드문 실정이다.

정책지원관 관련 선행연구는 크게 세 가지 흐름으로 구분된다. 첫 번째 흐름은 제도 도입 이전의 논의로, 지방의회의 전문성 강화를 위한 정책지원 인력의 필요성을 강조한 연구이다(이정진·하혜영, 2011; 이재필, 2014; 류춘호, 2017). 이들 연구는 지방의회가 집행기관에 비해 전문적 역량이 열위에 있으며, 이를 극복하기 위한 지원 인력 도입이 필수적임을 논증하

였다. 또한 이정훈·김진운(2010), 금창호·강신일(2014), 하혜영(2018), 이승철(2019), 안성수·정세영(2021) 등의 연구도 지방의회의 의정기능 강화와 전문성 향상의 필요성을 제기한 바 있다.

두 번째 흐름은 정책지원관 제도 도입 이후 제도 운영상의 문제점과 개선 방안을 제시하는 연구이다. 이병헌(2023)은 지방의회 정책지원 전문인력 인사관리 쟁점과 개선방안을 논의하면서, 독립된 부서 및 팀 운영과 성과평가는 자체적인 별도 기준에 따를 것을 제안하였다. 손경희(2023)는 정책지원관제도 개선방안에 관한 연구에서 주요 쟁점을 중심으로 중요도-만족도 조사를 실시하여 개선 과제를 도출하였다. 전영옥(2024)은 지방의회 정책지원관 제도의 운영실태를 제도 운영의 근거인 지방의회 자치법규를 중심으로 분석하였으며, 윤정우 외(2024)는 전국 광역 지방의회를 중심으로 효과적인 정책지원관 제도의 운영 방안에 대해 분석하였다. 전지수(2023)는 정책지원관의 업무 범위와 정치적 중립성에 관한 입법적 과제를 분석하면서, 정책지원관, 전문위원, 국회 보좌직원 간의 공통점과 차이점을 살펴보았다.

세 번째 흐름은 정책지원관 자신의 조직 특성·직무만족·역할 우선순위에 관한 연구이다. 홍상우 외(2023)은 정책지원관의 조직몰입을 제고하기 위해 직무만족, 기대불일치, 조직신뢰, 상사신뢰 등이 조직몰입에 미치는 영향을 분석하였으며, 홍상우 외(2025)는 지방자치법 전부 개정에 따라 신설된 정책지원관 제도의 효과 제고를 위한 연구를 조직몰입을 중심으로 심화하였다. 송현호 외(2023)는 델파이 조사와 계층화 분석법을 통해 지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구를 수행하여, 정책지원관이 정책 혁신가의 역할을 우선순위에 두고 있다는 사실을 확인하였다. 김용석 외(2023)은 입법활동, 예산활동, 견제·감시활동, 주민대표활동으로 구분하여 기초의원과 광역의원 간 만족도 및 의정활동 만족도를 비교 분석하였다.

이들 연구는 정책지원관 제도의 제도적 설계, 운영 메커니즘, 당사자 경험 등을 이해하는데 기여하였으나, 제도가 실제 의원의 입법 성과에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 분석에는 중요한 공백이 존재한다. 이러한 흐름 속에서 제도의 실질적 효과를 다룬 연구로는 백지현(2024)과 김경일 외(2025)가 주목된다. 백지현(2024)은 인천 내 지방의회 사례를 대상으로 정책지원관 운용 전·후 의정 결과를 비교하여, 의원 입법발의, 행정사무감사, 시·군·구청 질문 등에서 일정한 개선이 나타남을 보고하였으며, 김경일 외(2025)는 경상북도의회를 대상으로 정책지원관 도입의 제도적 효과를 의정활동 성과를 중심으로 분석하면서, 조례안 발의가 급증하였으나 집행기관 위임입법 증가와 같은 역기능도 확인하였다.

그러나 이들 연구는 분석 시점·지역·방법론의 측면에서 중요한 한계를 지닌다. 첫째, 분석 지역이 단일 의회에 국한되어 결과의 일반화 가능성이 제한된다. 둘째, 단순 전후 비교(before-after comparison)에 의존함으로써 정책지원관 제도 도입과 입법 성과 향상 사이

의 인과관계를 엄밀하게 식별하지 못하였다. 제도 도입과 동시에 발생할 수 있는 외부 요인들(정치적 환경 변화, 의원 구성 변화 등)의 효과를 분리하지 못하였다는 점에서 내적 타당성(internal validity)의 문제가 있다. 셋째, 제도 도입 전 복수 대수의 중단 데이터와 도입 후 데이터를 결합한 준실험적 인과추론 연구는 전무하다는 점에서 본 연구는 이들 연구와의 차별성이 부각된다.

이러한 연구 공백의 보완을 위해 본 연구는 서울특별시 24개 자치구의회(제6·7·8·9대 4개 대수에 걸친 균형 패널 데이터를 구축하여, 정책지원관 제도 도입이 의원발의 조례의 입법 성과에 미치는 인과적 효과를 엄밀한 준실험 설계를 통해 분석하여 선행 연구들과의 차별성을 부각하고자 한다. 구체적으로 자치구의회 고정효과와 의회 대수 고정효과를 이원으로 통제하는 양방향 고정효과 모형과 단절 시계열 분석을 결합함으로써, 관측되지 않는 이질성을 통제하고 인과추론의 내적 타당성을 제고하고자 한다. 아울러 입법 성과의 다차원성을 반영하기 위해 선행 연구들에서 사용되지 않았던 가중 입법성과지수를 종속변수로 활용하고, 재정자립도를 기준으로 이질적 처치 효과를 검증함으로써, 기존 연구가 다루지 못한 맥락 의존적 효과를 규명하고자 한다.

4. 연구 목적 및 연구문제

본 연구는 종로구를 제외한 서울특별시 24개 자치구의회를 대상으로 정책지원관 제도 도입 전 3개 대수(제6·7·8대)와 도입 후 제9대를 비교 분석함으로써 다음의 연구 목적을 달성하고자 한다. 이러한 연구 목적 달성을 위해 본 연구에서는 이론적 배경 및 선행연구 검토 결과를 토대로 다음과 같은 다섯 가지 연구 가설을 설정하였다.

첫째, 정책지원관 제도가 도입된 제9대 서울시 자치구의회는 도입 이전 제6·7·8대에 비해 의원발의 조례의 WLI가 통계적으로 유의하게 높게 나타날 것이다(주효과 가설).

둘째, 정책지원관 제도 도입 이후 의원발의 제정 및 전부개정 조례 건수의 증가율은 일부개정 조례 건수의 증가율과 비교하여 뚜렷한 차이를 보일 것이다(입법 질 향상 가설).

셋째, 정책지원관 배치 수가 많은 자치구의회일수록 제9대 WLI 및 제정 조례 건수가 높게 나타날 것이다(제도 강도 효과 가설).

넷째, 재정자립도가 높은 자치구의회에서 정책지원관 제도 도입에 따른 WLI 향상 효과가 더 크게 나타날 것이다(이질적 처치 효과 가설).

다섯째, 정책지원관 제도 도입 이전 대수별 WLI 추세는 완만하게 증가하는 반면, 도입 이후에는 추세 기울기에 유의한 상향 단절이 나타날 것이다(시계열 단절 가설).

