

지방의회 청원제도를 바라보는 시민 인식에 관한 연구: 기대효과와 영향요인을 중심으로

임 정 빈*
유 수 동**

국문요약

공공부문에서의 공정성, 책임성, 투명성이 강조되면서 입법과정에 대한 시민참여를 보장하는 제도적 통로인 청원제도에 대한 기대가 높아지고 있는 상황이다. 지방의회의 주민대표기능과 주민주권 강화를 위해서는 지방의회 청원제도가 활성화되어야 한다. 지방의회 청원제도의 목적 달성과 활성화를 위해서는 제도를 바라보는 시민들의 인식이 중요하다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 청원의 제도적 기능과 운영적 측면을 종합적으로 고려하여 시민 인식을 중심으로 지방의회 청원제도의 기대효과에 관한 영향요인을 규명하고, 제도 활성화를 위한 정책적 함의들을 도출하고자 한다. 분석 결과, 청원제도와 공정성, 제도적 필요성에 대한 인식은 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구 결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하면 첫째, 지방의회 청원제도에 대한 주민 인식도 제고가 필요하며 지방의회 청원제도의 효용성을 발굴해야한다. 둘째, 지방의회 청원제도의 개편 및 전자 청원제도의 도입이 필요하다. 셋째, 청원제도의 효과적인 운용을 위한 지방의회의원의 인식 제고 및 역량강화가 필요하다.

주제어: 청원제도, 지방의회, 기대효과, 영향요인, 시민 인식

I. 서론

현대사회는 구조적·기능적으로 다양화·전문화·복잡화되고 있어 사회문제 해결을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 구분되어야 한다. 특히, 지역 실정에 보다 적합한 정책과 행정서비스 수요의 충족을 위해서는 지방자치가 매우 중요할 수밖에 없다. 지방자치는 지역적인 특수성에 기반하여 주민의 대표에 의한, 그리고 주민을 위한 지역적 사무를 처리하는 것으로서 민주주의 원리에 기초한다. 이러한 지방자치에 있어 지방의회가 갖는 의의는 매우 크다. 지방의회는 지방자치의 실현을 위한 필수적인 기관으로, 지방자치단체의 유일한 입법기관이자 집행기관의 행정과정을 비판하고 감시하는 행정통제기관이다. 이에 주민대표기관, 의사결정기관, 행정통제기관으로서

* 제1저자

** 교신저자

의 역할이 지방의회에게 요구되고 있다. 또한 지방의회는 간접민주제에 있어 필수적인 기관이다. 지방자치단체의 의사결정과 지방자치 운영에 참여하는 권능을 가진 기관이며, 다수결 원리에 의한 협의체 기관의 성격을 갖고 있다. 지방자치시대에서 지방의회는 주민대표기능과 주민참여의 주요 통로를 고려해보면, 지방의회 역할의 중요성은 날로 높아지고 있다. 지방의회 역할과 책임 강화, 주민주권 강화를 위한 주요 방안 중의 하나로, 입법청원제도를 주목할 필요가 있다. 청원제도는 대의민주주의 원칙을 기본으로 직접민주주의 및 참여민주주의적인 요소를 강화한 제도이다. 입법의 본질적인 측면은 국민 의사 수렴을 통해 법규범을 정립한다는 점에 있으며, 지방의회 청원제도는 지역주민과 지방의회 간의 관계에서 중요한 의미를 지닌다. 즉, 청구권과 참정권, 기본권을 보장할 수 있고, 지역주민이 주도적으로 입법 내용을 제안할 수 있다는 점에서 입법과정에 대한 참여 요소를 강화하게 된다. 더불어 지방의회 기능 활성화에도 긍정적인 영향이 기대된다. 지방의회 청원제도는 지방의회는 지방자치단체에 대한 견제와 감시 기능뿐만 아니라, 각종 정책 및 입법 자료로 활용될 수 있는 기회를 제공한다. 특히, 청원 내용은 지역문제를 반영하고, 지방의회가 주민이 요구한 사항을 심의 및 처리함으로써 의회에 대한 주민의 기대효용을 증가시키게 된다. 최근 공공부문에서의 공정성과 책임성, 투명성이 강조됨에 따라 지방의회 청원제도의 역할과 기능이 중요해졌고, 이에 대한 지역주민의 관심 역시 더욱더 높아지게 될 것이다. 이러한 배경 하에서 2021년 「청원법」이 전부 개정되었고, 「청원법 시행령」이 최초로 제정되어 그동안 유명무실하였던 청원제도가 활성화되고 내실을 기할 수 있는 계기가 마련되었다. 더불어 2022년 1월 13일 「지방자치법」 전부개정법률이 시행되면서 지방정부 및 지방의회를 대상으로 한 청원 조항이 강화됨으로써 직접민주주의 강화를 통한 주민주권 의식과 제도화 제고를 기대할 수 있게 되었다.

그러나 지방의회 청원제도의 중요성에도 불구하고, 관련 연구들은 제한적으로 이루어져 왔다. 대부분의 선행연구는 청와대와 국회를 대상으로 하는 청원(가상준 외, 2019; 김지영·김상현, 2020; 윤형석, 2020)이나, 지방의회 의정활동 측면에서 청원 건수를 변수로 활용한 연구(권영주, 2009; 박태현 외, 2017; 윤혜진·박순중, 2019)가 주를 이루고 있으며, 지방의회 청원제도에 관해서는 실태분석 및 개선방안을 중심으로 연구가 진행되어 왔다(안성수·정세영, 2021; 황철규, 2005). 특히, 지방의회에 청원을 하게 되는 주체인 시민들의 인식에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 지방의회 청원제도 연구는 심층적인 연구결과들이 축적되지 못하면서 제도 활성화의 당위성에 대한 연구에 머물러 있는 것으로 판단된다. 이처럼 지방의회 청원제도에 관한 심도 있는 논의가 이루어지지 못한 상황에서, 전국 지방의회에서 청원제도가 운영되고 있는 실정이다.

이론적·경험적 측면에서 지방의회 청원제도는 국민의 청원권 보장, 대의민주주의 보완, 비정규적 권리구제, 소수자 보호 등에 기여할 것으로 기대된다. 그러나 「헌법」에서 보장하고 있는 청원권의 실제적인 효과를 파악하기 위해서는 청원제도를 바라보는 시민 인식을 살펴봐야 한다. 이는 청원제도 본연의 제도적 기능과 함께 운영적 측면을 종합적으로 고려할 필요가 있기 때문이다. 특히, 지방의회 역할의 권한과 책임 강화, 주민주권, 주민자치에 관한 다수의 규정들이 포함된 「지방자치법」 전부개정법률이 2022년 1월 13일 시행되면서 지방의정역량 강화와 주민주권 실현을 위한 방안으로 지방의회 청원제도가 갖는 의미는 크다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 '지방의회 청원

제도 활성화를 위한 영향요인은 무엇인가?’라는 연구문제를 설정하였으며, 이에 대한 실증적 분석을 하고자 한다. 이를 위해 시민들의 인식을 중심으로 지방의회 청원제도의 기대효과에 미치는 영향요인을 규명하고, 제도의 활성화와 실효성 확보를 위한 정책적인 제언을 제시하고자 한다.

II. 논의의 배경

1. 청원제도의 의의

청원(請願)은 정부기관에 대해 국민이 다양한 의견 및 요구 등을 개진하는 행위와 절차를 의미한다. 「헌법」에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가지며, 국가는 청원에 대하여 심사를 의무를 진다.”로 규정함으로써 국민의 청원권을 보장하고 있다(「헌법」 제26조). 「청원법」에서는 청원기관과 청원 사항을 규정하고 있는데, 국민이 청원을 제기할 수 있는 대상기관으로는 “국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회, 중앙행정기관과 그 소속기관, 지방자치단체와 그 소속기관, 기타 법령상 행정기관”으로 구분하고 있다(「청원법」 제4조). 청원 사항으로는 “피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영, 그 밖에 청원기관의 권한에 속하는 사항”을 규정하고 있다(「청원법」 제5조). 이처럼 청원은 국민의 청구권적인 기본권에 해당하는 것으로서 국민이 양식과 절차를 갖춰 국가기관과 지방자치단체에 제출한 청원에 대해 반드시 심사를 해야 하며, 그 심사 결과를 청원자인 국민에게 통지해야 하는 의무가 있다.

