



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문 종결심사 원고

전자청원 결과에 대한

영향요인 연구

- 의제설정이론의 시각에서 -

2019년 6월

서울대학교 행정대학원

행정학 전공

김 정 인

전자청원 결과에 대한 영향요인 연구

- 의제설정이론의 시각에서 -

지도교수 엄 석 진

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2019년 6월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
김 정 인

김정인의 석사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 김 순 은 (인)

부위원장 우 지 숙 (인)

위 원 엄 석 진 (인)

국문초록

본 연구는 대중의 의견을 모으고 공론화 기능을 수행하며, 공중의제 형성하여 정부 정책에 영향력을 가하는 새로운 통로인 국민청원 플랫폼에서 형성되는 여러 사회적 이슈가 공중의제가 되기까지 기존의 정책의제설정 이론에서 다뤄진 요인들과 새로운 온라인 환경이라는 요인들 중 어떠한 요인에 어느 정도의 영향을 받는지 실증적으로 분석하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 이를 위해 정책의제설정이론과 의제설정기능 이론에서 논의된 요인들, 그리고 Margett(2015)의 선행연구에서 활용되었던 요인들을 독립변수로 설정하여 분석한다. 분석을 위해 국민청원 플랫폼에서 각 청원들의 정보들을 수집하여 활용하고자 하였다.

정책의제설정 이론을 통해 각 청원이 담고 있는 이슈 자체의 특성과 해당 내용상 해당 이슈를 전달하는 방법에 주안점을 두는 변수들을 선별하였고, 의제설정기능 이론을 통해서는 각 이슈가 전파되는 온라인 매체의 요인을 선별하였으며, 이는 국민청원 플랫폼 자체가 가지고 있는 플랫폼의 특성과 함께 온라인 환경이라는 요인으로 분류하여 본 분석에서 활용하고자 하였다. 또한, 변수 설정 과정에서 영국과 미국의 전자청원 플랫폼에 대해서 연구 및 분석을 실시한 Margett(2015)의 선행 연구를 참조하였으며, 각 청원의 서명 획득 양상을 알아보는 분석에도 해당 연구를 참조하였다.

해당 연구는 2018년 12월 31일부터 수집을 시작하여, 2019년 2월 28까지 종료된 청원들을 대상으로 한다. 여기서 연구 분석 단위는 각 청원이 되며, 연구 기간은 데이터 수집 기간과 동일한 2018년 12월 31일부터 2019년 2월 28일까지가 된다. 연구 분석에는 이상값(Outlier)의 영향을 덜받는 로버스트 방식을 적용한 다중

회귀모형을 활용하였다. 본 연구에서의 종속변수는 각 청원이 획득한 최종 서명 수이다.

본 연구의 주된 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일부 청원 목적은 각 청원의 최종 서명 획득 수에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 청원인이 자신을 소개할 경우 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)¹의 영향을 준다.

셋째, 첨부 URL 종류에 따라 각 청원의 최종 서명 획득 수가 다르다. 특히, 이 중 소셜미디어 관련 첨부 URL을 활용할 경우, 첨부 URL을 활용하지 않았을 때보다 더 많은 서명 획득 정도를 보이는 반면, 언론 관련 첨부 URL을 활용할 경우에는 유의미한 관계를 발견하지 못하였다.

넷째, 각 청원이 등록된 날 함께 등록된 청원들의 수는 최종 서명 획득 수에 부(-)²의 영향을 준다.

다섯째, 트위터에서의 포스팅 수가 최종 서명 획득 수에 정(+)³의 영향을 주는 반면, 온라인 뉴스 기사 수는 최종 서명 획득 수에 유의미한 결과를 나타내지 못하였다.

다섯째, 각 청원이 첫 날 획득하는 서명 비율은 최종 서명 획득 수에 정(+)⁴의 영향을 준다.

본 연구는 국민청원 플랫폼이 가진 온라인 환경 요인 뿐만 아니라, 정책의제설정 이론에서 다룬 요인들과 의제설정기능 이론에서 다룬 요인들 각각 어떠한 영향을 지니는가에 대해 분석하고자 하였다. 이는 기존 Margett(2015)의 연구가 온라인상의 전파 활동과 전자청원 플랫폼의 디자인에 의한 요인을 중심으로 살펴본데 반해, 본 연구에서는 해당 요인들과 더불어 정책의제설정 및 의제설정기능 이론 측면에서의 요인들을 고려하였다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 가지며, 이를 통해 각 이슈가 전자청원 플랫폼을

통해 공중의제에 도달하는데 기존 정책의제설정 요인에 의해 영향을 받는지 혹은 온라인 환경의 영향을 받는지 좀 더 다각적인 시각으로 분석하였다는 데에 이 연구의 의의가 있다.

주요어 : 국민청원, 정책의제설정이론, 의제설정기능이론, 소셜미디어, 로버스트 다중회귀모형

학 번 : 2017-25556

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	3
제 3 절 연구의 방법	4
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토	6
제 1 절 이론적 논의	6
1. 전자청원 플랫폼	6
2. 의제설정(Agenda-setting) 이론	13
3. 정책의제설정 이론에 관한 논의	16
4. 온라인 환경에서의 이슈 전파에 관한 논의	23
제 2 절 선행연구 검토	27
1. 해외 전자청원 플랫폼에 관한 연구	27
2. 전자청원 플랫폼과 정책의제 형성의 상관성에 관한 연구	30
3. 기존 연구의 비판적 검토	32
제 3 장 연구 설계	33
제 1 절 연구의 분석틀	33
1. 연구 모형	33
2. 연구 가설	34
제 2 절 변수의 개념과 조작적 정의	41
1. 종속 변수	42
2. 독립 변수	42
3. 통제 변수	47
제 3 절 연구 방법	50

1. 분석 방법	50
2. 활용 데이터	51
제 4 장 청와대 국민청원 플랫폼 개관	53
제 1 절 청와대 국민청원 플랫폼 개요	53
제 2 절 국민청원 플랫폼의 작동 방식	54
제 3 절 국민청원 플랫폼의 인터페이스	56
제 4 절 각 청원에 포함된 정보	59
제 5 장 분석 결과	61
제 1 절 국민청원 플랫폼의 서명 획득 특성	61
1. 각 청원 별 서명 획득 개요	61
2. 분석 데이터의 빈도분석/기술분석 결과	63
제 2 절 다중회귀분석 결과 및 가설 검증	65
1. 다중공선성의 검증	65
2. 다중회귀분석 결과 및 가설 검증	65
제 3 절 결과의 해석 및 토론	74
제 6 장 결론	76
제 1 절 연구 결과의 요약	76
제 2 절 연구의 시사점과 한계	76
참고문헌	79

표 목 차

<표 3-1> 변수의 개념 및 조작적 정의 요약	41
<표 3-2> Wilson의 정책분류 모형	48
<표 5-1> 명목형 변수의 빈도분석 결과	64
<표 5-2> 연속형 변수의 기술분석 결과	65
<표 5-3> 분석 결과: 청원의 목적	66
<표 5-4> 분석 결과: 청원인 소개 여부	67
<표 5-5> 분석 결과: 최근 극적 사건발생 여부	68
<표 5-6> 분석 결과: 부탁을 통한 설득 여부	68
<표 5-7> 분석 결과: 첨부 URL 종류	69
<표 5-8> 분석 결과: 연속형 변수	70
<표 5-9> 분석 결과: 로버스트 다중회귀분석 전체 결과	73

그림 목 차

[그림 2-1] 정책의제설정이론과 의제설정기능이론	14
[그림 2-2] Cobb & Elder의 정책의제설정 과정	17
[그림 2-3] Eyestone의 정책의제설정 과정	19
[그림 3-1] 연구의 분석틀	33
[그림 4-1] 월 별 청원 등록 패턴	54
[그림 4-2] 국민청원 과정	56
[그림 4-3] 국민청원 플랫폼 청원 목록 화면	57
[그림 4-4] 청원 답변 형식	58
[그림 4-5] 청원 내부 페이지 구성	60
[그림 5-1] 서명 100개 이상 획득 청원 분포	61
[그림 5-2] 서명 100개 이상 획득 청원 분포(확대)	62
[그림 5-3] 청원의 서명 획득 불평등 면적	63

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

2017년 8월 17일, 문재인 정부는 '국민이 물으면 정부가 답한다'라는 철학 이념과 함께 청와대 국민청원전자플랫폼 사이트(이하 국민청원 플랫폼)를 개설 및 운영을 시작하였다. 누구나 자유롭게 청원을 게시하고, 다른 청원들에 대해 동의할 경우, 전자 서명을 표하는 방식으로 이루어진다.

Cobb & Elder(1983)는 어떠한 사회문제 정부의제로 설정되기까지는 사회적 쟁점 단계 혹은 공중의제 단계를 거치게 되는데, 이 과정에서 공통적으로 중요한 요소로 이슈에 대한 관심 확산을 들고 있다. 전자청원 플랫폼을 통해서 어떤 이슈나 문제 발생에 대하여 대중은 관련된 정보를 받을 수 있고, 국민들의 이슈 및 문제에 대한 관심이 확산되면서 해당 쟁점이 공중의제화 되어 정부로 하여금 적절한 대응을 요구할 수 있게 된다. 이러한 압력은 단순히 정부의 입장을 설명하게끔 하는 행동 뿐 아니라, 실제 정부가 계획 및 시행하는 정책의 변화를 가져올 수 있다는 점, 그리고 이것을 다양한 분야의 국민들이 이 과정에 참여하며, 대표민주주의에 공헌할 수 있다는 점(Bochel, 2013)에서 의의를 가질 수 있다.

한편, McCombs et al(2000)은 어떠한 이슈가 전파되는 데 있어 미디어의 의제 설정 역할이 큰 영향력을 미친다고 보았다. 이들은 미국 대통령 선거캠페인 연구를 통해 미디어가 설정한 의제와 공중 의제가 매우 높은 상관관계를 가지고 있음을 확인하였으며(양선희, 2008) "대중매체에 대중매체에 중요한 것이라고 나타난 요소들을 독자들도 중요하게 생각하게 된다."는 내용을 개념화한 '현재성 전이' 혹은 '중요성 이동'을 중심으로 미디어의 의제설정기능을 살펴보았다.

최근 국민청원 플랫폼에서의 청원들은 의제 설정 역할을 수행하고 있으며, 그 중 공중의제를 선정하는 성격이 강하다. 언론 등에서는 어떠한

이슈에 대해서 소개할 때, 국민청원 플랫폼에 해당 이슈에 대한 청원이 등록되었다든지, 혹은 해당 이슈에 대한 청원의 서명이 몇 만 건이 넘어가고 있다든지, 20만 건 이상의 서명을 얻어 정부가 답해야 하는 상황이라는 형식을 보태는 경우가 많아졌다. 다시 말하자면 이는 수많은 이슈들 가운데 국민들이 전체적으로 공감 및 동의하는 이슈를 선행적으로 선별해주는 일종의 스크린 역할을 해주는 셈이다.

미국의 We the People 전자청원 플랫폼에서는 청원이 등록되고 10만 개 이상의 서명을 획득하면 정부로부터 공식 답변을 받는 제도이다. 다양한 청원들이 등록되지만, 전자청원 플랫폼의 특성상 대부분의 청원들은 빠르게 실패한다(Margett, 2015). 하지만 이러한 청원들 중 중요성이 높은 이슈들은 매우 빠르게 청원이 등록되고 대중의 서명을 얻으면서 정책화되는데, 2012년 12월 Sandy Hook Elementary School에서 일어난 총기난사 사건은 해당 사건이 일어난 당일에 다수의 청원이 등록되고, 최종적으로는 정부의 답변을 요하는 서명 수를 획득하기도 하였다. 이후 총기 구매 시 백그라운드 체크나 특정 종류의 반자동 소총 판매를 금지하는 등의 총기 규제와 이에 관련한 입법안에 대한 다양한 토론이 진행되고 있다. 근래에는 2005년 이래로 총기회사의 "2005년 제정된 연방법에 따라서 총기제조사 레밍턴에 대한 소송은 소송 자체가 금지되어 있다"는 이유로 기각되었던 소송이 대법원에서 하급심의 판결을 뒤집고 사건을 다시 돌려보내었다. 다른 주의 총기난사사건들이 모두 소송 기각되었던 점을 고려하였을 때, 이번 사건이 총기제조 및 판매 측면에서 규제의 첫 신호탄이 될 것으로 볼 수 있다.

영국에서는 미국과는 조금 다른 전자청원제도를 갖고 있는데, 10,000 개의 서명을 얻을 경우에 정부의 답변을, 그리고 10만 개 이상의 서명을 얻었을 때에는 의회에서 공식적으로 해당 이슈에 대한 토론을 진행하는 것으로 보다 적극적인 정책의제화를 기대할 수 있다. 최근에는 학교 예산 부족에 관한 국회의원들의 토의가 이루어졌으며, 관련 내용을 교육부 및 재무부와 논의를 나누는 중이다.

그렇다면 어떤 청원들이 더 많은 관심과 서명을 얻을 것인가? 이는

기본적으로 각 청원이 일련의 정책 요구를 지니고 있다는 점을 고려해야 한다. 즉, 어떤 청원들이 더 많은 관심과 서명을 얻을 것인가라는 물음은 곧 어떠한 정책에 대한 요구가 대중의 관심과 동의를 받을 것인가라는 물음으로 해석이 가능하다. 최종적으로 얻는 서명의 수가 많다는 것은 곧 다수의 대중이 해당 청원이 다루는 이슈에 공감한다는 것이고, 그 정도가 많다면 이는 곧 해당 이슈가 공중의제가 되었다 볼 수 있다. 공중의제는 비록 정부에게 아직 공식적으로 정부의제로서 다루는 것이 명시된 것은 아니지만, 다수의 국민이 이에 대한 정부의 대처가 필요함을 표시함에 따라 정부에게 지속적인 압력을 가함으로써 정책의 신설 혹은 변화를 줄 수 있다. 이런 점에서 각 청원이 대중의 동의를 확보하는 것, 즉, 각 이슈가 공중의제화되는 과정에 어떠한 요인들이 존재하고 영향을 미치는 지 연구해볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서 검증하고자 하는 것은 새로운 의제설정 온라인 환경인 국민청원 플랫폼에서 각 청원이 기존의 정책의제설정에서 다루어졌던 요인들의 영향이 똑같이 미치는지, 그리고 온라인 환경이라는 새로운 특성이 더 우세한 영향을 갖는지의 여부이다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

1. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 분석 단위는 "청와대 국민청원" 플랫폼¹⁾에 등록된 각 청원이며, 연구기간은 2018년 12월 1일부터 2019년 2월 28일까지이다. 해당 연구기간은 본 연구를 위해 시계열 자료를 확보하기 시작한 날짜를 기준으로 본 연구의 분석 시도가 3월부터 이루어졌기에 2월 28일까지의 3개월이라는 기간을 선정하였다. 2019년 3월 21일 기준 등록된 청원 428,632건 중, 2018년 12월 1일부터 2019년 2월 28일까지 진행되었던 청원들

1) <https://www1.president.go.kr/petitions>

39,701건을 대상으로 하며, 이 중 100개 미만의 서명을 획득한 청원은 제외할 예정이다. 상기된 연구 기간은 자료는 국민청원 플랫폼에 제기된 각 청원과 관련된 데이터들을 크롤러를 통해 수집하며, 이를 활용해 연구가설을 검증하고자 한다.

“청와대 국민청원” 플랫폼에 등록된 각 청원은 각각 제목과 본문, 고유 URL 주소, 청원 기간(등록일부터 종료일까지), 카테고리 및 첨부 URL 주소를 지니고 있다. 본 연구에서는 이러한 요소들을 분석함으로써 청원이 다루는 이슈 자체의 특성 혹은 온라인 전파 특성에 따른 유의미한 변수를 찾아내고, 이에 대한 영향력을 도출하고자 한다.

연구기간 중 수집된 총 청원 데이터 수는 39,701개이며, 이 중 100개 미만 및 연구기간 전에 시작되거나 연구기간 후에 종료된 청원을 제외한 나머지는 1,358개이다. 빈도 분석을 통해 이상 관측치가 있는 경우의 (예를 들어, 청원 제목이 '손혜원'이어서 다른 내용의 트위터나 언론 보도까지 포함하는 경우) 3가지 청원을 제외한 나머지는 1,355개로, 이는 최종적으로 분석에 활용된 청원 데이터 수이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 국민청원 플랫폼에서의 청원 현황 데이터를 대상으로 연구를 진행하고자 한다. 데이터 수집 시에는 각 종료된 청원의 URL 주소를 기준으로 각각 페이지에 접속하여 해당 청원이 지닌 요소들을 크롤링하는 형태로 이루어진다.

본 연구에서는 각 청원의 최종 획득한 동의 수를 종속변수로 두고 분석을 진행할 것이다. 각 청원이 획득한 동의 수에 대한 다수의 독립변수들의 영향력을 확인하기 위해서 다중회귀분석을 실시하며, 다중공선성(Multicollinearity) 여부를 파악하기 위한 검정도 함께 수행할 것이다. 또한 해당 분석은 상대적으로 이상값(Outlier)의 영향을 덜 받는 로버스트(Robust) 방식을 이용할 것이다.

다중회귀분석은 연속형 변수인 종속변수에 대한 다수의 독립변수들의

영향력을 측정하는 분석 기법이다. 다중회귀분석의 종속변수인 각 청원이 획득한 서명의 수는 연속형 변수로, 다중회귀분석을 통해서 이에 대한 여러 독립변수의 효과 측정이 가능하다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 전자청원 플랫폼

1) 전자청원 플랫폼의 정의와 대두배경

전자청원, 온라인청원 혹은 인터넷청원으로 불리는 활동은 온라인상에서 청원이 생성되고, 배포 및 유포되는 일련의 활동을 뜻한다. 각 청원이 요구하는 정책에 대하여 정책형성자는 오프라인으로 해당 사항에 대해 논의하더라도 답변 자체는 온라인으로 게시할 수 있다.(Hale et al, 2013). 여기서 청원이란 국민이 국가기관에 대하여 의견이나 희망을 개진하는 것을 뜻하며(김범주, 1995), 청원 자체는 선거 외의 정치적 참여 행위와 시민정신(Civic mindedness)의 강화 측면에서 오래 전부터 행해져 왔고, 추가적으로 정책 변화를 가져올 잠재력을 보유하고 있으며, 정보통신기술의 발달로 기존 서류 기반의 청원 제도를 빠르게 교체하고 있다(Margett, 2015).

Palmieri(2008)는 전자청원을 전자참여의 한 형태로 나타난 것으로, 전자플랫폼을 통해 시민들이 자신들의 불만사항을 역학관계에 관계없이 의회에 직접적으로 피력하는 행위로 보았다.

조희정(2016)은 온라인 청원이 궁극적으로 공공문제 해결이라는 목표의 실현을 위해 단순다수 청원방식부터 투표 및 토론과 같은 협의민주주의 방식의 적극적인 도입, 전자 청원 플랫폼 구축 등에 적극적으로 디지털 기술을 활용하는 일련의 행위로 보았다.

전자청원의 정의에 대해서는 공통적으로 기존의 청원이 전자플랫폼이라는 새로운 기술환경과 만나면서 만들어진 새로운 체계라는 점이 언급

되고 있다. 이러한 기존 청원 제도와 전자플랫폼의 결합이라는 요소는 단순히 청원 제도의 온라인화에서 그치는 것이 아닌, 보다 많은 의미를 가지고 있다는 주장도 많다. 본문에서 다루고자 하는 내용은 전자청원이 주를 이루며, 이하 '청원'으로 지칭하도록 하겠다.

플랫폼(Platform)이라는 단어는 다양한 분야에서 사용되며 분야마다 그 의미가 조금씩 상이하지만, 근본적으로는 어떠한 행위가 이루어지도록 제공된 장(場)이라는 의미를 가지고 있다. 이러한 장(場)을 인터넷 환경으로 가져다 놓은 것을 인터넷 플랫폼으로 보며, 이는 하드웨어와 소프트웨어가 결합되어 정보 공급자와 이용자 사이를 매개하는 것으로 볼 수 있다(Claffy and Clark 2014, 465). 정부가 운영하는 홈페이지가 이러한 인터넷 플랫폼의 하나로 볼 수 있으며, 이는 두 가지의 이념형 플랫폼, 정부가 시민에게 정보를 제공하고 민원을 청취하는 전자정부(e-government) 플랫폼과 시민의 참여와 공동의 의사결정기능을 가능하게 하는 전자거버넌스(e-governance) 플랫폼으로 구분할 수 있다(김범수 외, 2013). 이러한 관점에서 봤을 때 전자청원 플랫폼은 전자거버넌스 플랫폼의 성격에 더욱 가까우며, 전자청원 플랫폼이란 전자청원제도의 기능이 수행되는 전자거버넌스 플랫폼의 하나라고 볼 수 있다.

전자청원 플랫폼은 시민의 정치적 참여 기회를 마련함으로써 전자민주주의의 형성에 이바지할 수 있다. Wright(2012)는 전자청원을 가장 저명하고 널리 쓰이는 전자민주주의의 도구로 보았다. Åström(2016)은 유럽 정부들이 국민들을 정책 형성과 개발 과정에 적극적으로 참여시키기 위한 혁신적인 메커니즘 중 하나로 보았으며, Hansard Society(2012)가 '근래에는 청원에 서명하는 것이 가장 일반적인 형태의 시민 참여의 모습 중 하나'라고 언급한 것을 인용하였다. 한편, Barker는 민주주의를 공통 문제에 대해 모든 사람들이 참여하여 토론하는 정치적 결정의 방법, 즉, 토론에 의한 통치(government by discussion)이라고 정의하였는데(이극찬, 1999), 윤성이 외 2인(2005)은 사이버 공간이 이러한 토론에 의한 정치를 실현할 수 있는 새로운 기회를 제공하고 있다고 보았으며, 인터넷 선거나 전자청원, 인터넷 투표 등의 형태로 이가 실현될 수 있다고 보았

다. 김주희 외(2018)는 전자청원제도가 시민들의 여론 속 의사를 공론화하여 정치적 소통이 가능하도록 제도화하며, 시민사회, 대중매체, 그리고 제도화 된 토론의 장으로 연결하는 통로의 역할도 담당하고, 나아가 숙의민주주의의 실현을 위한 발판을 마련한다고 보았다 또한 전자청원제도가 다양한 채널을 통한 시민의 정치 참여를 쉬운 접근성을 통해 독려하면서 시민의 권리를 증진시키고, 궁극적으로 민주주의의 질을 증진시킨다는 데에 의의가 있다고 보았다.