III. 연구 방법

1. 분석 대상 및 자료

본 연구의 분석 대상은 종로구의회를 제외한 서울특별시 24개 자치구의회이다. 종로구의회는 홈페이지 내에서 의회 대수별 조례 발의 현황을 파악하기가 어렵고 구청장 제출 및 의원 발의를 분류하기 어려운 까닭으로 인해 부득이하게 분석 대상에서 제외하였다. 한편, 분석 대상의 시간적 범위는 제6대(2010.7.~2014.6.), 제7대(2014.7.~2018.6.), 제8대(2018.7.~2022.6.), 제9대(2022.7.~2026.6.)이다. 제6~8대는 정책지원관 제도 도입 이전(전처리 기간, pre-treatment)에 해당하며, 제9대는 제도 도입 이후(후처리 기간, post-treatment)이다. 이로써 24개 자치구의회×4개 대수=96개 관측치로 구성된 균형 패널 데이터를 구축하였다.

조례 데이터는 각 자치구의회 의안통계에서 의원발의 조례 전수를 제정·전부개정·일부개정으로 구분하여 수집하였으며, 부가적으로 확인 또는 검토가 필요한 경우 자치법규정보시스템(ELIS)을 활용하였다. 통제변수 자료는 각 자치구의회 홈페이지 및 중앙선거관리위원회(의원 정수, 다수당 의석 점유율, 다선 비율, 정책지원관 배치 수)와 KOSIS 국가통계포털(재정자립도 및 인구)의 자료를 수집하여 분석에 활용하였다.

2. 종속변수: 가중 입법성과지수(WLI)

본 연구의 핵심 종속변수는 자치구의회별·대수별 의원발의 조례의 입법 성과이다. 조례 종류별로 차등 가중치를 부여한 가중 입법성과지수(WLI)를 다음과 같이 산출한다.

$$WLI = w_1 \times N(\text{제정}) + w_2 \times N(\text{전부개정}) + w_3 \times N(\text{일부개정}) \quad \text{식(1)}$$

단, $w_1 = 3$, $w_2 = 2$, $w_3 = 1$ 이며, 이와 함께 WLI의 의원 1인당 산출 값($WLI_{pc} = WLI \div$ 의원 정수)과 절대 값을 각각 분석하여 규모 효과를 통제하였다.

가중치 부여 방식은 Lommel, et, al(2024)이 제시한 균등 등간격 가중치(Linear Scoring Model: LSM) 부여 방식을 채택하였다. 균등 등간격 가중치 방식은 평가 항목별 중요도(가중치)를 일정한 간격의 값을 부여하는 방식이다.

3. 독립변수 및 통제변수

본 연구의 주요 독립변수는 정책지원관 도입 터미(Treat_post: 제9대=1, 제6·7·8대=0)와 정책지원관 배치 수(PSO_count)이다. 통제변수로는 의원 정수, 의회 내 다수당 의석 점유율(%), 재정자립도(%), ln(인구), 의원 당선 비율(%)을 포함하였다. 모든 통제변수는 각 자치구 의회 홈페이지 및 중앙선거관리위원회와 KOSIS 국가통계포털의 자료로 구성하였다.

4. 분석 방법

1) 기술통계 및 대수별 변화 분석

1단계로 24개 자치구의회의 대수별(제6~9대) 의원발의 조례 건수를 제정·전부개정·일부 개정으로 구분하여 기술통계(평균·표준편차·최솟값·최댓값)를 산출하고, WLI를 기준으로 구별·대수별 입법 성과의 분포와 변화 추세를 분석하였다.

2) 패널 고정효과 모형(TWFE)

2단계로 아래 수식의 양방향 고정효과 모형을 추정하였다. 자치구의회별 관찰되지 않는 고정 특성을 통제하기 위해 자치구의회 고정효과(α_i)와 의회 대수 고정효과(γ_t)를 이원으로 포함하는 양방향 고정효과(Two-Way Fixed Effects, TWFE) 모형을 적용하였다.

$$WLI_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Treat_post}_{it} + \beta_2 \cdot \text{PSO_count}_{it} + \beta_3 \cdot X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad \text{식(2)}$$

여기서 WLI_{it} 는 I구의회 t대수의 WLI, Treat_post는 처치 터미, PSO_count는 정책지원관 배치 수, X는 통제변수 벡터, α_i 와 γ_t 는 자치구의회·의회 대수 고정효과, ε 는 오차항이다. 오차항의 이분산·자기상관 문제를 고려하여 구 클러스터 강건 표준오차(cluster-robust standard errors)를 적용하였다.

3) 단절시계열 분석(ITS)

3단계로 대수 단위 패널 데이터(제6~9대, 4개 시점)를 활용한 단절시계열 분석을 수행하였다. 제도 도입 시점(제9대, 2022년 7월)을 처치 개입점(τ)으로 설정하고, 도입 전 추세(기울기) 대비 도입 후 수준 변화(level change)와 추세 변화(slope change)를 추정하였다.

4) 이질적 처치 효과 분석

4단계로 자치구의회 특성별 정책지원관 제도의 효과 이질성을 검증하였다. 24개 자치구의회를 전처리 기간(제6~8대) 평균 재정자립도 중위값(30.4%)을 기준으로 상위 12개 자치구의회와 하위 12개 자치구의회로 구분하고, 집단 간 처치 효과 차이를 교호작용(interaction) 항으로 추정하였다. 아울러 제9대 정책지원관 배치 수와 WLI 간 상관관계를 분석하여 제도 강도 효과를 검증하였다.

IV. 분석 결과

1. 연구 대상의 일반적 특성 및 기술통계

분석 결과는〈표 1〉과 〈그림 1〉, 〈그림 2〉에 제시된 바와 같다. 24개 자치구의회 대수별 의원발의 조례 기술통계를 살펴보면, 전반적으로 대수가 경과함에 따라 모든 입법 지표가 뚜렷하게 증가하는 경향이 확인된다.

