



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](#)

국제학석사학위논문

비교학적 관점에서 살펴본

청와대 전자청원제도

A Comparative Study on
the Blue House National Petition System

2020년 8월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

Jamie Holden Lam

비교학적 관점에서 살펴본 청와대 전자청원제도

지도 교수 한정훈

이 논문을 한국학석사 학위논문으로 제출함

2020년 8월

서울대학교 대학원

국제학과 한국학전공

Jamie Holden Lam

Jamie Holden Lam의 석사학위논문을 인준함

2020년 8월

위원장
부위원장
위원

박태균
Erik Mobrand
한정훈



Handwritten signature and red circular stamp.

논문 초록

본 논문은 청와대 국민청원제도의 특징과 의미에 대해 살펴보겠다. 청와대 국민청원제도는 문재인 정부가 설치한 대(對)정부 및 청와대 관계자의 전자청원제도이다. 청와대 국민청원제도는 제도 출범 후 국민적 주목을 많이 받았다. 그러나 국내 학계로부터의 비판도 적지 않다. 하지만 아쉬운 점은 현재 국내 학계에 청와대 국민청원제도에 대한 연구가 많지 않은 점이다. 그래서 본 논문은 이를 평가하기 위해 청와대 국민청원제도가 한국 국내 현존의 비슷한 전자청원/민원/국민제안제도 (국민신문고와 국회 국민동의청원 전자청원제도)와 해외 민주주의 국가(영국과 미국)의 전자청원제도와 비교, 청와대 국민청원제도의 특성과 의미를 살펴보겠다.

Leston-Bandierad 와 Tiburico 가 제시한 기존 평가 프레임워크의 참고와 재구성을 통해서 본 논문은 청와대 국민청원제도, 국내, 외 전자청원제도의 비교적 질적 연구를 실시한다. 본 논문은 청와대 국민청원제도의 특징과 유효성 도출을 시도한다. 본 논문은 각 전자청원제도의 법률적, 제도적 프레임워크 비교와 실제 청원의 사례 분석을 통해서 청와대 국민청원제도의 장단점, 특징, 의미, 유효성을 살펴보겠다.

연구결과, 청와대 국민청원제도는 국민신문고와 국회의 전통적 청원제도와 신설된 국민동의청원 전자청원제도에 비해 상대적으로 절차가 적고 비용이 적어 문턱이 낮다. 또한 청와대 국민청원제도는 다른 비슷한 국내적 제도에 비해 정부와 더 직접적인 의사소통 채널이라서 국민들은 청와대 국민청원제도를

선호한다. 동시에, 법률적 영향력이 상대적으로 미미함에도 불구하고 청와대 국민청원제도를 통해서 국민의 여론과 의견이 정치관에 반영된다. 특히 청와대 국민청원제도는 사회적 주목을 많이 받기 때문에 국민들로 하여금 자신의 의견을 표하고 사회 이슈를 반영할 수 있다. 청와대 국민청원제도의 청원은 사회적 논의를 시작하고 사회와 정치권에 영향을 자주 미칠 수도 있다.

그러나 청와대 국민청원제도의 두 가지 약점은 다음과 같다. 정치 제도의 시각으로 보면 한국은 대통령제 국가라서 행정부, 입법부, 사법부 삼권이 분립되어 있다. 그렇기 때문에 사실 청와대 국민청원제도의 법률적 영향력은 상대적으로 미미하다. 이는 미국 “위 더 피플” 전자청원제도에서도 볼 수 있다. 반면, 영국은 의원내각제 국가라서 영국의 공동전자청원제도를 통해서 행정부와 입법부에 함께 청원할 수 있다. 따라서 이론적으로 봤을 때 영국 전자청원제도의 법률적 영향력이 한국과 미국의 전자청원제도보다 더 강하다. 반면, 한국 정부는 삼권분립 원칙을 엄격하게 지켜야 하기 때문에 이론상, 청와대 국민청원제도의 정책적 영향력이 영국의 제도보다 미약하다. 또한 현재 한국 청와대 국민청원제도는 법률적 근거가 없다는 약점이 있다. 그렇기 때문에 최악의 경우에는 현재 미국 “위 더 피플” 전자청원제도처럼 미래의 행정부는 이러한 전자청원제도를 무시할 수도 있다.

결과적으로 본 논문은 법률, 정책적 영향력 기준으로만 전자청원제도를 평가하는 것은 매우 부족하다는 것을 지적한다. 그렇기 때문에 본 논문은 연구방법론적인 차원에서 전자청원제도를 평가할 때 더 포괄적인 기준을 적용할 필요가 있다고 강조한다.

주요어: 청와대 국민청원, 전자청원, 청원제도, 전자청원제도평가, 전자민주주의

학번: 2018-20848

목 차

I. 서론.....	1
1. 문제제기.....	1
2. 기존문헌.....	6
3. 방법론 - 청원제도의 평가방법.....	11
II. 한국의 청원제도.....	33
1. 한국 청원제도의 역사와 발전.....	33
2. 청와대 국민청원제도.....	49
III. 청와대 국민청원제도의 대내적 비교.....	74
1. 국민신문고.....	74
2. 국회 국민동의청원제도.....	90
3. 청와대 국민청원제도의 대내적 비교.....	100
IV. 청와대 국민청원제도의 대외적 비교.....	117
1. 영국 전자청원제도 - 공동전자청원제도.....	117
2. 미국 전자청원제도 - “위 더 피플” 전자청원제도.....	136
3. 한, 영, 미 삼국의 전자청원제도 비교.....	149
4. 청와대 국민청원제도의 대외적 비교 소결.....	174

V. 결론	178
참고문헌.....	182
Abstract.....	202

I. 서론

1. 문제제기

본 논문은 청와대 국민청원 및 제안제도(이하 “청와대 국민청원제도”)에 대해 살펴보겠다. 현재까지 청와대 국민청원제도에 대한 한국 내 연구는 그리 많지 않다. 한국 학술연구정보서비스 (RISS)에서 검색하면 “청와대 국민청원”에 관한 학술논문은 약 30편에 불과하다. 검색결과에 의하면 청와대 국민청원제도에 대한 연구 뿐만 아니라 청와대 청원 참여자의 참여 요인에 대한 연구논문이 몇 편(김태은 and 모은정, 2018, 이승원 et al., 2018, 김태은 et al., 2020) 있고 청와대 국민청원제도의 법적 근거에 대한 연구논문은 한 편(김성배, 2017a), 그리고 SWOT 분석을 통해서 청와대 국민청원제도를 분석한 논문이 한 편(김송은 and 남태우, 2019)가 존재한다. 또한 청와대 국민청원제도의 데이터 분석 연구 또한 몇 편이 있다(송준모 and 박영득, 2019, 엄석진, 2019). 청와대 국민청원제도를 바탕으로 다른 사회 현상을 연구한 논문도 있다(정사강 and 홍지아, 2019, 남미 and 권동택, 2020).

현재 청와대 청원제도에 대한 가장 자세한 연구는 김은주, et al.,(2018), 정동재, et al.,(2019)의 논문을 예를 들 수 있다. 그러나 아쉬운 점은 정동재, et al.의 연구는 논문이 아닌 보고서이고 김은주, et al.의 연구는 청와대 국민청원제도에 대한 연구가 아닌 국민참여와 소통의 행정절차법제에 중점을 둔 연구이다. 따라서 현재 한국 학계에서 청와대 국민청원제도에 대한 심도있는 연구가 없다고 해도 과언이 아니다.

그런데 학계의 청와대 국민청원제도에 대한 무관심과 한국 국민들의 청와대 국민청원 내 플랫폼의 활약에서 현저한 대조를 볼 수 있다. 청와대의 통계자료

에 의하면 청와대 국민청원제도가 출범한 2017년 8월부터 2019년 10월까지 약 2년 2개월 동안 올라온 청원의 수는 약 69만건이다. 즉, 하루 평균 850건이상이다. 현재까지 최대 동의를 얻은 청원은 2,715,626건의 동의를 기록했다. 쉽게 말하자면, 국민 한 명이 한 건의 동의를 할 수 있다고 가정하면, 0.05%의 인구가 해당 청원에 동의했다. 이후 본 논문에서 청와대 국민청원제도를 고찰해보면 이 추론의 문제를 찾겠지만 한국 국민들이 청와대 국민청원제도를 관심이 적지 않다는 것은 논란의 여지가 없다고 해도 과언이 아니다.

물론 청와대 국민청원제도는 완벽하지 않으며 문제 역시 적지 않다. 또한 학계에 현존한 청와대 국민청원제도에 관한 연구는 이러한 문제에 대한 비판적인 지적이 적지 않다. 예를 들자면, 법적 문제, 제도적 문제, 시스템의 절차적, 운영적 문제 등이다. 그럼에도 불구하고 위에서 언급한 바와 같이 많은 국민들이 청와대 국민청원제도를 계속 이용하고 있다.

그렇기 때문에 청와대 국민청원제도의 효과와 유효성에 대해 평가할 필요가 있다. 이것을 위해 본 논문은 두가지 연구 문제를 설정한다.

1. *청와대 국민청원 및 제안제도의 특성과 의미.*
2. *영국 등 의원내각제 국가의 전자청원제도 및 미국 등 대통령제 국가의 전자 청원제도와 비교했을 때, 한국 청와대 국민청원 및 제안제도가 어느 쪽에 더 가까운지, 의원내각제와 대통령제 국가의 전자 청원제도와 비교했을 때 3가지 제도의 유사점과 차이점, 3가지 제도 각각의 효과, 그리고 유효나 무효의 원인.*

이 2가지 연구 질문에 답하기 위해서 본 논문은 두 갈래의 접근법을 활용한다.

먼저 청와대 국민청원제도의 특성과 의미를 살펴보기 위해 본 논문은 청와대 국민청원제도를 중심으로 국내 다른 비슷한 전자청원/민원/국민제안제도와 비교할 것이다. 대내적 비교의 필요성은 기존의 다른 전자제도보다 역사가 더 짧은 청와대 국민청원제도는 요즘 한국 사회에서 많은 주목을 받고 있기 때문이다. 따라서 청와대 국민청원제도에 대해 연구하는 것은 사회적, 학술적 필요성이 다분하다고 볼 수 있다. 문재인 정부는 기존의 청원제도와 정부-국민사이의 의사소통 채널의 문제를 개선하기 위해 청와대 국민청원제도를 운영한다. 그래서 청와대 국민청원은 현존 전자 청원제도를 비교함으로써 청와대 국민청원제도의 특성, 장단점, 의미를 이해할 수 있다. 즉, 기존의 국민신문고시스템과 국회 국민동의제도의 대내적 비교를 통해서 청와대 국민청원제도의 특성과 의미를 살펴볼 것이다.

영국과 미국의 전자청원제도와 비교연구를 하는 이유는 먼저 한국은 영국과 미국과 같이 현대 자유 민주주의국가임과 동시에 전자 청원제도가 있다. 가장 중요한 것은 영국과 미국은 민주주의 의원내각제와 대통령제 정치제도를 대표하는 모범적 국가이다. 그렇기 때문에 영미 양국의 전자청원제도는 각각의 특성과 의미가 있다. 본 논문은 기존 문헌에서 제시된 청원제도의 평가기준을 참고해서 청와대 국민청원제도, 영국 공동전자청원제도, 미국 “위 더 피플” 위 3가지 전자청원제도의 법률과 제도적 프레임워크, 이해관계자의 퍼포먼스, 그리고 각 전자청원제도의 역할과 상관성의 유효성을 평가하겠다. 비교와 평가를 통해서 본

논문은 청와대 국민청원제도의 유효성을 살펴보겠다.

과거 대부분의 사람들은 청원을 통해 정부의 정책뿐만 아니라 법률에까지 영향을 미친다고 생각했다. 그러나 최근의 연구에 의하면 청원을 통해서 정책과 법률에 보다 더 많은 영향을 미친다고 보는 시각이 다수 존재한다. 즉, 청원의 역할은 단순하게 정책과 법률에 대해 영향을 미치는 것이 아니다. 그러므로 어떠한 청원제도가 평가될 때 정책적, 법률적 영향력만 평가되는 것은 많이 미흡하다. 따라서 본 논문은 국외 기존 연구에서 제시된 청원제도의 평가방법을 참고하고 각 청원제도를 평가하겠다. 본 논문은 전자청원제도의 예상되는 효과, 즉, 전자청원제도의 목적에 대한 이해는 협의(狹義)적인 법률 개선의 영향력으로만 인식되지 않는다. 반면, 본 논문은 전자청원제도의 목적과 역할, 예상한 효과를 광범위, 다차원, 광의적으로 인식한다. 최근 해외 연구에서 과거 학계가 전자청원제도의 목적, 역할, 효과에 대한 인식이 부족하다고 지적하고 전자청원제도에 대해 과거보다 더 광범위하게 이해, 인식되어야 한다고 강조한 연구가 나왔다. 전자청원제도의 법률 개정 효과도 중요하지만 제도의 다른 사회적, 정치적 효과도 인식과 분석할 필요가 있다. 따라서 본 논문은 청와대 국민청원제도와 다른 국내, 외 전자청원제도의 법률적 효과뿐만 아니라 정치적, 사회적 효과 또한 분석하고 평가할 것이다.

본 논문은 5개 챕터로 구성됐다. 제1장은 청원제도의 관한 기존 논의 및 본 논문의 방법론을 제시할 것이다. 이 부분에서 기존 청원제도에 관한 논의를 정리하고 본 논문에서 어떠한 평가적 프레임워크를 활용하여 청원제도를 비교할 것인지를 설명하는 것이다. 제2장은 한국 청원제도의 발전과정과 청와대 국민청

원제도의 등장과 현황을 살펴볼 것이다. 이 부분에서 청와대 국민청원제도와 영, 미 양국의 청원제도의 현황을 관찰할 것이다. 제3장은 청와대 국민청원제도의 대내적 비교이다. 이 부분에서 청와대 국민청원제도와 국민신문고, 국회 국민동의제도의 제도, 절차, 법률, 효과에 대해 분석, 비교, 평가할 것이다. 제4장은 청와대 국민청원제도의 대외적 비교이다. 즉, 전자청원제도의 평가적 프레임워크를 활용해서 청와대 국민청원제도와 영, 미 양국의 전자청원제도의 제도, 절차, 법률적 효과를 분석, 비교, 평가하고자 한다. 그리고 마지막 챕터에서 결론 도출 및 요약할 것이다.

청와대 국민청원제도는 2017년 8월 17일에 출범되었고 약 3년이 지났음에도 불구하고 지금까지 국내 학계에서 청와대 국민청원제도에 대해 전면적으로 평가한 연구를 찾기가 어렵다. 청와대 국민청원제도에 대해 분석과 평가한 연구가 이미 있었으나 아쉬운 점은 대부분 기존 청와대 국민청원제도에 대한 연구는 다양한 법률적, 정치적, 사회적 효과를 인지하지 못하고 연구의 초점도 제도의 운영 상황으로 맞추어져 있다. 물론 청와대 국민청원제도의 운영 상황이 중요하지만, 본 제도를 연구, 분석, 평가할 때 법률, 제도, 절차, 목적, 역할, 효과를 분석하지 않으면 사실상 본 제도를 공정하게 평가하기 어렵다. 따라서 본 논문은 청와대 국민청원제도가 국내, 외의 다른 비슷한 제도와 비교를 통해서 전면적으로 평가하기로 한다.

2. 기존문헌

서론에서 언급되었던 것처럼 현재 학계에 청와대 국민청원제도에 관한 연구가 많지 않으나 기존 청원권의 역사의 발전과 청원제도 등 세부 주제에 관한 문헌이 다수 존재한다. 예를 들어, 김성배(2017b)의 논문은 청원권의 발전 과정에 대해 살펴보았다. 현재 학계의 공통적인 인식에 의하면 청원권의 기원은 중세시대 영국으로 거슬러 올라간다. 이러한 인식은 국내, 국외 학자를 막론하고 모두 인정되고 있다(Smith, 1985, 이상수, 2007, Riehm et al., 2014). 김성배는 한국 청원권의 기원에 대해 상대적으로 독특한 인식을 가지고 있다. 국내 대부분의 청원권에 관한 논문은 제헌헌법부터 한국의 청원권을 분석하지만 그의 논문은 한국 청원권의 기원이 조선시대의 “신문고(申聞鼓)”로 거슬러 올라간다고 주장한다. 김성배의 논문은 한국 헌법 청원권의 관한 부분, 청원법과 비슷한 법률을 분석하고 청원법의 개선방향을 제시한다. 김성배가 제시한 5개 개선방향 중 하나는 기존 청원법이 제4차 산업혁명으로 인해 전자민주주의(e-democracy)와 전자청원의 등장으로 인하여 청원법이 정보기술발전을 더 잘 수용하기 위한 혁신방향이다. 이상수(2007)는 한국 청원권의 근거와 청원법의 개선방향을 제시할 뿐만 아니라 헌법에서 청원권에 관한 조항의 개정의 필요성도 제시했다. 김성배(2017a)는 다른 논문에서 전자청원을 더 잘 수용하도록 하기 위한 청원법의 개선방향에 대해 더 상세하게 논술했다. 이 논문에서 김성배는 청원법과 국내 유사한 법률을 비교, 분석하고 청원법이 전자청원을 더 잘 수용하기 위해 어떻게 개정되는지 살펴보았다. 김성배의 논문에 의하면 전자청원을 수용하기 위한 청원법의 개선방향은 6가지가 있다 (청원 편의성과 활용성 제고, 청원대상기관 확대, 답변 의무 현실화, 오남용 방지, 단계적 접근 및 유연성 부여, 이의제기과정

답변 불만에 대한 청원서명자의 조치 가능성 현실화). 비슷한 기존 국내 문헌 한 건을 예로 들자면 한국행정연구원에서 발표한 보고서에 한국 청원제도에 관한 내용이 있다. 김은주, et al., (2018)의 보고서는 기존의 국회청원제도와 청와대 국민청원제도를 분석할 뿐 아니라 해외 전자청원제도와 비교를 통해 청와대 국민청원제도의 개선방향을 제시하고 법제화를 위한 규정안을 제시했다. 김은주, et al.의 보고서는 기존 문헌 중 청와대 국민청원제도에 대해 가장 상세하게 다룬 문헌이다.

2017년 8월에 출범 후 청와대 국민청원제도는 한국 사회에서 주목을 받으면서 관련 연구도 발표된다. 예를 들자면, 청와대 국민청원제도 이용자들의 참여 요인에 관한 연구이다. 김태은과 모은정(2018)의 논문은 청와대 국민청원에 참여하는 이용자들의 심리적 요인에 대해 연구했다. 해당 논문에 의하면 청와대 국민청원제도의 상징성, 유용성, 충족성과 이용자들의 제도에 대한 신뢰가 이용 의도의 지속성에 영향을 주는 요인으로 확인됐다. 그리고 이승원, et al.(2018)은 국민청원 참여 요인에 대하여 포퓰리즘의 유무, 정치효능감의 유무 2가지 가설을 살폈다. 연구 결과를 보면 포퓰리즘대신 내적효능감(“나의 참여로 정부정책에 영향을 미치겠다”)과 정치적 관심이 청원 참여의 주요 동기로 작용했음을 알 수 있다. 김태은과 모은정은 2018년 청와대 국민청원에 참여 요인에 관한 논문을 발표 후, 최근 김태은, 모은정과 양선모(2020)는 종전 연구의 이론적 배경에서 도출한 가설들을 확인, 청와대 국민청원제도의 이용자와 표적 집단 면접을 실시했다. 이 연구는 2018년 연구의 결과를 재차 확인했다. 또한 이 문헌은 청와대 국민청원과 비슷한 숙의민주주의의 플랫폼의 참여를 제고하기 위해 기술적 측면보다 청원 플랫폼의 상징성, 유용성, 충족성, 신뢰 요인을 강화해야 함을 주

장했다. 마지막으로 박인호, et al. (2019)는 청와대 국민청원플랫폼을 중심으로 공중 집단행동과 집단 효능감의에 대해 살폈다. 박인호, et al.의 연구 결과에 의하면 이용자들이 특정 이슈에 대한 문제 인식과 제약 인식이 집단 정체성에 영향을 주는 것을 확인했다. 그리고 집단 정체성이 인터넷 집단에 대한 집단 효능감에 유효한 영향을 주는 것을 확인했다. 마지막으로 참여 효능감이 집단 효능감과 참여 의도 사이에 부분 매개 효과를 가지는 것을 확인했다. 박인호, et al.의 논문을 통해서 사람들이 개인적 문제 인식과 청와대 국민청원제도에서 집단적으로 행동하는 것의 관계를 알 수 있다.

청와대 국민청원의 참여 요인에 관한 연구뿐만 아니라 청와대 국민청원의 데이터와 운영현황에 대한 연구도 있다. 김찬우(2019)는 청와대 국민청원의 데이터를 분석하고 국내 주요 개혁 이슈를 도출, 분석했다. 김찬우는 텍스트 마이닝을 활용해서 청원의 주요 단어를 도출했다. 그리고 단어 간의 맥락을 파악하기 위해 의미연결망 분석을 했다. 분석결과, 국민들이 정치개혁과 이권 및 성평등 분야, 즉, 기존 권력의 개혁과 사회적 약자를 위한 개혁을 요구하고 있는 것을 확인했다. 한편, 김찬우는 연구 과정에서 현재 청와대 국민청원제도의 문제점을 제시했다. 즉, 청와대 국민청원플랫폼이 국민들의 불만의 소통 채널로 운영되는데 실질적으로 문제를 해결하기 위해 청와대 국민청원에서 제시된 국민의 요구들을 국회나 지방정부가 함께 할 수 있는 방안 모색이 필요하다는 것이다. 송준모와 박영득(2019)의 논문은 청와대 국민청원플랫폼 데이터 분석 연구의 다른 사례이다. 송준모와 박영득은 자연어 처리란 분석법으로 청원을 분석하고 음이향 회귀분석을 통해 글의 구성요소와 청원 동의수의 관계를 파악했다. 논문은 대부분의 청원이 다수의 동의를 받지 않는다고 확인했다. 또한 슬픔보다 분노

가 동의에 더 큰 효과가 가지고 분노는 심각한 갈등적 의제보다 일상적인 의제와 결합할 때 더 큰 호응을 얻는 것을 확인했다. 송준모와 박영득은 청와대 국민청원제도가 기존의 양극화된 접근과 달리 다양한 가능성을 배제한 공간이라고 주장한다는 결론을 내렸다. 엄석진(2019)도 빅데이터 분석을 통해서 청와대 국민청원제도의 현황과 과제를 살폈다. 엄석진은 2017년 청와대 국민청원제도 출범부터 2019년 말까지 약 35만건의 청원을 분석했다. 분석결과, 청원 분류의 측면으로 보면 “정치개혁” 분야 청원의 비중이 크지만 동의 수로 보면 “반려동물”, “안전/환경”, “인권/성평등” 등 사회적 이슈에 관한 청원은 “정치개혁” 청원보다 약간 더 주목을 받는 것으로 나타났다. 그리고 현재 청와대 국민청원제도에서 95% 이상의 청원이 100회 이상의 동의 수를 기록하지 못한 것으로 나타났다. 결론적으로 엄석진은 실제와 가상세계의 사이에서 실제세계의 정치-행정 이슈가 가상세계에서 의제로 성장하고 소셜미디어를 통해서 확대, 전파, 변용됨과 동시에 가상세계에서의 움직임이 실제세계에서 언론 및 정당에 의해 전파되고 이익 결집 및 표출에 활용된다는 것을 제시했다.

언급했던 대부분 논문에서 어느 정도 청와대 국민청원제도의 장단점을 제시했는데 김병록은 청와대 국민청원의 개선방안을 연구했다(김병록, 2019). 김병록은 청와대 국민청원의 배경, 문제, 그리고 제도에 대한 찬반논쟁과 국외의 전자청원제도를 살폈고 청와대 국민청원의 개선 방향과 방안을 제시했다. 종합적으로 김병록은 3가지 문제점을 제시했다. 청와대 권한 밖 청원 처리 불능 문제, 1명의 이용자가 최대 4회 동의할 수 있는 구조적 문제, 그리고 억지 주장이나 장난 글의 다수 눈에 띄고 민주주의의 확산대신 혐오 표현과 엄벌주의 강화의 도구가 된다는 문제이다. 문제를 해소하기 위해 김병록은 4가지 개선 방향을 제시했다.