청원제도에 대한 보다 명확한 이해를 위해서는 청원과 진정의 차이를 살펴볼 필요가 있다. 청원과 진정은 지방의회가 지역주민과 소통하여 그 의견을 지방정부 정책결정에 반영할 수 있다는 점에서 대의제민주주의의 약점 보완과 직접민주주의의 실현을 구현하는 공통점을 지닌다. 그러나 지방의회에 제출하는 민원에 있어 청원과 진정은 차이가 존재한다(안성수·정세영, 2021). 일반적으로 진정은 지방정부 행정행위에 대해 권리 주장, 피해구제, 희망 사항 등을 요구하는 행위이며 탄원, 건의, 호소 등의 명칭을 붙이고 지방의원의 소개 없이 제출이 가능하다. 지방의회에 제출된 진정은 위원회와 본회의 심사 및 의결 대상이 아닌, 지방의회 진정서 처리규정에 의하여 행정적으로 처리된다. 반면, 청원은 지방의회 의원의 소개를 통해 청원서의 문서형식으로 제출해야 한다. 지방의회는 청원에 대한 수리와 심사 권한을 갖고 있으며, 청원의 접수, 심사, 처리 등에 관한 사항을 의회 규칙으로 규정하고 있다.

한편, 2021년 12월 23일 시행된 「청원법」 전부개정법률은 청원(대상)기관 구체화 및 적용범위 규정, 청원심의회, 온라인청원시스템, 공개청원 등의 조항 신설, 법률상 조항에 대한 하위법령 위임근거 신설 등이 이루어졌으며, 「청원법 시행령」이 최초로 제정되었다. 이처럼 국민의 청원권 행사의 편의를 도모하고, 청원 처리의 객관성과 공정성을 높이기 위한 제도적 기반이 마련된 것이다.¹⁾ 본 연구의 대상인 지방의회 청원제도에 관한 내용은 「지방자치법」에 규정되어 있다. 지방의

회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 하며, 청원서가 접수 되면 지방의회의 의장은 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 하게 된다(「지방자치법」 제85조, 제87조). 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송하며, 지방자치단체의 장은 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 지방의회에 보고하여야 한다(「지방자치법」 제88조). 이처럼 지방의회는 청원에 대한 수리와 심사 권한을 갖고 있으며, 청원의 접수, 심사, 처리 등에 관한 사항을 의회 규칙으로 규정하고 있다.

지방의회제도의 정비와 언론이 활성화되면서 지방의회 청원제도는 주민의 희망과 요구를 개선하는 주요 수단으로 주목을 받고 있다(김성배, 2017; 성낙인, 2020; 허영, 2019). 특히, 지방자치 확대 이후 주민들의 참여 욕구가 증대하면서 행정 권력에 의한 피해구제, 공무원의 비위 시정·처벌, 조례·규칙의 제·개정, 공공제도와 시설 운영 개선 등을 요구할 수 있는 주민청원의 중요성이 그 어느 때보다 높아졌다. 지방의회 청원제도는 지방자치단체에 대해 자유롭게 자신의 의사를 표현하는 행위라는 점에서 참정권적인 의의도 가지고 있으며(김성배, 2017; 윤혜진·박순중, 2019), 청원과정을 통해 지역주민과 지방의회가 직접적으로 접촉할 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

2. 지방의회 청원제도 운영 현황

청원권은 1689년 영국의 권리장전을 통해 최초로 공인된 이후, 대부분의 국가에서는 헌법상의 기본권으로 이를 보장하고 있다. 청원에 관한 국민의 권리를 헌법을 통해 명문화하고 있으며, 우리나라도 「제헌 헌법」에서부터 기본권으로서 청원권을 규정하고 있다. 이러한 점에서 지방의회 청원제도는 지방자치단체의 주민의 권리나 이익 침해에 대한 구제를 요구할 수 있는 청원권을 보장하는 제도이다. 청원은 청원자의 성명과 주소, 서명 날인하여 청원 취지와 이유를 구체적으로 명시하고 의원의 소개의견서를 첨부함으로써 이루어진다. 이와 같이 문서주의를 원칙으로 하고 있는 청원제도는 청원을 둘러싼 논쟁들을 최소화하고 청원의 정당성 및 신뢰성을 확보하기 위한 의미로 볼 수 있다. 즉, 청원 진행과정에 있어 합법성과 합목적성 보장을 위한 일종의 조치라 할 수 있다.

청원제도는 국민의 청원권을 보장하기 위해 「헌법」과 「청원법」, 「지방자치법」에 의해 제도화가 이루어졌으나, 실제 운영적인 측면에서는 많은 한계를 보이고 있다. 다음의 <표 1>은 지방의회(광역의회)의 청원 접수 현황을 정리한 것으로, 서울특별시의회와 인천광역시의회, 경기도의회, 제주특별자치도의회를 제외하면, 청원제도의 실효성에 대한 의문이 제기될 수 있다.

1) 다만, 국회와 지방의회에 대해서는 청원심의회 설치·운영, 온라인청원시스템, 공개청원, 이의신청 등을 적용하지 않고 있다.

〈표 1〉 지방의회 청원 접수 현황

(2022.04.30. 기준)

구분	2010.07 - 2014.06	2014.07 - 2018.06	2018.07 - 2022.06
서울특별시의회	66	84	53
부산광역시의회	2	1	1
대구광역시의회	-	-	5
인천광역시의회	36	28	13
광주광역시의회	-	-	-
대전광역시의회	-	1	-
울산광역시의회	-	-	-
세종특별자치시의회	-	-	1
경기도의회	24	23	11
강원도의회	-	-	-
충청북도의회	-	-	1
충청남도의회	-	-	-
전라북도의회	-	-	-
전라남도의회	-	-	-
경상북도의회	-	1	-
경상남도의회	-	-	-
제주특별자치도의회	29	88	83

주: 각 지방의회마다 대수가 상이하므로 년도로 구분.

출처: 각 지방의회 의안정보 시스템에서 자료 수집.

지방의회 청원접수에 대한 영향요인들은 다양하겠지만, 접수 현황을 통한 시사점으로는 청원 제도가 비교적 활성화되어 있는 지방자치단체는 제도가 지속적으로 기능하고 있다는 것이다. 서울특별시의회와 제주특별자치도의회 사례에서 이를 살펴볼 수 있는데, 청원제도를 통한 긍정적인 경험이 축적되면서 제도에 대한 신뢰성과 지역주민들의 효능감이 강화된 것에 기인하는 것으로 판단된다. 반면, 청원제도가 활성화되지 못하고 있는 이유는 지방의회와 지방의회의원에 대한 낮은 신뢰 수준과 부정적인 경험, 민원과 진정으로의 집중, 청원제도에 대한 홍보 및 이해의 부족, 지방의회의원들의 소극적인 제도 활용 등을 제시할 수 있을 것이다(남태우·유수동, 2016; 오수길, 2008).

또한 최근 들어 청원접수 건수가 감소하고 있는 모습을 보이고 있는데, 이는 청와대 국민청원제도의 영향인 것으로 판단된다. 청와대 국민청원제도에 대한 국민들의 높은 인지도와 이슈화가 될 수 있다는 경험을 통해 일종의 쓸림 현상이 나타나고 있기 때문이다(장우영, 2021). 이와 함께 청원과 진정의 양극화 현상도 고려해볼 수 있다. 진정은 의원의 소개 없이 지방자치단체 행정행위에 대한 권리 주장, 피해구제, 희망 사항 등을 요구할 수 있기 때문에, 절차의 편의성으로 인해 청원보다는 진정에 집중되는 현상이 오랫동안 지속되어 왔다(안성수·정세영, 2021).

그럼에도 불구하고, 지방의회 청원제도는 주민 의견수렴을 통해 민의를 전달하고 대의민주주의 체제를 보완할 수 있는 제도적 수단으로 활용되어야 한다. 지방의회는 주민대표기관으로서 지

역의 다양한 요구와 청원들이 유입되어 공론화될 수 있도록 노력해야 하며, 청원 처리과정을 통해 지역주민들을 만족시킬 수 있도록 청원제도를 활성화시킬 필요가 있다. 이에 지방의회 청원제도의 실효성 확보를 위한 제도 개선 및 운영방향에 대한 재검토가 요구된다 할 수 있다.

3. 선행연구 검토

지방의회 청원제도는 실질적인 청원권을 구현하고, 주민참여와 주민주권 강화를 위한 필수적인 제도라 할 수 있다. 이와 같은 측면에서 청원제도가 제 기능을 다하고 활성화되어야 한다는 당위성이 존재하는 것이다. 최근 입법 및 행정과정에 대한 국민들의 관심과 참여가 확대되고 있어 관련 법제도를 정비할 필요성이 높아지고 있다. 특히, 지방자치단체의 정책과 행정서비스, 입법 활동은 지역주민의 일상생활과 가장 밀접하기 때문에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 이에 대의민주주의 체제 안에서 주민 의사를 전달하고, 이러한 다양한 의사가 지방의회를 통해 각종 입법 현안들에 직접적으로 반영될 수 있도록 청원제도의 역할과 기능을 강화할 필요가 있다.