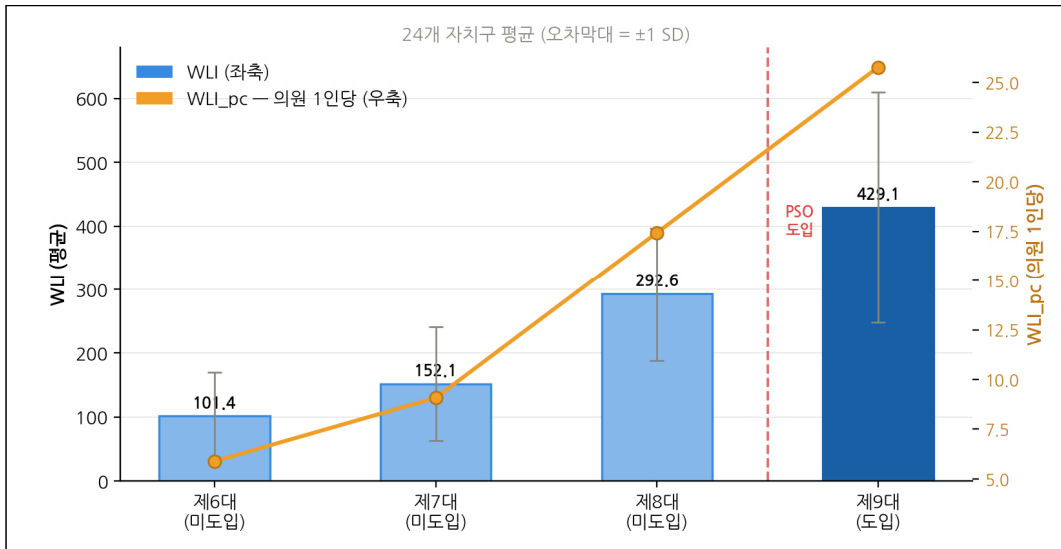
먼저, WLI의 경우 제6대 평균 101.4(SD=68.1)에서 제7대 152.1(SD=88.7), 제8대 292.6(SD=104.1)으로 증가하였으며, 정책지원관 제도가 도입된 제9대에는 429.1(SD=181.1)로 전대 대비 약 136.5건(46.6%) 상승하였다. WLI_pc(1인당 입법성과지수) 역시 제6대 5.89에서 제9대 25.77로 4.4배 증가하여, 의원 정수를 통제한 후에도 입법 생산성이 현저히 향상되었음을 알 수 있다. 제7대 대비 제8대의 의원발의 전체 건수가 급증하기는 하였으나, 정책지원관 제도가 도입된 제9대의 전체 건수가 제8대의 전체 건수를 상회하고, 제9대의 제정 건수 역시 전체 건수 대비 비율이 44.2%로 제8대의 27.7%를 상회한다는 점에서 정책지원관 제도 도입 이후 의원 발의 입법 생산성 향상을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 대수별 의원발의 조례 기술통계

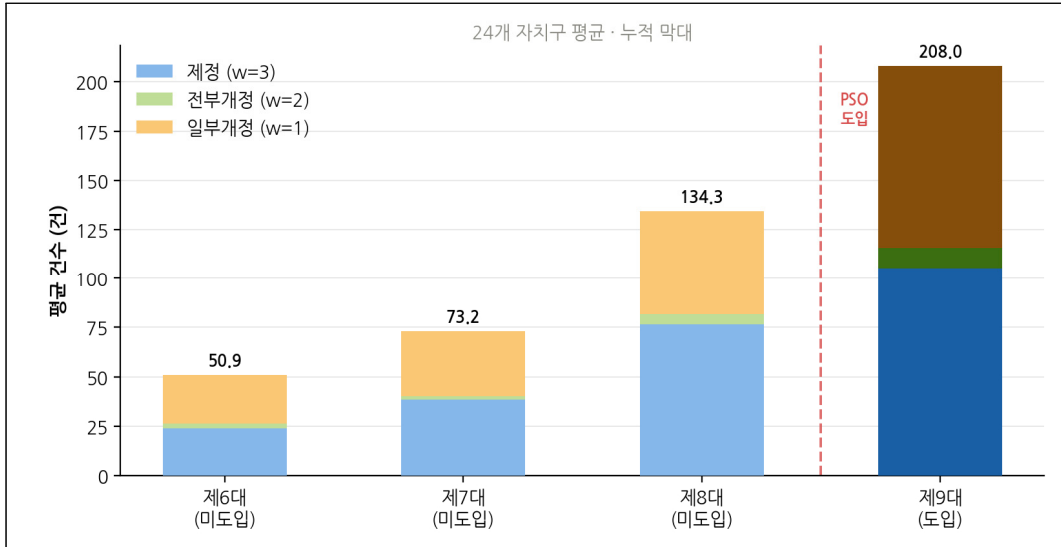
변수	제6대 (미도입)	제7대 (미도입)	제8대 (미도입)	제9대 (도입)
의원발의 제정(건)	24.1(15.8)	38.5(21.7)	76.5(27.7)	105.2(44.2)
의원발의 전부개정(건)	2.4(3.2)	1.8(2.4)	5.3(4.5)	10.6(7.5)
의원발의 일부개정(건)	24.4(22.2)	32.9(27.7)	52.5(25.7)	92.2(49.1)
의원발의 합계(건)	50.8(36.7)	73.2(46.4)	134.3(49.2)	208.0(92.3)
WLI	101.4(68.1)	152.1(88.7)	292.6(104.1)	429.1(181.1)
WLI_pc(1인당)	5.89(3.82)	9.08(5.32)	17.43(6.69)	25.77(14.26)

다음으로, 조례 유형별 증가 양상을 살펴보면, 제정 조례는 제6~8대 평균 46.4건에서 제9대 105.2건으로 127.0% 증가하였으며, 전부개정은 3.2건에서 10.6건으로 234.2%, 일부개정은 36.6건에서 92.2건으로 152.1% 증가하였다. 이러한 결과는 단순 수량 증가에 그치지 않고 제정과 전부개정 중심의 질적 향상이 동반되고 있음을 시사한다. 이상의 결과를 종합하면, 정책지원관 제도 도입 이후 서울시 24개 자치구의회 의 입법 성과가 전 유형에 걸쳐 유의미하게 향상되었음이 확인된다.

〈그림 1〉 대수별 WLI 및 WLI_pc 추이(24개 자치구의회 평균, 오차막대=±1 SD)



〈그림 2〉 대수별 의원발의 조례 유형별 건수 변화



2. 패널 고정효과 모형(TWFE) 분석 결과

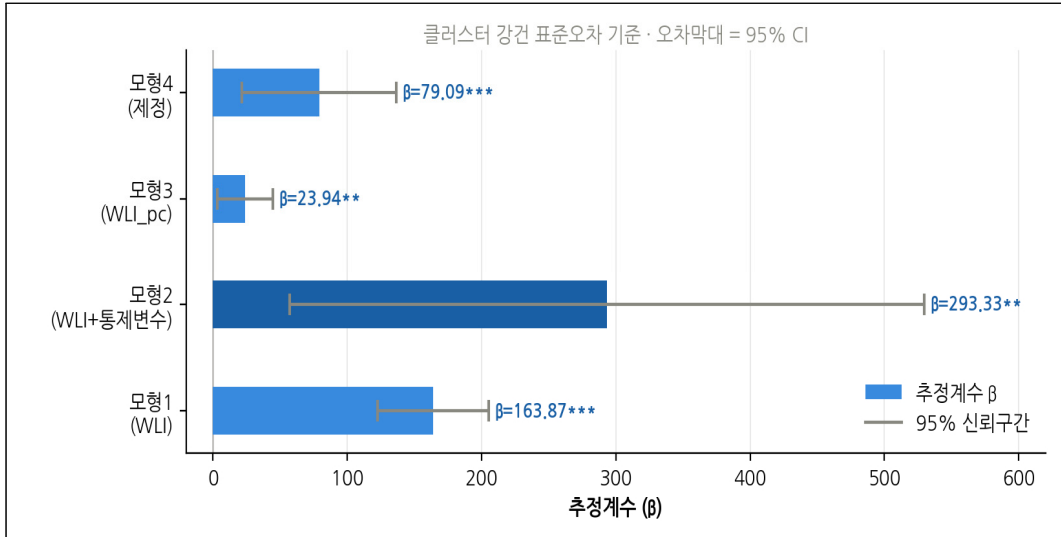
양방향 고정효과 모형의 추정 결과는〈표 2〉, 〈그림 3〉에 제시된 바와 같다.