청원 게시와 공개 방식 개선, 답변 거부 요건 신설, 로그인 방법 개선, 그리고 실명 확인 절차 강화이다. 동시에 김병록은 국회 청원제도 개선의 필요성도 제시했다.

국내 학계 기존 한국 청원권, 청원법, 그리고 청와대 국민청원제도에 대한 연구는 위와 같다. 청와대 국민청원제도가 출범하자마자 국민적인 주목을 받는 것을 감안하면 청원에 대해 높은 관심을 알 수 있다. 그런데 아쉬운 점은 한국 학계에 청원권, 청원법, 그리고 전자청원제도와 청와대 국민청원제도에 관한 연구가 아직도 많이 부족하다. 또한 청와대 국민청원의 운영기관인 청와대는 국민청원제도에 관한 데이터와 통계를 좀처럼 발표하지 않는다. 그렇기 때문에 청와대 국민청원을 연구할 때 연구자들이 청와대 국민청원제도의 데이터를 수집하면 “웹 크롤러”를 할 수밖에 없다. 또한 기존 국내 문헌 중 청와대 국민청원제도의 평가 연구가 거의 없다. 그러므로 이러한 많은 시사점을 가진다.

3. 방법론 - 청원제도의 평가방법

본 논문은 각 청원제도 간 비교 연구를 통해서 각 청원제도의 효과를 살펴보고자 한다. 먼저 청원제도의 효과를 살펴보고자 한다.

본 논문은 두 가지 연구 문제를 답하기 위해 두 가지 접근법을 이용할 것이다.

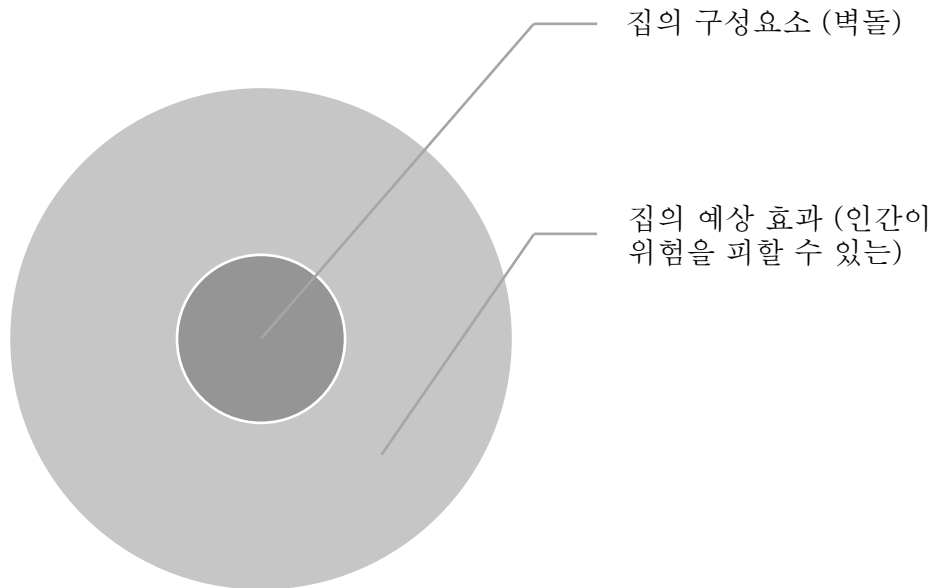
청와대 국민청원의 특성과 의미를 도출하기 위해 본 논문은 청와대 국민청원제도와 국내 2개 전자 청원/민원/국민제안제도 간의 비교 연구를 할 것이다. 청와대 국민청원제도의 등장 원인의 일부는 과거 한국에서 기존 청원/민원/국민제안제도의 문제를 개선하기 위함에서 비롯되었다. 논리적으로 추론하자면 청와대 국민청원제도와 다른 국내 청원/민원/국민제안제도와 비교를 통해서 청와대 국민청원제도의 장단점, 제도의 특성과 의미를 도출할 수 있다. 본 논문은 이를 위해 먼저 청와대 국민청원제도의 등장과 현황을 살펴보고자 한다. 그리고 기존 “국민신문고” 전자 민원/국민제도플랫폼과 “국회 국민동의청원제도”를 소개하고 각각 청와대 국민청원제도와 비교해보고자 한다. 문제는 “국민신문고”는 청원제도가 아니기 때문에 청원제도의 평가기준으로 부적당하다. 따라서 청와대 국민청원제도와 국민신문고의 비교는 전자청원제도와 전자민원/국민제안제도의 효과에 대한 비교연구로 진행하고자 한다. 청와대 국민청원제도와 국회 국민동의청원제도의 비교는 청와대 청원제도와 국회 청원제도의 제도적 비교연구로 설정할 것이다. 왜냐하면 국회 국민동의청원제도는 기존 국회청원제도의 정보소통기술적 혁신임에도 불구하고 국회 국민동의청원제도의 대부분 절차는 기존 국회청원제도와 비슷하다. 쉽게 말하면 본 논문은 청와대 국민청원제도, 국민신문고, 국회 국민동의청원제도, 즉, 한국 행정부의 전자청원제도, 민원/국민제안제도와 입법부의 청원제

도의 제도적, 절차적 공통점과 차이점을 살피고 청와대 국민청원청원의 특성과 의미를 도출하는 것이다.

두 번째 연구 문제에 답하기 위해 청와대 국민청원제도를 영국, 미국의 전자 청원제도와 비교하고 유효성에 대해 평가하겠다. 그 전에 우리는 2가지 질문에 대해 먼저 생각해야 한다. 첫째, 청원제도의 목적은 무엇인가. 즉, 청원제도의 역할은 무엇인가? 둘째, 만약 어떠한 청원 제도가 효과적이라면, 즉, 해당 청원 제도의 목적과 역할이 잘 달성, 이행된다면, 무엇이 그 청원제도를 효과적으로 이끄는가? 쉽게 말해서, 청원제도의 구성요소가 무엇이며 구성요소의 질이 얼마나 좋은가?

청원제도를 “집”으로 비유했을 때 예상 효과, 즉 집의 역할과 목적은 인간이 위험을 피할 수 있도록 함이다. 집이 벽돌로 지어져 있다면 구성요소는 벽돌이다. 따라서 좋은 집은 당연히 좋은 품질의 벽돌로 지어져야 한다. 좋은 품질의 벽돌로 지어져 있는 집은 그렇지 않은 경우보다 위험대피처의 역할을 더 효과적으로 수행할 수 있다. 반면, 나쁜 품질의 벽돌로 지어져 있는 집은 태풍과 폭우로 인해 물이 썰 수 있다. 그러므로 효과적인 청원제도는 구성요소의 질이 좋아야 한다. 그리고 좋은 질의 구성요소로 구성된 청원제도는 본래의 목적을 훌륭히 달성하고 역할을 잘 이행할 가능성이 높다.

그림 1 집의 구성요소와 집의 예상 효과의 관계



학계에서 청원제도의 효과를 평가하는 방법과 프레임워크는 여러가지가 있다. 예를 들어, Bochel(2016)는 절차 공정성의 시각으로 영국 청원제도를 평가했다. Linder과 Riehm(2009)는 청원제도의 제도적, 정치적 시각, 즉, 청원제도의 기술적 규정과 정치 참여의 역학 관계의 시각으로 스코틀랜드 의회, 호주 퀸즐랜드 의회, 독일 연방의회와 노르웨이의 청원제도를 평가했다. Linder과 Riehm의 다른 논문은 독일 연방의회의 전자청원제도를 평가했을 때 1) 청원제도의 기술적 구성요소, 2) 청원인, 청원시스템 이용자와 일반 대중, 3) 청원시스템의 직원과 관리직, 4) 의회 청원위원회 4가지 분야를 설정했다.

한국의 경우, 학계는 청와대 국민청원제도에 대한 연구를 평가했을 때, 청원시스템에 대한 빅데이터나 청원 내용을 분석하는 연구가 있고(김찬우, 2019, 송준모 and 박영득, 2019, 엄석진, 2019) 청원시스템의 이용자를 조사한 경우도 존

제한다(박인호 et al., 2019). 또한 한국 청원권에 관한 법률의 분석을 통해 청원 제도를 평가한 연구도 있다(김성배, 2017a, 김성배, 2017b). 마지막으로 미국, 영국의 제도와 비교, 청와대 국민청원제도를 평가한 연구도 있다(김은주 et al., 2018). 각 기존 연구는 청와대 국민청원제도의 문제를 지적했지만 대부분의 연구는 청와대 국민청원제도의 목적과 효과의 관계에 대해 살피지 못하였다. 즉, 기존 연구는 청와대 국민청원제도를 평가했을 때 청와대 국민청원제도의 예상 효과를 설명하지 않았다. 쉽게 말해서, 대부분 기존 연구는 청와대 국민청원제도가 잘 운영되는지 묻기 전에 청와대 국민청원제도가 어떤 효과를 달성하는 것이 바람직한 지 다루고 있지 않다. 이에 본 논문은 청와대 국민청원제도의 효과와 유효성을 평가하기 기존문헌을 참고해서 청원제도의 예상 효과와 구성요소를 살펴보고자 한다.

과거 학계의 청원의 역할에 대한 인식은 상대적으로 편협했다. 대부분의 연구는 청원의 목적을 정책에 대해 영향을 미침(Bochel, 2012, Hough, 2012, Leston-Bandeira and Tibúrcio, 2012, Bochel, 2016)과 (민주)정치적 참여를 촉진함(Bochel, 2013, Carman, 2014, Wright, 2016)으로 인식한다고 했다. 다시 말해서 과거에 청원제도가 효과적인지 평가할 때 결과, 즉 청원으로 인한 정책에 대한 영향의 평가를 통해서 청원제도를 평가했다. 또한 기존 학계는 청원을 통해서 민주정치와 민주정치 참여 빈도의 촉매제를 분석해서 청원제도를 평가했다.

문제점은 이런 인식은 많이 미흡하게 보일 수 있다는 것이다. 왜냐하면 현대의 청원제도, 특히 최근 유행하는 전자청원제도의 특성과 사례를 보면 청원제도의 사회적, 정치적 영향력을 무시할 수 없다. 정책 혁신은 청원제도의 전부가 아

니기 때문이다. Wright(2016)는 영국의 청원참여자들에게 대해 “성공적 청원”에 대해 어떻게 인식하느냐고 질문했을 때 성공적인 청원에 대해 다양한 인식이 있었다는 조사결과가 나왔다. Wright는 과거 연구에서 “성공적 청원”에 대한 인식이 너무 단순하다고 지적했다. 즉, 과거에 청원 성공 여부를 평가했을 때 사람들은 항상 청원의 정책적 영향만 생각했다. 그러나 Wright의 연구에서 사람들의 “성공적 청원”에 대한 인식은 아주 복잡하다는 것을 알 수 있다. Wright는 19가지 성공적 청원의 정의를 분류한다. 정책 영향을 예로 들 수 있으며, 또한 어느 청원참여자들은 청원을 통해서 특정 이슈에 대한 인식을 증진시키기를 원하고, 어느 청원참여자들은 청원을 통해서 특정 이슈에 대한 강경한 태도를 보이기를 원하고, 다른 이들은 청원을 통해서 연대감을 조성하기를 원한다. 다시 말해서 청원을 통해서 정책 변화를 촉진하는 것은 청원제도의 전부가 아니다. Karpf(2012)에 논문에 의하면 단순한 청원을 통해서 변화를 촉진할 수 있는 것은 비현실적이다. 그 대신, 청원은 조직의 자원을 정치적 힘으로 활용, 정부 의사결정권자들에게 영향을 주는 것이 한층 광범위한 캠페인의 한 부분이다. 따라서 어느 청원제도를 평가할 때 해당 청원제도가 비록 많은 정책적 성공을 거두지 못하더라도, 그것이 실패한 제도인 것을 의미하지는 않는다.

청원은 정치적인 동적 과정(dynamics process)이다. 다시 말해서 청원은 작성 단계부터 행정부나 입법부가 청원에 대해 반응을 보일 때까지 많은 절차가 존재하고 각 단계에서 청원제도의 이해당사자들이, 예컨대 청원인, 청원동의인, 정부 등에서 반응을 보이고 영향을 미치는 동적 과정이다. 또한 이해당사자들은 그들 사이에서 상호 미치는 영향도 있고, 청원의 과정은 사회 전체에 대해 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 전체적으로 보면 청원의 역할은 단순히 정책에 영향을 미

치기 위함이 아니다. 청원의 역할은 그보다 더 많으며, 청원제도의 다양한 역할을 살피기 위해 본 논문은 Leston-Banderia(2019)의 논문을 참고하겠다.

Leston-Banderia는 영국 정부와 국회가 공동 운영한 전자청원시스템을 평가했을 때 과거 학계가 청원제도에 대한 역사연구와 비교연구의 검토를 통해 청원제도 평가의 새 프레임워크를 제시했다. 이 프레임워크에 의하면 청원제도에는 4가지의 역할이 있다.

첫 번째 역할은 “연결”이다. 이는 청원이 국민과 정부, 의회가 연결하는 역할이다. Leston-Bandeira의 논문에 의하면 청원을 통해서 정치과 의회제도는 정당성을 얻을 수가 있다. 왜냐하면 정부는 청원제도의 운영을 통하여 공적 이슈를 해결할 능력을 보여줄 수 있기 때문이다. 또한 청원은 사회의 안전밸브라고 할 수 있다. 국민은 청원을 통해서 사회적 불안과 부당함을 표하고 이에 대한 해결책을 기대한다. 청원은 국민들에게 정치제도에 관한 것을 학습할 사회적 교육의 역할도 수행한다. 또한 청원 접수와 답변을 통해서 국가는 국민들을 이어준다. 마지막으로 청원은 국민들에게 정치참여의 수단과 기회를 주기도 한다.

두 번째 역할은 “캠페인”이다. 캠페인은 청원이 정치적 운동을 촉진하는 역할을 수행한다. Leston-Bandeira에 의하면 청원은 정치적 동원력을 가진다. 왜냐하면 청원은 특정 이슈의 초점이 될 수 있기 때문이다. 즉, 특정 이슈에 대한 같은 문제의식이 있는 사람들은 청원을 통해서 한 집단으로 연합할 수 있다. 청원은 집단정체성을 강화하고 구성원에게 집단 내의 공유한 정체성을 유지하는 수단도 제공한다. 그리고 청원을 통해서 사회적 이슈가 대중으로 전파될 수 있다. 또한 정치 운동은 청원을 통해서 더 많은 사람을 결집시킬 수가 있다.

세 번째 역할은 “조사와 검토”이다. Leston-Bandeira에 따르면 청원은 경보기의 역할을 수행한다. 국민들은 청원을 통해서 원래 의회나 정부가 감지할 수 없는 이슈를 알려준다. 또한 청원은 정책과제설정의 역할도 가지고 있다. 즉, 국민은 청원을 이용해서 정부의 정책에 대해 영향을 미칠 수 있다. 또한 국민들은 어느 사건에 관한 정보나 자료, 증거 등을 제공하거나 특정 사건에 대해 조사를 요구할 수 있다. 반면, 청원은 정부, 의회가 처리, 답변의 과정에서 정보나 자료, 증거를 수집과 조사를 실행하는 계기를 준다.

네 번째 역할은 정책에 관한 역할이다. 쉽게 말하면 청원은 정책에 대해 일정량의 영향을 미치게 된다. Leston-Bandeira의 논문에 따르면 국민, 정부, 의회는 청원의 과정에서 현존 정책의 문제를 검토, 정책 개선의 방법을 제시하고 정책 변경에 대한 영향을 미치고 최종적으로 정책을 변경할 수 있다.

표 1 전자청원제도의 역할 (출처: Leston-Bandeira, 2019)

역할 분류	실제 역할
1. 연결 (Linkage)	<ul style="list-style-type: none"> ● 정당성 (Legitimacy) ● “안전밸브” 효과 (Safety-valve) ● 불만 해소 (Grievance resolution) ● 교육 (Education) ● 국민과 접촉 (Public engagement) ● 정치 참여 (Political participation)
2. 캠페인 (Campaigning)	<ul style="list-style-type: none"> ● 동원 (Mobilisation) ● 집단정체감 강화 (Group identity strengthening) ● 정보 전파 (Dissemination) ● 인원 모집 (Recruitment)
3. 조사와 검토 (Scrutiny)	<ul style="list-style-type: none"> ● “경보 시스템” 효과 (Fire-alarm) ● 정책과제설정 (Agenda-setting) ● 정보, 증거, 자료 수집 (Evidence gathering) ● 질문 (Questioning)
4. 정책 (Policy)	<ul style="list-style-type: none"> ● 정책 검토 (Policy review) ● 정책 개선 (Policy improvement) ● 정책 영향 (Policy influence) ● 정책 변경 (Policy change)

Leston-Bandeira가 제안한 청원의 역할은 청원이 동적 과정의 한 부분이라는 사실을 인정했다. 즉, 청원의 과정에서 협의(狹義)적 정치, 정책적으로 개혁할 뿐만 아니라 광의적으로 국민과 정부, 의회와 국민들사이에서 다른 종류의 역할을 이행하고 있다. 특히 정보화 시대에서 청원은 전통적인 문서청원부터 전자청원으로 진화하여 더 많은 사회구성원들을 연결할 수 있다. 그렇게 때문에 최근의 청원은 과거에 비해 사회적, 정치적 영향력이 더 높다. 특히 대중 매체의 보도를 통해 청원의 영향력이 더 높아질 수도 있다.

Leston-Bandeira는 청원제도의 다면성을 지적했다. 그러나 이러한 청원에 대한 인식은 정부의 입장에서 볼 수 있다. 예를 들어 국민청원시스템 출범 9개월 후 청와대는 16만 건의 빅데이터 분석 보고서에서 “국민이 직접 묻는 국민청원 빅데이터 분석을 통해 국민의 뜻이 어디에 있는지 구체적으로 살펴볼 수 있었습니다. 실제 국민들이 원하는 ‘내 삶의 변화’를 만들기 위해 노력하겠습니다”라며 결론지었다. 쉽게 말하자면 청와대는 국민청원시스템을 통해 민심을 이해하고자 한다. 즉, 청와대 국민청원제도의 예상 효과는 단순한 어느 정책을 바꾸는 것이 아니다. 다른 나라의 경우, 영국 국회 청원위원회 2015~16년도 보고서에 의하면 모든 청원은 크든 작든 간에 어떤 사건의 윤곽을 드러낸다. 물론 모든 청원이 직접적인 변화로 이어지기를 기대하는 것은 비현실적이다. 때로는 수년 간의 운동과 수백 건의 청원이 필요할 수도 있다(UK Parliament, 2016). 스코틀랜드 의회의 입장 역시 매우 흡사하다. 스코틀랜드 의회 청원위원회 연차 보고서에 의하면 “위원회는 청원이 이슈에 대한 인식을 높이는 역할을 중요시하고 [...] 위원회는 모든 인정된 청원을 심의하며, 인식 제고(awareness-raising)에 있어 긍정적인 결과물이다”(Scottish Parliament, 2019). 다시 말해서 청원은

정책, 법률에 영향을 미친다는 협의적 역할 대신 정치적, 사회적 인식 제고, 이슈 제기 등 광의적 역할을 수행한다. 그렇기 때문에 본 논문은 청와대 국민청원 제도와 다른 청원제도의 효과를 분석할 때 Leston-Bandeira가 제시한 광의적인 프레임워크를 따르고자 한다.

전체적으로 봤을 때 Leston-Bandeira가 제시한 프레임워크를 통해서 청원의 다양한 역할이 있는 것을 알 수 있다. 논리적으로 봤을 때, 청원제도의 역할은 청원의 효용성을 촉진하기 위함이다.

청원제도 효과의 연구 방법을 선정한 후, 청원제도의 구성요소를 살펴보겠다. 청원제도의 구성요소를 살피기 위해 여기서 본 논문은 Tiburcio(2015)의 보고서를 참고했다. Tiburcio는 유럽 각국과 유럽 의회의 청원제도를 분석해서 보고서를 작성했다. Tiburcio는 청원제도의 평가 방법을 다음과 같이 제시했다. 청원 제도는 국민들이 청원권을 행사하도록 하기 위해 설치한 제도이다. 그래서 특정 국가에 좋은 청원제도가 있다면 그 나라의 국민들은 자신들의 청원권을 잘 행사한다고 말할 수 있다. 그래서 청원제도의 호오를 평가하기 위해 Tiburcio는 19개 청원제도의 주요 특징과 기준을 제시했다.

표 2 청원제도의 주요 특징 기준 (출처: Tiburcio, 2015)

청원제도의 주요 특징 기준		
법률과 제도적 프레임워크	청원제도의 특징	청원인의 답변을 받을 권리 (Right to a response)
		직접 참여도 (Direct access)
		제공된 정보 (Information during the process)
		청원자의 유형 (Type of petitioners)
		청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적) (Nature of interest pursued (general or private))
		청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성 (Questions)
		정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성 (Hearings)
		의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성 (Debates)
	전자청원제도의 특유 특징	이메일(이폼 e-form)을 통해 청원 접수 (E-mail/E-form submissions)
		청원의 온라인 게재 (Publication of petitions on the Internet)
		청원답변의 온라인 발표 (Publication of the petition process on the Internet)
		청원과 관련된 주요 문서의 온라인 게재 (Publication of the main documents on the Internet)
		온라인 기능 (E-functionalities for all petitions)
		온라인 토론 (Discussion online)

<표: 계속>

<표 2>

이해관계자의 퍼포먼스	국민	합리적 청원 수 (Number of petitions submitted)
		시민사회 동원의 다양성 (Variety of civil society engaged)
		공적 이익을 추구하는 청원 (Petitions pursuing general interest)
	정부	정부에 대한 질문과 답변율 (Questions to government/response rate)
	의회	합리적인 답변 시간 (Response within a reasonable timeframe)

여기서 Tiburcio가 제시한 각 청원제도의 주요 특징과 기준을 살펴보겠다.

청원인의 답변을 받을 권리: 이 기준은 청원인과 청원동의자들이 어떤 형식의 답변을 받을 수 있는지에 대한 평가기준이다. 즉, 정부나 의회를 청원에 대해 답변한 여부, 누가 답변을 받을 수 있는지에 대해 평가하는 것이다.

직접 참여도: 이 기준은 청원의 문턱에 대한 평가기준이다. 즉, 청원 제출부터 청원을 접수와 심사까지의 과정 중, 문턱이나 장애물의 유무에 대해 평가할 것이다.

제공된 정보: 이 기준은 청원인과 청원동의인이 청원제도에서 어떤 정보를 받을 수 있는지에 대한 평가기준이다. 예를 들어, 정부나 의회가 청원에 대한 허용성에 관한 정보, 처리 중인 청원이 어떤 단계에 있는지 등 청원에 관한 정보이다.

청원자의 유형: 이 기준은 누가 청원할 수 있는지에 대한 평가기준이다. 즉,

청원 이용자의 포괄성 (국민인가? 거주자인가? 비(非)내국인인가?)에 대한 평가 기준이다.

청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격: 어떤 성격의 청원을 제출할 수 있는 것에 대한 평가기준이다. 즉, 공적 이슈에 관한 청원만 제출할 수 있는지, 아니면 공적과 사적 이슈의 청원 모두 제한없이 제출할 수 있는지 평가하는 것이다.

청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성: 이 기준은 청원인이 청원을 통해서 정부나 의회에 질문을 할 수 있는지에 대한 평가기준이다. 즉, 의원내각제의 경우, 청원을 접수한 의회가 청원에 내용으로 인해 정부에게 질문할 수 있는 여부에 대해 평가하는 것이다.

정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성: 이 기준은 정부나 의회가 청원으로 인해 공청회를 개최할 여부에 대한 평가기준이다. Tiburcio에 의하면 정부에게 단순히 질문하기보다 공청회를 통해서 청원인의 주도적 정치 참여를 추진할 수 있다고 하였다.

의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성: 이 기준은 의회가 청원으로 인해 논의를 개최할 여부에 대한 평가기준이다.

이메일(이폼 e-form)을 통한 청원 접수: 이 기준은 청원인이 이메일이나 이폼으로 청원을 제출할 수 있는지에 대한 평가기준이다. 이메일이나 이폼을 통해서 청원을 제출할 수 있는 경우, 청원의 문턱이 낮아져서 더 많은 사람들이 청원을 제출하거나 동의할 수 있다. 즉, 더 많은 사람들이 청원권을 행사할 수 있는 것이다. 그러나 만약 인터넷을 이용할 수 없는 경우, 청원 문턱이 반대로 높아질

수도 있다.