지방의회 청원제도에 관한 선행연구들은 다음과 같은 논의를 중심으로 진행되었다. 첫째, 지방의회 청원제도에 대한 시민들의 이해도와 관심이 저조하다(송광태, 2003; 안성수·정세영, 2021; 황철규, 2005). 지방의회에 접수되는 청원 건수 자체가 작고, 최근 들어 그 감소폭이 크다는 점에서도 확인할 수 있다. 이는 청원제도의 목적과 필요성, 절차 등에 대해 명확하게 인식하지 못하거나, 청원제도를 통한 정치적 효능감에 대한 기대 수준이 낮은 것에 기인한 것으로 판단된다. 더불어 청와대 국민청원제도, 국회 국민동의청원제도, 국민신문고, 진정, 민원 등 국민의 의견과 요구를 표출할 수 있는 통로가 다양하기 때문에 지방의회 청원제도에 대한 관심이 상대적으로 저조할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 그러나 지방의회 차원에서 청원제도가 갖는 의의는 지역주민들의 의사와 지역문제에 대한 이해도가 높고, 신속하고 책임 있는 반응을 기대할 수 있다는 것이다. 더불어 다른 청원제도와는 달리 조직화되지 않은 개인의 청원권을 보장한다는 점²⁾에서도 의의가 있다. 따라서 지방의회 청원제도의 활성화를 위해서는 시민을 대상으로 하는 홍보 및 교육 활동이 전제될 필요가 있다.

둘째, 공정성에 대한 사회적 관심이 높으며(김혁, 2015), 청원제도를 활용한 정치참여가 활발해지고 있다(김성배, 2017; 김지영·김상현, 2020). 최근 들어 정부와 공공기관의 책임성과 투명성이 더욱더 강조되고 있으며, 국민참여가 시대적인 아젠다로 주목받고 있다. 공무원의 부정·비리, 도덕적 해이, 책임감 부족에 대한 사례들이 중앙·지방정부 모두에서 발생하게 되면서 공정성에 대한 사회적 요구가 높아졌다. 정부정책과 입법과정에 대한 국민들의 관심과 직접적인 참여 의지가

2) 청와대 국민청원제도의 경우, 100명 이상 사전동의를 받은 청원은 청원 게시판에 공개되어 30일 간 동의 수가 20만명을 넘는 청원에 대해 정부 책임자가 반드시 답변하도록 되어 있다(<https://www1.president.go.kr/petitions>). 국회 국민동의청원제도는 청원서 등록일부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 국회의장은 청원서를 지체 없이 일반인에게 공개하며, 공개된 청원서는 공개된 날부터 30일 이내에 10만 명 이상의 동의를 받은 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 본다(국회청원심사규칙, 제2조의2 제2항 및 제3항).

높아지고 있으나, 완전한 직접민주주의의 구현이 현실적으로 불가능하다는 점에서 이러한 욕구를 대의민주주의의 틀 안에서 어떻게 제도화할 것인가가 중요한 문제로 대두되고 있다(가상준 외, 2019). 이러한 상황 속에서 국민의 다양한 의사가 직접적으로 반영될 수 있는 제도적 통로로서 청원제도가 조명받고 있다(윤형석, 2020). 기본적으로 청원제도는 국민의 요구를 정책 및 입법과정에 직접 전달하는 제도로서, 사회적·정치적으로 매우 중요한 기능을 수행한다. 청와대 국민청원과 국회 국민동의청원 등 전자청원 플랫폼을 중심으로 정치참여가 활발해지면서 청원제도의 역할과 기능에 대한 국민적 관심이 크다. 이처럼 정부 운영에 대한 국민들의 높은 기대 수준과 함께 정부와 공공기관이 책임행정을 구현할 수 있도록 청원제도가 갖는 의미가 그 어느 때보다도 중요해지고 있다.

셋째, 청원제도의 기능과 역할은 제한적이다(가상준 외, 2019; 황철규, 2005). 전자청원제도를 비롯해 국민이 정치 및 정책과정에 참여하는 빈도가 높아지고 있는 것은 세계적 흐름이다. 국민들의 다양한 의사표현 기회가 제도적으로 보장되고 확대되고 있으나, 청원제도는 제대로 활용되지 못하고 있다는 평가를 받고 있다(윤혜진·박순중, 2019). 청원제도가 가지는 긍정적인 기능과 역할은 인정되고 있으나, 실제 운영적 측면에서는 많은 한계가 드러나고 있다. 특히, 입법 청원제도는 절차상의 어려움과 의원들의 소극적인 대처로 인해 신속하고 책임 있는 반응을 기대하기가 어렵다는 점이 문제로 제기되기도 한다(가상준 외, 2019). 따라서 국민의 정치참여 욕구가 높아지고 있는 상황에서 국민의 의견이 위임된 대표자들에게 전달되고, 제도적·정책적 수요가 제대로 반영되기 위해서는 청원제도의 활성화를 통해 민의 수렴 기능을 강화해야 할 것이다.

넷째, 이론적·경험적으로 청원제도는 긍정적인 기능과 역할을 할 것으로 기대되지만, 현실에 있어서는 제도적인 문제점에 의해 제대로 기능하지 못하고 있다(윤혜진·박순중, 2019; 이성환, 2009; 지충남 외, 2011). 국민의 청원권은 「헌법」과 「청원법」, 「국회법」 등을 통해 보장되고 있으나, 국민들이 의원 소개와 문서를 통해 청원을 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니라 할 수 있다. 특히, 의원 소개가 없는 입법 청원을 금지하는 것은 국민의 기본권으로서 청원이 갖는 본질적 성격에 반하는 것이라는 의견이 있다(이성환, 2009). 또한 청원을 하더라도 국회는 청원에 대해 단순히 민원 해결이라는 인식으로 바라보는 경향이 있어 형식적으로 반응하여 국민 청원권 보장에 적극적인 모습을 보이지 않는다는 지적이 있다(도모연, 2015; 조승민, 2005). 따라서 청원제도를 바라보는 의원들의 인식을 개선할 필요가 있으며, 제도 활성화 측면에서 접근성을 높일 수 있는 방안을 모색하는 것이 요구된다.

마지막으로, 기존 청원제도가 갖는 한계를 개선하기 위해 온라인 청원제도의 활성화가 필요하다(가상준 외, 2019; 김주희·장혜영, 2018; 박원호 외, 2014). 온라인 청원제도는 주민의 저조한 정치 참여를 해소하고, 참여민주주의의 촉진을 위한 대안이 될 수 있다. 즉, 접근성의 다양화 및 용이성과 함께, 시스템 구축을 통해 청원사항에 대한 효과적인 관리가 가능하며, 결과적으로 제도 활성화에도 기여할 것으로 기대된다. 국회의 경우, 국회의원 소개를 필수요건으로 하는 기존의 국회 청원제도가 급변하고 있는 의정환경 속에서 국민들의 입법 수요에 대해 적극적으로 대응하지 못하고 있다는 지적을 반영하여 2019년 「국회법」 개정을 통해 국회 국민동의청원제도를 도입하

였다(최정인, 2020). 그러나 온라인 청원제도의 운영은 신중히 고려할 필요가 있다. 청와대 국민청원 운영사례를 보면, 정치세력 간의 적대적인 대결 공간으로의 변질, 여론 왜곡, 사실 조작 등 청원의 효용에 대한 논란이 증폭되고 있다(윤형석, 2020). 따라서 지방의회 차원에서 온라인 청원제도를 도입하고자 할 때, 기존 사례의 문제점과 한계 등을 면밀하게 검토하여 운영방향을 설계할 필요가 있다.

지방의회 청원제도의 필요성과 중요성에도 불구하고, 지방의회에서 접수 및 처리된 청원 건수가 많지 않아 관련 연구들은 활성화되지 못하고 있다. 청원제도에 관한 대부분의 연구들은 청와대 국민청원제도(김병록, 2019; 김성배, 2017; 김지영·김상현, 2020), 국회 청원제도(가상진 외, 2019; 손형섭, 2019; 윤형석, 2020)를 대상으로 진행되면서 지방의회 청원제도에 관한 관심은 상대적으로 낮은 실정이다. 또한 지방의회 청원제도를 주민참여의 방법과 수단으로 접근하거나(송광태, 2003; 오수길, 2008; 이성환, 2009), 의정활동 및 성과지표의 측정변수로 활용하는 연구(권영주, 2009; 박태현 외, 2017; 지충남 외, 2011)에 머물러 있어 지방의회 청원제도 자체에 대한 심도 있는 연구가 진행되지 않고 있다.

이론적 논의와 선행연구 검토를 통한 시사점은 지방의회 청원제도에 있어 가장 중요한 것은 시민들의 관심과 이해도를 높이고, 공정성과 투명성에 대한 요구를 제도적으로 수용할 수 있어야 하며, 청원제도의 제도적 기능이 활성화되어야 한다는 것이다. 지방의회 청원제도가 제 기능을 다하기 위해서는 이와 같은 요소들과 함께, 제도를 바라보는 시민들의 인식을 살펴보고 제도 개선에 반영해야 한다.