〈표 2〉 패널 고정효과 모형 추정 결과(클러스터 강건 표준오차)

독립변수	모형1 (WLI)	모형2 (WLI)	모형3 (WLI_pc)	모형4 (제정)
정책지원관 도입(Treat_post)	163.87***	293.33**	23.94**	79.09***
정책지원관 배치수(PSO)	-	-0.126	-0.005	0.028
다수당 의석점유율	-	0.033	0.151	-0.014
재정자립도	-	14.678**	0.879	3.611
인구	-	365.25	35.12	68.43
다선비율	-	-1.194	-0.098	-0.287
N	96	96	96	96
R ²	0.795	0.817	0.841	0.812
자치구의회 고정효과	○	○	○	○
의회 대수 고정효과	○	○	○	○

*p<.1, **p<.05, ***p<.001

〈그림 3〉 TWFE 모형별 Treat_post 추정계수



분석 결과, 모형1에서 정책지원관 도입 더미(Treat_post)의 추정계수는 $\beta = 163.87(p < .001)$ 로 통계적으로 유의한 정(+)의 효과가 확인되었다. 이는 자치구의회 고정효과와 의회 대수 고정효과를 통제한 후에도 정책지원관 제도 도입이 WLI를 평균 163.87점 향상시킨다는 것을 의미하며, 첫째 가설을 지지하는 결과이다. 통제변수를 투입한 모형2에서도 처치 더미의 계수는 $\beta = 293.33(p < .05)$ 으로 통계적 유의성이 유지되었으며, $R^2 = 0.817$ 로 분산의 상당 부분이 설명되었다.

한편, 정책지원관 배치 수(PSO수)의 계수는 모형2에서 $\beta = -0.126(p = .996)$ 으로 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 현재 시점에서 정책지원관 배치 수 자체가 입법성과지수에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 못하고 있다는 것을 의미한다. 즉 본 연구의 결과는 현재 시점이 정책지원관 제도 도입 초기라는 점을 감안하면 초기 단계에서 서울시 자치구의회의 사무국(과) 내에서 정책지원관의 배치 구조, 운영 방식, 전문성 고려 등 제도 활용 측면에서 한계가 발생할 수 있다는 가능성을 배제할 수 없음을 시사한다. 재정자립도의 경우 모형2에서 $\beta = 14.68(p < .05)$ 의 정(+)의 효과가 확인되어, 재정 여건이 양호할수록 의원발의 조례WLI가 높아지는 경향이 나타났다. 모형3(WLI_pc)에서도 처치 더미가 $\beta = 23.94(p < .05)$ 로 유의하였으며, 모형4(제정 건수) 역시 $\beta = 79.09(p < .001)$ 로 통계적 유의성이 확인되어 결과의 강건성이 뒷받침된다.

3. 단절시계열 분석(ITS) 결과

단절시계열(Interrupted Time Series, ITS) 분석은 제도 도입 이전의 추세(time)를 추정하고, 도입 시점의 수준 변화(level change, D)와 도입 이후 추세 기울기의 변화(slope change, time_after)를 분리함으로써 정책 개입의 시계열적 효과를 인과추론에 가깝게 식별하는 방법이다. 본 연구에서는 의회 대수 단위 패널 데이터(제6~9대, 4개 시점, N=96)를 활용하였으며, 자치구의회 고정효과(α_i)를 통제한 다음의 모형을 추정하였다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{time} + \beta_2 \cdot D + \beta_3 \cdot \text{time_after} + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad \text{식(3)}$$

여기서 time은 대수 순서(1=제6대, ..., 4=제9대), D는 정책지원관 제도 도입 더미(제9대=1, 나머지=0), time_after는 도입 후 추가 기울기를 포착하는 상호작용항($D \times (\text{time}-3)$)이다. 분석 결과는〈표 3〉, 〈표 4〉, 〈그림 4〉, 〈그림 5〉, 〈그림 6〉, 〈그림 7〉에 제시된 바와 같다.

1) 전처리 기간의 입법 성과 추세

분석 결과, 전처리 추세를 나타내는 time 계수는 WLI 모형에서 $\beta=95.625(p<.001)$, WLI_pc 모형에서 $\beta=5.770(p<.001)$, 제정 모형에서 $\beta=26.208(p<.001)$, 합계 모형에서 $\beta=41.729(p<.001)$ 로, 4개 모형 모두 통계적으로 유의한 정(+)의 계수가 확인되었다. 이는 자치구의회 고정효과를 통제한 이후에도 의원발의 조례 입법 성과가 대수가 경과함에 따라 뚜렷하게 증가하는 경향이 있음을 시사한다.

다만, 집계 대수 평균만을 대상으로 한 단순 선형 추세 분석에서는 WLI 기울기가 $\beta=95.625(p=.169)$ 로 통계적 유의성을 충족하지 못하였다. 이는 전처리 시점이 3개 대수(제6~8대)에 불과하여 대수 집계 평균 기반 회귀의 자유도(df=1)가 매우 제한적인 데 기인하는 것으로 해석된다. 한편, 실제 대수별 평균 WLI는 제6대 101.38, 제7대 152.08, 제8대 292.62로, 제7대에서 제8대 사이의 증가폭(+140.54)이 특히 두드러지게 나타났다.

2) 수준 변화 및 추세 변화: 도입 시점의 단절 효과

정책지원관 제도 도입 시점의 입법 수준 변화(D)를 나타내는 계수는 WLI 모형에서 $\beta=27.924(p=.115)$, WLI_pc 모형에서 $\beta=1.716(p=.199)$, 제정 모형에서 $\beta=3.229(p=.488)$ 로, 이들 세 모형에서는 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 반면, 합계 건수 모형에서는 D의

계수가 $\beta=19.236(p=.024)$ 으로 유의수준 5%에서 유의한 것으로 나타나, 의원발의 조례의 총 발의 건수 차원에서는 제도 도입 시점의 수준 변화가 통계적으로 확인되었다.

〈표 3〉 단절시계열 분석(ITS) 추정 결과

독립변수	모형1 WLI	모형2 WLI_pc	모형3 제정	모형3 합계
전처리 추세(time)	95.625*** (13.564) [69.040, 122.210]	5.770*** (1.026) [3.759, 7.780]	26.208*** (3.590) [19.173, 33.244]	41.729*** (6.484) [29.021, 54.437]
수준 변화(D)	27.924 (17.511) [-6.397, 62.244]	1.716 (1.324) [-0.880, 4.311]	3.229 (4.634) [-5.854, 12.312]	19.236** (8.370) [2.830, 35.642]
추세 변화(time_after)	27.924 (17.511) [-6.397, 62.244]	1.716 (1.324) [-0.880, 4.311]	3.229 (4.634) [-5.854, 12.312]	19.236** (8.370) [2.830, 35.642]
자치구의회 고정효과(α_i)	○	○	○	○
N	96	96	96	96
R ²	0.7840	0.7157	0.7552	0.7951
adj.R ²	0.7068	0.6142	0.6678	0.7219

주: * $p<.1$, ** $p<.05$, *** $p<.001$. 괄호 안은 표준오차(SE). 대괄호는95% 신뢰구간.