청원의 온라인 게재: 이 기준은 청원의 온라인 게재 여부에 대한 평가기준이다. 즉, 청원의 원문이나 내용이 온라인에서 열람 가능한지에 대해 평가하는 것이다.

청원답변의 온라인 발표: 이 기준은 정부나 의회가 청원에 대한 답변을 온라인에서 발표하는 여부에 대한 평가기준이다.

청원과 관련된 주요 문서의 온라인 게재: 이 기준은 청원제도에서 특정 문서를 게재하는 것에 대한 평가기준이다. 예를 들어, 정부나 의회가 청원을 심사하는 과정에 관한 문서(예: 위원회 회의록, 정부나 의회와 청원인 사이의 통신 등)이다.

온라인 기능: 이 기준은 전자청원제도의 온라인 기능에 대한 평가기준이다. 예를 들어, 청원 원문의 게재, 청원에 관한 문서의 게재, 청원 처리의 과정 등 다양한 정보가 청원플랫폼에서 찾을 수가 있다면, 그 청원제도가 온라인 기능이 높은 청원제도라고 할 수 있다.

온라인 토론: 이 기준은 청원플랫폼에 부속된 온라인 토론플랫폼의 운영 여부나 운영 현황에 대한 평가기준이다. 온라인 토론플랫폼이 있을 경우, 청원제도의 포괄성과 대중 참여도가 촉진될 수 있다.

합리적 청원 수: 이 기준은 청원플랫폼이 접속하는 청원 건수에 대한 평가기준이다. 청원이 많을수록 시민들의 참여가 활발해지고, 청원제도도 효과적이다. 그러나 실제 운영상황을 보면 다른 청원제도보다 더 효과적인 것으로 평판이 나

있는 청원제도가 받드는 가장 많은 청원을 접수하지는 않는다. 왜냐하면 많은 청원을 접수하면 청원제도의 평등성과 포괄성을 해칠 가능성이 있다.

시민사회 동원의 다양성: 이 기준은 누가 청원제도를 이용하지 것에 대한 평가기준이다. 즉, 새로운 전자청원제도가 원래 사회적 영향력을 가지고 있는 사회단체만 이용하거나 시민사회의 각 이해관계자 또한 의견을 말할 수 있는지 여부 대한 평가기준이다. 전자청원제도가 전통적 청원제도보다 평등성과 포괄성이 높는데 이는 보다 더 쉽게 이용할 수 있기 때문에 영향력을 가진 특정 사회단체가 전자청원제도를 오, 남용할 가능성이 있다.

공적 이익을 추구하는 청원: 이 기준은 청원제도가 접수된 청원의 성격에 대한 평가기준이다. 즉, 어느 청원제도가 공적 이슈에 관한 청원만 접수하거나 공적과 사적 이슈에 관한 청원을 모두 접수하는지에 대해 평가하는 것이다.

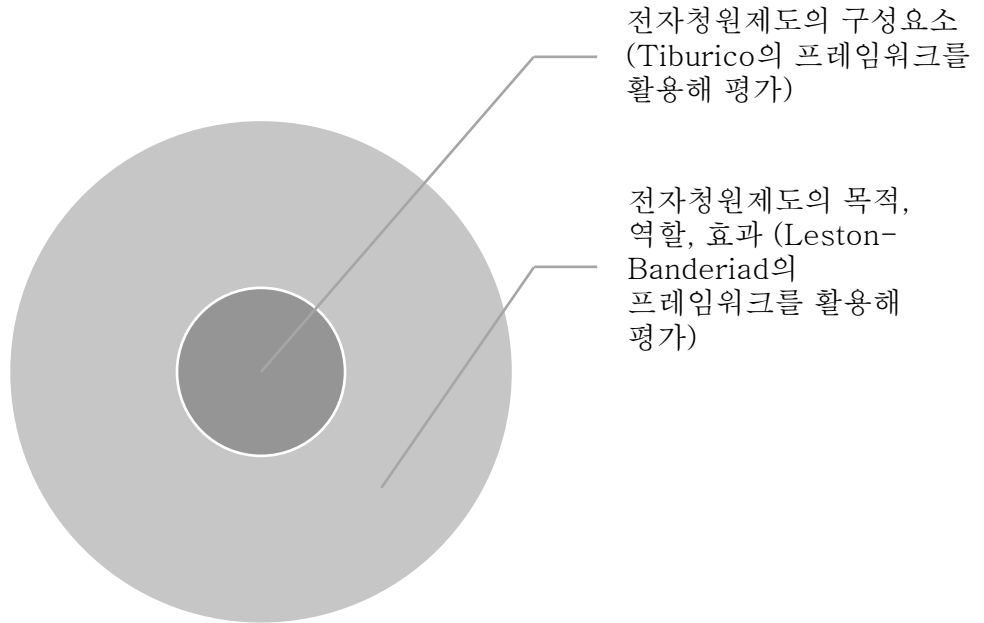
정부에 대한 질문과 답변율: 이 기준은 정부가 청원에 대한 답변율에 대한 평가기준이다.

합리적인 답변 시간: 이 기준은 청원에 대한 답변 기간에 대한 평가기준이다. 답변 시간이 빠를수록 시스템의 효과성은 높아진다.

현재 학계에서 청원제도의 평가모델이 많지만 청원제도 평가의 황금기준(Golden Standard)이 없다. 즉, 학계에 청원제도 평가의 표준적 평가모델이 없다. 본 논문의 주요 연구 프레임워크는 Leston-Bandeira가 제시한 전자청원제도의 목적과 역할 평가 기준을 활용하는 것이다. 왜냐하면 Leston-Bandeira의 프레임워크는 현재 전자청원제도에 대해 최대한 광범위, 다차원적으로 평가한다.

Leston-Bandeira는 과거 다른 학자들이 전자청원제도를 평가했을 때 목적과 역할, 그리고 전자청원제도의 예상한 효과에 대한 협의적 인식에 대해 비판하고 새로운 전자청원제도의 접근법을 제시했다. Leston-Bandeira의 프레임워크는 전자청원제도의 법률 개정 효과에 대한 평가 기준뿐만 아니라 전자청원제도의 다른 사회적, 정치적 효과에 대한 평가 기준도 포함했다. 따라서 본 논문은 Leston-Bandeira의 프레임워크를 초점으로 맞출 것이다. 여기에서 강조할 점은 본 논문의 연구 초점은 전자청원제도의 구성요소에 대해 평가하는 것이 아니고 전자청원제도의 목적, 역할, 효과에 대해 평가하는 것이다. 즉, 본 논문은 각 전자청원제도의 절차를 비교로 연구를 진행하는 것이 아닌 반면, 각 전자청원제도의 절차를 비교 연구하고 실제적 청원 활동 사례를 분석을 통해 각 전자청원제도의 목적, 역할, 효과를 평가하는 연구이다. 아울러 본 논문을 Leston-Bandeira의 프레임워크를 활용할 뿐만 아니라 Tiburico의 전자청원제도 구성요소 평가 프레임워크도 병용하여 참고할 것이다. 즉, Leston-Bandeira의 평가 기준을 활용하기 전, 즉, 각 전자청원제도의 목적, 역할, 효과를 평가하기 전에 전자청원제도의 구성요소를 분석 평가해야 한다. 전자청원제도의 구성요소와 목적, 역할, 효과는 인과관계가 있기 때문이다. 전자청원제도가 잘 구성되지 못하면 논리적으로 원래의 목적과 역할을 잘 달성, 이행할 수가 없을 것이다. 즉, 잘 못 구성된 전자청원제도는 효과적인 전자청원제도가 될 수 없을 것이다.

그림 2 전자청원제도의 구성요소와 목적, 역할, 효과의 관계



따라서 본 논문은 Leston-Bandeira와 Tiburcio가 제시한 평가기준을 참조하고 각 전자청원제도의 프레임워크, 규칙, 절차, 그리고 각 전자청원제도의 실제 운영 실태, 즉, 각 전자청원제도의 청원 활동 사례를 분석해서 각 전자청원제도를 평가와 비교한다고 한다. 한국, 영국, 미국 3국의 전자청원제도의 법률과 제도적 프레임워크, 이해관계자의 퍼포먼스, 각 청원제도의 목적, 역할, 효과에 대해 비교하고 각 전자청원제도의 효과를 평가할 것이다. 그러나 문제는 Leston-Banderia와 Tiburcio의 프레임워크는 각각 독립적이다. 그러므로 Leston-Banderia와 Tiburcio의 프레임워크를 활용하기 위해 본 논문은 먼저 두개의 프레임워크를 연결할 것이다. Leston-Bandeira의 프레임워크는 전자청원제도의 4대 목적과 역할을 제시하고 Tiburcio의 프레임워크는 전자청원제도의 19개 평가 기준을 제시한다. 그래서 본 논문은 두개의 프레임워크를 연결하기 위해

Leston-Bandeira가 제시한 각 전자청원제도의 역할을 수행한다고 하면 제대로 이루어는지를 평가할 수 있는 지표를 Tiburcio의 기준에서 찾아보겠다.

표 3 Leston-Bandeira와 Tiburcio의 프레임워크의 관계표

Leston-Bandeira의 프레임워크	Tiburcio의 프레임워크
<p>연결</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 정당성 ● “안전밸브” 효과 ● 불만 해소 ● 교육 ● 국민과 접촉 ● 정치 참여 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 청원인의 답변을 받을 권리 2. 직접 참여도 3. 제공된 정보 4. 청원자의 유형 5. 청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적) 6. 이메일(이폼 e-form)을 통해 청원 접수 7. 청원의 온라인 게재 8. 청원답변의 온라인 발표 9. 청원과 관련된 주요 문서의 온라인 게재 10. 합리적 청원 수 11. 공적 이익을 추구하는 청원 12. 정부에 대한 질문과 답변을 13. 합리적인 답변 시간

<표: 계속>

<표 3>

<p>캠페인</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 동원 ● 집단정체감 강화 ● 정보 전파 ● 인원 모집 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 청원자의 유형 2. 청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적) 3. 온라인 기능 4. 온라인 토론 5. 공적 이익을 추구하는 청원 6. 시민사회 동원의 다양성
<p>조사와 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> ● “경보 시스템” 효과 ● 정책과제설정 ● 정보, 증거, 자료 수집 ● 질문 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 직접 참여도 2. 청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적) 3. 청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성 4. 정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성 5. 의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성 6. 공적 이익을 추구하는 청원
<p>정책</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 정책 검토 ● 정책 개선 ● 정책 영향 ● 정책 변경 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적) 2. 공적 이익을 추구하는 청원

전자청원제도의 편리성, 접근성, 포괄성이 높으면 높을수록 “연결”의 기능을 잘 발휘할 수가 있다. 그래서 Tiburcio 가 제시한 “직접 참여도”, “제공된 정보”, “청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격”, 청원 접수 방식, “청원의 온라인 게재”, “합리적 청원수” 등 평가 기준은 Leston-Bandeira가 제시한 “연결”의 기능과 관련이 있다. 또한 전자청원제도의 운영 기관은 전자청원제도를 통해 정당성을 확립하기 위해 전자청원제도를 중시한다는 모습을 국민에게 보여줘야 된다. 그래서 여기에서는 “청원답변의 온라인 발표”, “합리적 청원 수”, “정부에 대한 질문과 답변률”, “합리적인 답변 시간” 등 전자청원제도 운영의 실무에 대한 기준을 “연결”의 기능 아래로 귀납하는 것이 적당하다.

전자청원제도의 개방성이 높으면 높을수록 “캠페인”의 기능을 잘 발휘할 수가 있다. 그래서 Tiburcio 가 제시한 “청원자의 유형”과 “시민사회 동원의 다양성”의 평가 기준은 Leston-Bandeira가 제시한 “캠페인”의 기능과 관련이 있다. 또한 대중은 공적 청원을 사적 청원에 비해 공감을 더 느낄 수가 있다. 그러므로 “청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격”, “공적 이익을 추구하는 청원”의 평가 기준도 “캠페인”의 기능에 포함할 것이다.

전자청원제도는 “조사와 검토”의 기능 중 “경보 시스템”의 기능을 잘 발휘하도록 하기 위해 먼저 특정 전자청원제도의 “직접 참여도”가 매우 중요하다. 즉, 청원의 제출 문턱이 낮으면 낮을수록 “경보 시스템”의 기능을 더 잘 발휘할 수 있다는 점이다. 또한 “조사와 검토”의 기능을 잘 발휘할 수 있도록 하기 위해 다른 중요한 것은 특정 전자청원제도의 공적 이슈에 관한 청원을 접수한다는 것이다. 그래서 Tiburcio 가 제시한 “청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공

적이나 사적)”과 “공적 이익을 추구하는 청원”의 평가 기준이 “조사와 검토” 기능에 포함된다. 또한 “조사와 검토”를 역할의 수행하기 위해 “청원을 통해서 정부나 의회에게 질문할 수 있는 가능성”, “정부나 의회를 청원을 인해 공청회를 개최의 가능성,” 의회를 청원을 인해 논의를 개최의 가능성”의 평가 기준도 당연히 포괄해야 한다.

마지막으로 정책적 역할이다. 사실 Tiburcio가 제시한 기준에 전자청원제도의 정책적 역할을 직접적으로 평가하는 기준이 없다. 왜냐하면 특정 청원제도의 법률 개정 가능성을 쉽게 평가할 수 없기 때문이다. 즉, 법률 개정의 과정에서 청원뿐만 아니라 다른 요소도 함께 작용한다. 예를 들어 정부나 의회에 청원으로 인해 공청회 개최나 의회에 청원으로 인해 논의를 함에도 불구하고 이러한 것들은 특정 전자청원제도의 법률 개정 가능성과 직접적인 연관성이 없다. 하지만 공적 청원은 사적 청원에 비해 법률 개정이 더 쉽게 전자청원제도의 법률 개정 기능을 작동하기 때문에 “청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적)”과 “공적 이익을 추구하는 청원” 2가지 기준이 “정책”의 기능에서 포괄된다.

본 논문은 Leston-Bandeira가 제시한 질적 연구방법을 참고하겠다. Leston-Bandeira는 영국 공동전자청원제도를 연구했을 때 민족지학적인 관찰, 설문조사, 문서 분석 3가지 방법으로 진행했다. 본 논문은 Leston-Bandeira의 연구 방법을 참고해서 각 전자청원/민원/국민제안제도의 법률, 제도, 절차, 사례, 통계자료, 보도자료, 설문조사를 분석하고 Leston-Bandeira와 Tiburcio의 프레임워크를 활용해서 각 제도의 목적, 역할, 기능, 특징, 효과, 의미를 도출하겠다. 본 논문이 양적 연구 대신 질적 연구를 취하는 이유는 본 논문이 연구하는 제도에 관해

공개된 데이터의 양과 질은 제도에 따라 차이가 많고 모든 제도에 대해 웹 크롤러를 하는 것은 매우 비현실적이다. 또한 본 논문의 연구 목적, 즉, 각 제도의 목적, 역할, 기능, 특징, 효과, 의미를 도출하기 위해 청원뿐만 아니라 청원의 원인, 과정, 결과, 청원제도의 법률적 근거, 제도적 요소, 법률적, 정책적, 정치적, 사회적 효과 등 청원제도의 다른 질적 요소도 고려해야 한다. 이런 요소의 특징을 고려하면 양적 분석하기가 사실상 불가능하다. 그렇기 때문에 본 논문은 질적 연구와 분석방법을 취할 것이다.

II. 한국의 청원제도

1. 한국 청원제도의 역사와 발전

한국 정부의 자료에 따르면 한국의 청원법은 헌법에서 국민에게 부여한 청원권의 행사 절차 및 청원처리 사항을 규정하기 위해 1961년¹에 제정, 1963년²과 2006년³에 전부개정되었고, 2014년⁴과 2020년⁵에 일부개정되었다. 하지만 청원권의 개념은 한국 역사에서 1961년 이전에 이미 있었다. 한국 청원권의 기원은 사실상 조선시대이다. 왜냐하면 이때부터 민중이 지도자에게 청원하기 제도가 이미 존재했다. 우선 한국 청원제도의 발전사에 대해 살펴보겠다.

조선시대의 청원제도가 “청원”대신에 “신문고”라고 했다. 1401년부터 (조선 태종 원년) 실행된 신문고제도가 조선시대에 원억미신(冤抑未申)자에게 소원(訴冤)의 길을 열어 주기 위해 대궐에 북을 달아 소원을 알리게 하던 제도이다(김성배, 2017b). 당시 태종은 신문고제도를 도입할 이유가 세 가지 있었다. 첫째, 개국 이후의 혼란을 극복하고자 함이었다. 둘째, 민심을 수습했기 하는 것이 매우 시급했다. 셋째, 양조의 운영은 신하 중심에서 국왕의 권력이 강화된 사태로 국가운영을 하려고 했기 때문이었다. 태종은 송나라의 등문고(登聞鼓)를 참고해서 유사한 제도를 도입했다. 이 격고제도가 당시 궁궐인 개성의 수강궁(壽康宮)에 설치되었다. 그리고 16세기부터 격고대신 임금행차 시에 문서로 올리고, 임

¹ 법률 제675호, 1961. 8. 7., 제정, 1961. 9. 7. 시행

² 법률 제1283호, 1963. 2. 26., 전부개정, 1963. 2. 26. 시행

³ 법률 제7673호, 2005. 8. 4., 전부개정, 2006. 2. 5. 시행

⁴ 법률 제12922호, 2014. 12. 30., 일부개정, 2015. 3. 31. 시행

⁵ 법률 제16890호, 2020. 1. 29., 일부개정, 2020. 1. 29. 시행

금행차 시에 뿔과리를 치고 말로 원하는 바를 전하던 격쟁(擊錚)이 정착되었다(김성배, 2017b). 그런데 1508년(중종 3년) 격쟁제도가 금지되어 신문고제도만 유지되었고, 중종 말기에 신문고제도 역시 폐지되었다. 그리고 이 후에 역사와 조선왕조 발전에 따라서 신문고와 격쟁제도는 재설치되거나, 공존하거나, 또한 다시 폐지된 경우도 있었다. 조선왕조실록에 의하면 당시 신문고는 “감간고(敢諫鼓)”, “간쟁고(諫諍鼓)”, “등문고(登聞鼓)”, “승문고(升聞鼓)”, “문고(聞鼓)”, “등문(登聞)” 등 다양한 명칭으로 불렸다. 전체적으로 분석하면 조선시대의 “청원” 제도는 상언제도, 신문고제도, 그리고 격쟁제도가 존재했다. 이 3가지 제도가 모든 청원인의 신분에 제약을 받지 않았다. 또한 당시의 법률에 따라서 합법적으로 이용되면 청원인에게 처벌할 수가 없었다. 즉, 오, 남용할 경우, 청원인은 처벌당할 가능성도 있었다. 예를 들어, 신문고제도를 통해 무고하는 청원인을 도리어 처벌했다. 이 세 가지 제도가 고종실록의 기록에 의하면 결국 조선 시대 말기까지 계속 유지되었다(조선왕조실록, 2020)⁶. 그렇기 때문에 한국 민중의 청원권, 그리고 정식적인 법적 근거가 있는 청원제도는 조선시대 때부터 기원했다고 해도 과언이 아니다.

1910년 8월 22일 한일병합조약이 조인된 후 한국은 일본 제국의 식민지가 되었다. 그럼에도 불구하고 사실 이론적으로 봤을 때 청원권이 있었다. 왜냐하면 1889년 2월 11일 공포된 일본 최초의 근대 헌법인 메이지헌법은 청원권을 규

⁶ 원문: 初六日。 教曰: “卽見擊錚人李丙斗原情, 則李載晚之許多不法之事, 不勝痛惋, 不可尋常處之。 爲先施以烏配之典, 原情中諸件事, 從當有處分矣。” (전교하기를, “지금 격쟁인(擊錚人) 이병두(李丙斗)의 원정(原情)을 보았는데, 이재만(李載晚)이 허다하게 불을 저지른 것이 매우 통탄스럽다. 이를 심상하게 처리해서는 안 되니, 우선 섬에 유배시키는 법을 시행하라. 원정 가운데 제반 일들은 의당 처분이 있을 것이다.” 하였다.)

정하고 한일병합 이후 일본 헌법이 한국에서도 적용되었기 때문에 메이지헌법에서 규정된 청원권은 조선에 역시 적용되었다고 볼 수 있다. 그러나 이 청원권은 일제강점기 때 형식상으로, 유명무실하게 적용되었다.

1919년 3.1 운동 직후 상해임시정부가 수립되었다. 임시정부의 역할 중 하나는 헌법 제정이었다. 임시정부 최초의 헌법에는 청원권이 규정되지 않았지만 1차개정(1919년 9월 11일 시행된 임시헌법)에 등장하였다. 당시 1차개정 후의 헌법 제2장(인민의 권리와 의무) 제9조에 의하면 대한민국의 인민은 법률에 의하여 좌열 각항의 권리를 유하며 인민들은 입법부에 청원하는 권, 법원에 소송하여 그 재판을 수하는 권, 행정관서에 소원하는 권을 보유했다(국가법령정보센터, 2020). 매우 특이한 점은 청원의 대상이 입법부만에 한정되었고 행정부에 대한 이의제기는 “소원”이라는 용어를 사용했다는 점이다. 그리고 청원의 수리와 심사의무는 대통령, 국무원의 사무가 아니라 임시의정원의 사무로 규정되었다. 이러한 구분이 있었음에도 불구하고 한국 헌정사에서 청원권의 처음으로 등장했다. 이후 해방 전에 기초된 “남조선과도약헌(南朝鮮過渡約憲)”⁷이나 “조선임시약헌”⁸에서도 국민의 청원권과 정부의 청원수리의무는 규정되었다(김성배, 2017b).

해방 후 기초된 여러가지 헌법초안에서 국민의 청원권이 언급되었다. 그 중, 1947년 8월 6일 의결된 유진오(兪鎭午)박사의 헌법초안 제20조에서 모든 인민은 국가의 각기관에 대하여 문서로 청원을 할 권리가 있다고 규정했다. 이는 “헌법사적으로 최초로 청원의 형식요건을 헌법안에서 문서로써 제한하고 있는

⁷ 제12조 입법위원의 권한은 좌(하)와 여함 [...] 8. 청원의 수리

⁸ 제2장 국민의 권리의무 제7조 요구권 1. 입법위원에 청원할 권리 2. 행정주석급 행정관서에 진소(陳訴)할 권리

안이였다“(김성배, 2017b). 이 제한은 현행 헌법까지 계속 유지되고 있다.

결국 1948년 7월 17일 제정된 제헌헌법 제21조 “모든 국민은 국가 각기관에 대하여 문서로써 청원을 할 권리가 있다. 청원에 대하여 국가는 심사할 의무를 진다”고 규정했다. 다시 말해서 제헌헌법은 의하면 청원방법을 문서로 제한하고 국가의 심사의무로 규정했다. 그리고 1960년대에 초 진행된 제6차 헌법 개정을 통해 현재와 같은 형태를 지니게 됐다. 알려지다시피 헌법 제26조에서 “①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”는 조문이 제6차 헌법 개정 때 규정되었다.

한국 최초의 청원을 규정하는 청원법이 1961년 8월 7일에 제정되었고 1961년 9월 7일 공식적으로 시행되었다. 당시 청원법 제1조는 “본법은 헌법 제21조의 규정에 의한 국민의 청원권행사에 관한 절차와 처리에 관한 사항을 규정함”을 목적으로 현재 실행 중인 청원법 역시 변함없이 유지되고 있다. 또한 제3조에 의하면 청원할 수 있는 여러가지 경우가 규정되었지만 사실상 모든 사항에 청원이 가능하도록 되었다. 왜냐하면 제3조 제5항은 기타 공공기관의 권한에 속하는 사상의 대한까지도 청원의 해당 경우로 포함하는 한편, 청원불수리 사항 역시 청원법에 규정했다. 예를 들자면, 법규에 위반되거나 재판에 간섭하는 것, 국가의 원수를 모독하는 것이다. 또한 청원을 남용하고 타인을 모해할 목적으로 허위 청원을 작성하면 10년 이하의 징역에 처하도록 했다. 공무원은 특정 청원에 대해 차별적 조치를 취할 경우 5년 이하의 징역에 처하도록 했다. 그리고 헌법에서 규정된 청원권의 조항에 따라서 청원방법은 문서로만 제한하도록 청원법

에서 규정했다. 또한 청원을 제출할 때 청원인은 성명, 직업, 거소지 증명 등의 자료를 모두 첨부해야 했다. 또한 청원서의 제출은 우편으로만 허용했으며 관공서(官公署)에 청원처리와 통지의무를 부과했다.