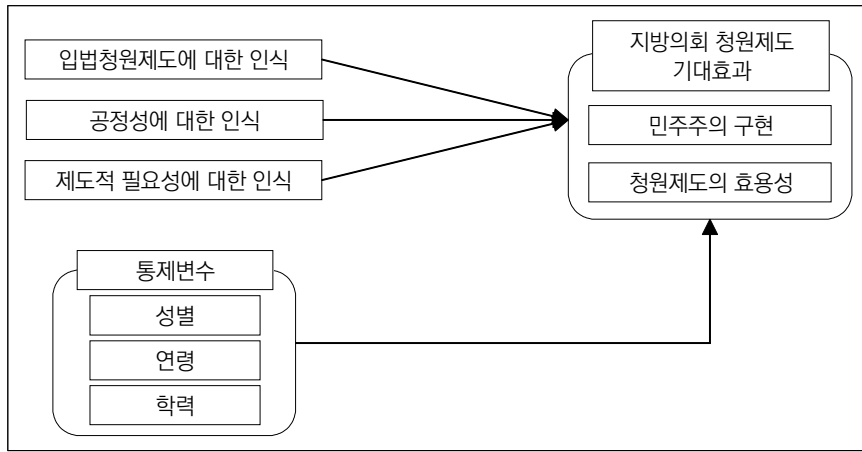
Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀 및 가설설정

1) 분석의 틀

청원제도에 관한 선행연구들은 실태분석 및 개선방안을 중심으로 연구가 진행되어 왔으며, 청원제도를 바라보는 시민들의 인식에 관한 연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 이에 본 연구에서는 지방의회의 역할 확대와 책임성 강화에 대한 사회적·시대적 기대가 높아지고 있다는 현실을 고려하여 시민들의 인식을 중심으로 분석모형을 설정하였다. 그동안 대부분의 지방의회는 「청원심사규칙」을 여러 차례 개정해오면서 청원 범위와 절차 등에 있어 제도적 개선을 이루어왔으나, 여전히 제도 활성화에 많은 한계를 보이고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방의회 청원제도를 바라보는 시민의 인식을 고려한 접근방법을 통해 제도 도입 목적 달성과 활성화를 위한 방안들을 모색하고자 한다. 그동안 청원제도의 개선방안과 운영방향 설계에 있어 고려되지 못했던 시민 인식을 통해 제도 활성화를 위한 다양한 영향요인들을 종합적으로 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2) 연구의 가설

본 연구는 시민들의 인식을 중심으로 지방의회 청원제도의 기대효과에 대한 영향요인들을 규명하고자 한다. 이를 위해 입법청원제도에 대한 인식, 공정성에 대한 인식, 제도적 필요성에 대한 인식 요인을 도출하였다. 우선적으로 본 연구의 종속변수인 청원제도의 기대효과에 대해 개념적으로 살펴볼 필요가 있다. 기대(expected effect)란 어떠한 행위나 노력이 특정한 결과로 이어질 것이라는 믿음 또는 신념을 의미한다(Vroom, 1964). 자신이 바라는 성과가 창출될 것이라고 믿는 정도로서 결과나 지향점에 대한 욕구가 반영되는 측면이 있다(유수동·임정빈, 2022). 청원제도와 같은 정치적 영역에 대한 시민의 관심과 기대, 직·간접적인 참여 등은 개인의 정치적 효능감과 밀접한 관련이 있다(Campbell et al., 1954). 개인의 효능감은 사고와 행동에 영향을 미치게 되고, 특정한 결과와 방향을 기대하게 된다(Bandura, 1986; 1997). 종합해보면, 기대효과는 특정 행동으로 인해 기대되는 결과를 얻을 수 있다는 개인의 사고와 믿음을 지속시키는데 중요한 역할을 한다는 것이다. 기대효과의 개념을 적용해보면, 지방의회 청원제도의 기대효과는 청원제도를 통해 시민들의 삶의 질 향상이나 민주주의 발전 등 더 나은 사회를 만들 수 있다는 신념이나 믿음으로 이해될 수 있다.

〈가설 1〉은 입법청원제도에 대한 인식 수준이 기대효과에 미치는 영향을 규명하기 위한 것이다. 청원제도의 목적은 대의민주주의의 보완, 권의 침해 구제, 제도적·사회적 개선을 위한 국민의 청원권을 보장하는 것이다. 청원은 국민이 국가기관에 대한 요구나 희망을 청구하는 것이며, 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다(「지방자치법」 제85조). 즉, 청원의 주체는 국민이며, 청원제도에 대한 관심과 이해가 전제되어야 청원이 접수될 수 있는 것이다. 따라서 청원제도에 대한 이해도에 따라 제도의 효용에 대한 인식 역시 차이가 발생할 수밖에 없다. 선행연구에서도 지방의회 청원제도에 대한 시민들의 이해와 관심이 부족하여 제도 활성화에 많은 한계가 있음을 지적하고 있다(가상준 외, 2019; 안성수·정세영, 2021; 윤혜진·

박순중, 2019). 이러한 논의를 종합해보면, 청원제도에 대한 시민들의 인식 수준은 청원제도에 갖는 기대효용에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

〈가설 1〉 입법청원제도에 대한 인식 수준이 높을수록 지방의회 청원제도의 기대효과는 높다고 인식할 것이다.

〈하위가설 1-1〉 입법청원제도에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도가 민주주의 구현에 도움이 될 것이라고 인식할 것이다.

〈하위가설 1-2〉 입법청원제도에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도의 효용성은 높다고 인식할 것이다.

〈가설 2〉는 공정성에 대한 인식 수준이 지방의회 청원제도의 기대효과에 미치는 영향을 검증하기 위한 것이다. 우리사회에서는 공정사회라는 말이 이슈가 되고 있으며(이재삼, 2012), 청원제도가 활성화되면 공정사회 구현에 기여할 수 있다(윤형석, 2020; 이우영, 2014). 공직사회에서의 부정부패가 언론에서 지속적으로 보도되고 있고, 이에 대한 시민들의 관심은 높은 상황이라 할 수 있다. 또한 청원제도는 피해 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구를 시민의 권리로서 보장하고 있다(「청원법」 제5조). 선행연구에서도 최근 들어, 공정성에 대한 인식을 기반으로 한 시민들의 정치참여가 활발해지고 있음을 주목하고 있다(김성배, 2017; 김지영·김상현, 2020; 김혁, 2015). 청원제도는 공정성에 대한 시민들의 참여 욕구를 제도적으로 보장하는 제도로서 그 필요성이 있다. 따라서 공정성에 대한 인식 수준에 따라 지방의회 청원제도에 대한 기대 수준에도 영향을 미칠 것으로 기대되며, 청원제도 활성화를 위한 중요한 요인으로 작용할 가능성이 있을 것이다. 이러한 논의를 종합하여 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

〈가설 2〉 공정성에 대한 인식 수준이 높을수록 지방의회 청원제도의 기대효과는 높다고 인식할 것이다.

〈하위가설 2-1〉 공정성에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도가 민주주의 구현에 도움이 될 것이라고 인식할 것이다.

〈하위가설 2-2〉 공정성에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도의 효용성은 높다고 인식할 것이다.

〈가설 3〉은 지방의회 청원제도의 제도적 필요성에 대한 인식 수준이 기대효과에 미치는 영향을 검증하기 위한 것이다. 입법 청원제도는 대의 민주주의의 한계를 보완하고 직접민주주의의 안정된 제도화에 기여할 수 있는 「헌법」에 보장된 권리이다(박선웅·정상호, 2009). 이를 위해 지방의회 청원제도는 조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영에 대한 지방자치단체 주민의 청원권을 제도적으로 보장하고 있다. 「헌법」, 「청원법」, 「지방자치법」에 규정된 내용들에서 청원제도의 제도적 필요성을 살펴볼 수 있다. 이러한 제도적 필요성은 주민들이 지방의회 청원제도를 통해 어떤 결과를 얻을 수 있을 것인지에 대해 기대를 하게 만들며, 이러한 이유에서 청원을 하게 되는 것이다(김주희·장혜영, 2018; 오수길, 2008). 이처럼 청원제도의 제도적 필요성에 대한 시민들의 인식은 그 기대 수준을 지속시키는데 영향을 미칠 것으로 예상된다. 선행연구에서도 청원제도가 제 기능을 다 할 때, 제도가 활성화되고 이에 대한 시민들의 기대효용이 증가하게 될 것이라고 보고 있다(가상준 외, 2019; 윤혜진·박순중, 2019). 이러한 점에서 제도적 필요성, 즉 지방의회 청원제도의 필요성에 대한 인식 수준은 시민의 기대 수준에도 영향을 미칠 것으로 기대된다.