제도 도입 이후의 추세 기울기 변화를 나타내는 time_after 계수 역시 정책지원관 도입 시점의 입법 수준 변화와 동일한 추정값($\beta=27.924$, $p=.115$; 합계 $\beta=19.236$, $p=.024$)을 나타냈다. 이는 의회 대수 단위 패널에서 시점이 4개에 불과하여 D와 time_after가 사실상 동일한 식별 정보를 갖기 때문이다. 즉, 제9대라는 단일 후처리 시점에서 수준 변화와 추세 변화를 동시에 추정하는 데 내재적인 모형 제약이 존재함을 의미한다.

이러한 통계적 유의성의 한계는 대수 단위 ITS의 구조적 제약에서 비롯된다. Ramsay et al.(2003)은 ITS의 통계적 검정력을 충분히 확보하기 위해서는 최소 8~16개 이상의 시계열 시점이 필요하다고 제안하고 있는데, 본 연구에서 설정한 4개 대수 시점은 의회 대수의 간격이 4년 주기라는 특수성으로 인하여 이에 미치지 못하였다. 따라서 본 연구의 결과에서 나타난 통계적 유의성의 부재는 정책지원관 제도 도입 초기라는 구조적 제약에 기인한 결과라는 점을 의미하며, 제도 효과의 부재를 의미하는 것은 아니다. 즉, 본 연구의 결과에서 통계적 유의성 부재는 시점 수 제한에 따른 낮은 검정력의 결과로 해석하는 것이 합당하다고 사료된다.

3) 반사실 추정을 통한 실질적 효과 규모

ITS 모형의 전처리 추세($\beta_1=95.625$)를 제9대까지 연장하여 산출한 반사실(counterfactual) WLI는 388.25이다. 이에 비해 제9대의 실제 관측 평균 WLI는 429.12로, 그 차이는 +40.87로 나타났다. 이는 정책지원관 제도 도입이 없었다면 예상되는 WLI보다 실제 값이 평균 40.87 단위 높게 나타났음을 의미하며, 양방향 고정효과(TWFE) 모형의 처치 효과 추정치($\beta = 163.87 \sim 293.33$)와 방향성이 일치한다. WLI_pc 기준으로는 반사실 예측값 23.203 대비 실제 25.772로 +2.569의 처치 효과가 추정되었다.

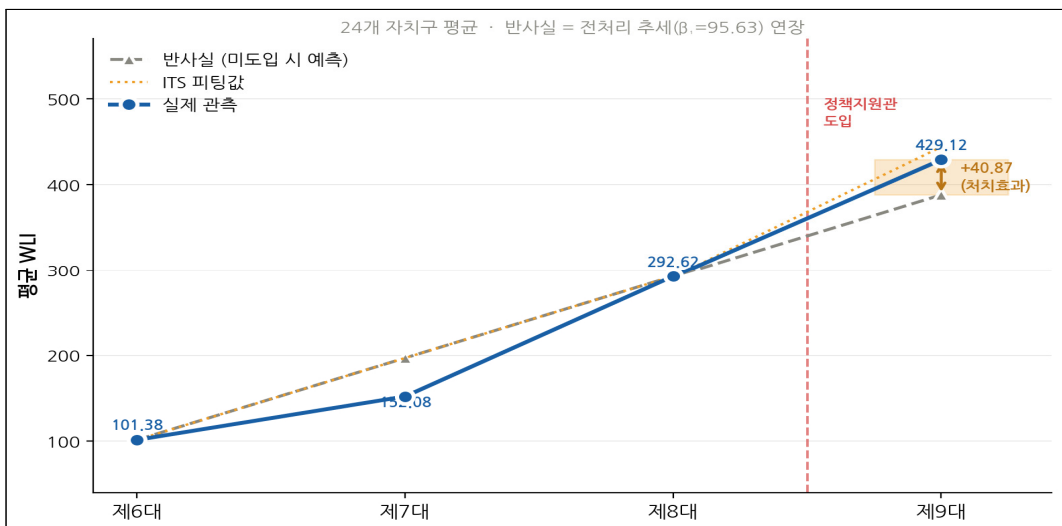
〈표 4〉 제9대 WLI 실제값·반사실·처치 효과 비교

대수	WLI 실제	WLI 반사실1)	WLI_pc 실제	제정 실제(건)	합계 실제(건)
제6대(미도입)	101.38	101.38	5.893	24.08	50.83
제7대(미도입)	152.08	197.00	9.077	38.54	73.21
제8대(미도입)	292.62	292.63	17.432	76.50	134.29
제9대(도입 후)	429.12	388.25	25.772	105.25	208.04
처치 효과2)	+40.87	-	+2.569	-	-

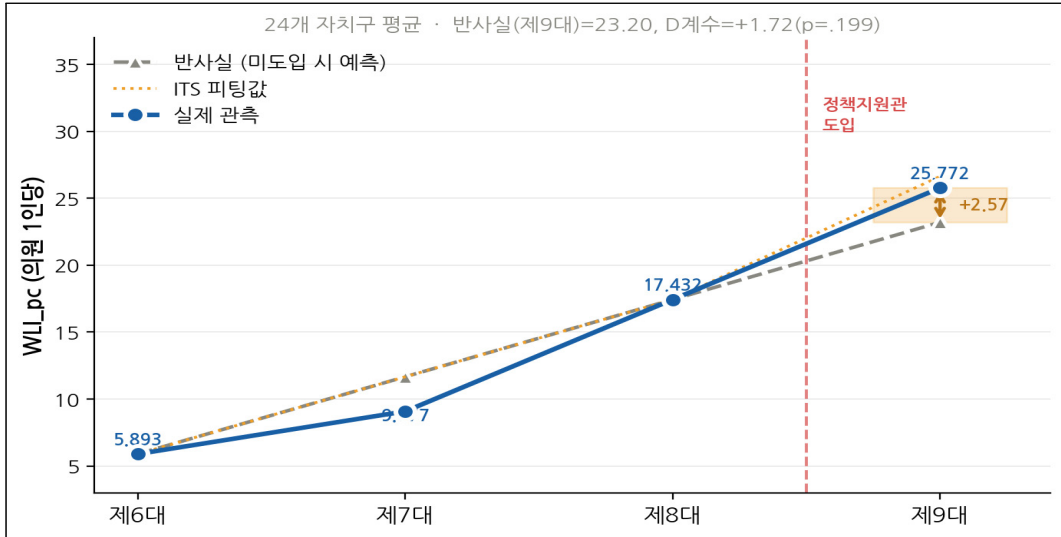
주: 1) 반사실= $\beta_0 + \beta_1 \times \text{time}$ (D=0, time_after=0 가정). 제6·8대 반사실은 피팅값이며 제7대는 대수 평균과 차이가 있음.