전자청원 플랫폼은 행정 기능을 담당하는 정부에 대한 신뢰나 입법 기능을 담당하는 의회에 대한 신뢰에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 국민의 인식을 전환하는 역할의 담당도 가능하다. Åström(2016)은 시민의 정치적 참여 및 민주주의 작동에 대한 인식을 기반으로 경향을 추정하고 이에 따라 네 가지 그룹으로 분류해내어 전자청원 이용을 통한 정부 신뢰에 대한 인식 변화를 측정하였다. 전반적으로 정부의 신뢰가 개선되었다는 유의성을 보이지는 않았지만, 긍정적인 신뢰 인식을 가진 시민이 부정적인 인식으로 변화되는 것보다, 부정적인 신뢰 의식을 가진 시민이 긍정적인 신뢰 의식으로 변화하는 경우가 더 많다는 점을 발견해내었다. 김주희 외(2018)은 독일에서의 사례분석을 통해 전자청원제도가 의회 내에서 소통의 한계로 인한 의회의 신뢰도 하락을 보완하는 기능을 수행한다는 점을 발견하였다.

전자청원 플랫폼은 시민으로 하여금 정치적 참여 과정을 통해 정치효능감을 증진시키는 것도 가능하다. 김주희 외(2018)는 독일에서의 사례 분석을 통해 전자청원제도가 의회 내에서 소통의 한계로 인한 의회의 신뢰도 하락을 보완하는 기능을 하며 이를 통해 국민들이 의회에 자신의 요구를 직접 전달하는 창구를 경험함으로써 정치효능감의 향상을 가져온다고 보았다.

어떤 전자청원 플랫폼의 행정효율성 강화 측면에 대해서는 정부가 국민의 관심도와 중요하게 생각하는 점을 실시간으로 느끼며 대중 혹은 특정 그룹의 관심사가 어떠한 것인지 분석할 수 있게 해주며, 이를 통해 정책 설정의 우선순위를 두는데 더 합리적으로 이해해 자원의 합리적인

사용의 측면에서 행정효율성을 강화하는 것은 가능할 것이다.

이후에 다룬 이론적 배경에서 언급하겠지만, 매스미디어와 인터넷이 시민들 간에 의제를 설정하고 공중의제화 하는 데에 어떤 영향력을 지니는가에 관한 연구는 활발하게 이루어지고 있다. 다만, 해당 이론의 연구대상을 행정학 및 정책학과 연결시켜보았을 때, 대선 혹은 총선거간의 의제 전파 양상, 또는 정부가 채택한 정부의제에 관한 연구가 주를 이루는 편이며, 공중의제 자체에 초점을 둔 연구는 많지 않다. 공중의제 자체에 초점을 둔 연구는 대부분 매스미디어와 인터넷의 이슈 전파 영향력을 중심으로 행해진 연구로, 행정학이나 정책학으로부터 다소 거리가 떨어진다고 볼 수 있다. 이런 시점에서 전자청원 플랫폼의 등장은 시민들의 이슈를 공중의제화시킬 수 있는 장을 제공시킴과 동시에, 이를 정부에서 직접 관리하며 서명 수가 높은 청원에 대해서는 청와대가 직접 답변을 하도록 함으로 인해 공중의제 자체를 정부의 활동, 즉 행정과 정책에 한층 더 가까이 결부시키는 역할을 한다고 볼 수 있다.

반면, 현재 전자청원 플랫폼의 경우에 한계점도 존재한다. 등록되는 청원의 수가 과도하게 많아지면서, 정부의 문제 해결 역량을 초월하는 문제(삼권분립의 관계를 초월하는 문제 등) 등에 대한 청원, 그리고 아예 장난과도 같이 올라오는 청원 등이 많은 것이 사실이다. 사회 문제 해결을 위한 정책 요구가 담긴 청원을 요청하고 이것이 대중의 관심을 통해 정부에게 전달되는 점을 생각해 볼 때, 정부의 문제 해결 역량을 초월하는 청원이나 장난성이 짙은 청원은 다른 상대적으로 중요한 청원들에 대비하여 보면 소음(Noise)이라고 볼 수 있다. 소음이 많을수록 정작 중요한 청원들에 대한 관심의 집중이 희석되는 점이 문제가 된다. 이에 따라 정작 상대적으로 중요성을 띤 청원이 외면 받거나, 혹은 대중의 관심을 얻은 청원이 정작 정부의 해결 능력을 벗어난 사안인 경우가 발생할 수 있다. 또한, 인터넷 플랫폼이라는 환경 자체가 인터넷 활용에 익숙한 젊은 층을 중심으로 청원이 이루어지기에 전자청원 플랫폼에서 논의되는 사안들에는 일련의 바이어스가 발생할 수 있고, 사회 소외계층이나 소수자들의 청원 역량이 향상된다고 볼 수도 없다(김주희 외, 2018). 하지만

그럼에도 김주희 외(2018)는 앞서 언급한 것처럼 전자청원제도가 시민들의 여론 속 의사를 공론화하여 정치적 소통이 가능한 통로 제공을 통해 궁극적으로 민주주의의 질을 증진시킨다는 데에 의의가 있다고 보았다.

2) 전자청원 플랫폼의 작동 원리

가. 가시성(Visibility)

가시성이란 내가 어떠한 특정 행위를 하는 것이 다른 사람 혹은 공공에 의해 알려지거나 감독당하는 지에 대한 여부를 말하는 것으로, 그 반의어는 익명성(Anonymity)이다(Margett, 2015). 가시성의 효과와 관련해서 Gerber et al(2008)의 실험이 있는데, 어떤 사람의 이웃이 그 사람이 투표를 했는가 안 했는가에 대해 알고 있다면 그 사람은 투표를 할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 일종의 사회적 압력(Social pressure)가 작용한 것으로 볼 수도 있다(Margett, 2015).

영국의 첫 전자청원 플랫폼의 경우에는 청원에 대한 최근 500개의 서명자의 이름을 공개했었지만, 2011년에 디자인이 바뀐 이후로는 청원자의 이름만 공개된다. 미국의 경우에는 서명자의 이니셜과 우편번호를 보일 수 있게 하고, 한국의 전자청원 플랫폼에서 공식적으로는 청원자와 서명자 모두에 대해 계정의 표시가 소셜 로그인 정보만 확인할 수 있는 '***-naver.com'의 형식으로 나타나 가시성이 없다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 청원들 중에는 실제 정책으로 이어질 가능성이 적으면서 관심을 분산시켜 다른 청원에 대한 집중을 희석시키는 소음의 성격을 띠는 청원이 존재한다. 가시성이 확보되지 않은 익명성의 제도를 운영하는 현 국민청원사이트의 경우에는, 이러한 익명성으로 인해 소음의 성격을 띠는 청원의 등록이 많아지고, 이에 따라 사안이 중요한 청원의 관심 집중도가 낮아져 해당 청원이 정부의제로 채택될 가능성이 낮아질 수 있다.

나. 사회적 정보

Margett(2015)은 사회적 정보(Social information)이라는 용어를 사회 심리학 분야의 사회적 정보 처리(Social information processing)의 용어에서 가져왔으며, 사회적 정보 처리란 행동을 취하고 적응하는 정보적, 사회적 환경에 관한 연구를 뜻한다. 이런 맥락에서 사회적 정보란 인간이 행동을 취하는데 있어서 소속된 환경 내에서 활용 가능한 모든 정보들을 포함한다고 볼 수 있으며, 앞서 다룬 가시성과 비교해보면, 가시성은 특정인이 자신의 행위에 대한 행동이 관찰되는 지 여부에 따른 개념인 반면, 사회적 정보는 특정인이 타인들이 어떠한 행동을 관찰할 수 있는 지 여부에 따른 개념이다. Margett은 사회적 정보가 어떠한 방식으로 협력적 행위를 활성화 하는가 주목하였으며, 다양한 유형의 사회적 정보가 온라인에서의 정치적 동원, 사회적 압력으로서의 기능 및 티핑 포인트(Tipping point)로서의 역할, 협력, 밴드왜건 효과(Bandwagon effect) 등의 형태로 실제 활용될 수 있음을 확인하였다.

Margett(2015)은 사회적 정보의 확산에 대해선 인터넷과 소셜미디어의 역할이 크다고 보았는데, 국민청원 플랫폼에서의 청원들도 이러한 사회적 정보의 활용이 가능하다. 각 청원의 URL 주소, 혹은 청원의 제목이나 이슈 등이 소셜미디어 등을 통해 확산될 수 있으며, 청원 등록에 대비한 일종의 동원 역시 준비할 수 있다. 각 청원 페이지에 입장하였을 시에 해당 청원이 획득한 서명 수를 조회할 수 있기에, 해당 청원이 획득한 서명 수가 많다면 밴드왜건 등의 효과가 나타날 수 있으며, 더 나아가 티핑 포인트로서의 역할을 수행하는 것도 가능하다.

Margett은 6개의 청원에 대하여 통제 집단과 연구 집단을 분류하고, 연구 집단에게만 사회적 정보를 제공하는데, 이때 사용된 사회적 정보는 해당 청원이 현재 확보한 서명 수로, 이는 연구자가 임의로 설정한 상태이다. 이 때, 서명의 확보 상태가 적다면 연구 집단은 통제집단보다 해당 청원에 서명하는 정도가 매우 적으며, 서명의 확보 상태가 크다면 연구 집단은 통제 집단보다 더 많은 수의 서명 참여를 하는 점을 발견해냈다.

이와 같은 사회적 정보의 제공이 비활성화되었던 청원이 보다 활성화되고, 이는 곧 청원 획득 체계에 불안정성을 가져온다고 보았는데, 즉, 전자청원 플랫폼 내에서 사회적 정보의 어떠한 형식으로 전파되는가에 따라 어떠한 청원이 관심을 언제 어떻게 받아서 정책의제로 설정될 가능성에 영향을 받을지 예측하기가 불가능하다는 것이다.

다. 초기 참여 그룹

Margett(2015)은 Big 5 성격 분류 테스트를 활용하여서 청원 참여에 있어서 근본적으로 인간의 조건 중 하나이며, 다른 종류의 사람들은 같은 자극에 대해 근본적으로 다른 방식으로 인지하고 반응한다는 사실을 알아냈다. 특히, 어떤 성격의 사람들이 초기 참여 그룹(Starter) 혹은 후기 참여 그룹(Follower)에 속하는지 분석하였는데, 그 결과 외향성(Extraversion)이 높은 사람들은 대체로 청원 초기에 서명 참여하는 반면, 우호성(Agreeableness)이 높은 사람들은 대체로 청원 후기에 서명 참여하는 점을 발견해내었다. 즉, 청원의 시작하는 데에 있어서 초기에 참여하는 특정한 속성을 가진 그룹을 발견해낸 것이다.

Margett(2015)은 다른 정책입안을 위한 활동 등에 리더십이 등의 요소가 큰 영향일 끼치는 반면, 전자청원 플랫폼에서는 청원에 서명을 하려는 최저 임계값을 가진 충분한 수의 초기 참여 그룹, 혹은 더 높은 임계값을 지닌 후기 참여 그룹을 끌어들이는 사회적 정보 등이 큰 영향을 끼친다고 보았다. 즉, 서명 참여자를 초기 참여 그룹과 후기 참여 그룹의 이분법적 시각으로 보았을 때, 초기 참여 그룹이 얼마나 빠르게 많이 서명에 참여하는가, 그리고 이러한 참여 행태가 사회적 정보로서 계속해서 다른 대중에게 전달될 때, 각각 대중의 서명 참여 임계치에 얼마나 신속하게 도달하는가가 청원에 대한 관심 및 서명 수 획득에 큰 영향을 미치고 궁극적으로는 정책 의제로 설정될 가능성이 높아진다는 것이다.

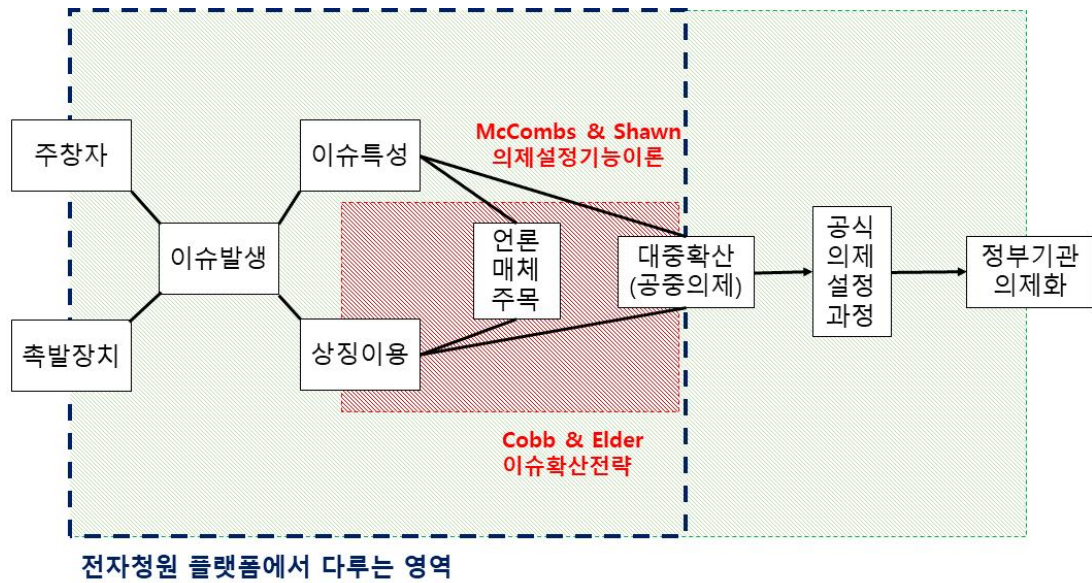
2. 의제설정(Agenda-setting) 이론

1) 의제설정과 전자청원 플랫폼과의 관계

먼저, 여기서 다루고자 하는 의제설정(agenda setting)이란 두 가지 서로 다르지만 '의제 설정'이라는 주제에 관한 이론을 각각 소개할 것이라는 점을 명시해두고자 한다. 의제 설정과 관련해서는 다양한 이론이 존재하며, 이 중 정책학에서는 Cobb & Elder의 모형으로 대표되는 정책의제설정 이론이 존재하는 한편, 미디어학에서 의제설정에 관련한 이론 중 하나로 McCombs & Shaw의 의제설정기능 이론을 볼 수 있다. 전자는 외부주도적 정책의제설정을 중심으로 보았을 때, 사회의 어떤 문제점 내지는 이슈가 대중에게 확산되고 궁극적으로는 정부에 의해 정부의제로 선정되는 일련의 과정을 다루고 있으며, 후자는 매스미디어가 어떻게 의제를 설정하고 이를 대중이 어떻게 받아들이며, 공중의제화되는지를 중점적으로 다루고 있다. 즉, 두 의제 간의 관계를 Cobb & Elder의 정책의제설정과정 모형으로 설명하면 [그림2-1]과 같은 모습이 된다. Cobb & Elder의 정책의제설정과정에서 언급된 이슈확산전략의 부분은 곧 McCombs & Shaw의 의제설정기능 이론이 설명하는 영역과 유사하다.

그렇다면 [그림2-1]에서 설명하는 두 이론의 영역 가운데, 전자청원 플랫폼은 어느 위치에 속하는가? Cobb & Elder의 정책의제설정 이론 중, 공중의제까지의 영역, 즉, [그림2-1]의 굵은 점선 부분의 영역으로 볼 수 있는데, 그 이유는 전자청원 플랫폼에서 이를 넘어서는 의제설정 과정을 확인하기 어렵기 때문이다.

[그림 2-1] 정책의제설정이론과 의제설정기능이론



출처 : 정정길(2019) 수정

이슈 발생은 곧 전자청원 플랫폼에서의 청원 형성 각각을 볼 수 있으며, 언론 매체의 주목이나 대중 확산은 전자청원 플랫폼이 온라인이라는 요소를 이용하여 청원자로 하여금 가장 효율적으로 자신의 이슈를 전파 할 수 있도록 한다. 또한, 이슈 주창자, 즉 청원인은 이러한 환경을 통해 다른 이들로 하여금 가장 효율적으로 이슈에 대한 자신의 입장을 피력할 수 있도록 한다.

그럼 이러한 과정을 거친 이슈들 중 어느 정도 수준의 이슈가 공중의제가 되는 것인가 하는 질문에는 여러 견해가 있을 수 있다. 90%가 넘는 청원이 100개의 서명도 확보하지 못한다는 점과 2019년 3월 31일 이후로 정부가 100개 이상의 서명을 확보한 청원만 온라인에 게시되도록 한 점을 염두 하면 100개라는 서명을 확보한 청원이 공중의제라고 생각할 수도 있다. 혹은 20만 개 이상의 서명을 얻어서 정부의 답변을 요구할 정도의 청원이 공중의제로 볼 수도 있다. 이와 같이 정확히 어느 정도가 공중의제인가 그 기준이 정해지지 않지만, 서명 획득 수가 많은 청원이 그렇지 않은 청원에 비해 공중의제에 가깝다고 볼 수는 있을 것이다.

반면 정부의제의 경우에는 앞서 언급한 것처럼 전자청원 플랫폼에서

그 여부를 확인하는데 어려움이 있다. 어려움이 있다. 20만 이상의 서명을 얻어 정부가 공식 답변을 행하더라도, 해당 답변 내용에 따라서 정부의제일 수도, 아닐 수도 있다. 또한, 대부분의 정책은 정부가 공식 답변을 내놓은 후로 빠른 시일 내에 정책이 형성되고 시행되는 것이 아니다. 그러기에 추가적으로 각 정부의 답변에 따른 정책 시행 결과 등을 오랜 기간 추적하지 않는 이상, 전자청원 플랫폼에서 정부의제를 논하는 데에는 어려움이 있다.

2) 공중의제의 정의와 의의

그렇다면 또 다른 의문이 제시될 수 있다. 전자청원 플랫폼에서 정부의제를 살펴볼 수 없다면, 공중의제로 설정된다는 것은 어떤 의의를 갖는가? 이를 위해서는 공중의제에 대한 정의부터 살펴볼 필요가 있다. 공중의제란 일반대중(public)의 주목을 받을 가치가 있으며 정부가 문제 해결을 하는 것이 정당한 것으로 인정되는 사회문제이다. 정부에 의해 공식적으로 채택되지 않았으나 진지한 관심의 대상이 되는 정책의제를 Roger W. Cobb과 Charles D. Elder는 체제적 의제(systemic agenda)라 칭하고, Anderson은 토의의제(discussion agenda)라 불렀다(정정길, 2019). 정정길(2019)은 사회적 쟁점 또는 이슈가 공중의제가 되려면 세 가지 전제 조건이 필요하다고 보았다: 첫째, 많은 사람들이 관심을 가지고 있거나 알고 있고 둘째, 어떤 방식이든 정부의 조치가 필요하다는 사람들이 상당수 있고, 셋째, 문제가 정부의 적절한 고려대상이 될 뿐 아니라 그 문제 해결이 정부의 권한에 속한다고 많은 사람들이 믿을 것 등이다.

이러한 공중의제의 정의와 전제 조건들을 통해 공중의제를 바라보면, 비록 정부에 의해 정부의제로서 채택되지 않았을 뿐, 많은 사람들이 그 이슈에 대해 정부의 조치가 필요하다고 느끼는 만큼, 지속적으로 정부에게 이를 해결하라는 압박을 줄 수 있다. 따라서 공중의제들은 다른 사회적 이슈들에 비해 금방은 아니더라도 정부로 하여금 정책을 포함한 어떠한 조치를 취할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

또 다른 의의로서 시민들로부터 제안된 사항식 의사결정을 통한 의

제라는 점과, 또한 시민의 의사 즉, 여론 그 자체의 단편을 보게 해주는 지표로서 그 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

3. 정책의제설정 이론에 관한 논의

본 연구에서 논의하고자 하는 국민청원 플랫폼은 비록 정책의제설정 이론에서 정부의제 부분을 관측하기 어려운 한계를 가지고 있다. 하지만 외부주도형 정책의제설정 과정에서 정부의제로 설정되는 대다수는 공중의제의 과정을 거치게 된다. 모든 공중의제가 정책의제로 선정되는 것은 아니며, 어떤 의제가 정부의제로 채택되도록 유관집단은 다양한 전략을 사용하는데 특히 대중의 관심을 불러일으키기 위한 전략을 사용하며, 대중의 관심이 고조되면 대개 정부는 정치적 부담을 의식하여 정부의제로 채택하는 경우가 많아진다(정정길, 2019). 즉, 각 공중의제가 모두 정책의제로 선정되지는 않으며, 항상 곧바로 채택되는 것도 아니지만 다른 사회적 이슈들에 비해 미래에 정부의제로 채택될 가능성이 높다는 것이다. 비록 전자청원 플랫폼에서 정부의제 부분을 관측하기 어렵지만 다수의 국민의 서명을 얻은 의제가 정부의제로 발전할 잠재력이 높다는 점을 염두 하며 정책의제설정 이론을 살펴보고자 한다.

1) 정책의제설정의 정의와 의의

정정길(2019)은 정책의제설정을 정부가 사회문제를 공식적으로 해결하기 위해 이를 정책문제로 전환하는 행위로 정의하며, 여기서 정책문제(Policy problem 또는 Policy issue)란 정부가 그 해결을 위하여 심각하게 검토하기로 결정한 문제로 정의한다. 즉, 정책을 문제 발생에 대한 정부의 해결 의지로 보고, 정치적 상황, 정책 대안과 수단의 영향, 정책과정 전반에 대한 영향 등을 고려하여 어떠한 문제를 다루어 정책으로 나타낼 것인지 선별하는 과정이라고 볼 수 있다.