〈가설 3〉 제도적 필요성에 대한 인식 수준이 높을수록 지방의회 청원제도의 기대효과는 높다고 인식할 것이다.

〈하위가설 3-1〉 제도적 필요성에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도가 민주주의 구현에 도움이 될 것이라고 인식할 것이다.

〈하위가설 3-2〉 제도적 필요성에 대한 인식 수준이 높을수록 청원제도의 효용성은 높다고 인식할 것이다.

2. 측정도구

본 연구에서는 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 지방의회 청원제도의 기대효과에 대한 영향요인을 규명하기 위한 문항들을 개발하고, 이에 대한 인식 수준을 측정하였다. 지방의회 청원제도의 활성화를 위한 전제조건은 제도에 대한 시민들의 이해도와 관심이 필요하다는 것이다(송광태, 2003; 안성수·정세영, 2021; 황철규, 2005). 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 ‘입법청원제도에 대한 인식’을 ‘입법기관에서 운영하고 있는 청원제도에 대한 인지’로 정의하고자 한다. 청와대 국민청원제도는 2017년 제도 시행 이후 하루 평균 약 700여건의 게시글이 등록되고 있어 국민들의 많은 관심을 받고 있으나, 청원 건수를 고려해보면, 입법기관에서 운영하고 있는 입법청원제도에 대한 인식은 상대적으로 미흡할 것으로 판단된다. 이러한 점에서 입법청원제도에 대한 인식은 지방자치단체의 입법기관인 지방의회의 청원제도에 관한 기대 수준에도 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 이를 측정하기 위한 문항으로는 “경기도의회 청원제도에 대해 알고 있다.”, “국회 입법청원제도에 대해 알고 있다.”로 설정하였고, 이에 대한 인식 수준을 5점 척도로 측정하였다.

청원제도는 공정하고 청렴한 사회 구현에 기여할 수 있다(윤형석, 2020; 이우영, 2014). 청원제도의 취지는 불법, 위법, 부정, 부당한 피해 등과 같은 왜곡되고 비정상적인 행태를 바로잡기 위한 목적이 있다. 이는 공평하고 정의로운 사회, 즉 공정성이 보장된 사회 구현을 의미하는 것이다(김안제, 2011). 공정성은 차별과 억울함을 당하지 않는 경우를 의미한다. 불공정으로 인해 피해를 받을 경우 이를 시정하고자 하는 가치이며, 누군가가 잘못을 저질렀을 때 처벌을 받는 것을 당연하게 생각하는 것이다(한국행정연구원, 2008). 이처럼 청원제도의 목적과 이를 바라보는 시민들의 인식은 공정성과 연결될 가능성이 크다. 이러한 점을 반영하여 ‘공정성에 대한 인식’을 ‘부당한 피해와 위법·부당한 행위에 대한 개선 요구 수준’으로 정의하고자 한다. 이를 측정하기 위한 문항으로는 “경기도의회 청원제도는 도민의 피해구제를 위해 필요하다.”, “경기도의회 청원제도는 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구를 위해 필요하다.”로 설정하였다. 5점 척도를 활용하여 시민 인식을 측정하였다.

청원제도는 국민의 요구를 국가기관에 청하는 일련의 행위이다. 청원권은 「헌법」에서 보장되어 있고, 「청원법」과 「지방자치법」에 근거하여 지방의회 청원제도는 조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영 개선 등에 대해 청원을 제기할 수 있다. 이처럼 국민의 기본권인 청원권을 보장하고 주민들의 삶의 질 향상을 위해 지방의회 청원제도의 필요성이 존재하는 것이다. 이에 본 연구에서는 ‘제도적 필요성에 대한 인식’을 청원사항을 중심으로 ‘청원제도의 입법 취지와 필요성에 대한 인식’으로 정의하고자 한다. 이를 측정하기 위한 문항으로 “경기도의회 청원제도는 조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지를 위해 필요하다.”, “경기도의회 청원제도는

공공시설의 운영 개선을 위해 필요하다.”, “경기도의회 청원제도는 정책과 제도의 개선을 위해 필요하다.”로 설정하였으며, 5점 척도를 활용하였다.

지방의회 청원제도는 입법과정에 대한 참여를 보장하는 제도적인 통로이다. 입법 청원제도는 대의민주주의가 가진 대표성의 한계를 보완하고, 직접민주주의의 안정적인 제도화에 기여할 것으로 기대되고 있다(박선웅·정상호, 2009; 이성환, 2009; 홍일표, 2007). 더불어 청원제도의 효과로는 지방의회의 책임성 및 대응성 강화, 지역 단위에서의 정치적 효능감 강화, 정책결정과정의 투명성 확보 등이 제시되고 있다(가상준 외, 2019; 김병국, 2005; 오수길, 2008; 윤혜진·박순중, 2019). 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 ‘지방의회 청원제도의 기대효과’를 측정하기 위해 ‘민주주의 구현’과 ‘청원제도 효용성’을 구분하여 측정 문항들을 개발하였다. 대표적인 문항으로는 “경기도의회 청원제도는 직접민주주의적 요소를 강화하고 활성화하는 제도라고 생각한다.”, “경기도의회 청원제도는 도민 욕구에 대한 도의회의 반응성과 책임성을 강화하는 제도라고 생각한다.”, “경기도의회 청원제도는 도민의 직접적인 입법 참여를 통한 정치적 효능감을 강화하는 제도라고 생각한다.” 등이며, 5점 척도를 활용하여 인식 수준을 측정하였다.

더불어 변수 간의 상관관계에 교란 효과를 미칠 가능성이 있는 인구통계학적 변수들을 통제하였다. 시민 개인의 인식에 영향을 미칠 것으로 예상되는 성별, 연령, 학력을 통제변수로는 설정하였다. 본 연구의 분석요인과 설문내용, 통제변수의 코딩에 대한 설명은 다음의 <표 2>에 제시하였다.

<표 2> 분석요인과 설문내용

분석요인		변수의 측정
독립 변수	입법청원제도에 대한 인식	경기도의회 청원제도에 대해 알고 있다. 국회 입법청원제도에 대해 알고 있다.
	공정성에 대한 인식	경기도의회 청원제도는 도민의 피해구제를 위해 필요하다. 경기도의회 청원제도는 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구를 위해 필요하다.
	제도적 필요성에 대한 인식	경기도의회 청원제도는 조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지를 위해 필요하다. 경기도의회 청원제도는 공공시설의 운영 개선을 위해 필요하다. 경기도의회 청원제도는 정책과 제도의 개선을 위해 필요하다.
종속 변수	청원제도 기대효과	민주주의 구현 경기도의회 청원제도는 완전한 직접민주주의를 구현하는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 직접민주주의적 요소를 강화하고 활성화하는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 대의민주주의와 의회에 대한 신뢰를 강화하는 제도라고 생각한다.
		청원제도 효용성 경기도의회 청원제도는 환경변화에 적극적으로 대응할 수 있는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 도의회가 도민의 대표기관의 지위를 향상시킬 수 있는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 도민 욕구에 대한 도의회의 반응성과 책임성을 강화하는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 도민의 직접적인 입법 참여를 통한 정치적 효능감을 강화하는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 도의회의 역량 강화에 도움이 되는 제도라고 생각한다. 경기도의회 청원제도는 정책결정과정의 투명성을 확보할 수 있는 제도라고 생각한다.
통제 변수	성별	0=여성, 1=남성
	연령	1=20세 미만, 2=20대, 3=30대, 4=40대, 5=50대, 6=60대 이상
	학력	1=고등학교 졸업 이하, 2=고등학교 졸업, 3=대학교 재학, 4=대학교 졸업, 5=대학원 이상

VI. 분석결과

1. 조사대상

본 연구는 지방의회 청원제도의 기대효과에 관한 영향요인을 규명하기 위해 경기도민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 경기도의회 31개 지역상담소를 통해 2021년 12월 6일부터 12월 31일까지 총 200부를 배포하여 실시하였다. 설문조사 기간 동안 지역상담소에 방문한 지역주민들을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 지역상담소는 지역주민의 고충을 듣기 위해 설치·운영되고 있으며, 건의사항 등을 접수하고 상담하는 곳이다. 이로 인해 지역상담소에 방문한 지역주민들은 상대적으로 도민 피해구제, 지역문제 해결, 지역발전 등에 대한 의지가 높을 것으로 기대된다. 설문지는 68.5%인 137부가 회수되었고, 이를 분석에 활용하였다. 다음의 <표 3>은 설문응답자의 특성을 정리한 것으로, 남성 56명(43.1%), 여성 68명(49.6%)으로 비교적 균등하게 나타났다. 연령분포는 50대(30.7%), 40대(26.3%), 60대 이상(25.5%) 등의 순으로 나타났고, 학력은 대학교 졸업이 69명으로 전체 50.4%를 차지하였다.