5.16 군사 쿠데타 후, 1963년에 청원법이 전부개정됐다. 주요개정 내용은 4가지가 있었다. 먼저 청원법의 목적조항에서 헌법 제21조의 규정에 의한 명시적 헌법 조문 대신 단순히 “헌법상의 국민의 청원권행사”만으로 표현되었다. 청원 불수리의 사항에서 법규에 위반되는 것을 삭제했다. 청원방법에서도 다수인의 공동청원조항이 추가됐고 이중청원금지의 관한 조항도 신설되었다. 1963년 박정희 집권 초기에 청원법 전부 개정 후, 2005~2006년에 다시 전부 개정되었다. 명의상 전부개정임에도 불구하고 큰 틀의 변화는 없었다. 그럼에도 전부개정이 재차 된 이유는 “불수리사항을 구체화하고, 청원서를 제출하는 절차를 간소화하고, 벌금액을 현실화하는 것이 주요개정 이유였다”(김성배, 2017b).

현행 청원법은 2005년 청원법이 2014년 12월 30일 법률 제12922호로 일부개정된 후 향후 2020년 1월 29일 법률 제16890호로 다시 일부개정되고 같은 날부터 시행된 법률이다. 청원법이 여타 법률과 비교했을 때 가장 큰 차이점은 청원법은 시행령과 시행규칙이 없다는 점이다.

현행 청원법은 13개 조항이 있다.

제1조(목적)에 의하면 현행 청원법이 정립된 목적은 헌법 제26조의 규정에 의한 청원권행사의 절차와 청원의 처리에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

그리고 제2조(다른 법률과의 관계)에 의하면 청원에 관하여 다른 법률에 특별

한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 의한다고 규정되었다.

제3조(청원대상기관)에 따르면 한국 국민들은 청원을 제출할 수 있는 기관은 국가, 지방, 행정권한을 위임, 위탁 받은 법인, 단체, 개인이다.

제4조(청원사항)에 의하면 국민들이 청원할 수 있는 사항은 피해 구제, 공무원 위법·부당 행위의 시정·징계 요구, 법령의 제·개정 등, 공공제도·시설의 운영, 그 밖의 국가기관 등의 권한에 속하는 사항이다.

그리고 제5조(청원의 불수리)는 여러가지 청원 불수리의 경우도 규정한다. 예를 들어, 수사, 재판 등 구제절차 진행 중의 사건, 허위 사실 제출, 국가기관을 상대로 중상모략, 공권력과 무관한 사인간의 관계, 청원인의 신원, 불명확한 내용을 제출한 경우이다.

제6조(청원방법)는 청원의 방법을 규정한다. 청원법에 의하면 청원인의 성명(법인인 경우에는 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)과 주소 또는 거소지를 기재하고 서명한 문서(「전자정부법」에 의한 전자문서(즉, 컴퓨터 등 정보처리능력을 지닌 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송수신되거나 저장되는 표준화된 정보)를 포함한다)로 하여야 한다. 다수인이 공동으로 청원을 할 경우, 청원인들은 처리결과를 통지받을 3인 이하의 대표자를 선임하여 이를 청원서에 명시하여야 한다. 그리고 청원서에 청원의 이유와 취지를 밝히고, 필요한 때에는 참고자료를 첨부할 수 있다.

제7조(청원서의 제출 및 보완요구)는 청원서의 제출방법과 청원서를 접수한 기관이 청원인에게 추가자료의 보완을 요구할 권한과 청원을 다른 기관으로 이

송할 권력한을 규정했다. 즉, 청원서는 청원사항을 관장하는 기관에 제출하여야 하는데 청원서를 접수한 기관은 청원사항이 해당 기관이 관장하는 사항이 아니라고 판단되는 때에는 관한 기관에 청원서를 이송하고 이를 청원인에게 통지해야 한다. 또한 청원서를 접수한 기관은 청원서에 미비한 사항이 있다고 판단될 때에는 해당 청원인에게 보완하여야 할 사항 및 기간을 명시하여 이를 요구할 수 있다.

제8조(반복청원 및 이중청원의 처리)에 따르면 동일인이 동일한 내용의 청원서를 동일한 기관에 2건 이상 제출하거나 2개 이상의 기관에 제출한 때에는 나중에 접수된 청원서가 반려될 수 있다.

제9조(청원의 심사)는 청원법에서 매우 중요한 부분이다. 먼저 제9조 제1항에 따르면 청원을 수리한 기관은 성실하고 공정하게 청원을 심사·처리하여야 한다고 규정한다. 그리고 제2항은 청원을 수리한 기관은 청원의 심사에 필요하다고 인정될 때 청원인, 이해관계자 및 학식과 경험이 풍부한 사람으로부터 진술을 들을 수 있다고 규정한다. 그리고 제3항은 관한 기관이 청원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다고 규정하며, 제4항은 청원을 관장하는 기관은 부득이한 사유로 제3항의 처리기간 내에 청원을 처리하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 60일의 범위 내에서 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있고 규정했다. 그리고 제9조 제2항(이의신청)에 따르면 청원이 제9조에 따른 처리기간 이내에 처리되지 아니하는 경우 청원인은 청원을 관장하는 기관에 이의신청을 할 수 있다. 청원법 제9조가 매우 중요한 이유는 헌법 제26조 제2항, 즉, “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진

다”라는 조항의 실천적 조항이다. 제9조는 국가가 청원에 대하여 어떠한 법적으로 심사할 의무를 이행하는 것에 대해 규정하는 조항이다.

제10조(위임규정)는 청원을 관장하는 기관은 청원의 처리 등 필요한 사항에 관하여 해당 법에 위반되지 아니하는 범위 내에서 규칙을 제정할 수 있다고 규정한다. 이 조항은 정부기관은 청원을 처리할 때 필요한 신속성과 융통성을 수여한다.

그리고 제11조(모해의 금지), 제12조(차별대우의 금지)는 누구든지 타인을 모해(謀害)할 목적으로 허위의 사실을 적시한 청원을 하여서는 아니되며, 누구든지 청원을 하였다는 이유로 차별대우를 받거나 불이익을 강요당하지 아니한다고 규정한다. 마지막인 제13조는 제11조의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정한다.

그러나 한국의 법률을 보면 사실 헌법 제26조와 청원법이 아닌 다른 청원에 관한 법률이 있다. 우선 국회법⁹ 제6장 “청원”이다. 국회는 한국에서 청원을 수리하는 주요 기관 중 하나이다. 국회법 제6장은 전통적 문서와 전자청원서의 제출(제123조), 청원요지서의 작성과 회부(제124조), 청원 심사와 보고(제125조), 청원을 정부 이송과 처리보고(제126조)의 절차를 규정한다. 특히 정보소통기술의 발전으로 인해 국회 전자청원시스템 구축과 이를 운영하기 위한 청원 업무 전자화의 조문도 있다(제123조의2). 또한 국회 청원의 규정은 국회법에 있을 뿐 아니라, 국회규칙에 관련한 조문, 즉, 국회규칙 제217호 “국회청원심사규칙”이 있다. 국회청원심사규칙은 국회법이 정하는 청원의 효율적인 심사 및 처리를 위

⁹ 법률 제17066호

한 필요한 사항을 규정한다. 쉽게 말하면 국회청원심사규칙은 국회가 실제로 청원을 처리할 때 각 절차를 더 상세하게 규정하는 규칙이다.

객관적으로 봤을 때 국회청원의 절차와 문턱이 높다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다.

그림 3 한국 국회 청원처리 절차도 (출처: 대한민국 국회)



전통적 문서청원을 제출할 경우, 청원인은 청원법의 규정을 따르고 청원을 작성한 후, 이를 국회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다. 즉, 국회의원의 소개가 없으면 문서청원을 제출할 수 없다. 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하고, 소개하는 의원이 서명날인한 소개의견서를 첨부하여야 하며 청원인은 청원서에 참고자료를 첨부하여 제출할 수 있다.

청원 제출 후 국회의장이 청원을 접수하면, 청원요지서를 작성하여 각 의원에게 배부하고, 동시에 해당 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다. 청원요지서에는 청원자의 주소·성명·청원의 요지·소개의원의 성명과 접수 일자를 적는다.

다음은 청원심사소위원회 구성과 심사 단계이다. 위원회는 청원심사를 전담할 청원심사소위원회를 두는데, 청원심사소위원회는 회기에 관계없이 활동하며, 필요한 경우 직원을 현지에 파견하여 사실확인 및 자료 수집을 하고 결과를 보고토록 한다. 위원회는 청원의 회부일부터 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 심사결과를 국회의장에게 보고해야 하며, 특별한 사유로 그 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 국회의장에게 중간보고를 하고 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다. 그러나 장기간 심사를 필요로 하는 청원의 경우 90일 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다. 장기간 심사를 필요로 하는 청원의 경우 90일 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다. 청원심사소위원회는 청원에 대한 채택, 폐기, 보류로 의결하는 것이 가능하다.

그 다음은 국회의장보고 및 청원결과의 통지에 관한 부분이다. 위원회에서 본회의에 부의하기로 결정한 청원은 의견서를 첨부하여 국회의장에게 보고한다. 그리고 국회의장은 여러가지의 사실을 청원인에게 통지해야 한다.

1. 제6조에 따라 청원을 위원회에 회부 또는 재회부한 경우
2. 제7조 제2항에 따라 청원의 심사기간을 연장한 경우

3. 제12조에 따라 위원회가 청원을 본회의에 부의하지 아니하기로 의결하여 의장에게 심사보고한 경우
4. 청원이 본회의에서 의결된 경우
5. 국회법 제126조에 따라 정부에 이송한 청원에 대하여 정부로부터 처리결과 보고가 있는 경우
6. 제11조 제1항 제2호에 해당하는 청원이 국회에서 처리되었을 경우

위와 같이 국회 청원의 제출 및 이송, 심사 및 결과통지의 각 단계를 보면 사실상 청원 제출부터 결과통지까지 절차가 많다. 특히 국민들은 단순히 청원을 자유롭게 제출하기보다 국회 의원의 소개로만 청원을 제출할 수 있다. 또한 제출할 청원의 구성 방식과 첨부해야 되는 자료에 대한 엄격한 규정이 있다. 따라서 시민들에게는 국회 청원을 제출할 때 절차가 많고 문턱이 높다고 해도 과언이 아니다. 이러한 국회 청원의 문제는 국내 학자들 역시 지적했다. 김은주 et al.의 보고서에 따르면 “국회청원을 제출하려면 직접 의원을 만나 의원이 작성한 청원소개건의서에 의원의 인장까지 받아야 하고, 청원소위원회 심사, 소관위원회 의결, 본회의 의결 등 다단계를 거쳐야 하기 때문에 일반국민 개인이 제기하기에 문턱이 높은 것이 현실이다”(김은주 et al., 2018). 이러한 이런 현실은 국회 청원의 접수 건수의 변화에서 볼 수 있다. 같은 보고서에서 첨부한 국회 청원 건수에 관한 자료에 의하면 “16대 국회에서 765건을 기록한 청원 건수는 지난 19대 국회에서는 227건으로 크게 감소했다. [...] 접수된 청원이 소관위원회에서 미처리(자동폐기)된 비율은 13대 국회의 35.4%에서 19대 국회의 78.0%로 꾸준

히 증가해왔다. 본회의에 상정된 청원 건수는 13대 국회에서 13건으로 가장 많았고 그 후 감소하여 19대 국회에서 2건에 불과했다”(김은주 et al., 2018). 20대 국회의 경우, 국회의 통계에 의하면 접수된 207개의 청원은 채택된 청원이 4건에 불과하다. 본회에 불부의된 청원은 37건, 그리고 대부분 청원(166건)이 위원회에 계류되었다(의안정보시스템, 2020g).

또한 한국에 청원법의 운영상황을 보면 사실상 한국 청원법이 잘못 운영되고 있다고 볼 수 있다. 김성배(2017b)의 논문에 의하면 2006년 1월 1일부터 2007년 5월 31일까지 27개의 국가기관 중, 접수된 청원이 전혀 없거나 현재 관리하고 있는 청원관련자료가 전혀 없다고 답변한 국가기관이 절반정도인 13개였다. 그리고 청원자료를 공개한 경우, 당시 행정자치부가 22건, 교육인적자원부가 69건 등으로 기록되었지만 대부분은 민원이기 때문에 한국은 청원을 민원과 구분하지 않는 것으로 결론내릴 수 있다. 정부는 이러한 청원사항과 민원사항의 실질적 구분이 곤란하다고 정부 자료에서 지적했다(행정안전부, 2015).

여기에서 다른 국민들이 정부에게 청원과 유사한 의견을 제출하는 “민원”과 “국민제안”이 나온다. 정부의 자료에 의하면 청원과 민원의 차이는 “청원”은 “국민이 국가기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 불만사항을 시정하거나 피해의 구제, 법령의 개정 등을 요청하기 위해 국가기관 등에 서면으로 희망을 진술하는 것”이고 “민원”은 “국민이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것으로, 문서, 구술(口述) 또는 전화로 제기할 수 있는 것”이다. 그리고 국민제안은 “국민(국내에 거주하는 외국인 포함)이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육

감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안”이다.

청원과 민원, 국민제안을 비교했을 때 공통점은 “그 주체가 모두 국민이라는 점에서 같고, 그 내용도 행정기관의 업무나 정부시책에 대하여 특정행위를 요구하거나 의견을 제출하는 점”이다. 그러나 청원은 국가기관에 대하여 불만사항시정이나 법령의 개정 등을 요구하고, 특히 국회나 지방의회에 청원하는 경우에는 국회의원이거나 지방의회의원의 소개를 받아야 한다. 민원은 행정기관에 대하여 행정업무와 관련된 모든 사항을 요구하는 것으로, 일반적으로 행정기관의 민원실을 방문하여 민원을 신청하거나 인터넷 등을 통하여 신청할 수 있다. 국민제안은 정부시책 또는 행정제도의 개선을 목적으로 창의적인 의견을 제시하는 것으로서, 채택된 제안에 대해서는 일정한 시상을 하고, 실제 도입하여 활용한다 (찾기쉬운 생활법령정보, 2020).

또한 청원, 민원, 국민제안은 각각의 법적 근거가 있다. 청원의 법적 근거는 청원법, 민원의 법적 근거는 민원 처리에 관한 법률, 그리고 국민제안의 법적 근거는 국민 제안 규정이다.

“민원 처리에 관한 법률 (민원처리법)”은 총3장 45개 조문으로 구성된다. 민원처리법은 청원법보다 한층 더 긴 법률이다. 해당 법이 제정된 이유는 제1조에 의하면 민원 처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원의 공정하고 적법한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하는 것이다. 민원처리법에 따르면 "민원"이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것이다. 민원처리법에 의하면 민원은 일반 민원과 고충민원이 있다. 그리고 일반민원은 종류가 4가지 (법정민원, 질의민원,

건의민원, 기타민원)가 있다. 그 중, “건의민원”과 “기타민원”과 “고충민원”은 청원과 유사하다. 건의민원이란 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원이고, 법정민원, 질의민원, 전의민원 및 고충민원 외의 기타민원이란 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원이다. 고충민원이란 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에 따르면 "고충민원"이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실 행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

정부의 자료에 따르면 청원과 민원의 차이점은 청원법에 의거하여 국가기관의 권한에 대한 모든 사항을 청원할 수 있으며 민원사무는 “행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무”로 규정되어 민원사항에 대한 제약이 없다. 또한 청원법에서 문서 청원만으로 제한하는 것 보다 민원처리법을 보면 이러한 제한이 없고 문서, 전화, 우편, 민원실 방문, 인터넷 등 다양한 방법으로 제출할 수 있다는 것이다. 청원과 민원의 처리기간은 큰 차이가 있다. 청원에 대한 처리 기간은 청원법에 따르면 90일 이내에 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다고 규정되었는데 청원을 처리하기 곤란하다고 인정하는 경우에는 60일의 범위 내에서 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있다. 반면, 민원처리에 관한 법률 시행령에 의하면 제도·절차 등 법령 외의 사항에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원이 7일 이내로 처리되어야 하고, 법령에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원이 14일 이내에 처리되어야 한다.

“국민 제안 규정”은 국민이 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 교육감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안, 즉, 국민제안에 대해 규제하는 법률이다. 사실상 “정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선”이라는 목적은 청원과 유사한 성격이 존재한다. 이 두가지 제도의 차이점은 “청원은 주로 개인적인 이해관계가 있는 사항과 관련되어 있다면, 국민 제안은 공적이 제도개선에 주목적이 있으며, 창의적 의견이나 고안으로 한정”하고 있다(김성배, 2017b). 국민 제안의 이러한 제한은 국민 제안 규정 제2조 정의 <1. 마> 에서 명시적으로 규정한다. (국민 제안 규정 제2조 제 1항 “[...] 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것을 말한다.” “[...] 마. 단순한 주의환기·진정(陳情)·비판 또는 건의이거나 불만의 표시에 불과한 것”) 또한 국민 제안 규정 제5장 시상(施賞) 및 보상에 의하면 행정기관의 장은 채택제안자에게 포상을 하거나 예산내 범위에서 부상을 지급할 수 있다. 이 것은 국민들이 창의적인 제안을 더 많이 제출하기 위한 인센티브로 여겨질 수도 있다.

정보소통기술의 발전으로 인해 한국의 청원제도도 전자플랫폼의 모습으로 등장했다. 현재 한국에서 운영 중인 전자 청원/민천/국민제안플랫폼은 크게 3가지가 있다. 청와대가 운영하는 국민청원 및 제안제도, 국민권익위원회가 운영하는 국민신문고와 국민생각함, 그리고 국회가 운영하는 국민동의청원제도이다. 위 3가지 전자제도에 대해 살펴보는 내용은 본 논문의 후반부에서 다룰 것이다.

결론적으로 말하자면 김성배(2017b)가 논문에서 지적한 것처럼 한국의 청원법은 “유명무실한 식물법”이라고 할 수 있다. 이러한 이유는 현행의 청원법이

시대변화에 따르지 못하기 때문이다. 또한 전술한 청원법과 유사한 법률 (예: 민원처리법 등)에 비하여 청원법은 “너무나도 단순한 규정으로 이루어져 있어서 청원인의 권리를 보호할 만한 절차적 규정을 가지고 있지 못하고 공정하고 객관적이며 사례별로 형평성 있는 결론을 도출한 만한 제도적 기반도 가지지 못하고 있었기”때문이다(김성배, 2017b).

2. 청와대 국민청원제도

청와대 국민청원시스템은 현재 한국에 인기가 가장 많은 전자 청원 처리 시스템이다. 2019년 11월에 공개된 청와대 자료에 의하면 2017년 8월 19일부터 2019년 10월 20일까지, 약 2년 2개월 동안 청와대 국민청원시스템에서 올라온 청원 수는 모두 68만9273건이다. 즉, 하루 평균 851건이다. 그리고 “20만건의 동의 이상”, 즉 정부 답변 커트라인을 넘은 청원은 124건이었다(중앙일보, 2019)¹⁰.

청와대 국민청원 플랫폼의 설치 계기는 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서 “국민이 주인인 정부”라고 첫번째 국정목표로 삼고 “소통으로 통합하는 광화문 대통령”인 국정전략이다(대한민국 정책브리핑, 2017). 과거 한국의 청원제도는 몇 가지 문제점 때문에 잘 활용되지 않았다. 특히 일반국민들은 국회청원을 제출하는 문턱이 매우 높다. 왜냐하면 청원을 작성하기부터 청원 결과가 나오기까지 여러가지 절차가 존재하기 때문이다. 또한 국회에서 청원을 제출할 때 소 개 의원이 반드시 있어야 한다. 그래서 사실상 현재 국회에서 제출된 청원 건수가 13대 국회부터 19대 국회까지 계속 감소했다. 또한 미처리 청원의 비율은 같은 기간 동안 35.4%에서 78%로 급격히 증가했다(의안정보시스템, 2020g). 또한 국민신문고란 기존의 전자 민원, 국민제안 시스템에 대해 국민들이 불만족을 느낀 경우가 적지 않아서(YTN, 2016)¹¹ 사실상 국민들에게 정부를 상대로 효과

¹⁰ 중앙일보. 2019. 20대는 안전·인권이슈에, 40~50대는 조국 국면때 청원 수요 높았다 [Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23626002> [Accessed 29 April 2020].

¹¹ YTN. 2016. 말 뿐인 정부 국민신문고.. 해결책은 나몰라라 [Online]. Available: <https://www.youtube.com/watch?v=eBRckIeXxvU> [Accessed 4 April 2020].

적인 의사소통 채널이 없었다. 2016년 한국행정연구원이 국민 8,000명을 대상으로 실시한 사회통합실태조사에 의하면 정부가 본인과 비슷한 생각을 가진 사람들의 의견에 관심이 없다는 것에 대한 동의 정도를 조사한 결과, 전체의 50.8%가 ‘동의한다’(‘매우 동의한다’ 16.9%+ ‘대체로 동의하는 편이다’ 33.9%)고 응답했다(한국행정연구원, 2017)¹².

이러한 국민과 정부 사이의 소통 장애를 개선하기 위해서 문재인 행정부는 취임 100일, 2017년 8월 17일에 청와대 홈페이지에서 “국민청원과 제안”이라는 배너를 설치하면서 청와대 국민청원 제도가 공식적으로 시작되었다. 청와대 국민청원 홈페이지에 따르면 청와대 국민 청원 제도는 '국민이 물으면 정부가 답한다'는 철학을 지향한다. 그리고 매체보도를 더 살펴보면 청와대 국민청원은 4가지 역할이 있다.

1. 첫째, “전국민적 관심과 청원 등록절차가 온라인을 통해 이루어지는 등 국회청원과 비교가 되지 않을 정도로 빠르게 진행된다는 점에서 청와대 국민청원제도는 [...] 세간의 이목”
2. 둘째, “국민들과 소통할 수 있는 열린 소통창구로서 역할”
3. 셋째, “국민들의 다양한 목소리를 경청하고 민심을 반영하며, 여론을 알아보는 일종의 “창구”역할”
4. 넷째, “더불어 소셜미디어를 통해 시민들이 정부와 소통할 수

¹² 한국행정연구원. 2017. 2016년 사회통합실태조사(국가승인통계 공표용 보고서) [Online]. Available: https://www.kipa.re.kr/site/kipa/research/selectBaseView.do?seSubCode=BIZ017A001&seqNo=BASE_000000000000297 [Accessed 28 April 2020].

있는 커뮤니케이션 통로” (김은주 et al., 2018).

청와대는 청와대 국민청원시스템을 구축했을 때 최대한 간편성을 고려해서 청와대 국민청원시스템의 인터페이스를 복잡하지 않게 구축했다.

청와대 국민청원 플랫폼에서 청원을 제출하고 싶은 경우, 이용자들은 SNS 간편로그인을 통해 청와대 홈페이지에서 등록해야 한다. 등록 후, 이용자들은 직접 청원할 수도 있지만 진행 중 청원을 검색할 수도 있다. 왜냐하면 청와대는 이용자들이 진행 중인 청원 우선 검색을 통해 유사한 청원이 게시되었는지 확인하고 새로운 청원글을 작성하는 대신 기존 유사 청원에 동참하면 국민의 뜻을 한 곳으로 모으는데 도움이 된다고 권고한다.