Dearing & Rogers(1996)는 각 이슈의 관점에서 정책의제설정 과정을

기술하였는데, 정책의제설정 과정을 각각의 이슈가 미디어와 전문가, 공공과 정책 엘리트들의 관심을 끌기 위한 경쟁 과정으로 보았으며, 정책의제설정 연구는 곧 사회 변화와 사회 안정성에 관한 연구로 보았다.

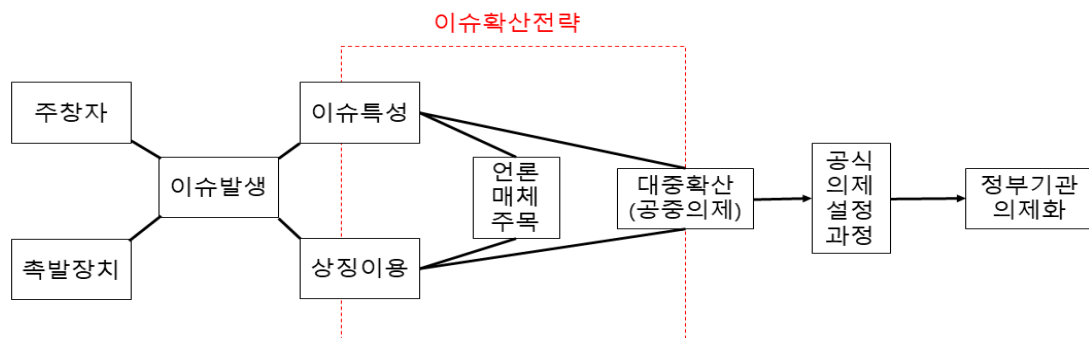
두 시각 모두 공통적으로 수많은 이슈들 중 선택되는 이슈는 한정적이며, 정책의제로 설정됨으로 인해 현재 지닌 이슈에 변화를 가져올 수 있다는 점을 기대하고 있다. 정책의제설정과정을 통해 정부는 한정적인 자원을 효율적으로 활용하여 당면한 이슈 및 문제들에 일련의 우선순위를 부여하여 선택적으로 해결하도록 해준다는 의의를 가지게 된다.

2) 정책의제설정 과정 모형

가. Cobb & Elder의 모형

Cobb & Elder(1983)는 정책의제형성과정의 출발을 이슈의 생성(issue creation)에서 찾고 있다. 여기서 이슈란 지위나 자원의 배분과 관련된 문제들을 둘러싼 둘 이상의 집단 간 갈등을 뜻한다. 이슈제기집단은 자신들이 제기한 이슈에 관해 정부가 관심을 기울이도록 하기 위해 각종의 상징 등을 이용하여 대중에게 확산시키며, 이러한 확산과정에서 중요한 역할을 담당하는 것이 매스미디어이다. 확산과정에서 성공을 거둔 이슈는 공중의제가 되고, 진입과정을 통해 정책의제로 성립된다(안해균, 2004). 이와 같은 정책의제형성과정을 도식화하면 [그림 2-2]와 같다.

[그림 2 - 2] Cobb & Elder의 정책의제설정 과정



출처 : 정정길(2019) 수정

이러한 이슈확산전략을 앞서 살펴본 Dearing & Rogers(1996)의 관점과 비슷하게 이슈 자체를 외부에 확산시키고 관심을 끌도록 경쟁하는 형태의 활동으로 볼 수 있는데, 그 일차적인 목적이 이슈를 공중의제화하는 것에 있다.

국민청원 플랫폼은 Cobb & Elder의 정책의제설정 과정 모형 중 두 차례의 촉발장치 역할을 한다고 볼 수 있다. 첫 번째 촉발장치는 사회문제를 사회적 쟁점화 할 수 있는 통로를 제공하는 역할을 하는데, 국민청원 플랫폼에 청원을 직접 등록하는 행위가 이에 해당된다. 두 번째 촉발장치는 사회적 쟁점을 공중의제화 하는 이슈확산전략의 과정 중 하나로서 들 수 있다. 국민청원 플랫폼에 등록된 청원에 대한 대중의 관심도가 많아지고 해당 청원이 받는 서명의 수가 많아진다면 이는 점차 사회적 쟁점이 공중의제화 되고, 20만 이상의 서명을 얻어 정부의 공식 답변을 받을 자격이 생긴다면 이는 정부로 하여금 해당 문제에 대해 신경을 쓰도록 압력을 행사하는 행위가 된다. 그리고 이러한 이슈가 정부가 정책화 하여 시행이 가능한 것이라면 정부도 해당 이슈 및 문제 해결을 위해 적극적으로 정책을 형성하고 시행할 가능성이 높아진다.

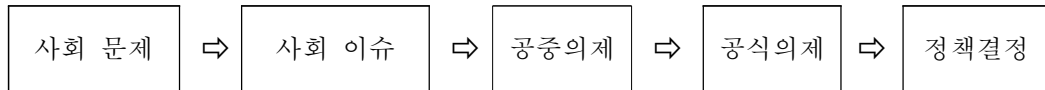
나. Eyestone의 모형

Eyestone(1978)은 사회문제를 ‘특정 집단에 의해 사회표준에서 이탈했다고 인식되는 상태 또는 사회조직의 중요한 측면의 붕괴’로 보았으며, 사회구성원들이 공통적으로 느끼는 부족감이나 기대에 어긋난 상태를 이슈가 발생한 것으로 보고 있다.

이슈전환의 초기단계는 이슈참여와 이슈공중(issue public)의 출현이라는 두 과정으로 이루어진다. 이슈참여란 한 집단이 사회문제에 대한 자신들의 입장을 밝히고, 다른 집단이 이에 대하여 반론을 제기하여 입장을 표명하는 상황을 의미한다.

한편 이슈로의 전환과정에서 문제에 대한 관심이 점차 많은 사람에게 확산되는데 이 사람들이 이슈공중이다. 이슈공중이 특정 사회문제에 대해 정부의 조치가 현재 필요하다고 믿게 되면 이슈는 공중의제로 전환된다. 그 후 공중의제에 대해 정부기관이 어떤 행위를 약속하거나 표명하면 공식의제로 전환된다(김형렬, 2000). 이를 도식화하면 [그림 2-3]과 같다.

[그림 2-3] Eyestone의 정책의제설정 과정



출처 : Eyestone(1978)

다. 포자모형

포자모형은 곰팡이의 포자가 일정한 환경이 조성되지 않으면 균사체로 발전하지 못하고 포자의 상태를 유지하는 것과 같이, 어떤 사회적 이슈에 대하여 이해관계는 있으나 영향력 없는 집단의 이슈는 평상시에는 정부의 정책의제로 발전하지 못하지만, 포자의 환경이 유리하게 변화되면 균사로 변화하듯 적절한 환경적 여건이 조성될 때, 다시 말하면 일반 국민들이 해당 사회문제나 이슈에 대하여 강한 관심을 보일 때 이슈가 정책의제로 발전하도록 작용한다는 것이다(정정길, 2019).

포자모형은 이슈가 다뤄지는 환경적 요건을 중요시하여 보며, 이슈가 확장되는 동태적인 과정과 이해관계 집단이 사용하는 전략을 밝히는 데 연구의 초점을 두고 있다. 즉, 이슈나 사회문제에 대한 문제 제기인이 적극적으로 이슈 및 사회문제가 다뤄지는 환경적 요건을 변화시키려한다는 것이다. 이는 앞서 살펴본 Cobb & Elder 모형의 이슈확산전략이나 Dearing & Rogers의 정책의제설정 과정의 정의와 문맥을 같이한다.

국민청원 플랫폼의 경우를 대입하여 본다면 포자 상태의 이슈나 사회

문제를 군사체, 즉 정책으로 변환시키기 위해서 일련의 촉발장치 역할을 통해 이슈에 대한 관심을 환경을 변화시키는 수단으로서 국민청원 플랫폼을 활용할 수 있다. Cobb & Elder의 모형에서처럼 국민청원 플랫폼에 청원을 등록하는 행위만으로 대중이 해당 이슈나 사회문제에 대해 인식하는 사회적 정보를 제공할 통로가 형성되며, 해당 청원이 획득하는 서명 수는 곧 해당 청원이 요구하는 정책 필요 대한 관심과 공감의 지표로 볼 수 있다. 이후 20만 이상의 서명을 획득하여 정부의 공식적인 답변을 받는다면 해당 이슈가 정부가 다룰 권한 하에 있을 시, 공식적인 정책으로 변환될 가능성, 즉, 포자였던 사회 문제가 군사로 변환할 가능성이 높아진다. 이렇게 봤을 때, 국민청원 플랫폼에 청원을 등록하는 것부터 다수의 서명을 얻는 행위까지 모두가 포자모형의 환경 조성 행동으로 이해할 수 있다.

5) 정책의제설정에 영향을 미치는 요인

Kingdon(2003)은 정책의제설정에 영향을 미치는 요인을 크게 세 가지로 나누어 보고 있다.

가. 주도집단과 참여자

특정 문제 해결을 위해 주도집단이 정치적으로 얼마나 영향력을 미칠 수 있는가에 의해 정책의제설정의 가능성이 달라진다. 즉, 외부주도적으로 정책을 입법해야하는가 혹은 내부접근형으로 정책 형성에 대한 압력을 행사할 수 있는가 혹은 대통령 등 고위 인사가 해당 정책에 관련있는가에 따라 정책의제가 설정되는 난이도에 영향을 미친다. 사회문제로 인하여 피해를 입는 사람들이 그 문제의 정책적 해결을 정부에 요구하는 경우가 외부주도형 정책의제설정에 포함되며, 외부주도집단들은 정치적 자원이 풍부할수록, 그리고 그 규모가 클수록 해당 집단이 주장하는 내용이 정책의제로 설정될 가능성이 높다고 본다.

나. 정치적 요소

정치체제의 구조와 운영방식, 정치적 분위기와 이념, 그리고 정치적 사건이 영향을 미친다. 정치체제의 구조와 운영방식으로는 시민의 정치 참여 정도는 어느 정도인가, 정치체제는 중앙집권화 되었는가, 다른 이익 집단이 어느 정도로 영향을 미칠 수 있는가 등에 따라 달라지는데, 정치체제가 중앙집권화되고 시민의 장치 참여가 어려울수록 동원형 혹은 내부접근형 정책의제설정 방식에 따른 의제가 설정될 수 있다.

사회문제나 이슈가 논의되는 시점에 따른 정부나 대중의 인식, 즉, 정치적 분위기에 따라서 정책의제로 설정되는 이슈의 우선순위가 달라질 수 있다. 국내의 1960년대부터 1980년대까지 수출문제나 외자도입문제, 저축문제 등이 환경오염 문제보다 더 우선순위가 높게 판단되는 것을 하나의 예시로 볼 수 있으며, 테러 사건 발생에 따른 보안 관련 정책이 우선시 되는 것도 이러한 예시가 될 수 있다.

정치적 사건의 발생 역시 정책의제설정에 영향을 미칠 수 있는데, 가장 대표적인 정치적 사건으로는 선거를 들 수 있다. 정권 변화나 정책담당자 등이 변함으로서 정치적 분위기 및 이념이 변화하고 이에 따라서 정책의제로 설정되는 이슈나 사회문제가 영향을 받을 수 있다. 5년 주기로 변화하는 정부의 계획에 가까운 정책의제의 우선순위가 높아진다고 볼 수 있다.

다. 사회문제 자체의 특성과 사건

정책이 다루려는 사회문제가 중요할수록 정부의제로 채택될 가능성이 높다. 여기서 중요성을 나타내는 방식으로는 Cobb & Elder는 이를 사회적 유의성(Social significance)이 있다. 문제로 인한 피해자의 수가 많거나, 피해의 강도가 크거나, 피해의 사회적 의미가 중대한 것의 세 가지 중 두 가지 이상의 요인을 내포하고 있으면 그 문제의 규모가 크거나 충

격이 광범위하다고 할 수 있다. 문제의 시간성(Temporal relevance) 또한 중요성을 나타내는 방식으로서, 더욱 근본적이고 장기간 지속될 것으로 예상되는 문제는 상대적으로 정부의제로 채택되기 쉽다는 것을 의미한다. 재난에 대한 대책이나 국가적 위기 혹은 테러에 대한 국가 보안 정책 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

문제의 외형성에 따라 영향을 받기도 한다, 문제가 외형적으로 단순하고 쉽게 이해될 수 있으면 복잡한 것보다 정부의제가 될 가능성이 커진다. 다만, 반대로, 정책목표나 수단의 내용이 추상적이고 불분명할수록 지지세력이 많아져 정책으로서 채택이 쉬워질 가능성도 있기에, 오히려 문제의 구체성이 정부의제화에 악영향을 끼칠 수도 있다.

선례가 있는 문제나 유행성을 가진 문제들 역시 정책의제로서 채택될 가능성이 높다. 여기서 선례는 외국이나 타정부의 선례도 포함하며, 상례화된 절차에 따라 쉽게 의제로 채택될 수 있다.

극적인 사건의 발생에 따라 어떠한 문제가 정책의제설정으로 채택되는 데에 큰 영향을 받을 수 있다. 앞서 언급한 총기난사사건이나 살인사건과 같은 극단적 문제의 발생이 그 사건이 발생한 원인에 대한 관심을 부치기면서 그 문제점이 표면화되고, 이러한 문제를 해결할 정책에 대한 요구를 촉발하는 점화장치 역할을 할 수도 있다.

라. 설득

정정길(2019)은 사회적 구성론에서 정책과정을 정치논쟁과 설득과정으로 보았다. 여기에 활용되는 것이 상징(symbol)이나 화려한 미사여구(레토릭, rhetoric)가 매우 중요한 역할을 한다고 보았다. Stone(2002)에 따르면, 이러한 상징의 사용은 이야기방식(Narrative stories), 제유(synecdoche), 은유(metaphor) 등의 방식으로 나타난다 보았다. Cobb & Elder 역시 이슈확산전략에서 대중에게 이슈가 확산되기 위해서는 상징의 활용을 언급하였으며, 이는 인간의 이성보다는 감성에 호소하는 전략으로 보았다.

4. 온라인 환경에서의 이슈 전파에 관한 논의

앞서 언급한 것처럼 국민청원 플랫폼은 온라인 환경에서 구축되어 있으며, 청원의 등록, 조회, 서명 및 결과 발표까지 거의 모든 활동이 온라인상에서 이루어진다. 더욱이 각 청원마다 URL주소가 할당되어 있으며, 공유하기를 통해 타 소셜미디어 등 온라인상에서 해당 이슈가 확산되는 것 또한 편리한 환경이라고 볼 수 있다.

온라인 환경에서의 이슈 전파에 관한 논의는 McCombs & Shaw의 의제설정기능 이론을 중심으로 다룬다. 이는 기존 미디어의 의제설정이 대중의 공중의제와 매우 높은 상관성을 갖고 있다는 관찰에서 시작된 이론으로, 미디어가 대중의 공중의제 설정에 영향을 미치는 점을 설명하며, 인터넷이 보급된 후로는 인터넷이라는 새로운 환경 하에서 기존의 의제설정기능 이론이 적용되는가에 대한 연구가 활발하게 이루어졌으며, 실제로 기존의 매스미디어가 공중의제에 영향을 주는 것과는 다른 모습으로 인터넷에서의 미디어가 공중의제에 영향을 준다는 점이 밝혀졌다. 이 하에서는 인터넷 환경에서의 매스미디어 영향력과 더불어 소셜미디어가 공중의제설정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

1) 의제설정기능 이론과 매스미디어

의제설정기능 이론(Agenda-setting function theory), 혹은 의제설정효과 이론으로 불리는 이 이론은 사회가 의제를 설정하고 구축하는 현상을 커뮤니케이션 연구의 틀로 설명하는 이론으로, 전통 뉴스 매체들이 사회의 의제 설정에 어떻게 영향을 미치는가 확인할 뿐 아니라, 정보 수용자에 대한 매체의 영향력 뿐 아니라, 매체의 의제에 대한 외부 요인의 영향력, 또는 매체들 사이의 영향력에 대한 부분에까지 연구의 영역을 넓힌 이론이다(이건호, 2006).

의제설정 효과 이론의 시작은 1972년 McCombs & Shaw가 미국 대

통령 선거캠페인 연구를 통해 미디어가 설정한 의제와 공중 의제가 매우 높은 상관관계를 가지고 있음을 확인하고 이를 매스미디어의 의제설정 기능에 의한 것으로 보는 데에서 본 '미디어 의제 설정 효과'를 주창하면서 시작되었다(양선희, 2008). 이후에 McCombs & Shaw는 미디어 의제와 공중 의제 간 인과 관계의 단순한 모델을 수정·보완하는 작업을 통하여 보다 폭넓은 의제 설정 기능 이론(Broader theory of agenda-setting)을 제시했다. 이러한 초기의 의제 설정이론은 매스미디어가 대중들에게 강력한 영향력을 끼친다는 탄환 이론에 비해 대중들이 보다 능동적 수용자로서 의제를 선별하고 받아들인다는 점에서 구분되어질 수 있다(김성태 외, 2006).

의제설정기능 이론은 '현저성 전이' 또는 '중요성 이동'을 중심으로 다뤄지는데, 이는 "대중매체에 중요한 것이라고 나타난 요소들을 독자들도 중요하게 생각하게 된다."는 내용을 개념화한 말이다. 의제설정기능 이론의 대표적인 요소들은 의제설정 1차 단계, 의제설정 2차 단계, 점화 효과, 정향욕구, 매체 간 의제 설정의 5가지 측면으로 정리된다(이건호, 2006).

의제설정 1차 단계는 대중 매체의 중요한 요소를 이슈나 대상에 한정해 매체가 보도한 이슈나 대상에 대한 인식이 수용자들에게 어떻게 각인되는가를 탐색하는 것이다. 의제설정 2차 단계는 1차 단계가 다루는 이슈의 하부 이슈, 즉, '이슈의 속성'이 매체의 보도에서 수용자에게 이동할 때 부각된다는 것이다. 점화효과는 매체가 어떤 이슈는 버리고 어떤 이슈를 선택해 보도하면서 사람들이 판정하는 기준을 변하게 만드는 과정이라고 정리된다. 정향욕구는 의제 설정 효과가 개인에 대한 정보의 직실성과 정보에 대한 불확실성이라는 두 요소에 따라 개인차가 난다는 것을 보여주는 것이다. 매체 간 의제 설정은 한 매체가 의제를 정해 보도하면 다른 매체가 이를 따라 보도한다는 것으로 한 매체가 다른 매체의 의제를 선도한다는 내용을 다룬다(McCombs et al, 2000).

2000년대 이전까지 의제 설정에 관련한 연구는 대부분 전통적인 매스 미디어가 의제 설정에 미치는 영향력을 중점적으로 이루어졌으며, 인터

넷이라는 새로운 환경이 발달되고 난 뒤에서는 인터넷과 이를 활용한 뉴미디어에서도 의제설정기능이 같은 효과를 발휘하는가에 대한 연구가 시작되었다. 인터넷의 의제 설정 기능 연구는 기존의 전통적 미디어 의제 설정 기능 연구와 몇 가지 차이를 가지는데, 인터넷이 기존 미디어와 경쟁하는 대안적 미디어 성격이 강하다는 점, 기존 미디어와는 비교할 수 없을 정도의 콘텐츠 용량을 수용할 수 있다는 점, 그리고 인터넷 미디어의 기술적 특징으로 말미암은 상호작용성이 있다(구교태, 2002). 구교태(2002)는 2000년 미국 대통령 선거 기간 중, 웹사이트 캠페인이 기존 뉴스 미디어의 캠페인 의제와 공중의 의제를 설정하는 데 있어 상당한 영향력을 가졌음을 경험적으로 입증하였다(김성태 외, 2006). Wang(2000)은 한 온라인 신문에 게재된 인종차별주의의 이슈가 이 신문을 읽는 독자들에게 중요한 문제로 떠올랐다는 1차 단계 의제 설정 이론을 연구하였으며, Althaus & Tewksbury(2000)는 종이 신문 뉴욕타임스 독자들에게 대한 의제설정 효과가 뉴욕타임스 웹 사이트 독자들에게 대한 효과와 다르게 나타난다는 연구 결과를 발표하였다. 김성태 외(2006)는 강력한 개인에 의해 형성된 인터넷 공간에서의 여론은 사회 전체에 영향을 주고 매스미디어에 영향을 주어 결과적으로 정부 정책에 반영되는 '역의제설정' 과정이 발생하기도 한다고 보았다.

국민청원 플랫폼은 의제설정기능 이론과 관련지어 생각해보았을 때 두 가지의 역할을 갖는다고 볼 수 있다. 첫째는 가장 근본적으로 이슈 자체를 모아둔 플랫폼의 역할을 들 수 있다. 즉, 사회문제에서부터 공중 의제에 이르기까지 여러 이슈들이 플랫폼에 모여있으며, 이는 매스미디어 혹은 소셜미디어를 통해서 '의제설정' 혹은 공중의제화 된다. 둘째로는, 의제설정기능 이론에서의 매스미디어 혹은 인터넷/뉴미디어와 같이 이슈를 전파해주는 전파자 그 자체로 볼 수도 있다. 앞서 언급한 것처럼 국민청원 플랫폼은 그 자체의 목적이 시민이 어떤 이슈를 온라인을 통해 게시하고 다른 시민들에게 전파할 수 있도록 한다는 것이다. 물론 첫 번째 역할에서처럼 다른 매체가 이를 추가로 전파하는 것이 가능하지만, 이슈들이 모여있는 플랫폼이라는 점으로 다른 이들이 손쉽게 이슈들에

대해서 파악할 수 있다는 점에서 플랫폼 그 자체가 하나의 일차적인 전파자로서의 역할을 한다고 볼 수 있다.