<표 3> 설문응답자의 특성

【성별】			【연령】		
구분	빈도	백분율(%)	구분	빈도	백분율(%)
남성	56	43.1	20세 미만	-	-
여성	68	49.6	20대	5	3.6
무응답	10	7.3	30대	16	11.7
합계	137	100.0	40대	36	26.3
【학력】			50대	42	30.7
구분	빈도	백분율(%)	60대 이상	35	25.5
고등학교 졸업 이하	4	2.9	무응답	3	2.2
고등학교 졸업	39	28.5	합계	137	100.0
대학교 재학	1	0.7			
대학교 졸업	69	50.4			
대학원 이상	23	16.8			
무응답	1	0.7			
합계	137	100.0			

2. 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

측정항목에 대한 요인분석³⁾을 통하여 변수들을 축소하고 측정항목별 신뢰도를 분석하였다. 요인분석 결과, 독립변수는 ‘제도적 필요성에 대한 인식(1요인)’, ‘공정성에 대한 인식(2요인)’, ‘입법 청원제도에 대한 인식(3요인)’으로 구성되었다. 고유치는 각각 2.490, 1.863, 1.637로 나타났으며, 35.569%(1요인), 26.611%(2요인), 23.388%(3요인), 전체(누적) 85.568%의 설명력을 보이고 있다.

3) 요인추출방법으로는 주성분분석방법과 베리맥스 회전방식을 활용하였다.

KMO 값은 .738, Bartlett의 구형성검정치는 550.906, 유의확률은 .000으로 나타남으로써 요인분석 모형은 적합하다 할 수 있다. 더불어 Cronbach's α 값은 각각 .884, .915, .770으로 나타나 내적 일관성을 보이고 있다.

〈표 4〉 요인분석 및 신뢰도 분석 결과: 독립변수

분석 요인	측정항목	요인 적재값	고유값 (분산비율)	α if item deleted	α 값
제도적 필요성에 대한 인식(1요인)	조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지	.886	2.490 (35.569)	.867	.884
	공공시설의 운영 개선	.860		.828	
	정책과 제도의 개선	.818		.810	
공정성에 대한 인식(2요인)	도민의 피해구제	.897	1.863 (26.611)	-	.915
	공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구	.865		-	
입법청원제도에 대한 인식(3요인)	경기도의회 청원제도에 대한 이해	.910	1.637 (23.388)	-	.770
	국회 입법청원제도에 대한 이해	.892		-	
Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)			.738		
Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)			550.906		
유의확률			.000***		

p<0.05, *p<0.01

종속변수인 지방의회 청원제도의 기대효과에 대한 요인분석 결과, ‘청원제도 효용성(1요인)’, ‘민주주의 구현(2요인)’으로 구성되었으며, 고유치는 각각 3.954, 3.006으로 나타났으며, 43.932%(1요인), 33.403%(2요인), 전체(누적) 77.335%의 설명력을 보이고 있다. KMO 값은 .873, Bartlett의 구형성검정치는 1091.188, 유의확률은 .000으로 나타남으로써 적합한 요인분석 모형이라는 것을 확인할 수 있었다. Cronbach's α 값은 각각 .928, .907로 나타나 내적 일관성을 충족시키고 있다.

〈표 5〉 요인분석 및 신뢰도 분석 결과: 종속변수

분석 요인	측정항목	요인 적재값	고유값 (분산비율)	α if item deleted	α 값
청원제도 효용성 (1요인)	도민 욕구에 대한 도의회의 반응성과 책임성 강화	.829	3.954 (43.932)	.908	.928
	도민의 직접적인 입법 참여를 통한 정치적 효능감 강화	.800		.913	
	도민의 대표기관의 지위 향상	.754		.909	
	환경변화에 대한 적극적 대응	.735		.924	
	정책결정과정의 투명성 확보	.731		.925	
	도의회역 역량 강화	.720		.911	
민주주의 구현 (2요인)	직접민주주의적 요소 강화 및 활성화	.840	3.006 (33.403)	.861	.907
	대의민주주의와 의회에 대한 신뢰 강화	.834		.869	
	완전한 직접민주주의의 구현	.805		.869	
Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)			.873		
Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)			1091.188		
유의확률			.000***		

p<0.05, *p<0.01

3. 회귀분석 결과

‘청원제도 인식’, ‘공정성’, ‘제도적 필요성’ 요인을 독립변수로, ‘민주주의 구현’, ‘청원제도 효용성’을 종속변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다. Durbin-Watson 값은 각각 1.958, 1.800으로 나타나 자기상관성에는 문제가 없으며, 분산팽창계수(VIF) 값은 모두 1.28 이하로 나타남으로써 다중공선성 문제가 없다는 것을 확인하였다. 회귀분석 결과, 기대효과 중 민주주의 구현은 공정성($\beta=.242$, $t=3.208$), 제도적 필요성($\beta=.485$, $t=6.148$)이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 청원제도 효용성은 청원제도 인식($\beta=.238$, $t=2.884$), 공정성($\beta=.251$, $t=3.098$), 제도적 필요성($\beta=.259$, $t=3.058$)에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체 설명력은 각각 33.8%($R^2=.338$, $F=10.114$), 23.4%($R^2=.234$, $F=6.067$)로 나타남으로써 회귀모형의 설명력이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 회귀분석 결과

독립변수	종속변수	지방의회 청원제도의 기대효과	
		민주주의 구현	청원제도 효용성
입법청원제도에 대한 인식		.048	.238***
공정성에 대한 인식		.242***	.251***
제도적 필요성에 대한 인식		.485***	.259***
성별		.130	.024
연령		-.149	-.046
학력		-.026	.132
<i>N</i>		126	126
<i>R</i> ²		.338	.234
<i>F</i>		10.114***	6.067***

** $p<0.05$, *** $p<0.01$

분석결과, 입법청원제도에 대한 인식이 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설 1〉은 부분채택 되었다. 즉, 입법청원제도에 대한 인식 수준은 도민 욕구에 대한 반응성 및 책임성, 정치적 효능감, 도의회 역량 강화 등 청원제도를 통한 기대효과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 청원제도 활성화를 위해서는 시민 인식이 제고되어야 한다는 황철규(2005), 안성수·정세영(2021) 등의 선행연구 결과와 일치하는 것이다. 지방의회 청원제도가 시민 욕구 충족과 지역사회 발전을 위한 주요 제도로 활용될 수 있도록 홍보활동을 강화해야 할 것이다. 이를 통해 시민 인식 제고와 접근성을 높여 시민들이 자신의 삶을 둘러싸고 있는 다양한 문제들에 관심을 갖게 하는 것이 필요하다.

다음으로, 공정성에 대한 인식이 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설 2〉는 채택되었다. 구체적으로 도민 피해구제와 위법·부당한 행위에 대한 시정·징계 요구에 대한 인식 수준은 민주주의 구현과 제도적 효용성 등 청원제도를 통한 기대효과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공정사회 구현에 대한 인식 수준이 높아질수록 청원제도를 통한 기대 역시 높아진다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 공정성과 책임성, 투명성에 대한 사회적 요구가 청원제도라는 제도적 통로를 통해 표출되고 있다는 윤형석(2020), 김지영·김상현(2020) 등의 선행연구 결과들과 유

사한 것이라 할 수 있으며, 이러한 행위를 통해 정치적 효능감을 기대하는 것으로 판단된다.

마지막으로, 제도적 필요성에 대한 인식이 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설 3>은 채택되었다. 즉, 법제도적 개선과 공공시설 운영 개선 요구에 대한 인식 수준은 청원제도의 기대효과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 청원제도의 도입 목적과 그 방향성을 같이하는 것이다. 특히, 제도적 필요성에 대한 인식이 가장 높은 설명력을 보이고 있다는 점에서 제도 설계와 이를 실현하기 위한 방향이 중요하다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 지방의회 청원제도는 낮은 청원접수 건수를 기록하는 등 제대로 활용되지 못하고 있어 청원 절차 및 운영방향 재수립과 제도 재설계에 대한 심도 있는 검토와 논의가 필요할 것으로 판단된다.