이용자들은 청원을 작성할 때 청원의 제목(100자 이하)과 내용(글자 수 제한은 없음)을 입력해야 한다. 또한 청원의 카테고리, 즉, 그 청원과 상관성 있는 분야를 선택해야 한다. 이를 통해서 다른 이용자들이 '분야별 청원' 메뉴를 통해 청원에 접근할 수 있다. 또한 이용자들은 청원 내용과 관련된 링크 주소를 입력할 수도 있다. 단, 청원 내용과 관련이 없거나 부적절한 링크는 관리자에 의해 숨김처리 될 수 있다. 마지막으로 다른 이용자들이 손쉽게 청원을 검색하고, 내용을 이해하는 데 도움을 줄 수 있는 3개 이하의 태그를 입력한다. 이용자들은 모든 항목을 입력 후, “작성완료” 버튼을 누르고 “내 청원 보기” 페이지로 이동한다. 작성한 청원서가 청와대 국민청원홈페이지에서 공개되기 위해 청원은 100명의 사전동의를 받아야 한다. 청원인의 “내 청원 보기” 페이지에 청원서의 URL이 있고 청원인은 청원서 공유를 통해서 100명의 사전동의를 얻을 수 있다. 그러나 사실 청와대 국민청원시스템은 초창기에 이러한 규정이 없었는데 이 규정

은 2019년 3월 31일이후부터 실시되었다. 관련보도에 의하면 청와대는 이와 같은 방식으로 일부 악성 청원 노출 문제가 해결될 것으로 기대하고 있다고 하며 이와 관련하여 "중복·비방·욕설 등 부적절한 청원의 노출을 줄이고 국민의 목소리를 효율적으로 담아내기 위한 절차"라고 덧붙였다(조선일보, 2019)¹³.

청와대는 청원이 공개된 날로부터 30일 동안 20만명 이상의 동의를 기록하는 청원에 대해 답변한다. 그러나 청와대 국민청원시스템은 공개 안하는 청원 또한 존재한다. 예를 들자면 동일한 내용으로 중복 게시된 청원, 욕설 및 비속어를 사용한 청원, 폭력적, 선정적, 또는 특정 집단에 대한 혐오 표현 등 청소년에게 유해한 내용을 담은 청원과 개인정보, 허위사실, 타인의 명예를 훼손하는 내용이 포함된 청원이다. 또한 선거운동기간 선거일까지 특정 후보나 정당을 지지하거나 비방하는 등 선거에 영향을 미칠 수 있는 게시글은 비공개 처리한다.

청와대 국민청원시스템의 홈페이지에서 이용자들은 청원뿐 아니라 답변 대기 중인 청원의 분류, 제목, 청원 만료일과 참여인원수를 볼 수 있다. 또한 이용자는 페이지를 아래로 스크롤하면 전체 청원이나 17개 청원 분야 (정치개혁, 외교/통일/국방, 일자리, 미래, 성장동력, 농산어촌, 보건복지, 육아/교육, 안전/환경, 저출산/고령화대책, 행정, 반려동물, 교통/건축/국토, 경제민주화, 인권/성평등, 문화/예술/체육/언론, 기타)의 청원 중, 진행 중 청원과 만료된 청원의 추천순 TOP 5과 청원목록을 열람할 수 있다.

그리고 이용자들은 각 청원의 페이지에서 청원의 제목, 참여인원 수, 청원의

¹³ 조선일보. 2019. *靑국민청원, 이제 '100명 사전동의' 있어야 공개된다* [Online]. Available: https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/29/2019032902245.html [Accessed 28 April 2020].

카테고리, 청원시작과 마감일 등 청원의 기본 정보를 볼 수 있다. 또한 해당 청원이 당시의 단계, 즉, “청원진행중”이나 “청원종료”나 “답변완료” 등의 청원의 처리 단계를 확인할 수 있다. 아래로 스크롤하면 청원내용과 (있다면) 첨부링크를 열람할 수 있다. 답변완료할 경우, 청원답변의 동영상과 답변원고 또한 제공된다. 계속 스크롤하면 이용자들은 청원동의를 할 수 있다.

청와대 국민청원 플랫폼에서 청원에 동의하면 이용자들은 먼저 SNS 간편로그인으로 청와대 홈페이지에서 로그인하고 청원서 내용 아래에 “동의” 버튼을 누르면 된다. 청원동의자들은 청원에 대해 동의할 때 댓글을 남길 수도 있지만 입력하지 않은 경우, 기본설정으로 “동의합니다”라고 청원서 내용 아래에 남긴다. 이용자들은 청원에 대해 동의만 할 수 있다. 즉, 이용자들은 만약 청원 내용에 대해 의견이 있을 경우, 댓글을 남기는 대신 다른 청원을 작성해야 한다. 이용자들은 동의뿐 아니라 카카오톡, 페이스북, 트위터, 텔레그램 등 SNS에서 청원을 공유하는 버튼이 있어서 청원을 간편하게 공유할 수 있다.

청와대 홈페이지에 공개된 시점으로부터 30일 이내 20만 명 이상의 국민이 동의한 청원에 정부 및 청와대 관계자(각 부처 장관, 대통령 수석 비서관, 특별보좌관 등)가 답변한다. 다만, 청원 요건에 맞지 않는 경우 답변이 어려울 수도 있다. 예를 들어, 재판 진행 중이거나 사법부, 입법부, 지자체 고유 권한 내의 사건, 정부 역할과 책임 범위 외의 사건, 청원 주요 내용이 허위사실로 밝혀진 경우, 인종·국적·종교·나이·지역·장애·성별 등 특성과 관련 있는 개인이나 집단에 대한 차별 및 비하 내용 등 위헌적 요소가 포함된 청원의 경우, 청와대는 답변을 거부할 수도 있다. 그리고 답변할 수 있는 청원에 대해 청와대는 동영상으로

답변하고, 답변원고를 청원페이지에서 업로드한다. 또한 유사한 청원들을 모두 통틀어 답변하는 경우도 있다.

사실 청와대 국민청원 시스템의 전면적 운영 현황을 아는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 청와대는 국민청원시스템의 통계자료를 흔히 공포하지 않기 때문이다. 2018년 5월, 즉, 청와대 국민청원시스템 출범 9개월 후, 청와대는 홈페이지에서 “국민청원 16만건 빅데이터 분석, 가장 많이 등장한 단어는?”라는 제목으로 청와대 국민청원시스템의 통계와 분석 기사를 올렸다(대한민국 청와대, 2018b). 당시 “하루 평균 600-700개의 청원글이 꾸준히 올라오고 있고, 답변 기준인 20만 명을 넘는 청원도 35건이 됐다”고 밝혔다. 그리고 “국민청원 약 16만 건에 대한 빅데이터 분석 결과, 인권과 성평등, 안전과 환경 순으로 국민 의견이 모아진 것으로 나타났습니다”라며 “분석 당시 답변 기준을 충족하는 20만명 이상 지지 청원은 27건이었으나 14일 현재 35건으로 늘어났습니다”라고 덧붙였다. 마지막으로 “한편 국민의 관심사를 좀 더 세밀하게 파악하기 위해 이번 분석에서는 국민청원 핵심 키워드가 포함된 언론보도/SNS 3,400만건, 100대 국정과제 핵심 키워드 관련 언론보도/SNS 1400만 건에 대한 분석도 함께 진행됐”다고 전했다.¹⁴ 또한 2019년 11월에 문재인 정부 임기 반환점을 앞두고, 즉, 청와대 국민청원시스템을 운영 시작 약 2년 2개월 후, 청와대 디지털 소통센터는 국민청원시스템 관련 통계에 관한 책자 “데이터로 보는 국민청원”을 공개했다. 기사에 따르면 시스템 출범부터 2019년 10월 20일까지 국민청원의 수는 모두 68만9천

¹⁴ 대한민국 청와대. 2018b. 국민청원 16만건 빅데이터 분석, 가장 많이 등장한 단어는? [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/articles/3348> [Accessed 28 April 2020].

273건으로, 하루 평균 851건의 청원이 접수되었다. 하루 평균 24만5천586명이 게시판을 찾았으며, 11만3천120명이 동의를 했다(연합뉴스, 2019)¹⁵. 그리고 중앙일보(2019)의 보도에 의하면 청와대 국민청원시스템의 이용자의 성별은 남성(54.5%)이 여성(45.5%)보다 더 많고 연령별로는 예상과 같이 젊은 세대 이용자가 기성세대보다 더 많다 (18~24세(29.3%), 25~34세(26.1%), 35~44세(20.4%), 45~54세(12.5%), 55~64세(6.7%), 65세 이상(5%)). 또한 각 성별과 연령층의 관심사는 분명히 차이가 있다. 예를 들어, 남녀 모두 “자유한국당 해산”에 가장 많은 동의를 했음에도 불구하고 그들의 관심사는 분명한 차이가 있다. 연령층의 경우, 기성세대의 대부분 관심사는 정치나 정치인에 관한 사건이다. 반면, 젊은 세대의 관심사는 정치 사건뿐 아니라 사회와 인터넷에 관한 사건도 있다(중앙일보, 2019)¹⁶.

청와대 국민청원제도를 연구할 때 매우 중요한 연구과제는 “왜 사람들이 청와대 국민청원제도를 이용하는가”라는 점이다. 이 과제에 대한 조사와 연구는 이미 존재한다. 시장조사전문기업 엠브레인 트렌드모니터가 전국 만 19세~59세 성인남녀 1000명을 대상으로 “청와대 국민청원 게시판” 관련 인식 조사를 실시했다 ((주)마크로밀엠브레인, 2018). 조사결과에 따르면 대부분 응답자들이 청와대 국민청원제도의 필요성에 강한 공감을 나타냈다 청와대 국민청원제도가 정부와 국민의 직접적인 소통이 가능한 곳이며 다양한 사회문제를 공론화시킬 수 있

¹⁵ 연합뉴스. 2019. *文정부 전반기 靑국민청원 68만여건...정치개혁' 청원 가장 많아* [Online]. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191106130100001?input=1195m> [Accessed 28 April 2020].

¹⁶ 중앙일보. 2019. *20대는 안전·인권이슈에, 40~50대는 조국 국면때 청원 수요 높았다* [Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23626002> [Accessed 29 April 2020].

기 때문에 필요하다고 생각한다고 밝혔다. 조사결과에 의하면 청와대 국민청원에 참여한 이유는 “사회 문제 개선”에 조금이나마 자신의 힘을 보태고, 다른 사람들의 힘까지 모으면 “변화가 일어날 것이란 기대” 때문“이라고 응답했다. 그리고 과반수의 응답자들은 청와대 국민청원제도의 순기능이 역기능보다 더 크다고 인식하는 것으로 나타났다. 마지막으로 향후 청와대 국민청원 참여 의향, 즉, 청와대 국민청원제도를 지속적으로 이용 여부와 제도의 개선점에 대해 조사할 때 77.2%의 응답자들은 청와대 국민청원제도를 미래에도 이용하겠다고 답했다. 그리고 개선점의 경우, 가장 많은 응답자들이 무분별한 청원을 막기 위해 사전 검토제 도입, 실명제와 본인인증 확인 절차 도입, 그리고 욕설, 비방, 음란물 등 게시하는 이용자는 제한하는 것이 바람직하다고 답했다.¹⁷ 또한 여론 조사 기관인 리얼미터는 같은 해 청와대 청원 게시판에 대한 국민여론 조사를 실시했다. 조사 결과, 청원 게시판의 운영을 지속해야 한다는 ‘운영 지속’ 응답이 60.3%인 것으로 나타났다. 그러나 약 40%의 응답자들은 실명제 도입 등 개편이 필요하다는 인식을 보였다(리얼미터, 2018)¹⁸.

¹⁷ (주)마크로밀엠브레인 2018. 청와대 국민청원 게시판 관련 인식 조사. 서울: (주)마크로밀엠브레인.

¹⁸ 리얼미터 2018. 청와대 청원 게시판에 대한 국민여론. 서울: 리얼미터.

표 4 성별 Top 5 국민청원 (출처: 대한민국 청와대, 중앙일보¹⁹)

순위/성별	여성	남성
1	한국당 해산	한국당 해산
2	강서구 PC방 살인사건	김보름 선수 자격박탈
3	김보름 선수 자격박탈	곰탕집 성추행 사건
4	난민신청 허가 폐지	민주당 해산
5	고 장자연씨 수사 연장 및 재수사	https 차단 정책 반대

표 5 연령별 Top 5 국민청원 (출처: 대한민국 청와대, 중앙일보²⁰)

연령/순위	1	2	3	4	5
18-24세	강서구 PC방 살인사건	한국당 해산	김보름 선수 자격박탈	난민신청 허가 폐지	https 차단 정책 반대
25-34세	한국당 해산	김보름 선수 자격박탈	강서구 PC방 살인사건	난민신청 허가 폐지	곰탕집 성추행 사건

<표: 계속>

¹⁹ 중앙일보. 2019. 20대는 안전·인권이슈에, 40~50대는 조국 국면때 청원 수요 높았다 [Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23626002> [Accessed 29 April 2020].

²⁰ Ibid.

<표 5>

35-44세	한국당 해산	김보름 선수 자격박탈	강서구 PC방 살인사건	조국 법무장관 찬성	나경원 평창올림픽 위원직 파면
45-54세	한국당 해산	조국 법무장관 찬성	김보름 선수 자격박탈	나경원 평창올림픽 위원직 파면	민주당 해산
55-64세	한국당 해산	민주당 해산	조국 법무장관 찬성	조국 법무장관 반대	문재인 대통령 탄핵
65세 이상	한국당 해산	민주당 해산	조국 법무장관 찬성	문재인 대통령 탄핵	조국 장관 특검수사

문제점은 청와대 국민청원시스템을 이용할 때 사용자들은 본인인증을 할 필요가 없고 SNS계정으로 간편로그인하면 된다는 것이다. 그래서 이론상으로 한 이용자들은 중복 동의할 가능성이 존재한다. 그렇기 때문에 이론상으로 보면 한 사람은 한 개 이상의 서명을 할 수 있다. 또한 본인인증이 필요하지 않음으로써 생기는 문제점은 “비(非)국민”도 청원과 청원동의를 할 수 있다는 점이다. 대한민국 헌법 제2조에 의하면 대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 규정된다고 한다. 또한 헌법 제26조에 의하면 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. 따라서 한국에서 누가 국민인지, 또한 청와

대 국민청원제도에서 누가 청원을 작성할 수 있고 동의할 수 있는지 청와대는 명료하게 규정할 필요가 있다. 국적법은 대한민국의 국민이 되는 요건을 정함을 목적으로 한다. 그러나 청와대 국민청원시스템을 이용할 때 이용자의 국적이나 국민의 신분을 인증하는 것이 필요하지 않다. 그렇기 때문에 대한민국 국민뿐만 아니라 한국에 거주하는 외국인이나 심지어 외국에서 거주하는 외국인 또한 청원을 작성하거나 동의할 수 있다. 청와대 국민청원시스템과 유사한 전자시스템, 즉, 국민신문고와 국회 국민동의청원시스템은 휴대폰인증이나 아이핀, 공인인증서, 외국인 등록번호를 통해서 이용자의 신원을 확인하는 제도가 있다. 현재 청와대는 “국민”에 대한 이해에 대한 해석이나 입장을 아직도 표명하지 않고 있다. 따라서 원칙적으로 보면 청와대가 현재 운영하고 있는 전자청원제도는 대한민국 국민만의 청원시스템이 아니다. 대신, 특정한 SNS계정이 있는 모든 사람들은 청와대 국민청원시스템을 이용할 수 있다. 이 때문에 청와대 국민청원시스템에서 기록한 동의의 진실성, 대표성, 신뢰성이 의문시될 수도 있다. 이는 청와대의 통계자료를 통해서 더 쉽게 이해 할 수 있다. “데이터로 보는 국민청원”책자에 의하면 조사기간 동안 '청원 동의'를 단 한 차례씩만 누른 ID는 총 6963만개로 집계되었다(조선일보, 2019)²¹. 이는 한국의 인구수보다 훨씬 많았다. 또한 모든 국민이 인터넷을 사용하도록 하는 것이 거의 불가능한 것을 고려하면 한 사람이 복수 아이디로 한 청원에 여러 번 동의하거나 “비국민”이 청와대 국민청원시스템을 사용한 가능성이 낮지 않다.

²¹ 조선일보. 2019. *靑국민청원, 이제 '100명 사전동의' 있어야 공개된다* [Online]. Available: https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/29/2019032902245.html [Accessed 28 April 2020].

또한 “30일/20만” 답변 커트라인은 어떻게 설정되었는지, 기존 또한 아직 불명인 상태다. “이를 감안했을 때 청와대는 “30일/20만” 답변 커트라인의 설정 조건과 근거없이 이러한 답변 커트라인을 임의적으로 (arbitrary) 설정했다는 것으로 추정할 수밖에 없다. “20만 명”이라는 커트라인은 정치적 인구비율상 대표성을 지녔다고 확신하기 어렵다. 통계청의 자료(KOSIS, 2020)에 의하면 2020년 한국인구수는 약 5178만명인데 20만은 약 0.386%에 해당한다. 그리고 2020년 4월 21대 총선의 유권자수는 약 4339만명(중앙일보, 2020)²²인데 20만은 0.466%에 해당한다. 전국 인구의 0.386%, 유권자 수의 0.466%은 한국 사회에서 가지는 중요성의 대소여부를 판단하는 것이 사실상 불가능하다. 답변 커트라인의 근거에 대해 의심이 생길 경우 불가피하게 청와대 국민청원시스템의 정치적, 사회적 대표성 역시 마찬가지로 의심이 생길 수밖에 없다.

그리고 정부 답변에 관한 다른 흥미로운 점은 미(未)답변의 청원에 관한 통계이다. 청와대 국민청원시스템의 빅데이터 분석에 의하면 시스템 출범일부터 2019년 12월 9일까지 수집된 데이터 동의 건수가 100개 이하인 청원의 비율은 전체의 95.26%로 나타났다. 그리고 99.9%이상의 청원은 답변커트라인에 도달하지 못 하였다(엄석진, 2019). 물론 정부는 그 99.9%이상의 청원을 답변할 의무가 없다고 할 수 있다. 현행 규정에 따르면 20만 동의를 기록하지 않으면 정부의 응답이 필요 없기 때문이다. 또한 많은 동의를 기록하기가 어려운 이유 중 하나는 다수의 청원에 대하여 대중의 공감을 얻기가 매우 어렵다는 점이다. 그러나 다른 한 편으로 보면 정부는 일부의 국민에 한해 봉사할 때가 있다. 청와

²² 중앙일보. 2020. 이번 총선 유권자 4399 만명 확정...투표자 절반이 50대 이상 [Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23747555> [Accessed 9 April 2020].

대 국민청원제도의 뒷받침 정신은 “국민이 주인인 정부”를 첫번째 국정목표로 삼고 “소통으로 통합하는 광화문 대통령”이라는 국정전략을 가지고 있다(대한민국 정책브리핑, 2017). 국민의 권력이 크든 작든 그들의 목소리는 그 가치가 있다. 더구나 정부는 목소리의 다소를 막론하고 국민의 요구사항을 들을 의무가 있다. 예를 들어, 선거에서 승리한 정치인은 패배한 정치인의 지지자의 의견 역시 고려해야 한다. 그들 또한 우리 사회의 구성원이기 때문이다. 청와대 국민청원제도의 경우도 비슷하다. 정부가 20만건의 동의를 얻지 못해 청원서에 대해 처리하는 방법은 정부가 국정운영 시 뒷받침의 이데올로기를 가지고 있는 것에 대해 이해하는데 매우 중요하다. 현재 청와대는 답변 커트라인이 넘지 않은 청원에 대한 미처리방침을 가지고 있다. 결론적으로 청와대는 답변 커트라인의 설정 근거와 미답변청원에 대하여 숙고할 필요가 있다.

사실상 청와대 국민청원시스템의 가장 큰 문제점은 법적근거의 부재이다. 국민신문고, 청와대 국민청원제도, 국회 국민동의청원제도, 한국 기존의 전자 국민청원, 민원, 국민제안시스템 중, 국민신문고와 국회 국민동의청원시스템은 각각의 근거법령이 있는 반면 청와대 국민청원시스템은 근거법령이 없다. 그렇기 때문에 청와대 국민청원제도에 각 측면에서 문제가 나온다. 일반적으로 청원에 관한 법령은 청원에 모든 단계에 대하여 상세히 규정한다. 예를 들자면, 국민신문고의 관련법령이란 민원 처리에 관한 법률²³과 상관한 시행령²⁴과 시행규칙은 민원의 작성, 처리, 답변 등 국민신문고시스템에서 민원을 접수할 때 민원인과 정

²³ 법률 제14839호

²⁴ 대통령령 제30313호

부는 언제, 어떻게 해야 하는지 규정한다. 예를 들어 민원 처리에 관한 법률과 그 법률의 시행령은 민원의 신청(“법률”제8조, “시행령”제5조), 민원의 접수(“법률”제9조, “시행령”제6조), 민원의 처리기간 (“법률”제17~18조, “시행령”제14~17조), 처리기간의 계산 (“법률”제19조, “시행령”제19~21조), 민원 처리의 예외 (“법률”제21조), 민원문서의 보완·취하 등 (“법률”제22조, “시행령”제24조), 반복 및 중복 민원의 처리 (“법률”제23조, “시행령”제26조), 처리결과의 통지 (“법률”제27조, “시행령”제29조)에 대해 규정한다. 뿐만 아니라 민원제도의 개선에 관한 것 또한 규정한다. 국회 국민동의청원제 역시 마찬가지다. 반면, 청와대 국민청원시스템은 사실상 아무런 법적 근거가 없이 운영되고 있다. 법률은 현대 선진 민주국가의 운영토대이다. 특히 정부의 모든 정책은 법적 근거가 있어야 한다. 요즘 청와대 국민청원제도에 연관된 법률이 없는 점은 제도적 약점이라고 해도 과언이 아니다. 또한 관련법률이나 시행령이 없어서 사실상 정부는 청원에 대해 답변하지 않거나, 심지어 청와대 국민청원제도를 운영하지 않을 수도 있다. 청와대 국민청원시스템은 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 중 하나의 항목인데 현재 문재인 정부가 청와대 국민청원시스템을 운영하고 있는데 추후 다른 정당이 집권할 시 새로운 정권이 청와대 국민청원제도를 계속 운영할 지 미지수다. 현재 문재인 정부가 청와대 국민청원시스템을 운영하고 청원에 대해 답변하는 것은 법률적인 의무가 아닌 도덕적 책임이라고 해도 과언이 아니다. 청와대 국민청원시스템의 벤치마크인, 미국 “위 더 피플” 전자청원제도는 비슷한 상황에 처해 있다. 왜냐하면 트럼프 행정부 출범부터 백악관은 미국 위 더 피플 청원시스템의 청원에 대해 답변을 거의 안 하기 때문이다.

또한 한국의 정치체제 때문에 사실상 청와대 국민청원시스템은 입법적 영향력

을 발휘할 수 없다. 한국은 삼권분립을 기초로 한 대통령제국가이다. 따라서 청와대는 한국 입법기관인 대한민국 국회와 사법기관인 대한민국 법원에 미치는 영향력이 크지 않다.

이에 청와대는 국민청원제도의 청원으로 인해 새로운 입법의 근거를 유도하는 등의 해결책을 마련했다. 일명 “윤창호법”으로 불리는 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 및 도로교통법 개정안을 예를 들 수 있다(의안정보시스템, 2018b). “윤창호법”은 2018년 9월 부산에서 고(故) 윤창호씨가 음주운전자가 몰던 차에 치여 뇌사상태에 빠진 뒤 11월 숨을 거둔데서 비롯되었다(머니투데이, 2019)²⁵. 사건발생 후, 윤창호씨의 친구는 청와대 국민청원플랫폼에 음주운전 사고에 대한 양형 기준을 높이라고 요구한 청원을 올렸다(대한민국 청와대, 2018c). 사회적 주목을 많은 받은 해당 청원은 10월 2일부터 단 5일 만에 동의 수 20만을 초과했다. 문재인 대통령은 이러한 국민적 공감에 화답하고자 10월 10일 수석보좌관회의에서 이 음주운전 처벌 강화 청원에 응답했다. 문재인 대통령은 “음주운전 사고는 실수가 아니라 살인행위가 되기도 하고, 다른 사람의 삶을 완전히 무너뜨리는 행위가 되기도 한다”며 “초범이라 할지라도 처벌을 강화하고, 사후 교육시간을 늘리는 등 재범 방지를 위한 대책을 더욱 강화해 주기 바란다”고 당부했다. 그리고 10월 21일 박상기 법무부 장관은 청원에 대해 답변했을 때 ‘음주운전은 살인행위’라는 사회적 인식이 확산될 필요가 있다고 보고, 그에 따라 처벌도 강화해야 한다”며 “상습 음주운전이나 음주운전 교통사고로 사망하거나

²⁵ 머니투데이. 2019. *오늘(25일)부터 시행된 '윤창호법'이란?* [Online]. Available: <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019062508551998376> [Accessed 30 April 2020].