2) 처치 효과= 실제 관측값- 반사실 예측값(제9대 기준). WLI_pc 반사실: 23.203, 처치 효과: +2.569

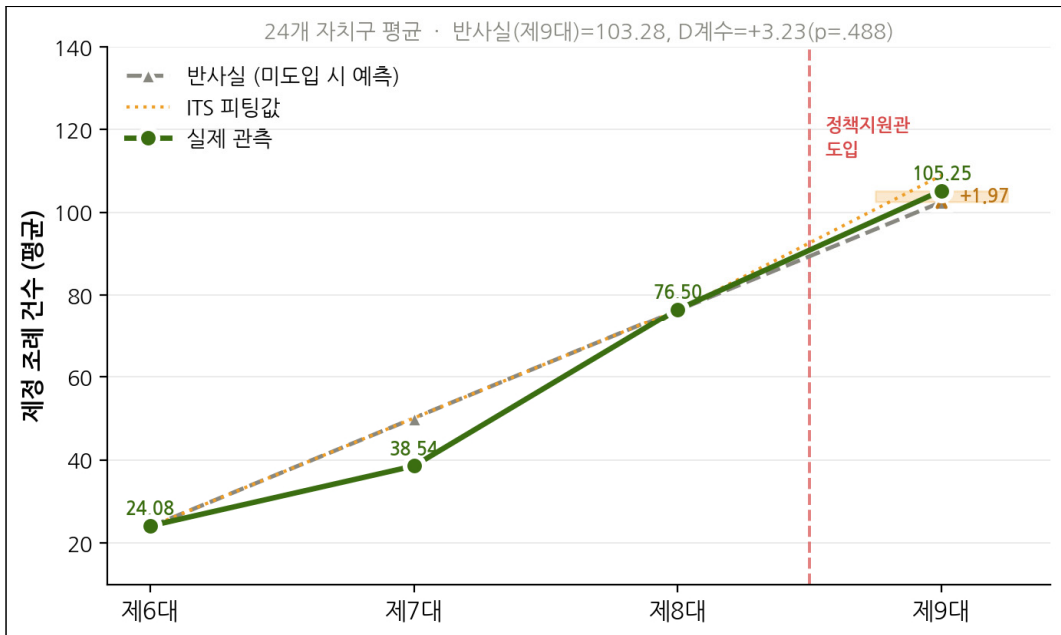
〈그림 4〉 ITS_WLI추이



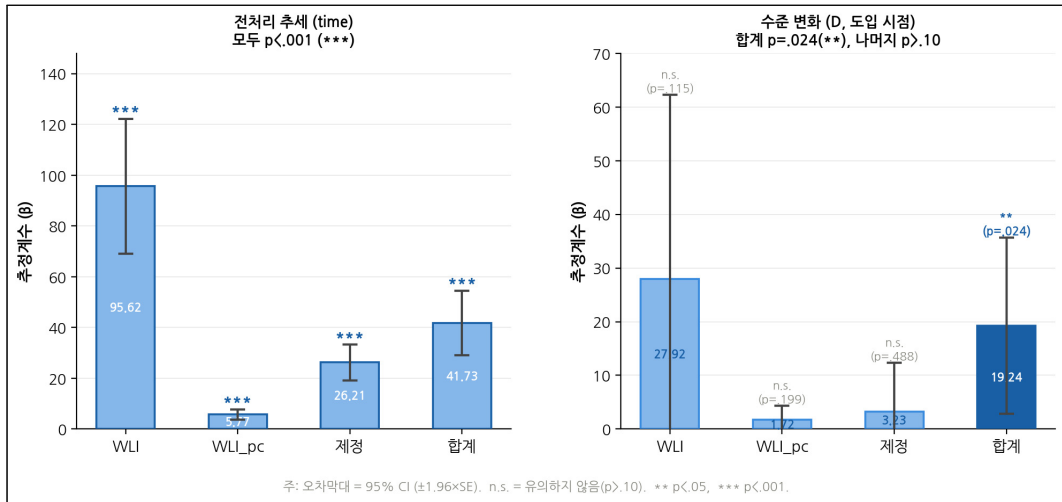
〈그림 5〉 ITS_WLI_pc



〈그림 6〉 ITS_제정 건수



〈그림 7〉 ITS_계수 비교



4) 가설 검증 및 소결

이상의 결과를 종합하면, 다섯째 가설은 부분적으로 지지된다. 전처리 기간의 추세는 자치구의회 고정효과 통제 후 패널 모형에서는 통계적으로 유의하나($p<.001$), 집계 대수 평균 기반의 순수 추세 검정에서는 유의하지 않아($p=.169$) 다섯째 가설의 전반부 예측("정책지원관 제도 도입 전 WLI 추세는 완만하게 증가")과 다소 상충하는 결과가 나타났다. 수준 변화(D)와 추세 변화(time_after)의 유의성은 합계 건수 모형에서만 확인되고($p=.024$), WLI·WLI_pc·제정 모형에서는 통계적 유의성에 이르지 못하였다.

그러나 반사실 비교에서 제도 도입 이후 WLI가 미도입 예측치 대비 +40.87 단위 높게 나타난 점, 그리고 TWFE 모형에서 제도 도입의 주효과($\beta_1=163.87\sim 293.33$, $p<.05\sim .001$)가 강건하게 유의한 점을 함께 고려하면, 의회 대수 단위 ITS의 낮은 검정력에도 불구하고 제도 도입의 방향적 효과는 일관되게 확인된다. 이러한 결과는 정책지원관 제도가 입법 성과를 향상시킨다는 이론적 논거를 지지하며, 향후 연도 단위 데이터를 활용한 보다 정밀한 ITS 분석이 후속 연구로 수행될 필요가 있음을 시사한다.

이상의 결과를 종합하면, 단절시계열 분석은 통계적 검정력의 한계에도 불구하고 정책지원관 제도 도입의 실질적 입법 성과 향상 효과를 반사실 비교를 통해 간접적으로 뒷받침하며, TWFE 모형과 상호 보완적인 증거를 제공하는 것으로 확인된다.

3. 이질적 처치 효과 분석 결과

재정자립도 집단별 이질적 처치 효과 분석 결과는<표 5>에 제시된 바와 같다.

<표 5> 재정자립도 집단별 정책지원관 도입 효과 비교(WLI 기준)

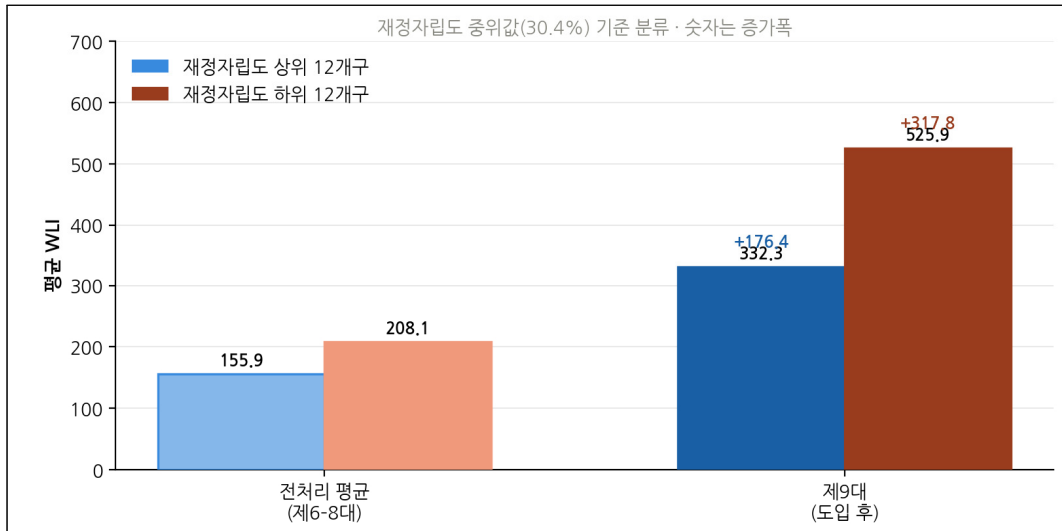
구분	전처리 평균(제6-8대)	후처리 평균(제9대)	증가량	비고
전체 24개 자치구의회	182.0	429.1	+247.1	재정자립도 무관
재정 상위 12개 의회	155.9	332.3	+176.4	교호작용 계수-152.8**
재정 하위 12개 의회	208.1	525.9	+317.8	기준 집단(더 큰 효과)
PSO수↑의회(9명 이상)	193.5	398.2	+204.7	r(PSO수, WLI)=0.120