연구 분석결과와 선행연구를 종합해보면, 청원제도 이해, 공정성, 제도적 필요성 등에 대한 인식 수준은 지방의회 청원제도의 기대효과를 높이기 위한 주요 영향요인이라는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과가 의미하는 바는, 시민들이 청원제도를 이해하고, 공정사회 구현과 법제도적 개선에 대한 관심이 높을수록 청원제도를 바라보는 시민들의 긍정적인 인식 수준이 높아질 수 있다는 것이다. 따라서 지방의회 청원제도를 운영할 때, 이와 같은 요소들을 강화하고 시민의 관심과 참여 의지를 높일 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

V. 정책적 함의 및 결론

국민의 청원권은 「헌법」에 보장되어 있고 청원제도를 통해 제도화가 되었으나, 지방의회 차원에서는 원활히 구현되지 못하고 있는 상황이다. 10여년이 넘게 청원접수가 이루어지지 않은 지방의회가 있다는 점은 청원제도의 실효성뿐만 아니라, 대의민주주의의 위기를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 시민 인식을 중심으로 지방의회 청원제도의 기대효과에 대한 영향요인을 규명하고 제도 활성화 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 분석결과를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 지방의회 청원제도에 대한 주민 인식도를 제고해야 한다. 분석결과, 입법청원제도에 대한 인식은 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 청원제도에 대한 이해도와 관심이 높을수록 제도의 효용성에 대한 인식 수준이 높아진다는 것이다. 지방의회 청원제도의 활성화는 제도에 대한 올바른 인식과 이해로부터 시작되는 것이기 때문에, 다각적인 홍보활동 및 교육활동을 실시하는 것이 필요하다. 청원제도에 대한 기본적인 인식이 부족한 상황에서 청원을 한다고 가정할 경우에도 그 요건에 부합하기 어려울 것이다. 더불어 일반적으로 국민들은 청와대 국민청원제도가 국민신문고 제도를 잘 알고 있으므로, 청원 욕구에 대한 해소대안 제도로 이를 활용할 가능성이 높을 것이다. 따라서 다른 청원제도와는 차별성을 갖는 지방의회 청원제도만의 효용성을 발굴하고 접근성을 높이기 위한 방안을 마련하여야 한다. 지방의회 청원제도는 지역주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 사항들을 개선하거나 발전시킬 수 있으며, 궁극적으로 삶의 질을 향상시킬 수 있기 때문에 다른 청원제도에 비해 그 효용성과 영향력이 매우 높다

고 할 수 있다. 그러므로 지방의회 청원제도가 대응성과 신속성, 적극성 등에 대한 효용성이 높다는 인식을 확산시켜야 하며, 다양한 청원 사례들을 발굴하여 홍보하는 것이 필요하다.

둘째, 직접민주주의적인 요소를 강화하고 지방의정환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 방향으로 지방의회 청원제도를 개편할 필요성이 있다. 연구 분석결과, 제도적 필요성에 대한 인식은 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 청원제도의 필요성에 대한 시민들의 기대와 요구가 높은 상황이라 할 수 있다. 이에 지방의회 청원제도에 대한 접근성을 강화하기 위한 다양한 방안을 모색하여야 한다. 온라인 접수방식은 사회변화의 흐름에도 적합하고, 디지털 지방의회의 구현이라는 미래 방향과도 일치한다는 점에서 도입의 당위성이 존재한다. 또한 청와대 국민청원에 대한 국민적 관심이 높아져 제도가 활성화되면서 각계각층의 국민들이 이를 이용하여 고충을 해결하고자하기 때문에, 지방의회 청원제도 역시 접근성을 높이기 위한 목적으로 온라인 접수방식과 절차 개선을 고려해 볼 수 있다. 즉, 의원소개 절차를 폐지 또는 간소화하거나, 온라인 접수방식으로 이원화하여 운영하는 방안을 고려해 볼만하다. 이를 통해 청원과 정과 결과에 대한 투명성을 확보하고, 이러한 내용을 청원자뿐만 아니라 지역사회에 상세히 공개함으로써 청원제도 자체에 대한 시민들의 신뢰성과 정치적 효능감을 제고하여야 한다.

셋째, 지방의회 차원에서의 전자청원제도 도입이 요구된다. 분석 결과, 공정성에 대한 인식은 지방의회 청원제도의 기대효과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공정사회는 공정한 법제도의 운영과 부정부패가 없는 사회가 유지되어야 한다는 것이다(이재삼, 2012). 공정사회에 대한 시민들의 의견표출은 다양하게 나타나고 있는데, 최근 정치참여에 대한 관심과 욕구가 높아지면서 청원제도가 그 통로로서 활용되고 있다. 그러나 현재와 같은 지방의회 청원제도의 낮은 청원 접수 건수는 공정사회 구현과 정치참여에 대한 시민의 기대감을 약화시키는 것이다. 이에 대한 대안으로 전자청원제도를 도입하는 방안을 고려해 볼만하다. 청와대 국민청원제도와 국회 국민동의 청원제도의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 전자청원제도는 공정성에 대한 개인의 생각을 표출하고, 이에 대한 정책결정자와의 직접적인 소통창구로서 운영이 되고 있다. 특히, 현재 운영 중인 전자청원이 사건·사고에 대한 공정한 조사 및 처벌, 사회문제에 대한 공정한 정부·입법 개입의 요구가 주를 이루고 있다는 점을 고려해보면, 청원제도를 통해 개인이 생각하는 공정성과 공정사회에 대한 기대감이 표출되고 있다 할 수 있다. 더불어 전자청원 시스템을 구축하여 청원의 접수부터 처리과정, 결과 등을 공개하게 되면, 지방의회 청원제도에 대한 시민들의 관심을 높일 수 있을 것이다. 이런 점에서 전자청원제도의 도입은 지속적으로 감소하고 있는 청원 접수 건수를 높이고 지방의회에 대한 신뢰도를 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 청원제도에 대한 지방의회의 인식 제고와 노력이 필요하다. 앞에서 살펴본 지방의회 청원 접수 현황에 따르면, 현재 지방의회 청원제도는 일부 지방의회를 제외하면 사실상 제도적 실효성에 의문이 제기되고 있다. 즉, 지방의회 청원제도가 국민의 다양한 목소리와 의견을 담지 못하게 되면서 청원권 보장과 함께 대의민주주의의 위기를 불러오고 있는 것으로 판단된다. 본 연구의 분석결과에서는 확인하지 못했으나, 일반적으로 지방의회, 지방의회의원, 지방의회 청원제도에 대한 낮은 신뢰 수준, 홍보 및 교육의 미흡으로 인한 제도 이해 부족 등은 제도 활성화에 부정적인

영향을 미칠 것으로 예상되고 있다(남태우·유수동, 2016; 오수길, 2008). 특히, 조승민(2005), 도묘연(2015), 가상준 외(2019) 등의 선행연구에서 지적하듯, 청원인들의 시급성에 비하여 지방의회가 보여주고 있는 제도 운영 행태는 청원제도에 대한 국민적 신뢰와 접근성을 하락시키는 요인으로 작용할 수 있다. 무엇보다도 지방의회에 대한 청원이 수용자가 아닌, 주권자 차원에서 접근될 수 있도록 지방의회의원들의 인식이 변화되어야 할 것이다. 주권자인 시민의 정치참여에 대한 요구와 관심이 높아지고 있는 상황에서, 그리고 청와대 국민청원제도와 국회 국민동의청원제도가 제 역할을 하지 못하는 상황에서, 지방의회는 직접민주주의의 한 통로로서 청원제도 운용을 활성화시키고, 다양한 주민 의견에 적극적으로 대응하는 등 주민의 청원권 확대를 통해 민의 수렴 기능을 더욱 강화할 필요성이 있다.

다섯째, 청원제도 운용을 위한 지방의회의원의 역량 강화가 필요하다. 아무리 좋은 제도가 설계되더라도, 그것을 운용하는 주체에 의해 성공과 실패가 결정되기 때문에, 지방의회의원들의 역량을 강화하고, 시스템 구축 등 지원 역량 역시 강화되어야 한다. 낮은 수준의 청원접수와 처리현황을 고려해보면(김지영·김상현, 2020; 최정인, 2020), 청원을 소개하거나 심사한 경험이 많은 지방의회의원은 부족한 것을 예상해볼 수 있다. 이로 인해 청원제도에 대한 관심과 이해가 부족할 수밖에 없기 때문에, 청원제도 활성화를 위한 부정적인 요소로 작용하게 될 가능성이 있다. 시민들이 청원제도에 대해 요구하는 대응성, 책임성, 투명성 등은 제도 자체만으로는 충족되기 어려우며, 지방의회의원과 지방의회 차원에서 이의 실현을 위한 노력이 요구될 수밖에 없다. 따라서 지방의회의원들의 역량 강화 및 책임성 확보 등을 통해 지방의정환경 변화에 따른 청원제도의 활용 가능성과 그 효용성을 보다 강화해야 하며, 시민 욕구 충족을 위한 전문성을 강화하는 것이 요구된다.