2) 의제설정기능 이론과 소셜미디어

소셜미디어는 전통적인 매스미디어 외에 사회 이슈를 얻을 수 있는 정보 제공의 채널로서 상대적으로 실시간으로 정보를 얻을 수 있다는 장점이 있으며, 인터넷에 기반하여 이용자들이 생산한 게시글이 다른 사람들로의 공유 및 전파 과정이 빠르고 신속하며 보다 오래 노출된다는 특성을 가지고 있다(Dalton and Sickle 2009). 이를 통해 공중들이 서로 연결되고 소통할 기회를 비약적으로 높이며, 많은 비판적인 대중들이 사회 운동에 참여하도록 독려할 수 있는 기회의 장을 제공한다(Pasek et al. 2009). 전진오 외 4인(2019)은 소셜미디어가 정치 변화에 변화를 일으킨 가장 큰 사례로 2008년 소셜미디어를 활용한 선거캠페인으로 재선에 성공한 미국의 Barack Obama 선거캠페인과 2011년 소셜미디어로 시위대와 시민들이 소통하여 중동지역의 민주화 운동을 확산시킨 '아랍의 봄'을 언급하였다.

또한 전진오 외 4인(2019)은 소셜미디어 상에서 정치 관련 게시글을 읽고 행위에 영향을 미치는 주요 변인은 이용하는 소셜미디어 서비스인 것을 확인하였으며, 쓰는 데에는 정치 및 관심도와 정치효능감이 통계적으로 유의미하다는 것을 확인하였다.

홍유정 외(2015)는 광주 인화학교사건의 정책의제설정 과정의 의제별 분석 키워드를 설정하여 매스미디어와 소셜미디어 간의 이슈 전파에 대한 양상을 조사하였다. 소셜미디어(트위터)가 매스미디어에 비해 시간적 선도성을 갖고 있음을 확인하였으며, 사회 이슈와 공공의제는 상대적으로 소셜미디어(트위터)에서 자주 다뤄지는 반면, 사회 이슈와 정부의제는 상대적으로 매스미디어에서 다뤄지며, 사회 이슈가 공통적으로 두 매체에서 다뤄진다는 것을 확인하였다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 해외 전자청원 플랫폼에 관한 연구

1) 전자청원 플랫폼의 서명 분포 특징

가. 서명 획득 정도 별 청원의 분포

Margett(2015)은 전체 청원들의 서명 수 획득 양태가 멱함수의 법칙을 따르는 형태의 그래프로 표현된다고 설명하였으며, 대다수의 청원들은 타인의 서명을 얻는 정도가 매우 저조한 한편, 정부의 답변을 요하는 기준인 특정 수 이상의 서명을 얻은, 이른바 성공한 청원의 경우에는 그 중 매우 극소수임을 발견하였다. 2011년에 영국의 No.10 Downing Street 사이트를 대상으로 시행된 실험에서는 8,326개의 청원들 가운데 94%에 달하는 청원이 정부 답변을 요하는 500개의 서명을 얻는 데에 실패하였으며, 2013년에 시행된 실험에서는 19,789개의 청원들 가운데 95%에 달하는 청원이 500개의 서명을 받는데 실패하였고, 4%만이 1,000개의 서명을 얻었으며, 0.7%만이 정부의 답변을 요하는 10,000개의 서명을 받았다.

2013년 미국의 We the People 전자청원 사이트의 경우에는 등록된 89%의 청원이 500개 이상의 서명을 얻는 데 성공하였다. 이는 기본적으로 150개의 서명을 받아야 전자청원 플랫폼에 청원이 게시된다는 We the People 전자청원 사이트의 디자인에 따른 영향으로 보인다. 하지만 등록된 청원 중 15%만이 10,000개 이상의 서명을 얻었으며, 0.7%만이 정부의 답변을 요하는 100,000개의 서명을 얻었다.

2013년 기준으로 영국의 청원들 중 서명 수 150개 미만의 청원을 제외한 뒤, 미국의 청원들과 비교하여 각 청원이 획득한 서명에 따른 불평등 정도, 즉, 지니계수를 측정하였는데, 영국의 경우에는 0.82, 미국의 경우에는 0.70으로 미국의 경우가 영국의 경우보다 더 청원들 간의 서명 획득에 따른 불평등이 적다는 걸 보여주었다. 이는 150개의 기본 서

명을 확보하여야 전자청원 플랫폼에 게시되는 We the People만의 디자인에 따른 영향력으로 보인다.

나. 등록 초기의 영향력

2011년 No.10 Downing Street에서의 실험에서, 500개 이상의 서명을 얻은 청원들은 대부분 빠르게 서명 획득에 성공했다. 이들 평균은 8.4일의 시간이 걸렸지만, 이들의 중앙시점(median time)은 2일에 불과하며, 533개의 성공한 청원들 중 230개의 청원들은 해당 청원이 등록된 당일에 500개 이상의 서명을 얻는 데 성공하였고, 오직 6%(31개)의 청원들만이 30일 이상의 시간이 걸렸고, 5개의 청원이 4개월 이상의 시간이 걸렸다.

이후 2013년 No.10 Downing Street와 We the People 플랫폼을 대상으로 한 실험에서는 Outreach Parameter를 계산하여 각 청원이 각 시간마다 상대적으로 서명을 획득하는 수가 어떠한 분포를 나타내는지 확인하고자 하였으며, Outreach Parameter는 다음과 같다.

$$r(t) = \frac{E[\log(N(t))] - E[\log(N(t-1))]}{E[\log(N(t))]}$$

이 결과, 각 청원의 서명 획득은 처음 24시간에 대다수 몰려있으며, 24시간이 지난 후에는 사실상 각 청원의 운명, 즉, 각 청원이 성공할 것인지 실패 할 것인지 정해졌다고 보았다.

2) 소셜미디어의 영향

Margett(2015)은 UK Government Digital Service에 의해서 저자들에게 공유된 Google analytics 데이터를 바탕으로, 각 청원으로 접속한 트래픽의 대부분이 외부에서 URL을 통해 접속하였으며, 그 중 페이스북, 트위터, 구글의 비중이 높으며, 페이스북 하나에만 약 45%의 트래픽이 왕래한다는 점을 발견하였다.

또한 트위터의 경우, 2013년 4월~5월 사이의 트위터 포스팅 35,540개

와 서명 327,430개에 관해서 연구를 진행하였는데, 관심의 관점에서 청원이 획득한 동의 수와 해당 청원에 관련한 트위터 포스팅 수 사이에 공정하게 명확한 긍정적인 상관관계를 발견하며, 동의의 수가 클수록 트위터 포스팅의 수가 크다는 점을 알 수 있었다. 다만, 인과성에 대해서는 알 수 없었기에, 이를 확인하기 위하여 일 단위 서명의 수, 그리고 일 단위 트위터 포스팅의 데이터를 통해 분석을 실시하였으며, 이 결과, 트위터 포스팅 수에서의 변동은 서명의 수의 변동에 상호반응하기 전에 나타난다는 것을 확인하였고, 이는 바꿔 말하면 트위터 포스팅 수가 서명을 유도하는 것이지 그 반대가 아니라는 점을 암시하였다. 또한 서명과 트윗의 수 모두 대부분의 변동은 같은 날에 일어난다는 점도 확인하였다. 또한 각 청원을 트위터에서 소개할 때 'please'라는 단어가 빈번히 사용된다는 점도 발견하였다.

3) 성공 청원들을 종속변수로 한 연구

Hale et al(2013)은 No.10 Downing Street 전자청원 플랫폼에서, 정부의 공식 답변을 요구하는 500 건 이상의 서명을 얻은 청원을 성공한 청원으로 보고 이에 대한 요인들을 파악하는 다중회귀분석을 다른 기술 통계분석들과 병행하여 시행하였다. 다중회귀분석에서 살펴본 독립변수로는 첫 날에 얻은 동의 수, 그리고 각 청원이 등록된 날에 등록된 청원들의 수가 있으며, 카테고리과 등록 요일을 통제 변수로서 설정하였다.

분석에 대한 결과로, 등록 요일에 따른 중요성은 확인되지 않았다. 카테고리의 경우, Business and industry 카테고리과 비교하였을 때, Health, Well-being, Care 카테고리과 Environment 카테고리과 같은 일부 카테고리는 서명 수를 더 많이 확보하는 반면, Economics and finance, Government, politics and public administration 카테고리는 반대로 서명 수가 덜 확보되는 유의성이 확인되었다. 첫 날에 얻은 서명 수와 같은 날 등록된 청원 수 모두 수가 많을수록 서명 수를 얻는 데에 긍정적인 영향을 미치는 결과를 보여주었다.

Hale et al은 첫 날의 영향력에 대해 보다 집중적으로 살펴보았는데,

청원 조희자들이 다른 사람의 서명 현황을 볼 수 있는 상태, 즉, 다른 사람의 서명 활동에 대한 사회적 정보가 최종 서명을 획득하는 데에 영향을 주었을 것이라고 보고 있다. 또한 전체적으로 청원들이 실패하며 실패 또한 빠르게 이루어지는 반면, 성공한 사례들은 매우 폭발적으로 등록 초기에 서명 획득을 얻어낸다는 점도 발견해내었다.

2. 전자청원 플랫폼과 의제설정의 상관성에 관한 연구

앞서서 누차 거론된 것처럼, 전자청원 플랫폼은 온라인이라는 특성을 지니고 있다. 이를 통해 기존 청원 제도나 기타 여론 형성을 위한 여러 활동에 대해 상대적으로 시간적, 공간적 제약을 훨씬 덜 받을 뿐 아니라, 보다 파격적인 이슈 전파가 가능하다는 특성을 지니고 있다.

Dumas et al(2015)은 전자청원 체계를 새로운 기술 형성에 기반을 둔 집단행동으로 보았다. Dumas et al은 2012년 12월에 미국에서 일어난 Sandy Hook Elementary School에서의 총기난사 사건과 관련하여 총기 규제에 관한 전자청원 플랫폼이 어떻게 정책의제설정에 영향을 주는가를 사례분석을 통해 살펴보았다. 사례분석에는 Market Basket Analysis가 사용되었으며, 이는 목표들의 공동 발생(Co-occurrence)들의 패턴들 식별하는데 쓰이는 분석 기법이다. 그 결과, 청원에 대한 공동 서명 행동 패턴을 다수 포착하였으며, 더욱이 총기난사 사건이 벌어진 당일에 8개의 총기 규제에 찬성하는 청원이 생성되었다는 점을 확인하였다. Dumas et al은 이를 총기 관련법을 제정이라는 카테고리에 동원하기 위한 활동적인 중심 집단(Core group)의 존재를 가리키는 증거로 보았으며, 이는 곧 백악관의 정책 결정자들의 관심을 끌기 위한 집단행동을 취하는 강력한 커뮤니티의 형성을 나타낸다고 보았다. 이러한 집단행동을 위한 커뮤니티의 형성으로 해당 사회문제는 보다 빠르게 대중의 관심을 받아 확산되었다.

Miller(2009)는 영국의 전자청원 체계 도입 초기에 대해서, 전자 청원의 등록 양상을 살펴보았으며, 영국 전자청원 플랫폼 역대 최다 서명을 획득한 Road Pricing 청원을 포함해 다수의 서명을 받은 세 가지 청원

에 대해서는 정부의 응답이 어떠한지를 중심으로 사례분석을 실시하였다. Miller는 결론적으로, 전자청원제도의 도입은 의회가 공공에 대하여 좀 더 대응성을 가질 필요가 있다는 점을 인식하였다는 점을 보여주는 것이라고 설명하였다. 또한 전자청원이 민주성의 결핍(Democratic deficit)을 역설하고 의화와 정부의 문화가 공공으로 하여금 정책 형성 과정에 활동적으로 참여하는 것을 독려하도록 할 수 있다고 보았다.

김주희 외(2018)는 독일의 전자청원제도의 분석을 통해, 대의민주주의 제도에서 나타나는 저조한 정치참여와 유권자와 대표자의 멀어진 거리를 좁히기 위한 대안으로서 전자청원제도가 등장하여 시민사회의 적극적 정치참여를 위한 제도화의 가능성을 보여주었다는 것을 확인하였다. 분석에는 독일 전자청원제도의 변화 양상을 보여주고, 2005년 청원제도의 전면적인 개혁을 하면서 전자청원제도의 도입에 따른 청원 서명자들의 서명 참여 이유를 조사한 자료를 활용하였다. 이에 따라 전자청원제도의 등장으로 인해 국민들이 정부 및 의회에 자신들의 요구를 직접 전달함으로써 정치효능감을 느끼며, 시민들에게 의제를 제안하는 공식적인 채널을 제공함으로써 시민들의 정치제도로의 통합을 활성화시킬 수 있다고 보았다. 특히, 공청회를 거쳐 최종적으로 의회에서 토의할 수 있는 청원이 통과된 경우, 의회는 종결된 청원을 본격적으로 토의해야 하며 이를 통하여 정치체제의 투입 정당성(input legitimacy) 및 산출 정당성(output legitimacy) 또한 확보할 수 있다고 보았다(Riehm, Böhle & Lindner, 2014).

Dumas et al(2015)은 대중이 그들의 이해관계에 관련한 이슈에 대해 전자청원체계를 통해 정책 제의(Policy proposal)를 하는 것이 가능함에 따라 대중이 정책형성과정에서 적극적이고 활동적인 참여자가 되게 하는 역할을 수행할 잠재력이 전자청원체계에 있다고 보았다. 더 나아가 링크를 통해서 페이스북이나 트위터 등을 통해 청원에 대한 지원을 동원하는 것도 가능함에 따라, 정책 제안을 공개적으로 표현하고 정책결정을 내리는 엘리트와 선출된 대표자의 관심을 끌기 위해 필요한 충분한 수의 집단 행위를 동원할 수 있는 능력을 얻은 것으로 보았다.

Bochel(2017)은 잘 디자인되고 적절하게 자원을 제공받은 청원 체계는 다양한 분야로부터 청원자들의 참여를 유도하여 결정을 내릴 수 있

도록한다고 보았다. 또한 이를 통해 지방 당국으로 하여금 이러한 체계를 통해서 형성되는 아이디어들과 정보들을 이용하여 정책의 발전과 시행에 활용할 수 있게 한다고 보았으며, 강력한 청원 체계는 잠재적으로 청원자들로 하여금 그들과 상호작용하는 정치적 체계에 대한 교육 기능을 수행한다고 보았다.

3. 기존 연구의 비판적 검토

Margett(2015)의 연구와 Hale(2013)의 연구, Dumas et al(2015)의 연구는 영국과 미국의 전자청원 플랫폼에 대해서 조사 및 분석되었다. 앞서 살펴본 가시성의 측면에서 살펴보면 영국과 미국은 청원자 또는 서명자에 대해서 일부의 가시성(청원자 혹은 서명자의 성명이나 주소 등)을 제공하는데, 앞의 이론적 배경에서 다룬 것처럼 청원자 혹은 서명자의 가시성 확보 여부는 다른 대중의 참여를 유도하는 데에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 한국의 국민청원 플랫폼의 경우에는 청원자 혹은 서명자에 대한 가시성이 전혀 주어지지 않는다고 볼 수 있는데, 이럴 때, 영국과 미국에서의 전자청원 플랫폼 분석 결과가 청원자 혹은 서명자의 가시성이 주어지지 않는 환경에서도 일반화가 가능할 것인가의 여부에 의문점이 남는다. 이 밖에도 선행 연구가 주로 서양의 국가들에서 진행된 만큼, 동양 국가의 여러 문화적, 환경적 차이에 따른 차이가 있을 것인지에 대한 확인이 힘들다는 한계도 가지고 있다. 변수의 차원에서 보았을 때, 소셜미디어의 영향력은 확인하였지만, 온라인 매스미디어의 영향력을 고려한 변수가 없었으며, 각 청원이 어떤 목적을 가지고 있는지 그 내용적 측면을 고려한 변수도 없었다.

본 연구에서는 앞선 선행연구들의 분석 방법 및 결과를 숙지한 후, 이를 한국의 국민청원 플랫폼에 적용하여 선행연구들의 연구 결과를 일반화할 수 있는 지 살펴볼 것이다. 또한, 단순히 선행 연구에서 전자청원 플랫폼에서 발견된 특성 뿐 아니라, 각 청원 및 이슈가 갖고 있는 특성과 해당 청원이 이슈를 본문에서 전달하는 방식 등을 고려하여 좀 더 다각적인 시각에서 청원 서명 획득에 대한 영향 요인을 파악할 것이다.

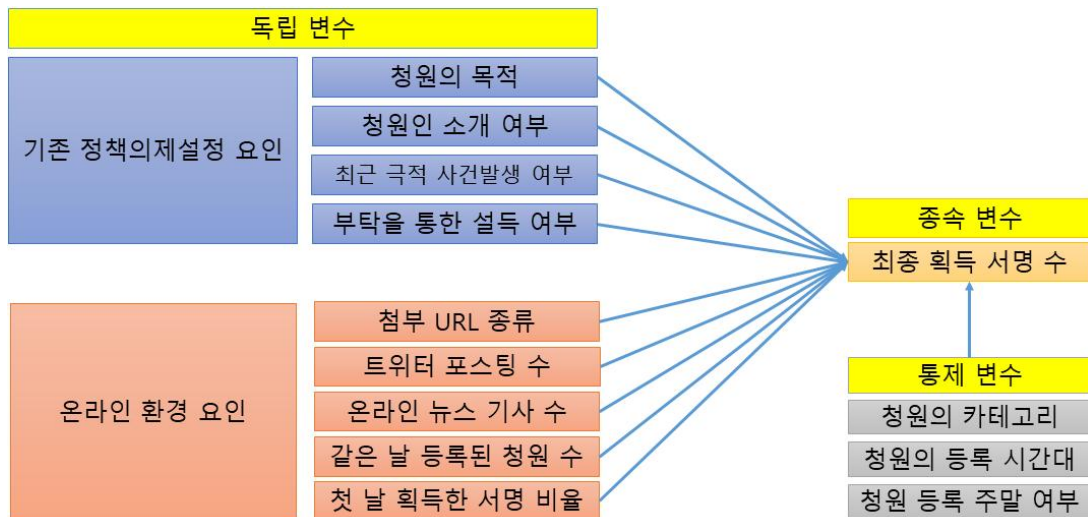
제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구의 분석틀

1. 연구모형

본 연구에서는 각 청원이 획득한 서명 수를 종속 변수로 두고, 정책의 제설정 이론의 요인들을 다룬 청원 이슈 자체 특성, 그리고 의제설정기능 이론의 요인들을 다룬 온라인 전파 특성의 독립 요인들로 나누어 각각이 최종 획득 서명 수에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 알아보며, 이에 대한 통제 변수로는 청원의 카테고리, 청원의 등록 시간대, 청원 등록 주말 여부라는 등록 시간대의 변수를 설정하였다. 이를 도식화 하여 나타낸 것이 [그림 3-1]이다.

[그림 3 - 1] 연구의 분석틀



청원 이슈 자체 특성이란 각 청원이 담고 있는 이슈의 목적과 더불어, 어떤 방식으로 청원 내용이 잠재적 서명인들에게 전달되는 지를 포함한다. 해당 이슈가 최근 극적인 사건이 발생한 이슈를 다루는지, 그리고 해당 이슈를 소개할 때 청원인이 자신이 어떠한 사람인지 밝히는 지, 부탁을 통한 설득을 시도하는 지 등이 포함된다.

온라인 전파 특성은 온라인에 기반을 둔 국민청원 플랫폼이 각 청원이 온라인을 통해 전파가 용이하도록 만들어놓은 공유기능이나 첨부 URL 등의 기능을 활용하여 해당 청원이 온라인상에 전파될 수 있는 수단들 및 각 청원마다 고유 URL 주소가 부여되는 온라인 환경의 특성을 뜻한다. 소셜미디어 혹은 온라인 매스미디어로 전파되는지, 첨부 URL은 어떠한 식으로 활용되었는지, 그리고 등록 초기에 얻은 서명 수의 비율 등이 포함된다.

종속 변수로는 각 청원이 최종 획득한 서명의 수로 설정하였으며, 각 청원이 받은 서명이라는 연속형 변수를 그대로 활용한다.

통제변수로는 각 청원의 분류와 더불어, 각 청원이 등록된 요일 및 시간대와 같은 시간적 속성을 두었다.

2. 연구가설

1) 기존 정책의제설정 요인

가. 청원의 목적

Cobb & Elder는 이슈확산 전략 중 이슈의 특성에 따라 대중 확산의 정도가 달라질 수 있음을 나타내었다(정정길, 2019). McCombs & Shaw의 의제설정기능 이론 중 점화 효과와 정향욕구의 특성은 각 이슈의 내용에 따라서 개인 혹은 미디어의 관심 정도에 차이가 있다는 점을 설명하였으며, 이에 따라 각 청원이 어떤 내용의 목적을 지니는가에 따라 사람들의 동의와 관심을 얻는지 확인하고자 한다. 이에 따라 [가설-1]이

설정된다.

[가설-1] 청원의 내용 목적에 따라 각 청원의 최종 서명 수 획득 정도가 다를 것이다.

나. 청원인 소개 여부

Ingram & Schneider(1991)가 정책대상집단의 사회적 이미지에 따라 해당 정책의제설정 과정에 영향을 미칠 수 있다 언급하였는데(정정길, 2019), 비록 모든 청원인이 해당 청원이 요구하는 정책대상과 일치하는 것은 아니지만, 청원인이 자신을 소개하는 경우는 해당 청원이 담고 있는 이슈 및 그와 관련된 정책이 자신과 관련이 높을 가능성이 있다. 이에 따라 공중의제화 과정에서 어떠한 인물이 이슈를 제기하였는가 하는 것은 각 이슈가 공중의제화 되는 데에 정책대상집단의 사회적 이미지가 정책의제화 되는 것과 비슷한 효과를 가질 것으로 예상되며, 본문에서는 익명의 인물인지 혹은 가시적으로 자신을 밝힌 인물인지에 따라 어떤 차이가 있는가에 대해 알아보고자 한다. 또한, 청원인이 청원 게시글에 자신이 어떠한 인물인지 소개하였을 경우 보다 신뢰성을 준다고 볼 수 있거나 소개에 따라서는 잠재적 서명인의 감성을 자극할 수도 있다.