*p<.1, **p<.05, ***p<.001

분석 결과, 재정자립도 하위 12개 자치구의회의 WLI 증가폭(+317.8)이 상위 12개 자치구의회(+176.4)보다 약1.8배 크게 나타났으며, 교호작용 항(재정상위×처치)의 계수는 $\beta = -152.8(p<.05)$ 로 통계적으로 유의하였다. 이는 정책지원관 제도의 효과가 재정 취약 자치구의회에서 상대적으로 더 크게 발현되는 역선택적(countercyclical) 양상임을 시사하며, 넷째 가설의 예측 방향과는 반대의 결과이다. 이를 종합하면, 정책지원관 제도는 기존에 입법 지원 자원이 부족했던 재정 취약 자치구의회에서 정보비대칭 완화 효과가 더 강력하게 작동하는 것으로 해석된다.

한편, 셋째 가설 검증과 관련하여 제9대 정책지원관 배치 수와 WLI 간 상관계수는 $r=0.120(p=.580)$ 으로 유의하지 않았다. 다만 WLI_pc와의 상관은 $r=-0.300$ 으로 음(-)의 방향을 보여, 정책지원관 배치 수가 많은 자치구의회일수록 의원 1인당 입법성과지수는 오히려 낮게 나타나는 경향이 확인되었다. 이는 의원 정수가 많은 대규모 자치구의회에 정책지원관이 더 많이 배치되는 구조적 효과에 기인하는 것으로 볼 수 있으며, 셋째 가설은 지지 되지 않는 것으로 판단된다.

〈그림 8〉 재정자립도 집단별 WLI 변화 비교



V. 결론 및 함의

본 연구는 정책지원관 제도의 도입과 입법성과지수(WLI) 간의 인과적 관계를 서울특별시 24개 자치구의회의 4개 대수 균형 패널 데이터로 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, TWFE 모형 분석에서 정책지원관 제도 도입이 WLI를 통계적으로 유의하게 향상시킨 것으로 나타났다($\beta=163.87\sim 293.33$, $p<.05\sim .001$). 이는 자치구의회별 고유 특성과 시간적 추세를 통제한 후에도 제도 도입의 순효과가 유의함을 의미하며, 첫째 가설을 강력히 지지한다. 둘째, 조례 유형별 증가율 분석에서 전부개정 조례의 증가율(+234.2%)이 가장 높게 나타났다으며, 이는 단순 문구 수정을 넘어선 포괄적 입법 활동이 확대되었음을 시사하여 둘째 가설을 부분적으로 지지한다. 셋째, 재정자립도 하위 자치구의회에서 정책지원관 제도의 WLI 향상 효과가 더 크게 나타나(넷째 가설 기각), 제도가 입법 역량의 지역 간 격차 완화에 기여하고 있음이 확인되었다.

이론적 함의 관점에서 본 연구는 기존의 정책지원관 연구가 다루지 않은 입법 성과에 대한 효과를 준실험 설계로 최초로 실증 규명하였다는 점에서 학술적 기여가 있다. 이러한 결과는 정보비대칭 이론에서 주장하는 집행기관 우위의 정보 비대칭 상황을 정책지원관을 통해 완화

된다는 긍정적인 결과이며, 선행 연구들이 보고한 지원 인력의 긍정적 역할과도 궤를 같이하며(김용석 외, 2023; 이관행 외, 2023; 백지현, 2024), 재정 취약 의회에서의 역선택적 효과는 기존 이론이 간과한 새로운 발견으로 이론적 논의의 지평을 확장한다.

정책적 함의 관점에서는 분석 결과를 토대로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 정책지원관 정원의 확대가 필요하다. 현행 의원 정수의 2분의 1 범위로 한정된 배치 기준을 의원 정수의 1배 범위로 확대함으로써 의원 1인당 전속 지원 체계를 구축할 필요가 있다. 둘째, 재정 취약 자치구의회에 대한 우선 지원 방안을 마련해야 한다. 이질적 처치 효과 분석 결과는 정책지원관 제도가 입법 역량 격차 완화 도구로 기능할 수 있음을 실증하였으며, 이에 재정 여건이 취약한 자치구의회에 정책지원관 인건비 국고보조 또는 광역 차원의 인력 풀 지원제도를 도입하는 방안이 검토될 필요가 있다. 셋째, 정책지원관의 직무 전문성 강화를 위한 전문 교육 운영 및 교육 시스템 고도화가 요구된다.

다만 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 분석 시점의 제한으로 제9대 데이터가 임기 만료 전 데이터(2026.3.31. 기준)에 기반하여 추정에 일정한 측정 오차가 존재할 수 있다. 둘째, 대수 단위(N=4)의 제한으로 단절시계열 분석의 통계적 검정력이 충분하지 않다. 이와 관련하여, 데이터의 수집 및 분석 시점이 정책지원관 제도가 도입된 초기(1기)라는 점에서 Ramsay et al.(2003)이 제시한 최소 기준인 단위(N=8)를 충족하지 못하였다는 한계가 있었다. 이 부분에 대한 통계적 검정은 향후 정책지원관 제도가 정착하는 시기(2기 이후)의 지속적인 데이터 분석을 통해 진행할 필요성이 제기된다. 셋째, 본 연구는 홈페이지 내 공개된 조례 발의 현황 파악이 어려운 관계로 자료 수집 대상에서 종로구의회를 제외함으로써 서울시 25개 자치구의회 전수 분석 결과와 차이가 있을 수 있으며, 서울시 24개 자치구로 연구 대상을 한정하여 전국 단위로 일반화하기에는 다소 무리가 있다. 넷째, 정책지원관 미도입 시기인 제8대의 경우 제7대 대비 의원발의 조례 건수가 급증하였는데, 이와 관련하여 의원 평균 연령 감소나 정당의 공천 기준의 변화 등과 같은 조례 건수 증가 요인의 가능성에 대한 실증이 어려웠고, 정책지원관 배치 수가 WLI에 영향을 미치지 못하는 요인에 대한 실증이 어려웠다는 한계가 있다.