중상을 입히는 경우 원칙적으로 구속 수사하고, 양형 기준 내 최고형을 구형하는 방향으로 하도록 했다”고 밝혔다(대한민국 청와대, 2018c). 11월 19일 대법원 양형위원회와 형사정책연구원이 진행한 학술대회에서 참가자들은 “상습 음주운전에 대해서는 양형기준의 검토가 필요”하고 “음주운전자에 대한 별도의 벌금과 양형기준이 마련되어 엄하게 처벌해야 한다”고 지적했다. 결국 11월 29일 음주운전 처벌강화법은 특가법이 국회 본회의를 통과하고 음주운전으로 사람을 사망하게 한 경우, 1년 이상의 유기징역에서 무기징역 또는 3년 이상의 징역으로 상향 조정되었다(연합뉴스, 2018c)²⁶. 청와대는 해당 청원을 평가하며 음주운전 처벌에 대한 대법원의 [...] 논의, 40여만 명의 국민들이 참여한 국민청원의 영향이라고 밝혔다(대한민국 청와대, 2018c).

또 다른 사례는 “김성수법”이다. 일명 “김성수법”은 현행법에서 음주나 약물
에 취한 상태 등 심신미약 상태에서 저지른 행위에 형을 “감경한다”는 의무 조항이 “감경할 수 있다”로 바뀌게 되는 내용의 형법 개정안이다. 2018년 10월, 김성수는 PC방에서 불친절하다는 이유로 아르바이트생을 살해했다(연합뉴스, 2018b)²⁷. 하지만 김성수는 경찰에 우울증 진단서를 제출했다. 당시 법률에 심신미약을 이유로 가벼운 처벌을 받을 수도 있다는 조항이 있었기 이러한 법률적 허점을 기 위해 사건 발생 3일 후, 청와대 국민청원플랫폼에서 '심신미약을 이유로 가벼운 처벌을 받아서는 안 된다'는 취지의 청원이 올라왔다(연합뉴스,

²⁶ 연합뉴스. 2018c. '음주운전 치사' 최고 무기징역... '윤창호법' 국회 통과(종합) [Online]. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181129124051001> [Accessed 30 April 2020].

²⁷ 연합뉴스. 2018b. "불친절해서" PC방서 손님이 아르바이트생 흉기 살해 [Online]. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181014038400004> [Accessed 1 May 2020].

2018a)²⁸. 해당 청원은 119만 2049명이 동의해 역대 최대 동의 청원을 기록했다(대한민국 청와대, 2018a). 이 사건과 청원은 국민적 주목을 받았기 때문에 국회는 청와대가 이 청원에 대해 답변하기에 앞서 국민들의 뜻에 답하였다. 국회는 11월 28일 형법 일부개정법률안을 통과시켰다. 이는 심신미약자에 대한 필요적 감경규정을 임의적 감경규정으로 개정하여 「형법」상 책임원칙을 부정하지 않으면서, 감형 여부는 법관의 재량과 사건의 경중 등에 따라 유연하게 적용할 수 있도록 하려는 것이다(의안정보시스템, 2018a).

이러한 예를 두가지 들 수가 있다. 그리고 일부 청원에 해당 청원 관련 부분적 해결책을 제시하거나 향후 제도적 개선방안 추진을 할 것이라고 답변했다. 반면, 청와대는 현 시점에서 실행/해결이 어렵거나 행정부의 권한이 아니라고 답변하는 경우가 적지 않다. 청와대가 입법기관과 사법기관의 업무에 대해 과도하게 간섭할 경우 사회에서, 특히 야당으로부터 비판을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 국민청원에서 요구한 것이 청와대의 권한이 아닐 경우 사실상 필요한 조치는 취해지기가 어렵다. 예를 들어, 2018년 2월에 청와대 국민청원시스템은 정형식 판사에 대한 판결과 그 동안 판결에 대한 특별 감사 청원을 접수했다. 해당 청원은 이재용 삼성전자 부회장에게 집행유예를 선고한 항소심 판결과 관련, 재판장인 정형식 판사에 대해 특별감사를 진행해달라는 청원이다(대한민국 청와대, 2018e). 해당 청원은 시작된지 3일 만에 답변 기준선을 넘기고, 총 23만 여명이 참여했다. 그런데 23만 국민들의 동의에도 불구하고 당시 정혜승 청와대 뉴미디어비서관은 헌법상 권력분립원리에 의해 사법권을 국가권력으로부터 분리

²⁸ 연합뉴스. 2018a. *강서PC방 살인 피의자 오늘부터 정신감정* [Online]. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181021039500355?input=1195m> [Accessed 1 May 2020].

된 독자적인 국가권력으로 보고 헌법 제103조는 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”고 규정된다고 답변했다. 결론적으로 삼권분립에 따라 현직 법관의 인사와 징계에 관련된 문제는 청와대가 관여할 수 없으며, 관여해서도 안된다고 밝혔다. 이러한 답변을 통해서 청와대 국민청원시스템의 한계를 잘 이해할 수 있다. 이는 청와대 국민청원시스템의 제한적 요소이다. 그러나 다른 시각으로 보면 청와대가 청원을 처리하기 위해 권력적 제한을 무시하고 입법부나 사법부에 간섭하기 보다 삼권분립의 민주적, 헌법적인 원칙을 지키고 권한 이외의 청원을 처리 거부하는 것이 더 바람직하고 생각된다.

한편 청와대 국민청원시스템은 실제 법률의 제정, 개정, 폐지에 대한 효과가 현재 볼 수 있는 것처럼 미미함에도 불구하고 사회적 여론에 미치는 영향이 상대적으로 더 크다. 고민정 전 청와대 대변인은 과거 한 라디오 방송(노컷뉴스, 2018)²⁹에서 “어떠한 사안이 들어왔을 때 그냥 단순히 청원에 모여져 있는 사람의 숫자로만 판명이 되는 게 아니라 그것을 바라보는 언론들이 얼마만큼 또 기사를 쓰고 그러면서 함께 이 사회적 이슈로 만들어왔던 것 같습니다”라고 했다. 청와대 국민청원에서 특정 청원이 많은 동의를 기록할 때마다 매체들은 청와대 국민청원시스템에서 취재한다. 예를 들어 최근의 사례, 즉, n번방 사건에 관한 청원에 대해 한국매체들은 광범위적으로 보도하고 관련 청원의 보도로 인해 사회에 알려졌다. 또한 실제 법률에 대한 미치는 영향이 미미함에도 불구하고 정부, 정치인, 매체 등 청와대 국민청원시스템을 통해서 특정기간 한국사회의 여론

²⁹ 노컷뉴스. 2018. 靑 고민정, 김선 “베스트 국민청원? 김성수법·윤창호법” [Online]. Available: <https://www.nocutnews.co.kr/news/5078653> [Accessed 2 May 2020].

을 파악할 수도 있다. 또한 국민들은 청와대 국민청원시스템을 통해서 정치, 사회, 경제 상황에 대한 의견을 정부, 매체, 사회에 대해 피력할 수 있다. 2019년 4월 자유한국당³⁰과 더불어민주당³¹ 정당 해산을 청구한 청원(대한민국 청와대, 2019a, 대한민국 청와대, 2019b)이 2건이 있었다. 당시 한국 정치권에서 극에 달한 여야의 패스트트랙 관련 대치와 폭력사태를 국회에서 보였기 때문에 양당의 지지자들은 청와대 국민청원시스템에서 상대방 정당의 해산 청원을 올렸다. 당시 국내 매체는 이 두건의 청원, 특히 자유한국당 해산 청원에 대하여 크게 다루었다. 한국 뉴스기사DB “빅카이즈”에서 “자유한국당 해산 청원”을 검색하면 2019년 4월 22일부터 5월 22일까지, 즉, “자유한국당 정당해산 청원” 시작날부터 마감날까지, 한 달 동안, 한국의 각 매체는 자유한국당 해산 청원에 대한 뉴스 기사를 742건 작성했다. 매일 평균 25건의 수치다. 청원내용에 의하면 이러한 청원의 목적은 정부에 자유한국당의 폭거를 철저히 조사, 기록하여 정당해산을 청구하고자 함이었다. 그리고 이 청원 7일 후, 이와 비슷한 “더불어 민주당 정당해산청구”청원이 청와대 국민청원플랫폼에 올라왔다. “빅카이즈”를 통해 동의를 접수한 30일 동안 이 청원에 대한 뉴스 기사가 405건을 기록했다. 결국 자유한국당 해산 청원은 당시 최다 기록인 1,831,900개 동의를 얻었다. 더불어민주당 해산 청원은 337,964개의 동의를 기록했다. 결국 청와대는 2개 청원에 다음과 같이 답변(대한민국 청와대, 2019a, 대한민국 청와대, 2019b)하며 “우선 정당 해산 청원에 짧은 시간에 이렇게 많은 국민이 참여했다는 것을 보면, 우리

³⁰ 대한민국 청와대. 2019b. *자유 한국당 정당해산 청원* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/579682> [Accessed 31 March 2020].

³¹ 대한민국 청와대. 2019a. *더불어 민주당 정당해산청구!!* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/579779> [Accessed 31 March 2020].

정당과 의회정치에 대한 국민의 준엄한 평가가 내려졌다 해도 과언이 아닙니다”며 “183만과 33만이라는 숫자에서 주권자인 국민의 답답한 심정을 읽을 수 있습니다”고 밝혔다. 그리고 청와대는 헌법을 해석, 정당 해산 제소권은 정부에 있다는 것을 명백히 했다. 결론적으로 청와대는 “정당해산 청구는 정부의 권한이기도 하지만, 주권자이신 국민의 몫으로 돌려드리는 것이 바람직하다고 봅니다”고 밝혔다. 결과적으로 봤을 때 이 2건의 청원은 최초의 목적을 달성하지 못했다. 그런데 두 정당이 해산되지 않았음에도 불구하고 다음과 같은 정치적, 사회적 의미가 있다. 국민들은 청원을 통해 청와대의 권력을 인정했는데 만약 국민들이 이러한 권력을 인정하지 않는다면 청원하거나 청원에 동의할 필요가 없다. 따라서 국민들이 청원을 작성하거나 동의하는 것은 청와대의 합법성과 정당성을 인정한다는 뜻이다. 한편 청와대는 청원에 대해 답변을 통해 권력을 발휘한다. 이러한 과정을 통해서 국민과 정부의 관계가 더 가까워질 수 있다. 또한 국민들은 청원하거나 동의를 포함으로써 정치에 참여할 수 있다. 두 정당의 지지자들, 또한 특정 정당의 반대자들은 청원에 대한 동의를 통해 자신의 정치적 성향과 입장을 표했다. 또한 인터넷에서 두 청원의 하이퍼링크가 광범위적으로 전파되었다. 이러한 사례를 보면 일부 청원인과 청원동의인들은 정부가 적대 정당을 해산하는 대신 청와대 국민청원제도를 통해서 자신의 정치적 입장을 표하기를 원한다.

최근의 n번방사건에서 국민들은 청와대 국민청원을 통해서 정부의 정책과 처리 방침에 대한 요구나 불만을 표한다(대한민국 청와대, 2020d). 청와대 홈페이지에서 “n번방”을 검색하면 약 150여건의 국민청원 및 제안을 찾을 수 있다. 본 논문이 작성되는 중 청와대가 이미 답변한 청원은 5건이며 청원들은 함께

답변되었다.³² n번방 관련 청원은 사회적 주목을 받았을 뿐 아니라 용의자 신상 공개 및 포토라인 세우기를 요구한 청원(대한민국 청와대, 2020d)은 270만건의 동의 수를 얻어 종전의 기록을 경신했다. 또한 n번방 가입자 전원의 신상공개를 요구하는 청원(대한민국 청와대, 2020c)은 200만건의 동의를 얻었다. 그리고 이외 답변기준을 충족한 청원은 약 35만~65만건의 동의를 얻었다. 국민뿐만 아니라 매체는 n번방 사건에 관한 국민청원에 주목했다. 빅카이즈의 통계자료에 의하면 3월 10일부터 3월 24일까지, 즉, 이미 정부가 답변된 5건 청원 중, 가장 먼저 공개된 “텔레그램 아동. 청소년 성노예 사건 철저한 수사 및 처벌 촉구합니다!”라는 청원(대한민국 청와대, 2020e)의 시작부터 답변까지, 약 일주 내, “n번방 청원”에 대한 뉴스가 589건 올라왔다. 그리고 동의 건수 기록 경신한 “텔레그램 n번방 용의자 신상공개 및 포토라인 세워주세요”라는 청원의 제목을 직접 빅카이즈에서 검색하면 18일 청원시작부터 정부 답변까지 해당 청원에 관한 뉴스를 252건 찾을 수 있다. 3월 24일, 민갑룡 경찰청장과 이정옥 여성가족부 장관이 n번방 운영자 및 가입자 신상공개 등의 청원 5건에 답변하면서 n번방 사건에 대한 대책을 발표했다. 민갑룡 경찰청장은 경찰이 이번 n번방 수사를 계기로 디지털 성범죄에 대해 체계적이고 종합적으로 대응하기 위해 사이버안전국

³² 대한민국 청와대. 2020a. *N번방 담당관사 오덕식을 판사자리에 반대, 자격박탈을 청원합니다*. [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/587323> [Accessed 22 May 2020], 대한민국 청와대. 2020b. *가해자 n번방박사, n번방회원 모두 처벌해주세요* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586885> [Accessed 23 July 2020], 대한민국 청와대. 2020c. *텔레그램 n번방 가입자 전원의 신상공개를 원합니다* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586880> [Accessed 23 April 2020], 대한민국 청와대. 2020d. *텔레그램 n번방 용의자 신상공개 및 포토라인 세워주세요* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586819> [Accessed 31 March 2020], 대한민국 청와대. 2020e. *텔레그램 아동. 청소년 성노예 사건 철저한 수사 및 처벌 촉구합니다!* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586522> [Accessed 23 April 2020].

장을 본부장으로 하는 「디지털 성범죄 특별수사본부」를 즉시 설치하여 운영하겠다고 밝혔으며 더 이상 해외 서버 등을 이유로 수사가 어렵다는 말이 나오지 않도록 외국 수사기관과 글로벌 IT기업과의 국제공조도 한층 강화하겠다고 했다. 그리고 이정옥 장관은 여성가족부가 범부처 협의를 통해서 “제2차 디지털 성범죄 종합대책”을 조속히 수립하겠다고 발표했다. 그 중, 가장 실질적인 대책은 2가지를 예로 들 수 있다. 첫째, 국민 법감정에 맞는 디지털 성범죄 양형기준을 마련하겠다는 것이며 둘째, 디지털 성범죄에 대한 법률 개정을 지원하겠다는 것이다.

동시에 국회도 n번방사건처럼 성착취 사건의 재발을 방지하기 위해 법률 개정을 시작했다. 3월 25일 송희경의원등 미래통합당 국회의원 12명은 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안을 제안했다(의안정보시스템, 2020d). 그들은 현행법상 아동·청소년이용음란물 범죄에 대한 형량을 일괄적으로 상향하고 아동·청소년대상 음란물을 구입하거나 소지한 자에 대해서도 형량을 강화했다고 밝혔다. 그 후, 다른 국회의원 또한 아동·청소년의 성보호에 관한 법률에 대해 일부개정법률안을 제안했다. 결국 국회 여성가족위원회는 5월 6일에 모든 제안을 종합했고 대안이 여성가족위원회에서 가결했다. 국회 본회는 5월 20일에 여성가족위원장이 제안한 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안을 원안가결했다(의안정보시스템, 2020f).

n번방 사건은 지속적으로 발전하여 n번방에 관한 담당관사 임명에 대한 청원이 청와대 국민청원제도에서 올라왔다(대한민국 청와대, 2020a). 청원 내용에 의하면 “오덕식이 최종범 사건의 판결과 피해자이신 고 구하라의 2차가해로 수많은 대중들에게

큰 화를 산 판사입니다” 하며 “그 후 수 많은 성 범죄자들을 어이없는 판단으로 벌금형과 집행유예정도로 너그러운 판결을 내려주었던 과거들도 밝혀져 더욱 더 화가 난 국민들이 더 크게 비판했던 판사”라고 했다. 그래서 청원인은 오덕식 판사를 해당 사건에서 배제하라고 했고 이 청원은 466,900건의 동의를 얻었다. 본 논문이 작성되는 중 해당 청원에 대해 청와대는 아직까지 답변이 없는데 유의미한 사실은 오덕식 판사본인이 n번방 운영자 사건 재판부를 “현저히 곤란한 사유”로 인해 바뀌달라고 직접 재배당을 요구했다는 것이다(KBS News, 2020)³³. 다른 보도에 의하면 여론의 반대에 부딪친 오 판사가 재판을 하기 어렵다며 재배당을 요구한 것이었다(JTBS 뉴스, 2020)³⁴. 보도에서 언급된 국민 여론은 상당부분 청와대 국민청원플랫폼을 통해 반영되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 사례를 통해 청와대나 정부가 모든 청원에 대해 답변하지 않음에도 불구하고 청와대 국민청원제도가 사회, 정치 이슈에 대해 영향을 미칠 수가 있다고 인식할 수 있다.

여기서는 청와대 국민청원플랫폼에서 위에서 언급했던 청원 활동을 통해 청와대 국민청원제도의 다양한 효과에 대해 더 살펴보겠다. 본 논문 방법론 부분에서 인용했던 Leston-Bandeira(2019)의 기준은 전자청원제도의 4가지 역할을 제시했다. 청원 활동에서 청와대 국민청원제도가 이 4가지 역할을 이행한 사례를 볼 수 있다. 먼저, 분명한 점은 청와대 국민청원제도는 국민과 정부의 연결 채널이 되고 있다는 사실이다. 특히 고(故) 윤창호 씨의 지인들이 음주운전 사고에 대한 양형 기준을 높이라고 요구한 청원의 사례에서 청와대 국민청원제도는 “불만 해소”의 역할을 수행했다. 그들은 또한 청원을 통해 당시

³³ KBS NEWS. 2020. 법원, 오덕식 판사가 맡았던 ‘n번방’ 사건 재판부 교체...“본인 요구” [Online]. Available: <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4413167> [Accessed 22 May 2020].

³⁴ JTBS 뉴스. 2020. 청원 40만명 돌파...n번방 사건 담당판사, 결국 교체 [Online]. Available: http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11942732 [Accessed 22 May 2020].

상습 음주운전에 대해서 양형기준이 지나치게 관대한 문제를 제시했다. 이러한 점에서 청와대 국민청원제도는 “경보 시스템” 효과 또한 지닌다. 즉, 국민들은 청와대 국민청원플랫폼에서 청원을 통해 정부에 현행 법률의 문제점을 보여준다. 그리고 정부는 청와대 국민청원플랫폼에서 답변을 통해서 국민과 소통할 수 있고, 국민들은 정부의 답변을 정부의 입장, 정책, 절차 등 다양한 정보를 알 수 있다.

청와대 국민청원플랫폼은 사회에서 주목을 많이 받는 관계로 특정 이해관계자는 청와대 국민청원플랫폼을 정치적 캠페인 도구로 활용한다. 이는 위에서 언급했던 정당 해산 청원과 문재인 대통령 탄핵 청원 등 청원 활동을 통해서 이해할 수 있다. 분명히 청와대는 탄핵을 의결할 권한이 없다 (헌법 제65조: “대통령 등 공무원이 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다”). 그럼에도 불구하고 국민들이 청와대 국민청원에서 탄핵 청원을 제출하고 동의한 이유는 대통령에 대한 불만을 표할 뿐만 아니라 정치적 동원을 한 것으로 추정할 수 있다. 정당 해산 청원도 마찬가지다. 한국에서 정당을 해산시키는 권력은 청와대가 아니고 헌법재판소가 가진다 (헌법 제8조 제4항: “정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때 정부는 헌법재판소에 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 결정에 따라 해산될 수 있다”). 그럼에도 불구하고, 자유한국당 정당 해산 청원과 문재인 대통령 탄핵 청원은 각각 180만과 147만건의 동의를 기록했다. 청와대 국민청원제도는 이러한 청원을 처리했을 때 법률이나 정책 개선을 촉진하는 제도 대신 여론수렴과 정치 캠페인의 장(場)이 되었다.

마지막으로 청와대 국민청원제도는 정책과제설정과 직, 간접적 법률 개정 효과가 있는 것으

로 추정할 수 있다. 즉, n번방 사례를 통해서 청와대 국민청원제도는 Leston-Bandeira(2019)가 제시한 전자청원제도의 정책적 역할을 한다는 것을 인식할 수 있다. 이에 대한 근거로 이정옥 여성가족부 장관은 n번방 사건에 관한 청원에 답변했을 때 디지털 성범죄 양형기준을 마련하며 디지털 성범죄에 대한 법률 개정을 지원하겠다고 답변했는데 결국 국회는 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안을 가결했다. 물론 국회가 아동·청소년의 성보호에 관한 법률에 대한 개정하게 된 본질적 원인이 무엇인지 알기 어렵지만 청와대 국민청원플랫폼에서 기록된 271만건 동의 또한 과소평가되어서는 안된다. 위에서 언급했던 “윤창호법”과 “김성수법” 역시 마찬가지다. 즉, 여러가지 사례를 통해서 청와대 국민청원제도는 사실상 일정량의 법률 개정 영향력이 있는 것을 추론할 수 있다. 그러나 청와대 국민청원제도의 법률적 영향력의 수량화는 매우 어려운 작업이다. 그 이유는 청원제도의 법률적 영향력에 대한 평가기준을 수립하기가 매우 어렵기 때문이다. 쉽게 말해서, 국회는 아동·청소년의 성보호에 관한 법률을 개정할 때 청와대 국민청원에서 기록된 271만건 동의는 어느 정도의 영향력을 끼쳤는지 알 수 없기 때문에 이러한 과제에 대해 연구하기가 어렵다. 따라서 우리는 청와대 국민청원제도가 어느 정도까지 직, 간접적인 법률적 영향력이 있다는 것을 추론하는데 만족할 수밖에 없다.

III. 청와대 국민청원제도의 대내적 비교

1. 국민신문고

청와대 국민청원 플랫폼이 2017년에 설치되기 전 전자 국민 민원과 제안 접수 시스템인 국민신문고가 이미 존재했다. 홈페이지에 따르면 국민신문고는 “정부에 대한 민원·제안·참여, 부패·공익신고, 행정심판 등을 인터넷으로 간편하게 신청하고 처리하는 범정부 대표 온라인 소통 창구로, 모든 행정기관(중앙·지자체·교육청·해외공관), 사법부, 주요 공공기관과 연결되어 원-스톱 서비스를 제공한다”(국민권익위원회, 2020c). 국민들은 국민신문고를 통해서 각 중앙행정기관, 지방자치단체, 주요공공기관, 해외공관, 시도교육청, 사법부 등 기관에 대한 민원, 국민제안을 제출하고 예산낭비에 대한 신고가 가능하다. 또한 국민신문고시스템에 속한 국민생각함시스템에서 국민, 공공기관, 재능기부자, 전문가 등 사회의 각 이해관계자들이 일상에서 마주하는 여러가지 공공의제에 대해 서로 생각을 공유하고 발전시켜 정부정책으로 발전시킬 수 있다(국민권익위원회, 2020b). 국민신문고 홈페이지에 의하면 국민신문고를 이용하는 것은 여러가지 장점이 있다. 예를 들어, 국민신문고에 제출되는 것은 적절한 기관으로 직접 전달된다. 답변에 대해 불만족한 경우, 국민신문고시스템 사용자는 추가 답변을 요구할 수 있다. 또한, 국민신문고에서 한국어뿐만 아니라 다른 언어로 민원을 신청할 수 있다.

국민신문고시스템의 관련법령과 운영규칙은 홈페이지에서 상세하게 설명되어 있으며,(국민권익위원회, 2020a) 민원의 신청과 접수, 처리기간과 방법, 처리결과 등의 통지 등 모든 것에 대한 구체적인 규정이 있다.

국민신문고시스템에서 민원과 제안을 작성하려면 우선 회원로그인/가입 후 로그인해야 한다. 회원가입할 때 청와대 국민청원시스템과 달리 본인 인증을 해야 한다. 사용자들은 아이핀 인증, 공인인증서 인증, 휴대전화 인증을 선택할 수 있다. 그리고 외국인 회원의 경우, 외국인 등록번호로 본인 인증절차를 거쳐야 한다. 비회원의 경우, 사용자는 그냥 본인인증 통과 후에 민원, 제안을 제출할 수 있다. 또한 국민신문고시스템은 페이스북, 카카오톡, 네이버, 구글 4가지 SNS 계정을 통해서 간편 로그인을 할 수 있는데 SNS 간편 로그인 이용 시 신청 및 쓰기에 대한 제한이 있다.