[가설-2] 청원인이 자신을 소개할 경우 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)의 영향을 줄 것이다.

다. 최근 극적 사건발생 여부

Kingdon(2003)이 언급하고, Dumas et al(2015)이 실험에서 발견한 것처럼 극적인 사건이 발생할 경우에는 해당 사건 자체와 더불어 사건이 일어나게 된 원인에 관심이 형성되면서 해당 사건의 원인이 되는 사회문제가 표면화된다. 이렇게 대중의 관심 속에서 표면화된 사회문제에 대해

해결을 위한 정책이 청원으로서 요구된다면, 이는 대중의 지지, 즉, 서명을 받아 정책의제로 설정될 가능성이 높다. 각 청원은 대부분 이슈 현상에 대한 반응으로서 나타나기 때문에 극적인 사건을 수반한다고 볼 수 있다. 본문에서는 이러한 사건들 중, 청원 내용에서 최근 사건에 대해 다른 청원은 청원에 대한 서명과 관심에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 이에 따라 [가설-3]이 설정된다.

[가설-3] 최근 극적 사건이 청원에 소개되었을 경우 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)¹의 영향을 줄 것이다.

라. 부탁을 통한 설득 여부

정정길(2019)은 사회적 구성론에서 정책과정을 곧 정치논쟁과 설득과정으로 보았고, Cobb & Elder는 이슈확산전략에서 이슈의 전달 방법 중 이성보다는 감성에 호소하는 전략을 취하기도 한다고 하였다. 전자청원 플랫폼은 공식적인 정치 활동보다는 대중을 설득하는 자리로 볼 수 있으며, 그 설득 방법 중 하나로 부탁하는 어구를 활용하는 점을 들 수 있다.

실제로 Margett(2015)은 청원 활동 중, 다른 사람의 동의를 이끌어내기 위하여 소셜미디어에서 청원을 홍보할 때 'please'라는 단어가 빈번히 사용되었다는 점을 발견하였다. 해당 연구에서는 이러한 단어를 사용할 경우가 최종 서명 수 획득에 미치는 영향을 소개하고 있지는 않지만, 앞서 소개한 후기 참여 그룹(Follower)을 이끌어내는 요소 중의 하나로서, 그리고 감정적으로 잠재적 서명인들에게 호소하였다는 점에서 부탁하는 어투를 활용할 경우는 최종 서명 수에 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 [가설-4]가 설정된다.

[가설-4] 부탁 어투를 활용해 설득할 경우 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)¹의 영향을 줄 것이다.

2) 온라인 환경 요인

가. 첨부 URL 종류

국민청원 플랫폼에서는 각 청원마다 참고링크를 첨부할 수 있는 기능이 존재한다. 이는 국민청원 플랫폼에만 있는 고유한 특징 중 하나이며, 청원자가 청원을 소개할 때 어떠한 종류의 관련 링크를 첨부함으로써 청원과 그 청원이 다루고자 하는 문제에 대한 이해를 돕는다. 첨부 URL은 크게 네 가지로 분류가 되는데, 소셜미디어와 언론, 그리고 정부 사이트와 그 외의 기타 URL 주소들이다. 이 중, 언론과 소셜미디어 관련 첨부 URL의 경우에는 해당 청원을 조회하는 잠재적 서명자로 하여금 각각의 첨부 URL을 통한 다른 매체에서 대중의 의견, 즉, 사회적 정보를 제공할 수 있다. 이러한 이유들로 각각의 첨부 URL 종류에 따라 청원이 받는 서명 수가 다를 것으로 기대되어 [가설-5]의 설정이 가능하다.

[가설-5] 첨부 URL 종류에 따라 각 청원의 최종 서명 획득 수가 다를 것이다.

나. 같은 날 등록된 청원 수

Elders & Cobb과 Dearing & Rogers는 이슈 자체가 다른 이슈들과 경쟁하면서 외부에 각자 이슈를 전파시키고 관심을 모으려한다고 보았다. 청원 역시 각 청원과 다른 청원이 국민청원 플랫폼 내에서 경쟁 상태에 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라 경쟁 청원이 많을수록 각 청원이 받는 서명과 관심 정도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 실제 Hale et al(2013)의 로짓 분석에서는 같은 날 등록된 청원의 수가 청원의 서명 수 획득에 정(+)의 영향을 주는 것이 유의하다는 결과를 나타내었다. 국민청원 플랫폼의 경우에는 Hale et al이 연구했던 영국 전자청원 플랫폼보다 이용률이 높은 상태이며, 등록된 청원의 수가 어느 정도 이

상으로 높다면 청원 간 서명 획득 경쟁이 심화되어 같은 날 등록된 청원의 수가 많을수록 청원이 획득하는 총 서명의 수가 적어질 것이라 기대되며 [가설-6]이 설정된다.

[가설-6] 각 청원과 같은 날 등록된 청원 수는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 부(-)의 영향을 줄 것이다.

다. 트위터 포스팅 수

Dalton & Sickle(2009)은 소셜미디어가 다른 사람들로의 공유 및 전파 과정이 빠르고 신속하며 보다 오래 노출된다는 특성을 가지고 있다고 보았으며, Pasek et al(2009)은 이를 통해 공중들이 서로 연결되고 소통할 기회를 비약적으로 높이며, 많은 비판적인 대중들이 사회 운동에 참여하도록 독려할 수 있는 기회의 장을 제공한다고 보았다. 즉, 소셜미디어가 이슈를 빠르게 전파하는 만큼 대중들이 해당 청원에 대한 정보를 빠르게 확보할 수 있으며, 다른 사람들의 반응이나 서명 행태에 대한 사회적 정보를 제공함으로써 서명인들의 서명을 이끌어 낼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 역할을 하는 소셜미디어 중 트위터에 집중하여 트위터에서의 포스팅의 수의 영향을 분석하고자 한다. 이 때, 각 포스팅이 리트윗 된다면 이는 리트윗한 사람이 해당 포스팅을 게시하는 것과 같은 효과를 갖는다. 때문에 포스팅의 수와 함께 해당 포스팅이 얼마나 리트윗 되는가 역시 이슈 공유와 전파라는 측면에서 중요하다. 따라서, 포스팅 수와 리트윗 총합 수를 합한 값을 트위터 포스팅 수로 설정하여 서명의 최종 획득 수에 미치는 영향을 알아보하고자 한다. 온라인 환경이라는 특성에 따라 트위터에서는 각 청원 내용의 공유가 용이하고 포스팅을 접한 사람들이 손쉽게 청원 페이지까지 이동할 수 있다는 특징이 존재한다. 이에 따라 [가설-7]이 설정된다.

[가설-7] 트위터에서 각 청원이 포스팅되는 수는 각 청원의 최종

서명 획득 수에 정(+)¹의 영향을 줄 것이다.

라. 온라인 뉴스 기사 수

의제설정기능 이론은 매스미디어가 대중의 의제, 즉, 공중의제를 설정하는 데 영향을 미친다고 보았고, Cobb & Elder의 이슈확산전략에서는 언론 등의 관심을 확보한 사안일수록 정책의제로 설정될 가능성이 높다고 보았으며, 특정 청원의 이슈가 등록되고 해당 이슈에 대해 언론이 기사를 보도하는 것은 이슈에 대한 관심이 전파되는 통로 역할을 하게 된다. 특히, 기사들 중에서도 '몇 만 건 이상의 서명을 얻은 상태이다'라는 형식으로 해당 청원의 서명 상태를 함께 제시하는 경우에는 해당 청원에 참여하는 사람들에 대한 사회적 정보를 제공하는 것으로서 밴드왜건 효과 등을 통해 청원에 서명하는 사람들의 수가 증대될 것으로 볼 수 있다. 온라인 환경이라는 특성에 따라 트위터와 마찬가지로 온라인 뉴스에서는 각 청원 내용의 공유가 용이하고 뉴스를 접한 사람들이 손쉽게 청원 페이지까지 이동할 수 있다는 특징이 존재한다. 이에 따라 [가설-8]의 설정이 가능하다.

[가설-8] 각 청원에 대한 네이버 뉴스 기사 수는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)¹의 영향을 줄 것이다.

마. 첫 날 획득한 청원 수

Hale et al과 Margett은 첫날 획득하는 서명의 수에 따라 사실상 각 청원의 운명이 정해질 수 있다고 보았다. 이는 온라인 환경에서 다른 경쟁 청원들 역시 매우 많이, 그리고 빠르게 발생하며 이에 따라 각 청원은 시간이 지날수록 상대적으로 빠른 관심 쇠퇴가 이루어지기 때문이다. Hale과 Margett이 연구했던 영국의 전자청원 플랫폼과 마찬가지로 국민청원 플랫폼에서도 매 시각 많은 청원들이 생성되며, 이에 따라 각 청원

에 대한 관심 소멸이 빠르게 이루어질 수 있으며, 이는 곧 첫 날의 청원 획득 수에 따라 그 관심 소멸 정도가 달라질 수 있음을 의미한다. 이에 따라 본 연구에서는 [가설-9]을 설정하고 이를 분석하고자 한다.

[가설-9] 각 청원이 첫 날 획득하는 서명 수는 최종 서명 획득 수에 정(+)의 영향을 줄 것이다.

제 2 절 변수의 개념과 조작적 정의

<표 3-1> 변수의 개념 및 조작적 정의 요약

변수 종류	변수명	변수의 개념 및 조작적 정의	출처
종속 변수	청원의 최종 서명 수	국민청원 홈페이지의 종료된 청원에 기록된 최종 서명 수에 자연로그를 취한 값	국민청원 홈페이지
독립 변수	청원의 목적	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 제목 및 본문 내용을 청원법 제 4조의 기준을 수정하여 적용	국민청원 홈페이지, 청원법 제 4조
	청원인 소개 여부	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 본문 내용 첫 세 줄에 "저는/우리는/저희는/ ~ 입니다/라고합니다/라고 합니다"의 내용이 포함되는가 여부	국민청원 홈페이지
	최근 극적사건 발생 여부	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 본문 내용 첫 다섯 줄에 "최근/얼마전/얼마 전", 혹은 "(정수)일"의 내용이 포함되는가 여부	국민청원 홈페이지
	부탁을 통한 설득 여부	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 제목에 "제발/부탁/주세요/주십시오/주십시오"의 내용이 포함되는가 여부	국민청원 홈페이지
	첨부 URL 종류	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 첨부링크를 정부/언론/소셜미디어/기타로 분류하여 변수화 한 값(분류 기준은 본문 내용 참조)	국민청원 홈페이지
	같은 날 등록된 청원 수	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 등록일 기준, 등록일이 같은 청원들의 수에 자연로그를 취한 값	국민청원 홈페이지
	트위터 포스팅 수	트위터에 청원에 관련한 검색어를 입력하여 나타나는 포스팅 수에 자연로그를 취한 값과 리트윗 수 총합에 자연로그를 취한 값의 합	국민청원 홈페이지, 트위터
	언론 기사 수	“(각 청원의 제목 첫 50자)”를 입력한 뒤, 기사 등록 날짜를 각 청원의 청원 기간에 맞춰서 검색을 실시한 뒤, 나타나는 기사의 수에 자연로그를 취한 값	국민청원 홈페이지, 네이버
	첫 날 획득한 서명 수	각 청원 최종 서명 수에 대한, 각 청원의 등록 후 24시간대에 획득한 서명 수에 자연로그를 취한 값	국민청원 홈페이지
통제 변수	카테고리	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 카테고리를 변수화한 값	국민청원 홈페이지
	청원의 등록 시간대	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 등록 시간대를 05:30분 기준으로 6시간씩 나누어 변수화한 값	국민청원 홈페이지
	청원의 등록 주말 여부	국민청원 홈페이지에 기록된 각 청원의 등록일을 기준으로 요일을 구하여, 월~금과 토~일을 나누어 변수화한 값	국민청원 홈페이지

1. 종속변수 : 청원의 최종 서명 수

본 연구에서 활용할 종속변수 중 하나로 청원의 최종 서명 수란, 각 청원이 등록된 후부터 획득하여 만료되기까지의 획득한 서명 수의 총합을 뜻한다.

본 연구에서 청원의 최종 서명 수가 종속변수로 선택된 이유는 최종 서명 수의 크기가 20만 이상이라면 정부의 공식 답변을 받을 수 있고, 이에 따라 해당 청원이 요구하는 정책이 정부로 하여금 상대적으로 심도 있게 고민될 가능성이 높으며 이에 따라 정부의제화 될 가능성도 높기 때문이다. 또한 20만 서명을 넘어서서 서명의 크기가 클수록, 해당 정책 요구에 대한 지지자의 수가 크다는 것을 뜻하는 만큼 정부의 해당 정책 의제설정에 대한 압력이 커질 것이기 때문이다.

국민청원 플랫폼에서 각 청원들은 청원기간이 지나 만료 상태가 되면 해당 청원이 획득한 서명 수가 더 이상 증감 없이 그 값이 고정된다. 본 연구에서는 이렇게 고정된 값을 수집한 뒤, 자연로그값²⁾을 취하여 종속 변수로서 활용하고자 한다.

2. 독립변수

1) 청원 이슈 자체 특성

가. 청원의 목적

청원의 목적을 분류할 때에는 청원법 제 4조 청원사항에 명시된 내용을 참고하여 분류한다. 청원법 제 4조는 다음과 같다.

2) 자연로그의 특성상, 본래 값이 0인 값들은 그대로 자연로그화 할 수 없기에, 0.0000001의 자연로그값으로 대체하여 활용한다.

청원법 제 4조(청원사항) : 청원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.

1. 피해의 구제
2. 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구
3. 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지
4. 공공의 제도 또는 시설의 운영
5. 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항

하지만 실제 청원 내용들은 청원법 내용 그대로 적용하기에는 다소 무리가 있다. 일례로 '법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지'의 내용은 '공공의 제도 또는 시설의 운영' 청원 내용과 제도 운영을 위한 법률 등의 면에서 그 경계가 모호한 사항도 있다. 또한 많은 청원이 공직자 외의 인물에 대한 처벌을 원하는 경우나 기업 조사 등을 원하는 경우 등이 있기에 본문에서는 다음과 같이 목적을 분류하여 활용한다.

1. 국가 수행 불가
2. 기타 국가가 수행 가능
3. 법·제도·기관 운영 관련 목적
4. 구제 관련 목적
5. 처벌 관련 목적

국가 수행 불가 목적은 국가가 수행 불가능하거나 모호한 목적의 청원을 의미한다. 예를 들어, '여성 유방에 흉터를 남기지 않게 해 주세요.' 혹은 '부산 오거돈 시장님 어린이집 운영시간 다시 생각해 주세요.' 등이 포함된다.

기타 국가가 수행 가능한 목적은 다른 목적들에 분류되지는 않지만 국가가 수행 가능한 목적들을 뜻하며, 주로 어느 개인에 대한 상훈 요청 등이 포함된다. 예를 들어 '폭행 폭언 인해 사망한 119구급대원의 위험 직무순직 청원합니다.', '박항서 감독에게 국민훈장 추서와 베트남 명예

대사 임명을 청원합니다(최성 전 국회의원)' 등이 포함된다.

법·제도 관련 목적은 기존 청원법 제 4조의 3항, 4항을 묶은 내용으로 어떠한 법령의 제정이나 개정, 혹은 정책 및 제도 운영에 대한 조향을 다룬 내용이다. 예를 들어 "'의료법 일부개정법률안 (박인숙의원 등 10인)' 에 관한 청원입니다.', '출산장려금1월1일부터 해 주세요', '제주도에 영리병원 허용하겠다는데, 말이 됩니까???' 등이 포함된다.

구제 관련 목적은 피해를 입거나 부당한 처우를 받은 시민에 대하여 국가가 나서서 구제해주길 원하는 목적이다. 예를 들어, '부산 신항만 등 불 믿이 어둡다. 협력업체 근로자들의 노비보다 못한 처우', "'법치농단과 승부조작"으로 사유재산 전부를 빼앗겨 파산 당한 피해자입니다.', '저의 남편을 돌려주세요!!!(태국현지채용 한국인 근로자 사망사건)' 등이 포함된다.

처벌 관련 목적은 사실 국가가 다룰 수 있는 범위를 넘는 내용이 많다. 기존 청원법 제 4조의 2항의 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구에서 공무원 뿐 아니라 개인이나 기업, 국회의원 및 그 밖에 조직에 대한 조사나 처벌 등을 청원하거나 이미 판결이 난 문제에 대해서도 추가적인 처벌을 원하는 등의 내용이 많다. 비록 국가가 다룰 수 있는 권한 밖의 문제이지만, 본문에서는 국민들이 해당 내용을 보고 어떻게 반응하고, 공중의제화를 하는 지에 대한 일차적인 현상을 이해하려하기에 모두 처벌 관련 목적으로 포함시켰다. 비록 국가의 권한 밖의 문제라도 공중의제화가 되고 서명 수를 많이 받아 정부의 답변을 받는 등 영향을 끼치는 수준까지 올라간다면 해당 청원 내용에 대하여 직접적으로 국가가 나설 수 없을지는 몰라도 차후 법 개정 등을 논의해 볼 것으로 생각된다. 해당 청원의 예시로는 '경제사범등 범죄자가족들 모두 방송퇴출', '백석역 온수관 사고로 숨진 고인을 옥보인 '위마드'의 폐쇄 및 철저한 조사를 청원합니다.', '경기도 태권도 협회의 부정부패를 막아주세요.', '인스코비 대표 *** 그리고 *** 박사를 고발합니다.' 등이 포함된다.

이상의 기준에 따라서 각 청원의 제목, 그리고 제목으로 파악이 힘들

다면 본문의 내용을 직접 읽고 분류하여 독립변수로서 활용한다.

나. 청원인 소개 여부

청원인이 청원에 자기소개를 쓰게 된다면 보통 본문의 첫 부분에 작성하게 된다. 이에 따라 본문의 첫 세 줄을 추출한 뒤, 해당 추출된 각 문장들 내에 '저는/저희는/우리는~입니다/라고합니다/라고 합니다'의 조합을 지닌 문장이 있을 경우 청원인이 자신을 소개하였다고 판단하며, 이 경우에는 1, 그렇지 않을 경우에는 0으로 표기하여 독립변수로서 활용한다.

다. 최근 극적 사건발생 여부

어떠한 청원 문제 내용에 대해 최근의 극적 사건이 일어났다면 이를 소개할 시 보통 내용 앞부분에 소개하게 된다. 최근 극적인 사건 발생 여부 확인을 위해서는 각 청원 본문 내용 첫 다섯 줄을 추출하고 각 문장에 대해서 "최근", "얼마 전", "얼마전"의 단어가 포함되어 있거나 "3일", "21일" 등, "(정수)일" 형태의 단어가 포함되어 있다면 최근에 극적인 사건이 발생한 것으로 판단하고, 1로 기입하며, 없다면 0으로 표기하여 독립변수로서 활용한다.

라. 부탁을 통한 설득 여부

부탁을 통한 설득 여부는 청원인이 부탁하는 어투를 활용하였는가의 여부로 알아본다. 청원인 소개 여부나 최근 극적 사건 발생 여부와는 다르게 부탁을 통한 설득 여부는 청원의 제목을 통해 알아본다. 그 이유는 청원인 소개 여부나 최근 극적 사건 발생 여부는 제목을 통해 드러나는 경우가 적으며, 보통 본문을 통해 드러내는 한편 부탁하는 어투 활용 여부는 제목을 통해 판별이 가능하고, 오히려 본문을 통해 판별하고자 할

시 본문 내용이 길어짐에 따라 그 내용 중 한 번쯤은 부탁하는 어투 활용이 이루어질 수 있으며, 전체적인 분위기와는 다르게 왜곡된 측정이 이루어질 수 있기 때문이다. 청원의 제목에 '제발', '부탁', '주세요', '주십시오', '주십시오'가 포함되었다면 1, 그렇지 않을 경우에는 0으로 표기하여 독립변수로서 활용한다.

2) 온라인 전파 특성

가. 첨부 URL 종류

정부 사이트 링크는 1, 언론 사이트 링크는 2, 소셜미디어 사이트 링크는 3, URL 첨부를 활용하지 않았다면 4, 그 밖에 다른 사이트는 0으로 기입한다.

정부 사이트는 관련 링크의 도메인 주소가 "go.kr" 혹은 ".gov"로 끝나는 경우로 정의한다. 소셜미디어의 사이트는 Daum 카페/블로그, Naver 카페/블로그, Facebook, Twitter, Youtube, Instagram의 도메인 주소가 들어간 링크와 그 축약형 주소들을 대상으로 한다. 언론 사이트는 네이버 뉴스에서 취급하는 77종의 온라인 뉴스 홈페이지를 대상으로 하며, 해당 각 뉴스 플랫폼의 도메인 주소가 포함된 링크들은 언론 링크로 판단한다.

나. 같은 날 등록된 청원 수

각 청원마다 청원 기간이 제공되며, 청원 기간의 시작일은 곧 해당 청원이 등록된 날짜와 동일하다. 각 청원마다 청원이 등록된 날짜를 산출하고, 동일한 등록일을 지닌 청원의 수를 계산한 뒤, 이에 자연로그를 취한 값을 같은 날 등록된 청원 수 변수로서 활용한다.

다. 트위터 포스팅 수

트위터에 "'(각 청원의 제목)" OR "(각 청원의 URL주소)" since:(각 청원의 등록일) until:(각 청원의 종료일)' 의 검색어를 입력하여 검색된 결과 나타나는 포스팅의 수와 각 포스팅의 리트윗수 총합을 추출한 뒤, 각각 자연로그를 취한 후 합하여 독립변수로서 활용한다.

라. 언론 기사 수

네이버 뉴스에 "'(각 청원의 제목 첫 50자³⁾)'"를 입력한 뒤, 기사 등록 날짜를 각 청원의 청원 기간에 맞춰서 검색을 실시한 뒤, 나타나는 기사의 수를 추출한 뒤 자연로그를 취하여 독립변수로서 활용한다.