이에 본 연구의 한계를 종합한 결과, 후속 연구에서는 제9대 임기 만료 이후의 완전한 데이터를 활용한 재분석과, 연도 단위 패널 구축을 통한 보다 정교한 단절시계열 분석, 정책지원관 제도 정착기를 거치면서 단절시계열 분석 최소 단위를 충족하는 시기의 분석, 그리고 제8대 의원 발의 조례 건수 급증 사유 및 정책지원관 배치 수와 관련한 제도 운영 측면에 대한 분석이 적절하게 진행되기를 제언한다. 또한 WLI 가중치 부여의 선행연구가 전무한 관계로 균등 등간격 가중치를 부여하였는데 후속 연구에서는 WLI 가중치 산정 기준을 마련할 필요성이 있다. 본 연구의 결과는 향후 정책지원관 제도의 효과 평가와 제도 개선 방향 수립에 중요한 기초 자료가 될 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 강상원·최병대. (2010). 지방의회 의정활동 활성화 방안에 대한 비교 연구: 지방의원과 공무원의 인식 차이를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 22(1), 5-27.
- 강현철. (2021) 지방의회 자치입법권 확립을 위한 조례입법평가에 관한 연구, 『유럽헌법연구』, 36, 455-489.
- 고경훈. (2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 26(3), 1-23.
- 금창호·강신일. (2014). 지방의원의 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 21(2), 369-387.
- 김경일·김정도. (2025). 의정활동 성과를 통해 본 정책지원관 도입의 제도적 효과: 경상북도의회를 중심으로. 『대한정치학회보』, 33(1), 101-126.
- 김영수. (2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(1), 185-207.
- 김용석·김태영. (2023). 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석. 『한국지방행정학보』, 20(3), 1-26.
- 나라살림연구소. (2024). 「조례 입법현황 분석 및 제언: 2018년부터 2023년까지」. 나라살림연구소.
- 남윤민. (2022). 지방의회 입법 활동과 지방정부의 구조와 경쟁: 2008~ 2020년 17개 광역의회 패널데이터 분석. 『의정논총』, 17(2), 123-149.
- 류춘호. (2017). 지방의회의 전문위원제도와 정책보좌관제 도입에 관한 연구. 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 1-39.
- 박성운·김두래. (2023). 한국 정책형성 과정에서 행정기관과 의회의 상호작용: 행정부 법안에 대한 입법 결정 분석. 『행정논총』, 41-71.
- 배응환. (2010). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력-지방정책과정을 중심으로. 『한국행정연구』, 18(4), 171-194.
- 백지현. (2024). 「정책지원관 운용효과에 관한 연구: 인천 내 지방의회 사례를 대상으로」. 인하대학교 대학원 석사학위논문.
- 손경희. (2023). 지방의회 정책지원관제도 개선방안에 관한 연구. 『한국지방자치연구』, 25(3), 41-64.
- 송현호·김경화·김민한. (2023). 지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구: 델파이 조사와 계층화 분석법을 중심으로. 『지방정부연구』, 27(3), 109-134.
- 안성수·정세영. (2021). 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안: 경상남도의회를 중심으로. 『정책개발연구』, 21(1), 193-217.
- 윤정우·하병규. (2024). 지방의회 정책지원 전문인력의 운영 실태분석과 개선방안에 관한 연구: 광역의회 정책지원관을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 36(1), 35-56.

- 이관행·권경선. (2023). 「자치입법역량 강화를 위한 지방의회 지원제도에 관한 연구」. 한국법제연구원 자치법제연구 23-22-④.
- 이병헌. (2023). 지방의회 정책지원 전문인력 인사관리 쟁점과 개선방안. 「한국자치행정학보」, 37(2), 43-62.
- 이승철. (2019). 지방의회 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 전문성 강화를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 33(4), 209-231.
- 이재필. (2014). 경상북도의회 정책보좌기능 강화를 위한 시론적 연구. 「대구경북연구」, 13(1), 133-157.
- 이정진·하혜영. (2011). 「지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제」. 국회입법조사처 이슈와 논점, 267.
- 이정훈·김진윤. (2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로. 「대한정치학회보」, 17(3), 215-241.
- 전영욱. (2024). 지방의회 정책지원관제도의 운영실태 분석: 지방의회 자치법규를 중심으로. 「한국 지방자치연구」, 26(2), 92-112.
- 전지수. (2023). 정책지원관의 업무 범위와 정치적 중립성에 관한 입법적 과제. 「입법학연구」, 20(2), 89-115.
- 지충남·지병문·선봉규. (2011). 지방의회의 의정활동에 대한 평가-광주광역시 5개 구의회를 중심으로. 「의정논총」, 6(1), 135-169.
- 차지현·주상현·이남희. (2022). 지방의회 의정활동 분석과 발전 방안 연구. 「한국자치행정학보」, 36(4), 295-321.
- 하혜영. (2018). 「지방의회의 의정지원 강화방안: 직원인사관 및 정책지원인력을 중심으로」. 국회입법조사처 현안분석, 5.
- 허훈·윤왕희. (2025). 지방의회 정책지원관 제도의 성격에 관한 고찰: 국회 조직 구조와의 비교를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 35(4), 1-23.
- 홍상우·김동욱·이대웅. (2025). 정책지원관 제도의 구조적 문제와 개선방안에 관한 연구: 의미연결망분석을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 37(1), 237-265.
- 홍상우·이대웅·김동욱. (2023). 지방자치법 전부개정에 따라 신설된 정책지원관 제도의 효과 제고를 위한 연구: 조직몰입을 중심으로. 「지방행정연구」, 37(4), 99-130.
- 황병학. (2014). 「지방의회 의정활동기능의 실태와 강화 방안: 김천시의회를 중심으로」. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- Arrow, K. J. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, 53(5), 941-973.
- Hammond, T. H. (1986). Agenda control, organizational structure, and bureaucratic politics. *American Journal of Political Science*, 30(2), 379-420.

- Lommel, A., Gladkoff, S., Melby, A. K., Wright, S. E., Strandvik, I., Gasova, K., ... & Nenadic, G. (2024, September). The multi-range theory of translation quality measurement: MQM scoring models and statistical quality control. In Proceedings of the 16th Conference of the Association for Machine Translation in the Americas (Volume 2: Presentations) (pp. 75-94).
- Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine-Atherton, NEW York, Routledge.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York: Harper & Row.
- Ramsay, C. R., Matowe, L., Grilli, R., Grimshaw, J. M., & Thomas, R. E. (2003). Interrupted time series designs in health technology assessment. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 19(4), 613-623.
- Stiglitz, J. E. (1975). The theory of "screening," education, and the distribution of income. *American Economic Review*, 65(3), 283-300.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Wooldridge, J. M. (2021). Two-way fixed effects, the two-way Mundlak regression, and difference-in-differences estimators.. *Empirical Economics*, 69(5), 2545-2587.

이 원 재: 서울시립대학교 대학원 도시사회학과에서 박사학위를 받았으며, 현재 구로구의회에서 정책지원관으로 재직 중이다. 본업과 관련한 지방의회와 선거제도 및 사회 전반의 다양한 불평등에 관심이 많으며, 지방의회, 선거제도 및 계층 간 불평등의 원인 및 완화 방안을 주요 연구 주제로 삼고 관련 연구에 매진하고 있다(blade9wj@naver.com).