국민신문고에서 민원이나 국민제안을 작성하는 것은 어렵지 않다. 왜냐하면 각 단계에 상세한 설명이 있기 때문이다. 또한 국민신문고에서 다른 사용자들이 제출한 민원과 국민제안을 열람할 수 있다. 이를 통해서 사용자들은 민원과 국민제안을 작성하기 전 다른 사용자들이 이미 제출한 민원, 국민제안과 상관 정부기관의 답변원문을 참고할 수 있다.

위에서 언급한 바와 같이 국민신문고시스템은 법적근거가 마련되었다. 그렇기 때문에 국민들이 국민신문고에서 제출한 민원과 국민제안에 대하여 정부기관은 접수 후 처리와 답변의 시간과 방법에 관련해 엄격한 규정이 있다. 즉, 사용자들이 민원이나 국민제안을 제출하면, 정부기관은 일정 시간 내 답변을 해야 한다. 또한 답변이 불만족스러운 경우, 국민신문고시스템 사용자는 추가 답변을 요구할 수 있다.

현존하는 인터넷 민원 플랫폼“국민신문고”에 관한 통계자료를 보면 운영상황에 대해 한결 수월하게 이해할 수 있는데 국민신문고가 나쁘지 않는 제도임을

알 수 있다. 우선 연도별 국민신문고 민원접수건수가 2010년부터 2019년까지 계속 증가했다. 2010년에 20만 건이 접수되기 시작하여 2015년에 100만 건을 돌파했다. 그리고 2018년에 274만건을 접수하고 2019년에 459만건에 이르렀다. 또한 통계자료를 보면 과거 10년간 시민들은 다른 방법보다 국민신문고를 민원 제출의 수단으로 선호했다. 자료에 의하면 2010년부터 2013년까지 각 정부 부처(部處) 홈페이지에서 접수된 민원 건수가 국민신문고 플랫폼보다 많았는데 이러한 추세는 2014년부터 바뀌었다. 다시 말하자면 2014년부터 현재까지 시민들은 각 정부 부처 홈페이지에서 직접 민원을 제출하는 것보다 국민신문고를 이용하는 것을 더 선호했다.

표 6 국민신문고 민원 통계자료 (출처: 국민권익위원회 신문고 운영현황) (국민권익위원회, 2020) (2019년 12월 31일 기준, 단위: 건)³⁵

연도	총 민원 접수건수	국민신문고	부처 홈페이지	지자체 등 이송이첩	서신민원
2010	797,911	209,402	430,413	52,299	24,797
2011	1,068,893	360,225	621,838	66,628	20,202
2012	1,242,946	477,920	671,839	77,302	15,885
2013	1,514,358	659,115	733,384	90,215	30,303
2014	1,689,897	795,736	750,893	110,874	32,394

<표: 계속>

³⁵ 국민권익위원회 2020e. 국민신문고 통계자료(2019.4분기). 서울: 국민권익위원회.

<표 6>

2015	1,902,903	1,087,567	674,222	111,657	29,457
2016	2,305,601	1,359,614	802,116	114,908	28,963
2017	3,101,601	1,949,387	1,031,012	89,369	31,833
2018	4,735,392	2,742,615	1,864,975	93,608	34,194
2019	7,995,116	4,599,017	3,234,517	127,608	33,974

통계자료에 의하면 2010년부터 2019년까지 제출된 국민제안 건수가 매년 평균 10.6만 건으로 나타났고 그 중 정부기관은 매년 약 8.3만 건을 제안으로 접수하고 심사했다. 그 8.3만 건의 제안 중, 평균적으로 매년 4000건이 채택되고 중 최종적으로 연 900건이 실행되었다.

표 7 국민신문고 국민제안 통계자료 (출처: 국민권익위원회 신문고 운영현황) (국민권익위원회, 2020) (2019년 12월 31일 기준, 단위: 건)³⁶

연도	총 접수 (신청)	심사 (제안)	심사률	채택	채택율	실시
2010	124,229	76,651	62%	3,639	5%	483
2011	115,280	92,236	80%	2,669	3%	436
2012	107,823	85,033	79%	2,785	3%	530
2013	113,242	101,771	90%	3,211	3%	513
2014	118,446	106,235	90%	3,820	4%	666

<표: 계속>

³⁶ Ibid.

<표 7>

2015	103,408	90,377	87%	3,996	4%	798
2016	88,730	73,270	83%	4,256	6%	942
2017	81,696	63,182	77%	5,630	9%	2,675
2018	102,871	74,632	73%	5,722	8%	1,111
2019	105,768	67,548	64%	3,770	6%	974

또한 국민신문고 플랫폼에서 외국어 민원 역시 제출할 수 있다. 청와대 국민청원 제도에도 외국인과 외국어 청원에 대한 제한이 없는데 제출되는 청원은 한국어 청원이 압도적으로 많다. 국민신문고 민원에 관한 통계자료를 보면 국민신문고에서 제출된 민원은 한국어 민원뿐만 아니라 영어, 중국어, 일본어, 몽골어, 베트남어, 인도네시아어, 우즈베크어, 방글라데시어, 태국어, 스리랑카어, 네팔어, 캄보디아어, 미얀마어, 러시아어 민원이 있다.³⁷ 물론 외국어 민원은 국민신문고 플랫폼이 매년 접수하는 모든 민원 중 아주 작은 부분을 차지한다. 통계자료에 의하면 2019년에 국민신문고가 접수한 외국어 민원은 6300건 이상이었으며 그 중, 영어 민원은 6000건 이상이었다(국민권익위원회, 2020d).

국민권익위원회의 통계자료에 의하면 한국 국민들이 국민신문고 민원 및 제안 전자처리시스템에 대한 인지도는 10년 전부터 지속적으로 올라가고 있다. 국민신문고에 대한 인지도, 과거 10년 국민신문고에서 접수된 민원, 국민제안 건수를 함께 분석하면 국민신문고에 대한 인지도가 더 높을수록 국민들은 국민신문

³⁷ Ibid.

고를 더 많이 이용했다. 또한 만족도의 경우 이용자들은 국민신문고의 서비스에 상대적으로 만족한다고 인정했다. 만족도 조사는 민원과 국민제안 처리 후 진행하고 매년 국민권익위원회에서는 국민신문고 시스템 이용자의 만족 수준을 파악하고 개선의견을 수렴하기 위해 진행한다. 과거 10년동안 국민신문고의 이용자 만족도는 대부분 75점 이상으로 나타났다.

표 8 국민신문고 인지도 및 만족도 (출처: 국민권익위원회 신문고 운영현황) (국민권익위원회, 2020) (2019년 12월 31일 기준)³⁸

연도	인지도	이용자 만족도 (점)
2010	52.7%	77.2
2011	58.9%	78.7
2012	59.6%	68.9
2013	60.8%	75.9
2014	62.7%	77.4
2015	64.3%	76.4
2016	65.2%	77.4
2017	67.1%	77.8
2018	77.9%	73.9
2019	81.2%	76.7

국민신문고는 청원제도가 아닌 민원/국민제안제도라서 두 제도를 직접적으로

³⁸ 국민권익위원회 2020d. 국민신문고 인지도 및 만족도(2019년).

비교하면 적절하지 않으나 비교할 수 있는 것이 한 가지 있다. 이는 두개 제도의 법률, 제도적 영향력이다.

국민신문고에서 이용자들이 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원을 제출할 수 있다. 그렇기 때문에 국민신문고가 어느 정도의 법률, 제도적 영향력이 있다. 그러나 국민신문고는 청와대 국민청원보다 오랫동안 운영되는 민원/국민제안제도라서 논리적으로 봤을 때 민원/국민제안에 따라 법률, 제도적 개정 사례가 청와대 국민청원제도보다 더 많다. 하지만 통계를 내리는 것은 다른 문제이다. 왜냐하면 2010년부터 2019년까지 국민신문고에 제출된 민원이 천만 건 이상이기 때문이다. 또한 민원뿐 아니라 이용자들이 국민신문고에서 국민제안도 제출할 수 있기 때문에 전체적으로 과거 10년동안 국민신문고에서 접수된 민원과 제안 건수가 매우 많았다. 따라서 모든 민원과 제안의 법률, 제도적 개정 효과를 하나하나씩 평가하는 것은 비현실적이다. 청와대 국민청원제도와 국민신문고를 최대한 공평하게 비교하기 위해 법률, 제도 개정의 양 대신 질적 측면을 비교하기로 한다.

국민권익위원회는 국민신문고의 운영 기관으로서 2009년 초부터 국민신문고의 운영 현황을 기록하기 위해 주간동향 보고서를 발표한다. 국민권익위원회 홈페이지에서 2018년 1월부터 발표된 주간보고서를 열람할 수 있다(국민권익위원회, 2020g). 또한 주간 보고서뿐 아니라 국민권익위원회는 연간 보고서를 발표한다. 그리고 2019년 1월에 국민권익위원회는 제500호 보고서를 계기로 2018년 연도동향 대신 지난 10년간의 운영 동향을 결산했다. 국민권익위원회는 “국민의 소리” 10년의 발자취”라는 국민신문고 10년 보고서에서 민원 빅데이터 통

계자료를 통해서 지난 10년간의 운영 상황을 분석했을 뿐 아니라 과거 국민불편 개선의 우수사례도 제시했다.

본 논문은 제500호 국민신문고 10년 보고서(국민권익위원회, 2019)와 제549호 보고서 국민신문고 2019년 보고서(국민권익위원회, 2020f)에 게재된 국민불편 개선 우수사례를 분석해서 국민신문고의 법률, 제도적 영향력을 살펴보겠다.

사실 각 우수사례를 보면 모든 개선은 매우 혁신적이거나 큰 개선이라고 하기엔 어려움이 있다. 예를 들어 경찰청은 국민신문고에서 접수된 의견을 토대로 2016년에 시각장애인용 음향신호기에 고장신고 안내 전화번호를 점자로 표기하도록 개선했다(국민권익위원회, 2019, pp. 17). 또한 법무부는 국민신문고에서 제출된 의견인 “출입국관리시스템”을 개편하여 “민원24”에서 출입국사실증명서 발급이 가능하도록 개선했다(국민권익위원회, 2019, pp. 18). 위에서 언급한 2가지 사례는 상당한 법률적, 제도적 개혁이 아니다. 그러나 과거에는 국민신문고의 민원과 국민청원으로 인한 법률적, 제도적 개혁도 있었다. 예를 들어, 2013년 보건복지부는 국민신문고에서 접수된 의견을 청취, 공중위생관리법 시행령을 개정했으며 미용사 자격증이 없어도 네일아트업 종사가 가능하도록 업종 신설을 포함한 관련 법령을 개정하고 국가기술자격시험에 네일 미용사를 위한 시험을 신설했다(국민권익위원회, 2019, pp. 14). 또한 정부기관뿐만 아니라 지자체 역시 국민신문고를 통해 정책, 제도를 개선했다. 한 예로 2019년 부산 진구는 국민신문고에서 제출된 부산시민공원 내 전동휠체어 충전기를 설치하는 의견을 접수, 부산 시민공원 및 노약자 시설 등에 장애인 전동보장구 충전기를 설치했다(국민권익위원회, 2020f, pp. 12). 마지막으로 국민신문고의 이용자들은 정부, 지자체

에 대해 민원과 국민제안을 제출할 수 있을 뿐 아니라 공기업에 의견을 보낼 수 있다. 예를 들어, 2018년에 한국도로공사는 국민신문고에서 제출된 의견에 응답하여 고속도로 휴게소에서 보행약자 편의시설을 개선했고 장애인 편의시설 관리 강화를 위해 “휴게시설 업무기준”을 개정, 보행약자 편의시설 관리기준을 마련했다(국민권익위원회, 2019, pp. 21).

위에서 제시한 사례를 보면 국민신문고의 특성을 볼 수 있다. 먼저, 이용자들은 정부기관뿐 아니라 지자체와 공기업에 의견을 제출할 수 있다. 특히 청와대 국민청원제도 홈페이지에 의하면 지방자치단체 고유 업무에 해당하는 내용 등 중앙 정부의 역할과 책임 범위를 벗어난 경우 답변이 어려울 수 있다는 것을 명시적으로 제시한다. 반면, 국민신문고는 이러한 제한이 존재하지 않는다. 또한 국민신문고제도의 간결한 절차는 청와대 국민청원제도와 비교했을 때 확연한 장점이 있다. 예를 들자면 국민신문고의 민원/국민제안 제출과 심사과정에서 청와대 국민청원제도와 달리 동의인을 모집하는 단계가 없다. 즉, 국민신문고에서 특정 법률적, 제도적 개선을 추진하기 위해 이용자는 혼자 민원/국민제안을 제출하면 된다. 반면, 청와대 국민청원제도에서는 정부가 청원을 심사하기 전 30일 내 20만건의 동의를 받아야 된다. 따라서 청와대 국민청원제도에서 심사될 청원은 필연적으로 사회적 공공성과 중요성이 있는 청원이다. 문제는 국민의 불편은 모두 큰 공공성을 가지지 않는다. 예를 들자면 위에서 언급했던 네일아트업 자격 면허 사례와 출입국사실증명서 온라인 발급 사례 등이다. 만약 청와대 국민청원에서 이러한 청원이 제출된다면 30일내 20만개 동의를 받는 것을 불가능할 것이다. 또한 본문 기존문헌부분에서 인용했던 임석진(2019)의 논문에 의하면 청원 분류의 측면으로 봤을 때 “정치개혁” 분야 청원의 비중이 크다고 했다. 반

면, 국민권익위원회가 제시한 국민불편 개선 우수사례를 보면 대부분의 우수사례는 “정치개혁”이라는 사회적으로 큰 이슈가 아니고 국민들이 일상생활의 불편에 관해 개선하기 위한 민원을 제기함으로써 개선을 촉진한 것이다. 이러한 국민신문고와 청와대 국민청원제도의 차이점이 발견되는 이유는 각 제도의 절차와 특징의 차이가 있기 때문이다.

국민신문고는 청와대 국민청원제도에 비해 또 다른 장점이 있는데 이는 “민원 확산 조기경보”제라는 민원예보 시스템이다. 국민권익위원회에 의하면 민원확산 조기경보제는 권익위가 집단 피해나 갈등 민원의 확산 조짐이 있을 때 관련 민원 양상을 해당 기관에 분석·제공해 정부 차원의 조기 대응책을 마련하도록 하기 위한 시스템이다(국민권익위원회, 2014). 즉, 국민신문고는 피동적으로 민원을 접수, 심사하면서 주도적으로 민원 추세를 분석해서 특정 이슈에 관한 민원에 우선적으로 대비한다. 이 시스템의 첫 사례는 국민권익위원회가 2013년 12월부터 중고거래 사이트 판매 사기와 불법거래 신고 민원 거수가 증가하기 시작해서 인터넷 불법거래 및 사기피해에 대해“주의”경보를 발령한 사례이다. 이로 인해 경찰청은 “사이버범죄 신고시스템”과 사이버범죄 예방정보 알리미“넷두루미”를 도입했다. 덕분에 2014년 초부터 중고거래 사이트 판매사기에 관한 민원 증가 추세가 진정되었고 4월부터 감소했다(국민권익위원회, 2019, pp. 23). 다른 사례는 2017년 초 시중에 판매되는 생리대에 대한 부작용 사례가 발생하여 시판 생리대에 대한 제품 전수 조사, 처벌, 검사자료 공개요구 등 민원이 발생했다. 이러한 상황을 인식해서 식품의약품안전처는 2017년 9월부터 생리대 실험조사 자료 공개와 1, 2차 조사결과를 발표했다. 또한 국민신문고는 8월 3주차에 민원예보 발령 후, 시판 생리대에 관한 민원 건수가 4주차부터 감소되었다(국민권익

위원회, 2019, pp. 27). 한편 청와대 국민청원제도에서 접수한 청원을 국민권익위원회처럼 분석하는 시스템의 존재함에도 불구하고 국민권익위원회처럼 경보를 공개적으로 발표하지 않는다.

그러나 Leston-Bandeira의 전자청원제도 역할 프레임워크로 국민신문고를 모니터링과 분석하면 국민신문고가 일부 전자청원제도의 역할을 이행하고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 특히 “불만 해소”, “교육”, “국민과 접속”, ““경보 시스템” 효과”와 “정책 검토, 개선, 영향, 변경”의 역할을 국민신문고는 분명히 지니고 있다. 예를 들어, 국민들은 국민신문고에서 법령에 관하여 설명이나 해석을 요구하거나 제도·절차 등 법령 외에 특정 사항에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원을 제출할 수 있다. 국민신문고는 이런 질의민원의 답변을 통해서 “교육”의 역할을 충분히 이행한다. 또한 정부는 국민신문고에서 국민과 소통할 수 있다. 또한 국민신문고에서 제출된 민원과 국민제안은 어느 정도의 법률적, 제도적 개선 영향력을 가진다. 위에서 언급한 것처럼 국민신문고제도 절차와 제도상의 특성 덕분에 청와대 국민청원보다 국민들이 생활 속에서 직면하는 불만, 불편함, 이슈에 더 잘 대응할 수 있다. 그러나 국민신문고의 가장 중요한 역할은 역시 ““경보 시스템” 효과”와 “정책 검토, 개선, 영향, 변경”의 역할이다. 위에서 소개했던 민원확산 조기경보제는 사실상 국민신문고의 경보 시스템이다. 국민권익위원회와 타 정부기관은 민원의 면밀한 분석을 통해서 국민의 불만이 분출하기 전에 최대한 대비하고 대응한다. 위에서 언급했던 사례를 보면 이 조기경보제가 어느 정도는 효과적인 것으로 인정할 수 있다.

마지막으로 국민신문고는 청와대 국민청원보다 투명성이 더 높다. 왜냐하면

국민들은 국민신문고와 국민권익위원회의 홈페이지에서 국민신문고에 관한 정보를 쉽게 찾을 수 있기 때문이다. 이용자들은 국민신문고의 검색시스템을 통해 과거의 민원 사례와 처리결과의 원문을 검색할 수 있다. 그리고 국민신문고에 대해 궁금한 이용자들은 국민신문고의“민원빅데이터”시스템에서 다양한 통계 자료와 분석정보를 읽을 수가 있다. 예를 들어, 이용자들은“민원빅데이터”에서 실시간으로 과거 민원건수, 지역별, 기관별 민원 현황, 민원인의 성별과 연별 통계, 일일 이슈와 민원 키워드 등 다양한 정보를 볼 수 있다. 또한 위에서 언급했던 국민신문고의 주간, 월간, 연간 보고서를 이용자들은“민원빅데이터”나 국민권익위원회에서 읽을 수 있다. 보고서에서 주간 민원 동향, 민원 사례, 민원예보, 국민불편 개선요청 사례와 국민불편 개선 사례를 볼 수 있다. 정부 내부에서만 열람하도록 제한할 수 있지만 국민신문고와 국민권익위원회는 공개적으로 만들었다. 국민신문고에 비해 청와대 국민청원제도는 운영 투명도가 매우 부족하다고 해도 과언이 아니다. 반면, 청와대 국민청원제도의 운영자는 제도운영현황에 관한 정보를 주로 발표하지 않고 자료를 공개하지 않는다.

물론 청와대 국민청원제도는 국민신문고에 비해 다른 장점이 있다. 먼저 가장 뚜렷한 점은 국민들이 청와대 국민청원제도에서 청와대와 직접적으로 소통할 수 있는 점이다. 또한 청원 절차상, 청와대 국민청원에서 정부 답변 기제를 작동하기 위해 청원은 30일 내 20만건의 동의를 얻어야 한다. 이러한 과정을 통해서 사회에서 각 이해관계자들이 정치 참여와 그들 사이에서 정치적 교류와 토론을 유발하도록 할 수 있다. 특히 청와대 국민청원제도는 매체에서 주목을 많이 받기 때문에 국민신문고에 비해 사회적 영향력이 더 크다. 국민신문고는 상대적으로 청와대 국민청원제도에 비해 주목을 거의 못 받는다. 예를 들자면, 빅카인즈

의 통계 자료에 의하면 2020년 1월 1일부터 6월 말까지, “국민신문고”가 나온 뉴스 기사의 수는 754건이다. 반면, “청와대 국민청원”이 나온 뉴스 기사의 수는 6133건이다. 또한 네이버 데이터랩에서 “청와대 국민청원”과 “국민신문고”가 두개 검색어의 지난 1년간 검색트렌드를 보면 네이버에서 “청와대 국민청원”의 검색 빈도가 “국민신문고”에 비해 높았다(네이버 데이터랩, 2020)³⁹. 이 두가지의 통계 자료를 통해서 “청와대 국민청원”과 “국민신문고”에 대한 인식상의 차이를 볼 수 있다.

아쉬운 점은 국민신문고의 이용률은 다른 전자정부 서비스에 비해 많이 낮다. 한국정보화진흥원이 발표한 2019년 국가정보화백서에 의하면 공공/민원 별 전자정부 서비스 중 국민신문고의 이용률이 정부24와 정부부처 등 타 페이지보다 크게 낮았으며 2018년 국민신문고의 이용률은 6.1%에 불과했다(2019, pp. 299). 그러나 청와대 국민청원제도의 이용률이 국가정보화백서에 포함되지 않아 2개 제도의 이용률을 직접적으로 비교할 수 없다. 하지만 청와대의 통계자료에 따르면 청와대 국민청원제도의 이용률이 뚜렷하게 낮지 않다.

국민신문고와 청와대 국민청원제도를 비교하면 전자는 후자보다 더 완성도가 높은 시스템이라고 해도 과언이 아니다. 우선, 청와대 국민청원시스템과 달리 국민신문고는 법적 근거가 완비되어 있다. 특히 국민신문고 민원제도의 법적 근거는 민원 처리에 관한 법률, 시행령, 시행규칙, 국민신문고시스템 민원의 신청과 접수, 처리시간과 방법, 처리결과의 통지 등 민원 처리과정의 각 단계에서 누가

³⁹ 네이버 데이터랩. 2020. *검색어트렌드*

[Online]. Available: https://datalab.naver.com/keyword/trendResult.naver?hashKey=N_59e1b9b9a9c2aa2103dcd131e64a9d78 [Accessed 26 June 2020].

어떠한 책임을 지는지 매우 상세하게 규정한다. 국민제안도 마찬가지로 국민 제안 규정 등 법적 근거가 모두 뚜렷하다. 이는 법적 근거가 없는 청와대 국민청원제도에 비해 민원이나 제안인들이 국민신문고에서는 민원, 국민제안을 제출한 후 합리적인 시간 내 답변을 받도록 보장한다. 또한 민원 처리에 관한 법률과 시행령에 의하면 국민신문고는 민원을 해당정부기관에 이송하는 권한이 있다. 해당정부기관에 이송 후, 민원을 담당부서로 배정한다. 이후 기관에서 관련법령에 따라 민원처리, 민원신청인이 선택한 통지방식으로 처리결과를 통보하며 국민제안도 같은 절차를 통해 처리된다. 관련법령에 따라 채택 여부 심사, 신청인이 선택한 통지방식으로 심사결과를 통보한다. 반면, 청와대 국민청원시스템에서 신청된 청원은 정부 및 청와대 책임자들만 답변한다. 또한 국민신문고에서 민원인들은 정부기관의 답변에 대해 불만족할 경우 불만사유를 명시함으로써 추가 답변을 요구할 수 있다. 이는 청와대 국민청원시스템에서 불가능하고, 만약 이용자가 청와대의 답변에 대해 만족하지 않을 경우 청와대 국민청원제도에서 재청원해야 한다. 즉, 청와대 국민청원시스템은 국민-정부와 같은 정부 일방적 형식으로 운영되는 국민신문고 민원시스템과 달리 이용자와 정부가 어느 정도 소통할 수 있는 구조이다. 마지막으로 국민신문고에서 국민제안을 제출할 경우 정부기관이 이를 채택하면 국민 제안 규정에 의하여 기관별 상황 등에 따라 제안인 포상 및 부상을 지급하는 경우가 있다. 이는 국민들이 정부시책이나 행정제도, 운영의 개선을 목적으로 창의적인 의견 또는 제출 장려를 위한 고안책이다. 반면 청와대 국민청원시스템에는 이러한 동기부여적 요소가 없다.