마. 첫 날 획득한 서명 수

첫날 획득한 서명 수는 시계열 데이터를 통해 얻은 매 시간마다의 타임스탬프를 통해 확인한다. 즉, 청원이 등록되고 24시간이 지난 후의 서명 획득 수를 구하여 자연로그를 취한 뒤 독립변수로서 활용한다.

3. 통제 변수

통제변수로는 각 청원이 등록될 때 선택할 수 있는 카테고리, 각 청원이 등록된 시간대나 주말 여부와 같은 시간적 요소를 선택하였다. 이는 선행 연구 중 Hale et al(2013)의 서명 획득에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 로짓 분석을 사용하면서 활용했던 카테고리, 요일의 통제 변수를 따른 것이다.

3) 너무 많은 수의 글자를 네이버에 입력할 경우 검색 결과에 오류가 날 경우를 방지하기 위함이다.

가. 카테고리

본래 국민청원 플랫폼에 청원을 등록할 시 선택 가능한 17종의 카테고리들을 각 성격별로 묶어서 활용한다. 이를 묶기 위해서는 Wilson(1989)의 정책 분류 모형을 참조하여 활용하고자 한다. 본래 Wilson의 정책 분류 모형은 주로 규제정책을 규제 비용과 규제 편익의 대상들에 따라 분류할 때 활용되지만, 본 연구에서는 정책 비용과 정책 편익의 대상에 따라서 분류함으로써 본 카테고리를 나누고자 한다. 분류를 위해서는 <표3-2>의 내용을 참조한다.

<표3-2> Wilson의 정책 분류 모형

		정책 비용	
		집중됨	분산됨
정책 편익	집중됨	이익집단 정책	고객 정책
	분산됨	기업가적 정책	다수 위주의 정책

해당 기준에 따른 카테고리의 분류는 다음과 같으며, 카테고리의 모든 내용이 일관적으로 해당 분류에 따르는 것은 아니기에, 국민청원 홈페이지에서 각 카테고리 별로 Top-5의 청원의 내용을 통해 분류를 시행하였다.

1. 이익집단 정책 : 일자리, 문화/예술/체육/언론
2. 고객 정책: 육아/교육, 저출산/고령화대책, 농산어촌, 반려동물
3. 기업가적 정책: 성장동력, 안전/환경, 경제민주화
4. 다수 위주의 정책: 행정 보건복지, 인권/성평등, 외교/통일/국방, 교통/건축/국토, 정치개혁, 미래
5. 기타: 기타

나. 청원의 등록 시간대

시계열 데이터를 통해 각 청원이 처음 등록한 당시의 타임스탬프를 확인하고, 등록 시간이 23:30~05:29라면 0, 05:30~11:29 이라면 1, 11:30~17:29 이라면 2, 17:30~23:29라면 3을 기입하여 독립변수로서 활용한다.

다. 청원 등록 주말 여부

각 청원의 등록일의 요일을 산출한 후, 등록 요일이 토요일 혹은 일요일이라면 1, 그렇지 않다면 0으로 기입하여 독립변수로서 활용한다.

제 3 절 연구 방법

1. 분석방법

1) 서명의 획득 양상 및 빈도분석

연구기간 동안 등록된 국민청원 중 100개 이상 서명을 획득한 청원들의 서명 획득 양상을 파악하며 이러한 획득 양상을 뒷받침하기 위하여 지니 계수를 산출하여 활용할 것이다. 다중회귀분석을 실시하기 전 그 데이터의 특성을 파악하기 위한 빈도분석을 실시할 것이다.

2) 로버스트 다중회귀분석

앞서 기술한 9가지의 독립변수들에 대하여 종속변수를 최종 획득한 서명 수로 설정하고, 다중회귀분석을 실시한다. 다중회귀분석은 2개 이상의 독립변수들과 연속형 종속변수에 대해서 인과적 관계를 추정하는데 사용되는 분석 기법이다.

본 연구에서는 최종 획득한 서명 수라는 연속형 변수를 종속 변수로 활용하며, 해당 종속변수에 독립변수들이 인과적 관계를 가지고 있는지, 그리고 그 정도는 어떠한지 확인하기 위해 다중회귀분석을 활용하고, 이를 위해서 독립변수들 또한 명목형 변수들의 경우 가변수로 변환하여 분석을 실시한다.

다중회귀분석은 로버스트(Robust) 방식을 이용하여 수행하는데, 로버스트 방식이란 기존의 분석 방식에 비해 상대적으로 이상값(Outlier)의 영향을 덜 받는 방식이다. 이를 통해서 청원의 총 획득 서명 수라는 종속 변수에 대해 독립변수들이 각각 인과적 유의 관계가 있는지, 그렇다면 그 정도는 어느 정도인지 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 활용 데이터

본 연구는 Margett이 시행한 선행 연구를 참조해서 진행하는 만큼, Margett이 활용한 데이터와 같은 유형의 데이터가 필요하다. 정부에서 직접 데이터를 제공받은 Margett의 연구와는 달리, 본 연구에서는 국민청원 플랫폼에서 직접 수집한 데이터들을 통해 연구를 진행하고자 한다.

데이터는 크게 두 가지로 나뉘지며, 각각 '국민청원 시계열 데이터'와 '최종 국민청원 데이터'로 명명한다. 수집된 데이터들 중에서 일차적으로는 청원 기간 종료 전에 삭제된 청원들, 즉, 청원 기간 종료까지의 시계열 자료가 충분치 않은 청원들은 분석에서 제외한다. 또한, 2019년 3월 31일 기준으로 국민청원 플랫폼에서는 미국의 We the People과 같이 일정 수 이상의 서명을 얻지 않으면 청원플랫폼에 나타나지 않도록 하고 있다. 이는 서명 수 100개라는 기준을 통하여 상대적으로 유의한 청원들을 분류해내 게시하겠다는 의도로 해석할 수 있으며, 이러한 기준을 본 연구에서도 적용하여 연구 기간 중 수집된 청원들 중 100개 미만의 서명을 얻은 청원은 분석에서 제외하였다.

연구기간은 2018년 12월 1일부터 2019년 2월 28일까지 3개월이며, 크롤러를 통해 수집한 데이터셋을 활용한다. 대략 30분~1시간 간격으로 청원 기간 기준으로 활성화된 청원들에 한하여 국민청원 플랫폼을 파싱하여 데이터를 가져오는 형태로 만들어졌으며, 국민청원 플랫폼에서 가져오는 데이터는 해당 사이트에서 공개된, 일반인이 접할 수 있는 것들로 청원의 제목, 분류, 기간, 작성자 계정 플랫폼, 동의 수 등이 포함된다. 기본적으로 초기 정보 입력 이후, 30분~1시간 간격으로 해당 청원의 동의 수 데이터만 추가되는 시계열 데이터 형식이다.

15개씩 리스트화하여 보이는 페이지에서 파싱하기 때문에 직접 각 청원 페이지를 방문해야 수집할 수 있는 청원 본문이나 첨부 URL의 데이터는 빠져있다.

확보된 데이터들 중 확보된 시간대가 720개 미만인 청원들은 주로 삭제된 청원이거나 자료 수집 기간 전에 시행된 청원, 혹은 자료 수집 기

간 이후에 종료될 청원이기에 제외한다.

이후, 각 청원의 URL주소에 접속하여 데이터를 가져오는 방식을 활용하는데, 파라미터 값으로 등록된 청원번호를 0부터 하나씩 올려가며 접속을 시도하는 방식을 적용한다. 여기에는 청원의 제목, 분류, 기간, 작성자 계정 플랫폼 및 최종 종료 시점의 동의 수, 그리고 첨부 첨부 URL 와 청원 본문이라고 할 수 있는 개요 데이터가 포함된다. 이후 국민청원 시계열 데이터에 해당 데이터들을 업데이트하여 분석변수로서 활용한다.

수집을 실시한 일자에 따라 현재 조회 가능한 데이터와 차이가 발생할 수 있는데, 청와대 홈페이지 관리팀에서 지속적으로 삭제 기준에 해당하는 청원을 삭제하는 작업을 시행하기 때문이다.

연구기간 중 수집된 총 청원 데이터 수는 39,701개이며, 이 중 시계열 데이터로 활용 가능한 최소 요건인 720개 미만의 타임스탬프를 갖고 있는 데이터를 제외하고 남은 데이터는 31,415개이다. 다시, 이 중 100개 미만의 청원을 확보한 데이터를 제외한 나머지는 1,358개이다. 빈도 분석을 통해 이상 관측치가 있는 경우의 (예를 들어, 청원 제목이 '손혜원'이어서 다른 내용의 트위터나 언론 보도까지 포함하는 경우) 3가지 청원을 제외한 나머지는 1,355개로, 이는 최종적으로 분석에 활용된 청원 데이터 수이다.

제 4 장 청와대 국민청원 플랫폼 개관

제 1 절 청와대 국민청원 플랫폼 개요

한국에서는 문재인 정부의 출범 이후, 국민과의 소통 개선을 목적으로 '국민이 물으면 정부가 답한다'라는 국정철학의 일환으로서 2017년 8월 17일에 한국의 전자청원 플랫폼이 설치되었다. 한국의 전자청원 플랫폼은 미국의 'We the People' 전자청원 플랫폼을 모티브로 청와대 홈페이지 내부에 '국민청원 소통 게시판'이라는 이름으로 설치되었는데, 2017년 설치된 이후 2019년 3월 19일까지 모두 567,082개의 청원이 등록되었으며, 이 중 숨김 및 삭제 처리된 청원을 제외하고 427,444개의 청원이 남아있는 상태이다. 국민청원 플랫폼에서 정부에 공식 답변을 요구하기 위해서는 20만 개 이상의 서명을 얻어야 하며, 2017년 9월 3일에 등록되어 종료까지 296,330개의 서명을 얻은 '청소년이란 이유로 보호법을 악용하는 잔인무도한 청소년들이 늘어나고있습니다. 반드시 청소년 보호법은 폐지해야합니다.'라는 제목의 청원이 첫 번째로 정부의 답변을 받을 수 있었다. 20만 이상의 서명을 얻어 답변을 얻은 청원은 2017년 9월에 3건, 동년 11월 3건, 동년 12월 2건 정도의 상태를 유지하다가, 2018년 1월과 동년 2월에 각각 7건을 기록하는 등 국민청원 플랫폼에 대한 관심이 증대되는 양상을 보였다.

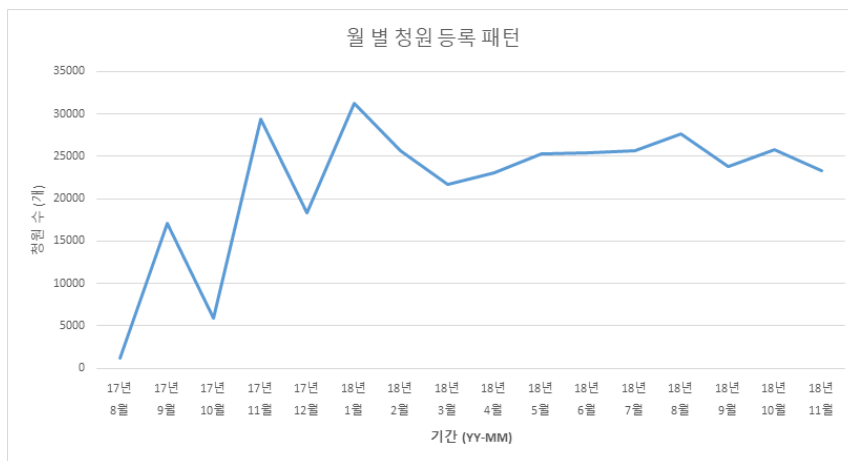
역대 국민청원들 중 가장 많은 서명을 얻은 청원은 2018년 10월 17일에 등록된 '강서구 피시방 살인 사건. 또 심신미약 피의자입니다.'라는 제목의 청원으로 1,192,049명의 서명을 받았다. 국민청원 플랫폼의 모티브가 되는 We the People의 경우 역대 최다 서명을 얻은 청원은 2017년 1월 20일에 등록된 'Immediately release Donald Trump's full tax returns, with all information needed to verify emoluments clause compliance.'라는 제목의 청원으로, 1,114,870개의 서명을 얻었다.

언론에서는 '국민청원'이라는 키워드가 들어간 기사의 검색 결과가

20,917개로, 언론에서 지속적으로 언급되며 이슈화되었던 '국민연금'이라는 키워드가 들어간 기사의 검색 결과가 17,779개라는 점을 고려할 때 국민청원에 대해 상당한 관심을 기울이고 있거나, 적어도 국민청원에 대한 인용이 빈번하게 일어나는 것으로 풀이된다.

[그림 4-1]은 2017년 8월부터 2018년 11월까지 월 별 청원 등록 수의 패턴을 나타낸다. 개설 초기와 비교하였을 때 후기에 국민청원 플랫폼에 등록된 청원의 수가 많아진 점을 알 수 있으며, 20만 이상의 서명 수를 받은 청원이 급증해 했던 1월에는 청원의 등록수도 많아진 점으로 보아 전반적으로 국민의 국민청원 플랫폼에 대한 관심이 많아졌다는 것을 알 수 있다. 또한 2018년 1월 이후로 등록되는 청원 수는 줄어들었지만, 등록되는 청원의 수의 변동이 적은 안정적인 모습을 보이는 점을 알 수 있다.

[그림 4 - 1] 월 별 청원 등록 패턴



제 2 절 국민청원 플랫폼의 작동방식

국민청원 플랫폼에는 네이버, 페이스북, 트위터의 소셜 계정으로 로그인 가능하다면 누구나 청원에 등록할 수 있으며, 다른 이의 청원에 서명할 수도 있다. 청원 등록을 이루어지면 해당 청원은 30일의 청원 기간이 부여된다. 등록 즉시 국민청원 플랫폼에 등록되며 다른 이들이 청

원을 조회하거나 서명 할 수 있게 된다. 30일 내에 20만개 이상의 서명을 얻으면 정부(정부 및 각 부처 장관, 대통령 수석 비서관, 특별보좌관 등)는 해당 청원에 대해 답변을 준비하여 온라인상에 답변 영상과 원고를 게시한다. 기간 내에 20만 서명을 얻는 데에 실패한다면 청원은 기간 종료와 함께 만료되고, 타인이 이에 관해 추가로 서명을 할 수 없게 되지만, 국민청원 플랫폼에는 그대로 등록된 상태로 게시된다.

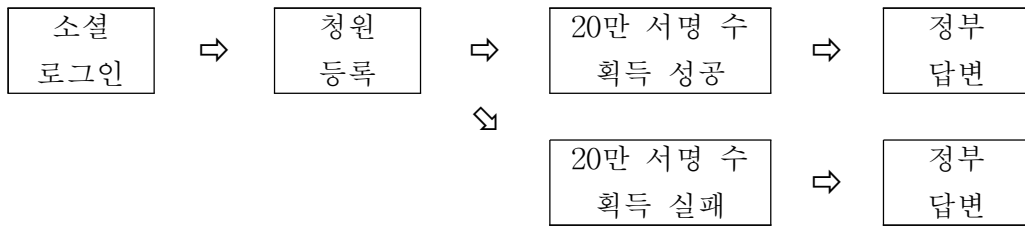
국민 청원 등록에는 최소한의 요건이 소개되고 있으며 다음과 같다.

- 욕설 및 비속어를 사용한 청원은 관리자에 의해 삭제 될 수 있습니다.
- 폭력적이고 선정적인 내용을 담은 청원은 관리자에 의해 삭제 될 수 있습니다.
- 청소년에게 유해한 내용을 담은 청원은 관리자에 의해 삭제 될 수 있습니다.
- 동일 이용자에 의해 동일한 내용으로 중복 게시된 청원은 최초 1개 청원만 남기고 '숨김'처리 또는 삭제 될 수 있습니다.
- 한번 작성된 청원은 수정 및 삭제가 불가능합니다. 최초 청원취지와 다른 내용으로 변경되는 것을 방지하여 청원참여자 의견을 보호하기 위한 조치이니 신중하게 작성하여 주시기 바랍니다.
- 허위 사실이나 타인의 명예를 훼손하는 내용이 포함된 청원은 관리자에 의해 '숨김'처리 또는 삭제될 수 있습니다.

위와 같은 최소한의 요건은 등록 당시에 강제되는 것이 아닌, 등록되고 난 후에 청와대 측에서 지속적으로 청원들을 모니터링하며 요건에 위배되는 청원에 대해 숨김 혹은 삭제처리를 하는 사후적 형식으로 이루어진다.

국민청원의 과정을 간략하게 도식화하면 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4 - 2] 국민청원 과정




제 3 절 국민청원 플랫폼의 인터페이스

국민청원 플랫폼에 등록된 청원을 조회할 때, 국민청원 플랫폼은 크게 네 가지로 분류된 조회방법을 제공하고 있다. 첫째로는 최신순이며, 둘째로는 추천순, 셋째로는 분야별, 넷째로는 정부의 답변을 얻은 청원들을 대상으로 조회하는 답변된 청원 조회 방법이다.

최신순 청원 조회방법을 통해 조회 시, 가장 위쪽에는 진행중 청원 중 최다 서명을 받은 최다 추천 청원이 보이며, 아래쪽에 최신순 청원 목록이 보인다. 등록된 청원 순서부터 오름차순으로 청원번호가 부여되며, 가장 최근에 등록된 청원이 가장 큰 청원번호를 갖게 된다. 이 때, 청원번호는 2017년 8월 17일부터 등록된 청원들까지 조회된다. 부여된 청원번호는 앞의 청원들이 정부에 의해 게시물 숨김 및 삭제처리를 받을 시, 그 수만큼 청원번호가 앞당겨진다. 즉, 청원번호 1, 2, 3번 청원들 중, 2번 청원이 삭제처리가 되었을 시, 3번 청원은 2번이라는 청원번호를 새로 부여받는다. 페이지 하나당 조회되는 청원은 15개씩이다.

[그림 4 - 3] 국민청원 플랫폼 청원 목록 화면

 문재인 대통령 청와대 뉴스룸 정책자료 국민소통 광장 청와대 알림 청와대 관람 신청 					
청원 목록					지금 청원하기
번호	분류	제목	청원인	청원기간	참여인원
427475	행정	마약 양성이 나와도 영장 기각되는 대한민국. 마약은 ...	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	0명
427474	안전/환경	이런 쓰레기 왜 살까요	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	0명
427473	문화/예술/체육/언론	*삼성화재의 숫자놀이 (보험사기를 고의 방조한"죄") ...	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	1명
427472	안전/환경	이런 쓰레기도 살 가치가 있나	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	0명
427471	외교/통일/국방	문재인 대통령님	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	0명
427470	일자리	미니자판기 사용금지	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	0명
427469	정치개혁	비례대표는 정당대표, 지역구만이 국민대표	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	4명
427468	기타	어이가없어서.	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	1명
427467	정치개혁	비례대표는 국민이 아니라 정당이 뽑는 것이다.	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	5명
427466	정치개혁	헌법1조 1항 유전무죄 무죄유죄	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	1명
427465	기타	유병언 찾아주세요	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	4명
427464	인권/성평등	버닝썬 이문호대표 영장기각	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	6명
427463	기타	최저임금 때문에 아파트관리비가 올라 주민이 부담하 ...	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	1명
427462	정치개혁	아시는지요	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	1명
427461	행정	대전아이파크 분양가 미컷어요..너무 비싸요	naver-***	19.03.19 ~ 19.04.18	9명

추천순 청원 조회방법을 통해 조회 시 가장 위쪽에는 진행중 청원 중 최다 서명을 받은 최다 추천 청원이 보여지며, 아래쪽에 추천순 청원 목록이 보여진다. 최신순 청원 조회방법과는 달리 조회하는 시점을 기준으로 진행중인, 즉, 청원 기간이 조회하는 시점을 포함하는 청원들을 대상으로 해서 결과를 보여주며, 이 중 서명 수가 클수록 청원 번호가 크게 부여 받아 가장 먼저 조회가 된다. 최신순 청원 조회방법과 동일한 형식으로 앞 청원이 삭제되면 청원 번호에 변동이 생기며, 한 페이지 당 조회되는 청원은 15개씩이다. 후술의 편의상, 추천순과 최신순 청원조회에서 15개씩 청원이 보이는 페이지를 '리스트 조회 페이지'로 명명하도록 하겠다.


분야별 청원 조회 시에는 최신순 및 추천순 청원조회와는 달리 최다 추천 청원이 보이지 않으며, 대신 청원의 분야를 선택할 수 있는 부분이 존재한다. 이후 진행중 청원과 만료된 청원을 선택할 수 있으며, 그 청원

의 분야와 진행중 및 만료된 청원 중 선택을 하면 그 아래에는 조회 결과가 나타난다. 먼저, 해당 선택 옵션 기준으로 가장 많은 서명을 받은 Top 5 청원들이 등장하며, 그 아래에는 최신순 기준으로 청원들이 페이지 당 10개씩 조회된다.

답변된 청원 조회 시에는 다른 청원조회들과는 다른 모습의 구성을 확인할 수 있다. 역대로 답변된 청원들이 모두 등록되어 있으며, 이는 정부의 답변일을 기준으로 가장 최근의 청원이 가장 위에 등장하게 된다. 여기서 보이는 정보로는 청원 시작일과 마감일, 최종 서명을 받은 수가 있으며, 정부의 답변이 이루어지면 정부의 답변 날짜도 함께 기재된다. 각 청원을 클릭하여 조회하면 기본적으로 청원이 정부의 답변을 받기 전에 보이는 정보들과 더불어, 정부 답변 이후에는 정부의 답변 동영상, 그리고 답변 원고가 함께 기재되어 조회된다.

[그림 4-4] 청원 답변 형식

청원답변
국민청원답변



국민청원답변
故 장자연 씨 관련 재수사 및 관련 증인 신변 보호 청원 2건
여성 대상 약탈범죄, 버닝썬 클럽과 경찰 유착 수사 등 청원 2건

청원내용

故장자연씨의 수사 기간 연장 및 재수사를 청원합니다.