마지막으로, 지방의회 청원제도 활성화를 위해 의원연구단체 활동과 정책지원 전문인력을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 2020년부터 지방의회의 역할과 기능 강화를 위하여 지방의회 의원정책개발비 항목이 신설됨에 따라 입법 및 정책기능 강화를 위한 경비를 사용할 수 있게 되었다.⁴⁾ 지역현안에 대한 조사·분석을 통해 다양한 정책문제를 발굴하고, 대안을 모색할 수 있다는 측면에서 의원연구단체 활동은 지방의회의원의 역량을 향상시킬 수 있을 것으로 기대되고 있다. 또한 지방의회 정책지원관은 의정자료 수집·조사·연구 등의 업무를 수행하여 지방의회의 권한과 관련된 의정활동을 지원하기 때문에 지방의회의 의정역량을 강화할 수 있다. 따라서 의원연구단체 활동을 활성화하고, 지방의회 정책지원관의 역할을 확대함으로써 지역사회에서 발생하고 있는 다양한 문제와 수요를 발굴하고 신속한 청원 처리를 위한 대비를 할 필요가 있다. 더불어 청원제도 운영과정에 대한 품질관리 방안을 지속적으로 논의하는 것이 필요하다.

그러나 본 연구는 청원 경험이 있는 시민들을 구분하지 못하고 분석을 하였다. 시민 인식을 중심으로 진행하여 지방의회 청원제도 활성화를 위한 다양한 영향요인들을 종합적으로 분석하지 못하였다는 한계가 존재한다. 또한 본 연구에서는 경기도의회 31개 지역상담소를 통해 설문조사를 진행하였는데, 조사대상과 설문과정에 따라 설문 응답 결과가 크게 달라질 수 있어 본 연구의 결과를 일반화하기에는 다소 문제가 있을 수 있다. 다만, 본 연구는 그동안 지방의회 청원제도

4) 행정안전부는 지방의회 의원정책개발비를 지방의회에 등록된 연구단체를 대상으로 지원하도록 하고 있다.

에 대한 시민들의 인식을 살펴본 연구가 찾아보기 어렵다는 점에서 탐색적인 연구로서 시사점을 제공할 수 있기를 기대한다. 따라서 향후 연구에서는 지방의회의원, 지방의회 소속공무원, 지방공무원 등 지방의회 청원제도를 둘러싼 주요 행위자들의 의견을 수렴하고 다양한 측면을 고려한 연구가 필요하다.

참고문헌

- 가상준·박진수·유성진·이한수. (2019). 한국 국회 청원 제도 연구: 현황, 한계, 개선방안. 「동서연구」, 31(3): 47-75.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로. 「한국 지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 김병국. (2005). 지방의회의원의 청원처리에 대한 책임성 강화. 「자치의정」, 8(3): 8-17.
- 김병록. (2019). 청와대 국민청원의 개선방안에 관한 연구. 「법학논총」, 26(2): 139-170.
- 김성배. (2017). e-청원제도와 법적 쟁점. 「공법연구」, 46(2): 91-129.
- 김안제. (2011). 공정사회의 논리와 지방자치의 발전 방향. 「지방행정연구」, 25(1): 3-14.
- 김주희·장혜영. (2018). 시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 31(1): 1-19.
- 김지영·김상현. (2020). 온라인청원을 통한 정치 참여의 특성: 청와대 국민청원을 중심으로. 「지역사회학」, 21(2): 131-164.
- 김혁. (2015). 거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로. 「한국정당학회보」, 14(2): 257-282.
- 남태우·유수동. (2016). 주민참여와 정부대응성 간 관계요인에 대한 탐색적 접근: 학술논문과 뉴스 기사 내용분석의 퓨처스 휠 기법 적용. 「사회과학논총」, 36: 1-26.
- 도묘연. (2015). 한국 이익집단정치의 제도화: 로비활동 제도화 논의의 재고찰. 「평화연구」, 23(1): 5-46.
- 박선웅·정상호. (2009). 입법 청원의 전략적 차이와 그 원인. 「의정논총」, 4(2): 35-63.
- 박원호·송경재·김주희. (2014). 「시민참여와 상향식 입법제도: 참여와 거버넌스의 새로운 모색」. 국회사무처 연구용역보고서.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범 이후 10년을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 135-160.
- 성낙인. (2020). 「헌법학」 제20판. 파주: 법문사.
- 손형섭. (2019). 디지털 플랫폼과 AI에 의한 국회 전자청원시스템 활성화 연구. 「유럽헌법연구」, 31: 493-543.
- 송광태. (2003). 지방의회의 역량강화와 주민참여. 「한국공공관리학회보」, 17(2): 97-118.
- 안성수·정세영. (2021). 지방의회의 청원·진정제도 실태 분석 및 개선방안. 「정책개발연구」, 21(2): 145-176.

- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석: 시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 20(4): 1179-1208.
- 유수동·임정빈. (2022). 시민이 바라본 지방의회 인사청문제도의 기대효과에 관한 실증 연구: 제도적 기능, 투명성, 시민참여를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 21(1): 107-132.
- 윤형석. (2020). 청원권의 실효적 보장을 위한 입법적 과제: 국회 국민동의청원제도를 중심으로. 「입법학연구」, 17(2): 79-103.
- 윤혜진·박순중. (2019). 지방의회 청원 처리결과에의 영향요인 분석: 제7대~제9대 서울시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 237-262.
- 이성환. (2009). 입법과정에 있어서 국민참여. 「법학논총」, 21(2): 151-181.
- 이우영. (2014). 「변호사제도상 로비활동 법제화 방안」. 법무부 연구용역보고서.
- 이재삼. (2012). 공정사회와 법치주의 실현에 관한 연구. 「가천법학」, 5(2): 95-144.
- 장우영. (2021). 국민청원의 쟁점과 의제설정. 「국제정치연구」, 24(2): 203-224.
- 조승민. (2005). 「로비의 제도화: 정치시장의 자유화를 위하여」. 서울: 삼성경제연구소.
- 지충남·선봉규·지병문. (2011). 지방의회의 의정활동에 대한 평가: 광주광역시 5개 구의회를 중심으로. 「의정논총」, 6(1): 135-169.
- 최정인. (2020). 국민동의청원제도의 현황과 의의. 「이슈와 논점」, 1705: 1-4.
- 한국행정연구원. (2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」. 파주: 법문사.
- 허영. (2019). 「한국헌법론」 전정 15판. 서울: 박영사.
- 홍일표. (2007). 「기초에 선 시민입법: 한국 시민입법운동의 역사·구조·동학」. 서울: 후마니타스.
- 황철규. (2005). 지방의회의 청원실태와 개선방향. 「자치의정」, 8(3): 37-52.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. New York: Freeman.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row, Peterson.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation*. New York: Wiley.

임정빈(任正彬): 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성결대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 갈등관리, 조직성과 등이다. 최근 논문으로는 “혁신도시 조성이 지방세입에 미치는 영향(2022)”, “광역·기초지방자치단체 간 사무이양배분원칙의 재정립에 관한 연구(2021)”, “지방정부 비대면 업무시스템의 구축과 활용이 업무시스템의 유용성에 미치는 영향” 등이 있으며, 저서로는 “SNS민주주의와 주민참여(2019)”, “정부간관계론(2019)” 등이 있다(jbyim@sungkyul.ac.kr).

유수동(柳水東): 명지대학교에서 행정학 박사학위(제목: 사회적 이슈에 대한 공공의 관심도와 예산결정에 관한 연구, 2018)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 정책집행, 조직관리 등이다. 최근 논문으로는 “지방자치단체 다문화 예산의 영향요인 탐색(2022)”, “시민이 바라본 지방의회 인사청문제도의 기대효과에 관한 연구(2022)”, “마을기업의 지속가능성에 미치는 영향요인에 관한 연구(2022)” 등이 있다(soodongyoo@krila.re.kr).

Abstract

Citizen Awareness of the Local Council Petition System: Focusing on Expected Effects and Influencing Factors

Yim, Jeongbin

Yoo, Soodong

As fairness, accountability and transparency in the public sector are emphasized, expectations for the petition system, an institutional channel that guarantees citizen participation in the legislative process, are rising. In order to strengthen the resident representative function and resident sovereignty of local councils, the local council petition system should be activated. In order to achieve the purpose and vitalization of the local council petition system, it is necessary to comprehensively consider the original institutional functions and operational aspects by understanding the citizens' perceptions of the system.

Based on this background, this study seeks to identify the factors affecting the expected effect of the local council petition system with a focus on citizens' perceptions, and to derive policy implications for the revitalization of the system. As a result of the analysis, the perception of the petition system, fairness, and institutional necessity had a positive (+) effect on the expected effect of local council petition system. Based on this, this study presents some policy suggestions. Residents' awareness of the local council petition system needs to be raised, and it needs to be reorganized to strengthen accessibility. In addition, it is necessary to raise awareness and efforts of local councils on the petition system, and to strengthen the capacity of local council members to operate the system.

Key Words: Petition System, Local Council, Expected Effect, Influencing Factors, Citizen Awareness