수사 기간을 연장에 장자연씨가 자살하기 전 남긴 일명 '장자연리스트'를 바탕으로 한 철저한 재수사를 청원합니다.

답변원고

▲ 문재인 대통령: 국민들이 보기에 대단히 강한 의혹이 있는데도 불구하고 오랜 세월 동안 진실이 밝혀지지 않았거나 심지어 은폐되어온 사건들이 있습니다. 광동적인 특검은 사회 특검중에서 뛰어난 것이고, 검찰과 경찰 등의 수사기관들이 고의적인 부실 수사를 하거나 다이나믹하게 적극적으로 진실 규명을 가로막고 배후 은폐한 행위들이 보인다는 것입니다.

국민들은 진실 규명 요구와 함께 과거 수사 과정에서 '도대체 무슨 일이 있었던 것인가', 그리고 '그 이유는 무엇인가'에 대해서 강한 의혹과 분노를 표출하고 있습니다. 사회 특검중에서 뛰어난 이든 사건의 진실을 규명해내지 못한다면 우리는 할리우드 사회를 뺄 수 없을 것입니다.

또한 검찰과 경찰이 권력형 사건 앞에서 무력했던 과거에 대한 깊은 반성 위에서 과거에 있었던 고의적인 부실 비호 은폐 수사 의혹에 대해 주머니 속을 뒤집어 보아도 투명하게 밝혀내지 못한다면 사정기관으로서의 공정성과 공신력을 회복할 수 없을 것입니다.

사건은 과거의 일이지만 그 진실을 밝히고, 스스로의 자부를 드러내고 신뢰 받는 사정기관으로 거듭 나는 일은 검찰과 경찰의 현 지도부가 초석의 명운을 걸고 책임져야 할 것이라는 점을 명심해 주시기 바랍니다.

오래된 사건인 만큼 공소시효가 끝난 부분도 있을 수 있고 아닌 부분도 있을 수 있습니다. 공소시효가 끝난 일은 그대로 사실 여부를 가리고, 공소시효가 남은 범죄 행위만 있다면 반드시 엄정한 사법 처리를 해 주시기 바랍니다.

강남 클럽이 사건은 연애 등 일부 새로운 특권층의 미약부 사용과 성폭력 등이 포함된 불법적인 영업과 범죄 행위 등에 대해 경찰, 검찰과 국제정 등 일부 권력 기관이 유착하여 묵인-방조-특혜를 줬 있다는 의혹이 깊은 사건입니다. 그 의혹이 사실이라면 큰 충격이 아닐 수 없습니다.

제 4 절 각 청원에 포함된 정보

전자청원은 온라인상에서 생성, 배포 및 유포되는 활동이며, 해당 내용의 전파를 위한 여러 정보들의 조회가 가능하다. 이 때 등록되는 사회적 정보들로는 크게 7가지가 존재한다. 먼저, 청원 제목이 있으며, 청원 제목은 리스트 조회 페이지에서도 조회가 가능하다.

둘째로는 청원 분류가 있으며, 총 17개의 청원 분류가 있다. 해당 분류는 청원인이 청원 등록 당시에 선택할 수 있으며, 리스트 조회 페이지 및 청원 내부 페이지 모두에서 조회가 가능하다.

셋째로는 청원인 정보가 있는데, 사실상 청원자가 소셜로그인에 활용한 소셜미디어(네이버, 페이스북, 트위터)의 종류만 식별 가능하며, 'naver-***'의 형식으로 게시되어 청원자의 특징이 불가능하게 조회된다. 리스트 조회 페이지 및 청원 내부 페이지 모두에서 조회가 가능하다.

넷째로는 청원 기간이 있으며, 청원 시작일과 청원마감일로 구분되어 보이며, 리스트 조회 페이지에서는 'YY.MM.DD~YY.MM.DD' 형식으로 게시되며, 각 청원페이지 내부에서는 '청원시작 YYYY-MM-DD', '청원마감 YYYY-MM-DD'로 분리되어 게시된다.

다섯째로는 청원에 대한 서명 수가 있으며, 이는 실시간으로 서명이 이루어질 때마다 반영되어 게시된다. 서명의 취소가 불가능하기에 서명 수가 기존보다 줄어들지는 않으며, 만료된 청원의 경우에는 더 이상 증가도 이루어지지 않는다. 리스트 조회 페이지와 청원페이지 내부에서 조회가 가능하다.

여섯째로는 청원 내용이 있으며 분량에 크게 제약이 없고, 각 청원페이지 내부에서만 조회가 가능하다.

일곱째로는 청원자가 선택에 따라 등록할 수 있는 관련링크가 있으며, 최대 5개까지의 링크를 개별적으로 등록할 수 있다. 등록된 링크는 하이퍼링크가 설정되며 조회자가 클릭 시 해당 페이지로 이동할 수 있게 된다. 청원페이지 내부에서만 조회가 가능하다.

[그림 4 - 4] 청원 내부 페이지 구성

청원진행중

**비영리 목적의 게임물 사전심의 제외를 비롯한
게임물 심의 제도의 개선이 필요합니다.**

참여인원 : [22,758명]

카테고리	문화/예술/체육/인문	청원시작	2019-02-25	청원마감	2019-03-27	청원인	naver-***
------	-------------	------	------------	------	------------	-----	-----------

● 청원시작 ● **청원진행중** ● 청원종료 ● 브리핑

청원내용

얼마 전 추천자닷컴이라는 이용자 제작 콘텐츠 사이트에서 이용자 제작 게임물이 게임물관리위원회(이하 게임위)의 서비스금지 통보로 인해 전부 내려가는 일이 생겼습니다. 비영리 목적으로 제작된 인디 게임임에도 불구하고, 게임을 이용하게 할 목적으로 배포하는 자는 심의를 받아야 한다는 내용의 게임산업진흥에 관한 법 21조에 의거해서 막은겁니다. 그러나 이러한 법에 의거한 사전심의제도는 목잡한 과장 및 적지 않은 비용으로 인해 개인제작자에겐 너무나도 불리합니다. 또한 이러한 사전심의를 통한 게임물 규제는 인디 게임 개발자의 개발 의욕을 떨어 트림과 동시에 한국 게임 산업의 발전을 저해하는 결과를 만들고 있습니다.

그렇기에 비영리 목적으로 제작된 게임물은 사전심의 대상에서 제외시키고, 더 나아가 지금의 인디 게임 개발자에게 불리한 사전심의제도를 개선해줬으면 합니다.

첨부링크 1: <https://www.gamemeca.com/view.php?gid=1531898>

청원등의 22,758 명 SNS공유하기   

제 5 장 분석 결과

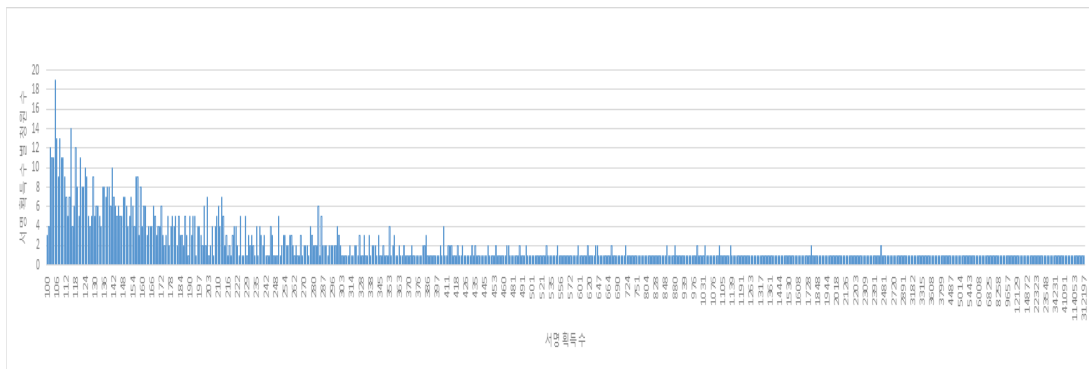
제 1 절 국민청원 플랫폼의 서명 획득 특성

1. 각 청원 별 서명 획득 개요

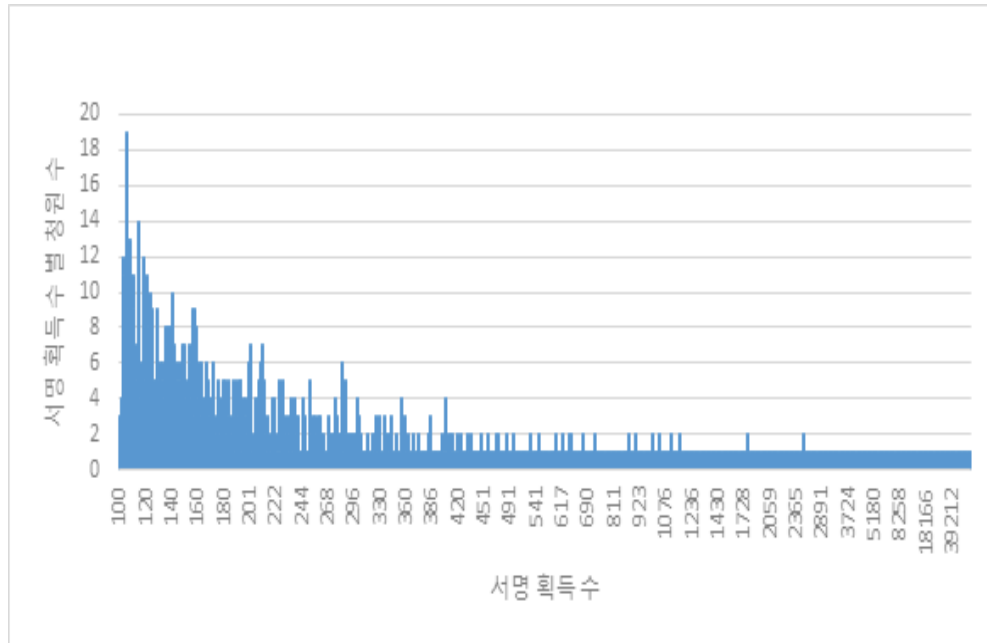
연구 기간 동안의 연구 대상 청원, 즉, 100개 이상의 서명을 얻은 청원들의 서명 획득 중앙값은 223개인 반면, 평균은 약 2,690개이다. 이는 청원들의 획득 서명 수준이 매우 불균등하게 몰려있다는 점을 짐작할 수 있다. 이를 확인하기 위해서 그래프를 그려본 결과가 [그림 5-1]이다. [그림 5-1]은 '서명 획득 수 별로 몇 개의 청원이 해당 획득 수를 달성하였는가'를 나타내는 그래프이며, [그림 5-2]는 가독성을 위해 [그림 5-1]의 앞부분을 확대한 모습이다. 보이는 것처럼 대다수의 청원들은 상대적으로 소수의 서명을 획득한다는 모습을 확인할 수 있다.

총 1,355개의 청원들 중 1,000개 이상의 서명을 획득한 청원은 249개(18.3%), 10,000개 이상의 서명을 획득한 청원은 48개(3.5%), 100,000개 이상의 서명을 획득한 청원은 7개(0.5%), 200,000개 이상의 서명을 획득한 청원은 6개(0.4%)로, 대다수 청원의 획득 서명 수는 매우 적다는 것을 알 수 있다.

[그림 5-1] 서명 100개 이상 획득 청원 분포

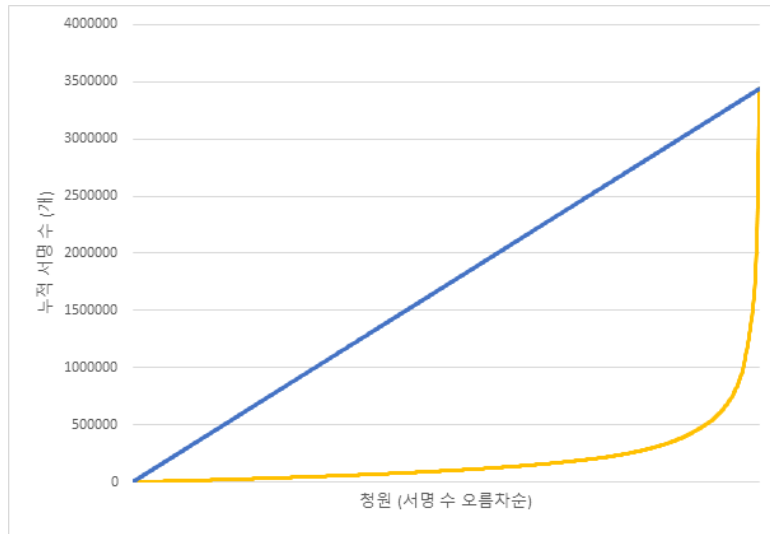


[그림 5-2] 서명 100개 이상 획득 청원 분포(확대)



각 청원들의 서명 획득 정도의 분포를 좀 더 면밀히 알기 위하여 지니계수를 활용할 수 있다. [그림 5-3]은 각 청원의 서명 획득 수의 지니계수를 구하기 위한 불평등면적을 산출한 것이며, 이를 통해 지니계수는 0.88로 매우 불평등한 편임을 알 수 있다. 앞서서 연구 기간 중 시계열 자료까지 활용할 수 있는 데이터는 31,415개이며, 이 중 100개 미만의 서명을 얻은 데이터는 30,057개라는 점을 고려하였을 때, 전체적으로도, 그리고 100개 이상의 서명을 얻은 청원들 내에서도 대다수의 청원이 적은 수의 서명을 획득하는 분포의 멱함수 패턴을 확인할 수 있다.

[그림 5-3] 청원의 서명 획득 불평등 면적



2. 분석 데이터의 빈도분석/기술분석 결과

<표 5-1>과 <표 5-2>는 각각 명목형 독립변수와 연속형 독립변수의 빈도분석을 시행한 결과표이다. N은 1,355로, 명목형 변수의 경우에는 각 변수 별 속성에 따른 빈도와, 그 빈도가 전체에서 차지하는 백분율을 나타내었다. 연속형 변수에서는 평균과 표준편차, 최솟값과 최댓값을 함께 표기하였다.

<표 5-1> 명목형 변수의 빈도분석 결과

Variable	빈도	백분율(%)
목적 : 구제	231	17.05
목적 : 처벌	334	24.65
목적 : 기타	116	8.56
목적 : 법·제도 관련	674	49.74
청원인 소개 미실시	1,133	83.62
청원인 소개 실시	222	16.38
최근 극적인 사건 미발생	1,101	81.25
최근 극적인 사건 발생	254	18.75
부탁을 통한 설득 미실시	914	67.45
부탁을 통한 설득 실시	441	32.55
첨부 URL 종류 : 기타	92	6.79
첨부 URL 종류 : 정부 사이트	11	0.81
첨부 URL 종류 : 언론 사이트	108	7.97
첨부 URL 종류 : 소셜미디어	65	4.80
첨부 URL 종류 : 없음	1,079	79.63

<표 5-2> 연속형 변수의 기술분석 결과

Variable	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
같은 날 등록된 청원 수	1,355	6.55	0.20	6	6.93
트위터 포스팅 수	1,355	-23.94	13.34	-32.24	12.54
언론 기사 수	1,355	-12.64	7.11	-16.12	7.17
첫 날 획득한 서명 수	1,355	4.7	2.18	-16.12	12.22
최종 획득 서명 수	1,355	5.89	1.35	4.61	12.65

제 2 절 다중회귀분석 결과 및 가설 검증

1. 다중공선성(Multicollinearity)의 검증

다중회귀분석을 시행하기에 앞서 1,355개의 N수를 지닌 데이터셋을 대상으로 tolerance를 통한 다중공선성 검정을 실시하였다. 다중공선성이란 입력변수들 간의 상관관계가 존재하여 회귀 계수의 분산을 크게 하기 때문에, 회귀 분석 시 추정 회귀 계수를 믿을 수 없게 되는 문제가 발생되는 것을 말한다.

다중공선성 측정을 위해 각 변수의 공차 한계(Tolerance)를 조사하여 활용하였다. 공차 한계는 분산 팽창 인수(Variance Inflation Factor=vif) 값의 역수를 뜻하며, 0.1 이상일 경우 다중공선성이 없다고 해석한다.

다중공선성 검증 결과, 터미 변수의 기준 변수를 제외한 모든 변수의 tolerance 값이 0.1보다 크게 나와 다중공선성이 낮다는 것을 확인할 수 있었다.

2. 다중회귀분석 결과 및 가설 검증

<표 5-3>~<표 5-8>은 로버스트 다중회귀분석을 실시한 결과표를 각 변수 별로 분할하여 나타낸 것이며, <표 5-9>는 전체 결과표를 나타낸 것이다. 해당 분석을 시행한 결과, 결정계수 R^2 값은 0.2843으로 28.43%의 설명력을 가진다고 볼 수 있다.

1) 기존 정책의제설정 요인

가. 청원의 목적

<표 5-3> 분석 결과: 청원의 목적

청원의 목적						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
구제	0.2621	0.0564	0.1516	0.3727	21.62	<.0001***
처벌	0.0484	0.0483	-0.0463	0.1432	1	0.3164
기타	0.0914	0.0741	-0.0539	0.2367	1.52	0.2175

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

각 청원의 목적들 중 가장 많은 빈도를 보였던 여러 법이나 제도에 관련한 청원들을 기준으로 하였을 때, 각 청원이 누군가 혹은 자신을 도와달라는 내용을 담고 있는 구제를 목적으로 하였을 경우에 더 많은 서명을 얻은 것이 99% 신뢰 수준에서 유의함을 확인할 수 있었다. 이는 Cobb & Elder가 언급했던 이슈확산전략의 이슈 특성에 따라 잠재적 서명인들이 서명을 하는 데에 영향을 미친다는 점이 일부 검증된다는 점을 뜻한다. 해당 분석 결과에 따라 [가설-1]은 일부 검증 되었다고 볼 수 있다.

[결과-1] 일부 청원의 내용 목적에 따라 각 청원의 최종 서명 수 획득 정도에는 차이가 존재한다.

나. 청원인 소개 여부

<표 5-4> 분석 결과: 청원인 소개 여부

청원인 소개 여부						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
소개 미실시	0.1927	0.0542	0.0865	0.2988	12.65	0.0004***

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

각 청원이 자신을 소개하였을 경우 그렇지 않았을 경우보다 서명 획득 정도가 더 많음을 99% 신뢰수준에서 유의함을 확인할 수 있었다. 이는 곧 각 청원에 대한 잠재적인 서명인들이 본문의 내용을 통해 각 청원인이 자신이 어떤 사람인지 가시적으로 드러내는 것을 확인한다면 서명을 할 가능성이 더 높다는 뜻이다. 청원인이 자신을 소개한 경우는 해당 청원이 담고 있는 이슈, 그리고 그에 관련한 정책이 자신과 관련이 있을 가능성이 있는데, 이는 Ingram & Schneider(1991)가 정책대상집단의 사회적 이미지가 정책의제설정에 영향을 미치는 것과 같이, 공중의제화 과정에서 어떠한 인물이 이슈를 제기하였는가 하는 것은 각 이슈가 공중의제화 되는 데에 비슷한 효과를 가진다고 볼 수 있다. 추가로, 각 잠재적 서명인들이 각 청원에 대해서 제목만 보는 것이 아닌 본문의 내용을 어느 정도 읽는 가능성이 있다는 점을 확인할 수 있었다. 이에 따라 [가설-2]가 검증되었다 볼 수 있다.

[결과-2] 청원인이 자신을 소개할 경우 각 청원의 최종 서명 획득수에 정(+)의 영향을 준다.

다. 최근 극적 사건발생 여부

<표 5-5> 분석 결과: 최근 극적 사건발생 여부

최근 극적 사건발생 여부						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
최근 사건 발생	0.0682	0.0514	-0.0326	0.1689	1.76	0.1848

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

본 연구에서는 최근에 사건이 발생하였는지 여부에 따른 서명 획득 정도의 차이는 유의미하게 나타나지 않았다. 이는 곧 대부분의 청원이 사건 발생을 동반하는 문제인 만큼, 극적 사건의 최근 발생에 여부에 따른 영향은 크지 않다고 해석할 수 있다. 이에 따라 [가설-3]은 검증되지 않는다고 볼 수 있다.

[결과-3] 최근 극적 사건의 소개 여부는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 유의미한 영향을 주지 않는다.

라. 부락을 통한 설득 여부

<표 5-6> 분석 결과: 부락을 통한 설득 여부

부락을 통한 설득 여부						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
부락을 통한 설득 실시	0.0666	0.0418	-0.0154	0.1486	2.54	0.1112

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

각 청원이 부탁하는 어투를 활용하는 지의 여부에 따른 서명 획득 정도에 대해서 유의미한 분석 결과가 나타나지 않았다. 이는 곧 Cobb & Elder의 이슈확산전략에서 이슈의 전달 방법 중 이성보다는 감성에 호소

하는 전략이 전자청원 플랫폼에서는 유의미한 관계를 보이지 않는다는 것을 의미한다. 이에 따라 [가설-4]는 검증되지 않았다고 볼 수 있다.

[결과-4] 부탁을 통한 설득 여부는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 유의미한 관계를 보이지 않았다.

1) 온라인 환경 요인

가. 첨부 URL 종류

<표 5-7> 분석 결과: 첨부 URL 종류

첨부 URL 종류						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
기타	0.1644	0.0777	0.0121	0.3166	4.48	0.0344**
정부	0.1867	0.2159	-0.2365	0.6099	0.75	0.3872
언론	0.1171	0.0726	-0.0251	0.2593	2.6	0.1066
소셜미디어	0.2331	0.0918	0.0533	0.413	6.45	0.0111**

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

첨부 URL 종류 가변수의 기준을 첨부 URL을 활용하지 않음으로 설정하였을 경우, 기타 첨부 URL 종류를 활용하거나 소셜미디어 첨부 URL 종류를 활용할 때 최종 서명 수가 많음이 유의함을 각각 95% 신뢰수준에서 확인할 수 있었다. 반면, 언론과 정부의 URL 주소를 첨부 URL로 활용하였을 때는 그 유의함을 보이지 않았는데, 이를 통해 온라인 환경에서 소셜미디어와 언론 페이지 간의 이슈 전파에 대한 영향력 차이를 일부 확인할 수 있었다. [가설-5]는 다음과 같이 일부 검증되었다.

[결과-5] 일부 첨부 URL 종류에 따라 각 청원의 최종 서명 획득

수가 다르다.

<표 5-8>은 연속형 변수들에 대한 분석 결과표로서, 각각 나~마 변수들의 영향에 대한 설명을 다루고 있다.

<표 5-8> 분석 결과: 연속형 변수

연속형 변수						
	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
같은 날 등록된 청원 수	-1.0433	0.1232	-1.2849	-0.8018	71.67	<.0001***
트위터 포스팅 수	0.016	0.0016	0.0128	0.0192	95.49	<.0001***
뉴스 기사 수	0.0035	0.003	-0.0024	0.0093	1.35	0.2445
첫 날 획득한 서명 수	0.6715	0.0092	0.6535	0.6895	5329.01	<.0001***

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

나. 같은 날 등록된 청원 수

같은 날 등록된 청원 수가 많을수록 획득한 청원의 수가 적은 것이 99% 신뢰수준에서 유의함을 알 수 있었다. 이는 Elders & Cobb, 그리고 Dearing & Rogers가 이슈 자체를 다른 이슈들과 경쟁하면서 외부에 자신을 전파시키고 관심을 모으려하는 성질이 있다고 보는 만큼 청원 역시 각 청원과 다른 청원이 국민청원 플랫폼 내에서 경쟁 상태에 있을 수 있으며, 이에 따른 가설을 세웠었다. 본 연구 결과는 이러한 주장을 뒷받침한다고 볼 수 있으며, 이에 따라 [가설-6]이 검증되었다고 볼 수 있다.

[결과-6] 각 청원과 같은 날 등록된 청원 수는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 부(-)의 영향을 준다.

다. 트위터 포스팅 수

본 연구에서는 Dalton & Sickle(2009)은 소셜미디어가 다른 사람들로의 공유 및 전파 과정이 빠르고 신속하며 보다 오래 노출된다는 특성을 가지고 있다고 보았으며, Pasek et al(2009)은 이를 통해 공중들이 서로 연결되고 소통할 기회를 비약적으로 높이며, 많은 비판적인 대중들이 사회 운동에 참여하도록 독려할 수 있는 기회의 장을 제공한다는 주장에 근거하여, 소셜미디어가 이슈를 빠르게 전파하는 만큼 대중들이 해당 청원에 대한 정보를 빠르게 확보할 수 있으며, 다른 사람들의 반응이나 서명 행태에 대한 사회적 정보를 제공함으로써 서명인들의 서명을 이끌어 낼 수 있다는 가설을 설정하였었다. 본 연구에서도 트위터 포스팅 수가 많을수록 그에 따른 서명 획득 정도가 많은 것이 유의함을 99% 신뢰수준에서 확인할 수 있었다. 실제로 트위터가 이슈 전파에 긍정적인 영향을 주고 있다고 볼 수 있는 것이다. [가설-7]의 검증은 다음과 같은 결과를 나타내었다.

[결과-7] 트위터에서 각 청원이 포스팅되는 수는 각 청원의 최종 서명 획득 수에 정(+)의 영향을 준다.

라. 온라인 뉴스 기사 수

의제설정기능 이론은 매스미디어가 대중의 의제, 즉, 공중의제를 설정하는 데 영향을 미친다고 보았고, Cobb & Elder의 이슈확산전략에서는 언론 등의 관심을 확보한 사안일수록 정책의제로 설정될 가능성이 높다고 보았으며, 특정 청원의 이슈가 등록되고 해당 이슈에 대해 언론이 기사를 보도하는 것은 이슈에 대한 관심이 전파되는 통로 역할을 하게 된다고 보았지만, 온라인 뉴스 기사 수에 따른 각 청원의 서명 획득 수는 유의미한 관계를 보이지 않았다. 이에 따라 [가설-8]은 검증되지 않았다고 볼 수 있다.

[결과-8] 각 청원에 대한 네이버 뉴스 기사 수는 각 청원의 최종

서명 획득 수에 유의미한 관계를 보이지 않았다.

마. 첫 날 획득한 청원 수

첫 날 획득한 서명의 수가 많을수록 전체 획득 청원의 수가 많다는 것이 99% 신뢰수준에서 유의함을 검증할 수 있었다. Hale et al(2013)과 Margett(2015)은 첫날 획득하는 서명의 수에 따라 사실상 각 청원의 운명이 정해질 수 있다고 볼 수 있으며, 이는 온라인 환경에서 여러 이슈가 매우 많이, 그리고 빠르게 발생함에 따라 각 청원은 시간이 지날수록 상대적으로 빠른 관심 쇠퇴가 이루어진다는 현상을 나타낸다고 보았다. 이에 따라 [가설-9]이 다음과 같이 검증되었음을 알 수 있다.

[결과-9] 각 청원이 첫 날 획득하는 서명 수는 최종 서명 획득 수에 정(+)의 영향을 준다.

<표 5-9>는 본 분석의 결과표를 분할 없이 전체적으로 나타낸 것이다.

<표 5-9> 로버스트 다중회귀분석 전체 결과

변수 종류	변수	Estimate	Sd.E	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
	Intercept	9.0834	0.7858	7.5433	10.6236	133.62	<.0001***
독립 변수 기존 정책의제설정 요인	청원의 목적 : 구제	0.2621	0.0564	0.1516	0.3727	21.62	<.0001***
	청원의 목적 : 처벌	0.0484	0.0483	-0.0463	0.1432	1	0.3164
	청원의 목적 : 기타	0.0914	0.0741	-0.0539	0.2367	1.52	0.2175
	청원인 소개 실시	0.1927	0.0542	0.0865	0.2988	12.65	0.0004***
	최근 극적 사건 발생	0.0682	0.0514	-0.0326	0.1689	1.76	0.1848
	부탁을 통한 설득 미실시	0.0666	0.0418	-0.0154	0.1486	2.54	0.1112
독립 변수 온라인 환경 요인	첨부 URL 종류 : 기타	0.1644	0.0777	0.0121	0.3166	4.48	0.0344**
	첨부 URL 종류 : 정부	0.1867	0.2159	-0.2365	0.6099	0.75	0.3872
	첨부 URL 종류 : 언론 사이트	0.1171	0.0726	-0.0251	0.2593	2.6	0.1066
	첨부 URL 종류 : 소셜미디어	0.2331	0.0918	0.0533	0.413	6.45	0.0111**
	같은 날 등록된 청원 수	-1.0433	0.1232	-1.2849	-0.8018	71.67	<.0001***
	트위터 포스팅 수	0.016	0.0016	0.0128	0.0192	95.49	<.0001***
	뉴스 기사 수	0.0035	0.003	-0.0024	0.0093	1.35	0.2445
	첫 날 획득한 서명 수	0.6715	0.0092	0.6535	0.6895	5329.01	<.0001***
통제 변수	카테고리 : 이익집단 정책	0.1171	0.0857	-0.0509	0.2852	1.87	0.172
	카테고리 : 기업가적 정책	0.1968	0.085	0.0302	0.3634	5.36	0.0206**
	카테고리 : 고객 정책	0.4827	0.0835	0.3191	0.6463	33.43	<.0001***
	카테고리 : 다수위주의 정책	0.1596	0.0655	0.0312	0.2879	5.94	0.0148**
	평일에 등록	0.3839	0.0542	0.2777	0.4901	50.21	<.0001***
	23:30~05:29 시간대에 등록	0.032	0.0597	-0.085	0.1491	0.29	0.5918
	05:30~11:29 시간대에 등록	-0.1296	0.0602	-0.2477	-0.0116	4.63	0.0314**
	11:30~17:29 시간대에 등록	-0.0857	0.047	-0.1779	0.0064	3.33	0.0682*
	Scale	0.6452					

p-value : * < 0.1, ** < 0.05, *** < 0.01

Diagnostics Summary		
Observation Type	Proportion	Cutoff
Outlier	0.0708	3

Goodness-of-Fit	
Statistic	Value
R-Square	0.2843
AICR	1833.941
BICR	1963.423
Deviance	748.3254

제 3절 결과의 해석 및 토론

본 연구의 주된 목적은 기존 정책의제설정 이론에서의 요인들과 온라인 환경이라는 새로운 특성에 의한 요인들이 각 이슈의 공중의제화 되는 데에 무엇이 어떠한 영향을 얼마나 주는가를 파악하는 데 있다. 본 연구의 결과로서는 정책의제설정 이론에서 설정된 요인들 중 목적에 따른 서명 획득 정도가 일부 유의미한 관계를 나타내었고, 청원인 소개의 여부도 유의미한 관계를 나타내었다. 온라인 환경에 의한 요인들 중에는 첨부 URL 종류, 같은 날 등록된 청원의 수, 첫 날 획득한 서명의 수가 유의미한 관계를 나타내었으며, 특히 온라인 뉴스 기사 수가 각 청원의 서명 수 획득에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면, 트위터의 경우에는 그 포스팅 수가 많아짐에 따라 각 청원의 서명 획득 정도에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 또한 전체적으로 보았을 때 본 연구에서 설정한 변수들 내에서는 정책의제설정에 의한 요인보다는 온라인 환경에 의한 요인들이 각 청원의 최종 서명 수 획득에 영향을 줌으로서 공중의제화에 기여한다는 점을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 온라인 매스미디어와 소셜미디어가 각각 청원이 다루

는 이슈를 온라인 상에 전파하는 데 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가설을 세웠었다. 그리고 분석 결과, 첨부 URL 종류에 따른 영향력 분석에서는 언론 관련 페이지를 첨부 URL로 활용할 경우에는 서명 획득 수에 유의미한 영향을 보이지 않는 반면, 소셜미디어 페이지를 첨부 URL로 활용할 경우에는 더 서명 획득 가능성이 높다는 점을 확인할 수 있었다. 또한, 소셜미디어의 한 종류인 트위터와 온라인 매스미디어 플랫폼인 네이버 뉴스 각각에서 각 청원에 대해서 다루었을 때, 온라인 뉴스 기사 수에 따른 서명 수 획득의 유의미한 변화를 찾을 수 없었지만, 트위터에서의 포스팅 수에 따라서 서명 획득 정도가 높아지는 점을 찾을 수 있었다.

그렇다면 왜 유의미한 온라인 매스미디어의 영향력을 발견할 수 없었던 걸까? 홍유정 외(2015)는 광주 인화학교사건의 정책의제설정 과정의 의제별 분석 키워드를 설정하여 매스미디어와 소셜미디어 간의 이슈 전파에 대한 양상을 조사한 결과, 소셜미디어가 매스미디어보다 이슈 전파에 대한 시간적 선도성이 월등하게 더 빠르다는 발견을 하였다. 즉 어떠한 이슈의 전파에 대해서 매스미디어가 해당 이슈에 대해 보도하는 것보다 소셜미디어가 보도하는 것이 더 빠르다는 것이다. 대다수의 청원의 성장이 등록 초기에 이루어진다는 Margett(2015)의 연구, 그리고 실제로 등록 초기에 얻은 서명의 수가 최종 획득 서명 수에 영향을 미친다는 점을 함께 고려해보면, 등록 초기에 해당 이슈를 빠르게 전파하는 것은 곧 서명의 최종 획득 수에 영향을 미치는 데 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로, 각 청원이 등록된 날짜에 함께 등록된 청원의 수가 많을수록 청원이 얻는 서명의 수가 적다는 것은 곧 Dearing & Rogers(1996)와 Cobb & Elder가 이슈확산전략에서 언급한 것처럼 각 청원이 서로 대중의 관심을 얻으려는 경쟁 상태에 있으며 이에 따라 경쟁자의 수가 많을수록 청원을 획득할 확률이 적어짐을 뜻한다고 볼 수 있으며, 이러한 청원들 중 첫날 청원을 어떻게 받는가에 따라 최종적으로 어느 정도의 청원을 받을 수 있을 것인지, 경쟁에서 살아남을 수 있을 것인지가 결정된다고 볼 수 있다.

제 6 장 결론

제 1 절 연구 결과의 요약

본 연구 결과의 주된 발견은 국민청원 플랫폼에서 각 이슈가 공중의 제화 되는 데에 기존의 정책의제설정 이론보다는 온라인 환경의 영향을 더 많이 받는다는 점에 있다. 또한 연구 결과의 해석을 통해 온라인 환경의 영향 중에서도 소셜미디어가 매스미디어보다 더 유의미한 영향을 준다는 점을 알 수 있었다. 또한, 각 청원이 등록된 날짜에 등록된 청원 수가 많을수록 청원의 획득 수가 적음을 알 수 있었으며, 이는 곧 국민청원 플랫폼에 등록된 청원들이 각자 이슈를 전파하여 대중의 관심을 받으려는 경쟁관계에 있다는 점을 뜻한다. 이들 중 첫날에 획득한 서명의 수가 많은 서명일수록 그 경쟁에서 살아남을 가능성이 높다는 점 역시 알 수 있었다.

제 2 절 연구의 시사점과 한계

본 연구는 대중이 이슈에 대해 의견을 모으고 이를 통해 정부에게 어느 정도 영향력을 행사 할 수 있는 새로운 의제 제안 통로인 국민청원 플랫폼에 있어서, 기존 정책의제설정 이론의 요인과 새로운 온라인 환경이라는 요인들 중 어떤 요인의 영향력을 크게 받는가를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 본 연구에서 설정한 변수들 중에서는 온라인 환경 요인이 기존 정책의제설정 이론의 요인들에 비해 더 많은 영향을 미친다는 점을 발견할 수 있었다. 즉, 정책설정 과정에서 기술이라는 요소가 환경을 변화시킴에 따라서 기존에 정책설정 과정에 영향을 미쳤던 요인들 외에 그 수단과 통로에 따라서는 새로운 요인이 추가될 수 있다는 것을 시사해주며, 실증적으로 본 연구의 배경인 온라인 환경에서는 그러한 요인의 영향력을 많이 받는다는 점을 검증해주고 있다.

특히 온라인 상에서는 수많은 이슈가 등록되고 정보 교환이 이루어지면서 각각의 이슈가 대중의 관심을 얻으려는 경쟁 관계에 놓여 있음을 알 수 있었으며, 이러한 관심을 얻는 데에 활용된 온라인 매체들 중 소셜미디어와 매스미디어의 이슈 전파 영향력을 비교해 보면 소셜미디어를 통한 이슈 전파의 영향력이 더 크다는 점을 발견할 수 있었으며, 이를 활용한 이슈가 공중의제로 선정될 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

본 연구의 한계점으로는 정책의제설정 이론에서의 변수들이 완벽하게 국민청원 플랫폼 내부에서 찾을 수 있는 것들이 아니었기에 해당 변수들의 선정 과정에서 중요한 요인들이 빠졌을 가능성이 높다. 또한 정책의제설정 이론의 변수들 중 목적 변수를 설정하는 데 있어서 비록 청원법의 분류 내역을 활용하긴 했지만, 다수의 청원 내역이 그 분류법에 해당되는 것은 아니며, 해당 분류법을 시행하기 위해서는 연구자의 주관 필요하므로 이에 따른 편향이 존재할 가능성이 있다.

온라인 환경에서 다른 플랫폼이나 미디어의 영향을 보는 점에서도 선행 연구와 비교해 보았을 때 한계가 있다. Margett(2015)은 정부와 Google로부터 데이터를 제공받아 각 플랫폼의 트래픽 정보를 분석할 수 있었다. 국민청원 플랫폼의 트래픽 정보를 분석할 수 있다면 어떠한 URL에서 넘어오는지, 즉, 어느 미디어에서 각 청원으로 넘어오는지 그 미디어나 플랫폼 별 영향력을 훨씬 더 직관적으로 알 수 있을 것이다. 또한, 소셜미디어의 영향력 측정을 위해서 본 연구에서는 트위터만 활용한 반면, 이를 다양한 소셜미디어에서의 영향력을 알아보는데 활용할 수도 있다.

본 연구의 범위로 다루는 청원이 전체 청원 수의 일부라는 점도 한계점으로 들 수 있다. 물론, 본 연구에서는 앞서 언급한 것처럼 3월 31일부로 국민청원 홈페이지가 100개 이상의 서명만 보이도록 한 것이 곧 100개 이상의 서명을 받은 청원에 중요도를 담겠다는 의미로 보고 본 연구에서도 같은 기준을 적용하여 100개 이상의 서명을 받은 청원에 대해 분석을 실시하였다. 하지만 전체적인 청원에 따른 분석 결과는 다를 수 있으며, 일부 구간별로도 또다른 특징을 보일 수도 있다. 이러한 다양한

기준을 통해 연구 범위를 다양화하고 이에 따른 분석을 실시하는 것을 본 연구의 후속 연구로 들 수 있을 것이다.

또한 마지막으로, 매스미디어와 소셜미디어 사이의 청원 이슈 전파의 시간적 선도성과 그 효과를 알아보기 위해, 두 매체의 이슈 전파 시간적 선도성을 측정하고, 해당 이슈의 실제 서명 획득 정도까지 고려한 실질적인 영향력을 측정함으로써 왜 본 연구에서는 매스미디어의 영향력이 유의미하지 않은지 후속연구로서 진행할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 구교태, 2002, 웹사이트 캠페인이 기존 뉴스미디어 의제와 공중 의제에 미치는 영향. 의제설정기능을 중심으로, 한국언론학보, 46(4), pp. 46-75.
- 김범수, 박근영, 2013, 온라인 정치 커뮤니케이션과 플랫폼효과: 부산광역시 홈페이지 사례, 서울대학교 한국정치연구소.
- 김범주, 1995, 한국민족문화대백과사전, 한국학중앙연구원.
- 김성태·이영환, 2006, 인터넷을 통한 새로운 의제 설정 모델의 적용, 한국언론학보, 50(3), pp. 175-204.
- 김주희, 장혜영. 2018, 시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로, 국가정책연구 32(1), pp. 1-19.
- 양선희, 2008, 새로운 미디어 환경과 의제설정효과, 한국언론학보, 52(4), pp. 81-104
- 윤성이·김용호·김용철 2005, 정보사회 참여민주주의 확대를 위한 법제 개선방안 연구, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 이극찬, 1999. 정치학, 서울: 법문사.
- 이건호, 2006, 한국 인터넷 매체들의 상호 의제 설정 효과: 8개 온라인 신문의 내용 분석을 중심으로, 한국언론학보 50(4), pp. 200-227.
- 전진오·김선우·김형지·Xiong Shuangling·김성태, 2019, 평화연구 27(1), pp. 169-205.
- 정정길, 2019, 정책학원론, 대명출판사.
- 홍유정·황주성, 2015, 정책의제설정에서 소셜미디어와 매스미디어의 역할에 관한 비교 연구: 광주 인화학교사건(도가니)을 사례로, 방송과 커뮤니케이션 16(1), pp.115-151.

- Althaus, S., & Tewksbury, D., (2002). Agenda setting and the new news: Patterns of issue importance among readers of the paper and online versions of the New York Times. *Communication Research*, 29(2), pp. 180-207.
- Joachim Åström, Magnus E. Jonsson & Martin Karlsson (2017). Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust?, *International Journal of Public Administration*, 40:7, pp. 575-587.
- Bochel, Catherine. (2013). Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?, *Parliamentary Affairs* Vol. 66(4), pp. 798-815.
- Bochel, Catherine & Hugh Bochel. (2017). 'Reaching in'? The potential for e-petitions in local government in the United Kingdom. *Information, Communication & Society*, 20:5
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder, (1983). *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, 2nd ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1983).
- Dalton, R., Van Sickle, A., and Weldon, S, (2009). "The individual-institutional nexus of protest behaviour." *British Journal of Political*, 40(1), pp. 51.
- Darren Halpin, Ariadne Vromen, Michael Vaughan & Mahin Raissi (2018). Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia, *Australian Journal of Political Science*
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda setting*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dumas, C., LaManna, D., Harrison, T.M., Ravi, S.S., Hagen, L., Kotfila, C., Chen, F. (2015). E-petitioning as Collective Political Action in We the People. In *iConference 2015 Proceedings*.

- Gerber, A., Green, D., and Larimer, C. (2008). Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment', *American Political Science Review*, 102(1): pp. 33-48.
- Hansard Society. (2012). What next for e-petitions? London, UK: Hansard Society.
- Hale, Scott. Margetts, Helen. Yasseri, Taha. (2013). Petition Growth and Success Rates on the UK No. 10 Downing Street Website, *WebSci '13 Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference*, pp. 132-138.
- Margetts, Helen. John, Peter. Hale, Hale. Yasseri, Taha. (2015). *Political Turbulence*, Princeton: Princeton University Press.
- McCombs, M., & Shaw, D.L., (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), pp. 176-187.
- McCombs, M., Lopez-Escoba, E., & Llamas, J. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election. *Journal of Communication*, 50(2), pp. 77-92.
- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). "Agendas, alternatives, and public policies" (Vol.45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Miller, Laura. (2009), e-Petitions at Westminster: the Way Forward for Democracy?, *Parliamentary Affairs* Vol. 62 No. 1, pp. 162-177.
- Pasek, J., more, E., and Romer, D., (2009). "Realizing the Social Internet? Online Social Networking Meets Offline Civic Engagement." *Journal of Information Technology & Politics*, 6(3-4), pp. 197-215.
- Riehm, U, K. Böhle, and R. Lindner (2014). *Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe*. Berlin: TAB
- Schneider, Anne & Hellen Ingram. "Social Construction of Target

- Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, Vol. 87 No. 2(1993).
- Wang, T. (2000). Agenda-setting online: An experiment testing the effects of hyperlinks in online newspaper. *Southwestern Mass Communication Journal*, 15(2), pp. 59-70.
- Wilson, James Q., (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it* (New York : Basic Books, 1989).
- Wright, S. (2012). Assessing (e-)democratic innovations: "Democratic Goods" and downing street E-petitions. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(4), pp. 453-470.