절차상으로 봤을 때 국민신문고와 청와대 국민청원제도는 완전히 다른 제도이다. 국민신문고는 청원제도가 아니다. 특히, 국민신문고에서 민원을 위해 동의인

이 필요 없다. 다시 말하자면, 국민신문고에는 이러한 동의 서명의 제도가 없다. 따라서 국민신문고에서 민원/제안인들은 정부로부터 답변을 받을 가능성이 청와대 국민청원제도보다 압도적으로 높다. 예를 들어, 2019년의 민원 답변 수는 약 40000건을 기록했다. 그리고 2020년 1월부터 5월31일까지 민원 답변 수는 약 140000건을 기록했다(국민신문고, 2020). 또한 국민신문고에서 이용자들은 처리 결과 통보일로부터 3개월 내 정부의 답변에 대한 만족도를 평가할 수 있다. 반면, 청와대 국민청원제도는 청와대나 정부기관이 청원에 답변하기 위해 20만개의 동의를 얻어야 한다. 또한 청원 답변에 대해 이용자들이 평가하는 제도가 없다. 만약 이용자들이 청와대 국민청원에서 게재된 청원 답변에 대해 의견이 있을 때 이론적으로 유일한 방법은 청와대 국민청원에 그 답변에 대해 또 다른 청원을 제출하는 것이다.

마지막으로 청와대는 국민청원홈페이지에서 “청와대 및 정부에 대한 민원·제안 및 공익신고·고발 등은 국민권익위원회의 국민신문고(www.epeople.go.kr)를 이용해 주시길 부탁드립니다”라고 요청했다. 이는 사실상 청와대가 국민청원제도의 한계와 부족을 인식한 것으로 풀이된다. 과거 청와대 국민청원제도의 공식 명칭은 “국민청원”이 아닌 “국민청원 및 제안”이었다. 웨이백 머신에서 청와대 국민청원홈페이지의 기록을 보면, 2019년 6월 청와대는 국민청원제도의 공식 명칭을 “국민청원 및 제안”에서 “국민청원제도”로 변경했다(Internet Archive Wayback Machine, 2019).⁴⁰ 종합적으로 분석했을 때 현재 정부에서 국민제안을

⁴⁰ INTERNET ARCHIVE WAYBACK MACHINE. 2019. *국민청원 및 제안 목록* [Online]. Available: <https://web.archive.org/web/20190527021415/https://www1.president.go.kr/petitions> [Accessed 23 July 2020].

접수하는 전자 플랫폼은 국민청원제도가 아닌 국민신문고다. 사실상 청와대 국민청원제도는 청원만 접수하는 것에 중점을 두는 것으로 추정할 수가 있다.

2. 국회 국민동의청원제도

국회 국민동의청원은 2020년 1월 10일 (<https://petitions.assembly.go.kr/>) 출범했다. 국회의 보도자료에 의하면 국민동의청원 사이트가 출범하기 전에 청원을 내기 위해서는 반드시 국회의원의 소개를 받아 작성한 청원서를 국회에 제출해야 했다. 그러나 앞으로는 국회의원의 소개없이 국민동의청원 사이트에서 30일 이내 10만건의 동의를 얻으면 법률 제·개정, 공공제도·시설운영 등에 대한 청원이 가능하게 되었다(대한민국 국회, 2020b).

2016년 20대 국회 출범 당시, 이학영 의원 등 일부 더불어민주당, 국민의당 소속 국회의원들은 국회 전자청원센터를 설치하는 것을 국회에서 최초로 제안했다(의안정보시스템, 2020a). 당시 제출된 발의내용에 의하면 제안자들은 과거 국회 청원 심사 과정에서 가결되거나 대안에 반영된 청원은 17대 4건, 18대 3건, 19대 9건에 불과할 정도로 처리실적이 매우 저조하다고 지적했는데 그 반면, 독일 연방의회의 경우 2005년부터 인터넷을 통한 전자청원제도를 시행하고 있으며, 공개된 청원에 대하여 지지서명이나 찬반토론을 할 수 있어 국민청원권을 강화하고 있다고 주장했다.⁴¹ 그들은 기존의 국회 청원제도에 대한 몇 가지 개선 방안을 제안했다. 그 중, 전자청원센터의 운영에 대한 법적 근거를 마련한 제안이 나왔는데 이는 청원제도의 개혁을 통해 국민의 청원권을 신장하는데 기여함이 목적이다. 2018년 1월, 4월, 5월, 8월에 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당 소속 국회의원들은 정치적 입장과 관계없이 전자청원시스템 설치를

⁴¹ 의안정보시스템. 2020a. [2004496] 국회법 일부개정법률안(이학영의원 등 10인) [Online]. Available: http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1P6D1O2Q2Y01K6H0Z0X4Q3Z9V6M5 [Accessed 5 March 2020].

제안했다. 결국 2019년 4월 4일, 위에 언급된 모든 제안의 대안이 통합되고 5일에 전자청원시스템을 도입하는 내용을 포함하는 국회법 일부개정법률안이 원안가결되었다(의안정보시스템, 2020b). 2019년 10월, 국민 참여 공모전을 통해서 국회 전자청원시스템의 이름(“국민동의청원”)과 슬로건(“국민의 소리, 국회가 답습니다”)이 정해졌다. 국회 국민동의청원시스템은 2019년 12월에 공개될 예정이었는데 결국 2019년 12월 23일에 시스템 보고회를 개최하고 이듬해 1월 10일에 정식 오픈했다.

국회 국민동의청원시스템에서 청원처리과정은 다음과 같다. 우선 청원을 작성하기 전 청원자는 국회 국민동의청원 홈페이지에서 회원가입 후 로그인해야 한다. 청와대 국민청원시스템과 달리 국회 국민동의청원시스템에서는 SNS 계정 대신 휴대폰 본인인증이나 아이핀 인증을 해야 한다. 인증 후, 사용자는 아이디, 비밀번호, 생년월일, 이메일, 휴대폰번호, 주소 등을 입력 후 가입이 완료되고 청원을 등록할 수 있다. 청원을 작성하기 위해 청원자는 제목, 취지, 이유 및 내용, 해시태그 검색어 입력과 관련 파일 첨부 후 청원서 등록을 완료할 수 있다. 또한 청원자는 작성 페이지에서 청원 안내, 작성 시 유의사항, 예시문 등을 참고할 수 있다. 청원 등록 후, 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받아 시스템에 공개된다. 이 후 7일 이내에 국회는 청원 요건에 대한 검토를 마친 후 적합한 경우 홈페이지에 공개한다. 30일 이내 10만건 이상의 동의를 기록하면 국회는 청원을 접수한다. 국회 국민동의청원 접수 후의 처리절차는 의원소개청원의 절차와 똑같다.

국회 국민동의청원의 운영방식은 청와대 국민청원과 흡사한 부분도 있지만 약

간의 차이 또한 존재한다. 아래는 이 두가지를 비교분석한 표이다.

표 9 청와대 국민청원제도와 국회 국민동의청원제도 비교표

	청와대 국민청원	국회 국민동의청원
가입/로그인 방법	네이버, 트위터, 카카오, 페이스북	국민동의청원 홈페이지에서 회원가입 (휴대폰 본인인증이나 아이핀 인증 필수)
청원인 유형	누구나 (네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 계정 보유인), “국민”	“국민” (휴대폰 본인인증이나 아이핀 인증 할 수 있는 사람)
직접 참여도	높음	높음
청원 제출 방식	청원플랫폼에서 직접 작성 및 제출	청원플랫폼에서 직접 작성 및 제출
청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격	사적 청원의 일부 제한	사적 청원의 대부분 제한 (「청원법」 제5조제1항: 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항 불수리)
청원서 작성 후 공개 커트라인 (청원의 온라인 게재)	100명 이상의 사전동의를 받은 후 공개	30일 이내 100명의 국민으로부터 찬성을 받고 청원요건 심사 후 공개
청원서 동의 접수 기간	30일	30일

<표: 계속>

<표 9>

답변/접수처리 커트라인	200,000건	100,000건
청원서에 대한 찬성하는 방식	청원서 하단에 있는 “동의” 버튼을 누른후 “동의합니다”라고 작성. 더 상세한 의견을 입력할 수도 있음	청원서 하단에 있는 ”동의하기” 버튼을 누르고 로그인하거나 비회원의 경우, 휴대폰 혹은 아이폰 인증 후, 팝업창에서 주의사항에 동의하고 “청원동의” 버튼을 누른 후 동의완료
제공된 정보	Y	Y
청원 상관한 주요 문서의 온라인 게재	N	N
온라인 토론	Y	N
온라인 기능	상대적으로 높음	상대적으로 미비
답변하는 정부 기관	정부 및 청와대 관계자 (각 부처 장관, 대통령 수석 비서관, 특별보좌관 등)	국회
답변 형식	답변 동영상 및 답변내용이 청원 페이지에 업로드됨	소관위원회 채택/폐기 심사 완료 후 본회의 상정, 위원장이 심사보고 심의 후 의결(채택/폐기/보류)

<표: 계속>

<표 9>

청원 답변 의무 (청원인 답변을 받을 권리)	Y	Y
청원답변의 온라인 발표	Y	Y
청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성	Y	Y
정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성	N	N
의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성	N	Y
청원 답변 거부 권한	있음	있음

국회 국민동의청원제도는 2020년 1월 출범부터 6월말까지 약 110건 청원이 국회 국민동의제도 홈페이지에서 공개되었다. 그 중 약 100건의 청원은 기간 내 10만건 동의를 받지 못하였다.⁴² 반면 접수처리 기준을 충족한 청원은 7건있었

⁴² 참고: <https://petitions.assembly.go.kr/closed/inadequate>

다. 이 중, 청원으로 인한 법률 개정의 사례는 3건이 있다. 이 3개 사례는 모두 n번방 사건에 속한다.

첫번째 사례는 디지털성범죄를 근본적으로 해결하여 피해자들이 일상으로 돌아갈 수 있게 하고 재발을 방지하기 위한 청원이다(국민동의청원, 2020b). 청원인은 1월 15일에 청원을 제출하고 청원은 2월 10일에 10만건의 동의를 얻었다. 다음 날, 해당 청원은 국회 법제사법위원회에서 회부되었다. 그러나 법안심사 제1소위원회와 법제사법위원회에서 부의되지 않는 것은 의결되었다. 이 청원의 취지가 같은 날 소위원회와 법제사법위원회에서 의결된 법안에 반영됐다고 판단되었기 때문이다. 대신, 성폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안이 3월 5일 국회본회에서 가결되었다(의안정보시스템, 2020c). 두번째 사례는 온라인에서 불법촬영물 공유·구매·참여 시 징역 3년에서 징역 10년까지, 성폭행 시 징역 20년에서 무기징역·사형까지 선고될 수 있도록 입법할 것을 요청한 청원이다(국민동의청원, 2020a). 이 청원은 3월 23일 국회 국민청원플랫폼에서 제출되었고 24일 10만건 동의를 달성했다. 그 다음 날 해당 청원은 법제사법위원회에 회부되었다. 법제사법위원회는 과학기술정보방송통신위원회와 여성가족위원회도 법률안을 심사하기 때문에, 소관 위원회에서 관련 법률안 심사를 완료할 때까지 해당 청원의 심사를 종료하지 않고 법제사법위원회 소위원회에 계류하도록 결정했다. 결국 이 청원은 국회 임기만료 때문에 폐기되었지만 청원 내용이 반영된 일부개정법률안이 4월 29일에 국회본회에서 가결되었다(의안정보시스템, 2020e). 세번째 사례는 범죄자에 대한 처벌 강화 및 신상공개를 요청한 청원이다(국민동의청원, 2020c). 해당 청원은 3월 23일 국민동의청원에서 공개되었고 4월 15일에 10만건 동의를 달성했다. 첫번째 사례와 비슷하게 여성가족위원회는 해당 청

원을 부의하지 아니하기로 의결했지만 마찬가지로 청원 취지가 반영된 일부개정법률안이 5월20일 국회본회에서 가결되었다(의안정보시스템, 2020f). 그리고 나머지 10만건 동의를 얻은 4건의 청원은 모두 국회 임기종료 때문에 폐기되었다.

청와대 국민청원제도와 국회 국민동의청원제도를 비교했을 때 가장 큰 차이점은 청원 작성과 서명할 수 있는 사용자에게 전자와 후자보다 더 구체적으로 제한한다는 점이다. 네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 사용자들은 모든 청원 작성에 서명할 수 있는 반면, 국회 국민동의청원제도에서 청원을 작성할 때 회원가입이 필수며 이 과정에서 휴대폰 혹은 아이핀 인증을 해야 한다. 회원과 비회원 모두 청원에 동의할 수 있으나 비회원은 동의하기 전에 우선 휴대폰이나 아이핀 인증을 거쳐야 한다. 이런 과정을 거쳐 최대한 중복서명을 방지할 수 있다. 또한 국회 국민동의청원제도는 청와대 국민청원제도보다 접수 커트라인이 더 낮다. 상대적으로 청원이 더 쉽게 접수처리 커트라인에 도달할 수 있지만 각 청원 동意的 신뢰도가 청와대 국민청원제도보다 더 높다.

또한 청와대 국민 청원과 달리 국회 국민동의청원은 견고한 법적 근거가 있다. 이는 국회 국민동의청원 홈페이지에서 확인할 수 있다. 국회 국민동의청원의 홈페이지의 “청원안내”부분에 의하면 국회에 제출된 청원이 「청원법」의 청원사항에 해당하지 않거나 「청원법」 및 「국회법」의 불수리사항에 해당하는 경우 접수되지 않으며(대한민국 국회, 2020a) 청원사항은 청원법 제4조에 따르면 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 국가기관 등의 권한에 속한다(대한민국 국회, 2020c).

문제는 국회는 국회 청원 전자화를 통해 청원의 문턱을 낮추는 것을 시도했으나 사실상 과거 문서 청원과 차이가 크지 않다고 볼 수 있다. 왜냐하면 전자 청원서로 청원인이 작성과 제출, 다른 국민의 청원 동의, 청원 접수를 더 편리하게 만들었음에도 불구하고 국회의 청원 접수 후의 심사 절차가 과거와 사실상 차이가 거의 없기 때문이다. 예를 들자면, 국회 국민동의청원에서 10만개 서명을 받은 청원을 접수 후, 과거와 같은 방법으로 국회 소관 위원회는 심사해야 한다. 그렇지만 접수된 청원이 소관위원회에서 미처리(자동폐기)된 비율은 19대 국회에서 78.0%로 나타났다. 본회의에 상정된 청원은 19대 국회에서 2건에 불과했다. 2020년 5월 말에 임기완료되는 20대 국회는 4월 말까지 200건의 청원을 접수했지만 그 중 162건의 청원은 아직도 각 위원회에서 계류 중이다(의안정보시스템, 2020g). 본래 국회 청원은 문턱이 높고 청원 작성, 접수, 심사 과정도 시간이 많이 필요하기 때문에 국민들은 상대적으로 편리한 청와대 국민청원플랫폼을 이용하기 시작했다. 그러나 청와대 국민청원플랫폼은 법률과 운영 문제로 인해 정부의 정책뿐만 아니라 국정운영에 미치는 영향이 거의 없어 청와대 국민청원플랫폼은 유명무실하다. 이 시점에서 국회는 국회 전자 청원플랫폼 운영을 통해 입법부 청원의 지위를 다시 확립하고자한 것을 볼 수 있다. 문희상 국회의장은 제367회국회 개회사에서 헌법상 국민은 국회에 청원할 수 있는 권리가 있고 실질적으로 해결할 수 있는 창구는 국회이며 청와대로 청원이 몰리는 것은 옳은 방향이 아니라고 밝혔다. 또한 현재 국회 상임위별로 청원소위가 있지만 효율적이지 못해 이를 전자청원시스템으로 바꾸고 국회 사무처에 담당국을 설치

하는 직제 개편도 준비한다고 덧붙였다(국회뉴스ON, 2019)⁴³. 그러나 아쉬운 점은 국회 국민동의청원플랫폼은 기존 국회 청원 제도의 일부 문제점만 개선한 것이다. 기존 제도에서 가장 큰 문제점이 된 청원의 심사과정은 변함없이 국회 청원 과정에서 가장 높은 문턱이다. 청원 작성과 제출은 의원소개청원보다 국민동의청원제도가 더 편리한데 전체적으로 보면 국민동의청원제도는 기존 의원소개청원제도의 문제점 또한 가지고 있다. 이러한 문제점은 국민동의청원제도를 도입하는 대신 국회는 청원의 심사과정에 대해 확실하게할 필요가 있다. 유인태 국회의사무총장에 의하면 국회 국민동의청원제도를 도입하는 것은 헌법상 청원권을 신장시키는 데 기여하리라고 보며 의회 차원에서는 아시아에서 처음 도입되는 의의도 있다고 밝혔다. 그러나 만약 청원 심사과정이 효과적이지 않은 경우, 결국 청와대 국민청원제처럼 유명무실화될 가능성이 있다. 또한 국회 국민동의청원에서 10만 동의를 얻은 청원, 즉, 국민들이 원하는 것과 추후 국회에서 가결된 안건사이에 차이가 있을 수도 있다. 예를 들어 최근 n번방 사건에 관한 국민동의청원(국민동의청원, 2020a)에 의하면 청원자와 동의자들은 불법촬영물을 공유하거나 이를 구매하여 보는 행위는 최소 20년에서 최대 무기징역까지, 사이버 성범죄가 버젓이 일어나는 SNS, 메신저 단체대화방에 참여하는 행위는 최소 3년형에서 최대 징역 10년형까지 선고받을 수 있도록 입법하고 성폭행 사건의 처벌 수위도 최소 징역 20년에서 최대 무기징역이나 사형까지 선고될 수 있도록 현행법을 강화하는 것을 청원했는데 국회 법제사법위원회에서 김도읍 미래통

⁴³ 국회뉴스ON. 2019. [전문] 문화상 국회의장, 제367회국회(임시회) 개회사 [Online]. Available: <http://www.naon.go.kr/content/html/2019/03/07/3db75478-a189-429e-be7a-c3913ec5c5b4.html> [Accessed 6 March 2020].

합당 의원이 “청원한다고 법 다 만듭니까”(머니투데이, 2020)⁴⁴ 라고 말했듯이 국회는 위원회에 계류된 청원을 어떻게 처리하고, 최종적으로 어떤 법안을 어떤 절차를 거쳐 가결하는지에 대한 불확실성이 높다. 또한 국회 청원제도의 효율과 유효성은 국회운영의 효율에 비례한다. 즉, 국회 운영이 효율적이면 국회 청원제도 역시 효율적으로 운영될 수 있다. 국회 청원 심의는 국회의 많은 업무 중 하나다. 2020년 5월 말 21대 국회는 개원하자마자 여야가 원구성 문제에서 갈등을 빚었다. 국회 각 위원회가 양당 갈등으로 인해 효율적으로 운영될 수 없다면 이는 당연히 청원 심의 과정에서 장애가 될 수 있다. 양당 간 갈등이 국회 국민청원제도에 어떠한 영향을 미치는지 정확히 알 수 없다. 여론으로부터 “역대 최악”으로 평가받은 제20대 국회에서 접수된 207건의 청원 중, 166건이 폐기된 상황은 분명히 이상적인 상황이 아니다. 국회는 이런 상황의 재발을 방지할 책임이 있다. 단순한 국회 국민동의청원제도의 법률 개정 영향력을 평가하는 것은 아직 쉽지 않다. 왜냐하면 국민동의청원제도의 법률 개정 능력은 어느 정도 국회의 다른 운영 요소에 의해 결정되기 때문이다.

⁴⁴ 머니투데이. 2020. "청원한다고 법 다 만듭니까"…법사위 'n번방 방지법' 회의록 재구성 [Online]. Available: <https://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2020032215097634738> [Accessed 27 March 2020].

3. 청와대 국민청원제도의 대내적 비교

청와대 국민청원제도와 국민신문고, 국회 국민청원제도의 비교를 통해 청와대 국민청원제도의 특성과 의미를 살필 수 있다. 우선 전자청원/민원/국민제안제도는 각각의 특성이 있다. 청와대 국민청원제도, 국민신문고, 국회 국민청원제도의 가장 큰 차이점은 청와대 국민청원제도간의 법적 근거가 아직도 존재하지 않는 점이다. 법적 근거가 없기 때문에 청와대 국민청원제도의 이용자들은 사실상 아무런 법적 보장도 받을 수 없다. 즉, 법적으로 보면 청원인들은 청원한 후, 언제, 어떠한 답변을 받을지에 대하여 아무런 보장을 받을 수 없다. 뿐만 아니라 청와대는 언제든지 국민청원제도 운영을 종료할 수도 있다. 물론 이런 일이 발생할 가능성은 아직 높지 않다. 반면, 국민신문고와 국회 국민청원제도는 모두 견고한 법적 근거가 있다. 그렇기 때문에 국민신문고가 국회에 민원, 청원, 국민제안을 제출할 때 민원/청원/제안인들은 언제 답변을 받을 수 있는지 예상할 수 있을 뿐만 아니라 특정 민원/청원/제안의 가불 여부를 법률 문헌을 통해 알 수 있다. 기존 문헌을 보면 국내 학계의 다수 의견은 청와대 국민청원제도는 법적 근거가 수립되어야 한다는 인식이 존재한다. 본 논문 또한 비슷한 입장을 견지하고 있는데 법률을 만들 때는 현행 청와대 국민청원제도의 편리성, 수용성, 제한이 상대적으로 유연한 장점을 고려해야 된다.

청원 절차를 봤을 때, 청와대 국민청원을 국민과 대통령의 간편한 소통 채널로 이해하면 국민신문고와 국회 국민동의청원제도와 같이 엄격한 이용자 등록의 문턱을 낮추는 것이 필요하다. 청와대가 최대한 많은 이용자를 수용하기

위해 상대적으로 편리한 SNS 계정 간편로그인을 취하는 것은 추론의 대상의 될 수도 있다. 반면, 국민신문고와 국회 국민동의청원제도는 소통 채널이 아닌 단순한 민원/청원/국민제안플랫폼이기 때문에 실명인증제를 유지한다고 볼 수 있다. SNS 계정 간편로그인 때문에 많은 사람들이 청와대 국민청원플랫폼에서 한 사람 당 4 개 계정으로 복수동의가 가능한 상황에 대해 많이 주목했는데 통계자료를 보면 그들의 우려는 기우로 볼 수 있다. 그 이유는 위에 언급되었던 엄석진(2019)의 논문에 의하면 99.9%의 청원은 20 만 동의 답변커트라인에 도달하지 못 했기 때문이다. 만약 정말로 많은 이용자들이 복수 SNS 계정으로 청와대 국민청원플랫폼에 등록하고 동의하면 더 많은 청원이 답변커트라인을 넘을 수 있을 것이다.

청와대 국민청원제도는 국민신문고와 달리 답변커트라인이 있는데 이 것이 청원과 민원의 가장 근본적인 차이이다. 국민신문고에서 제출한 민원은 다른 동의인 필요없이 정부가 절차에 따라 답변해야 한다. 반면, 청와대 국민청원제도는 30 일/20 만의 답변커트라인이 있다. 문제는 이 30 일/20 만의 커트라인이 어떠한 기준으로 마련되었는지 확실하지 않다는 점이다. 99.9%의 청원이 20 만 동의 답변커트라인에 달하지 않았다는 점을 세심히 살펴보면 청와대는 커트라인의 기준을 다시 숙고해 볼 필요성이 있다. 예를 들어, 국회 국민동의제도는 30 일/10 만의 커트라인이 존재한다. 그리고 본 논문의 다음 장에서 살펴볼 미국 전자청원제도는 운영 과정에서 답변커트라인의 기준을 수정한 사례가 있었다. 청와대는 과거 약 3 년간 국민청원제도를 운영한 경험, 수집한 데이터와 통계자료를 바탕으로 답변커트라인의 기준에 대해 검토할 필요가 있다.

청와대의 권한은 제한적이기 때문에 국민청원제도의 입법적 영향력은 생각보다 약하다. 그러나 “윤창호법”과 “김성수법”의 사례를 보면 청와대 국민청원제도는 일정한 입법적 영향력을 가지고 있다. 우리는 다른 청원을 통해 청와대 국민청원제도가 사회, 정치적 이슈에 대해 영향을 미칠 수 있다는 사실을 인식한다. 청와대 국민청원제도는 매체와 사회에서 많은 주목을 받기 때문이다. 이는 국민신문고, 국회 국민동의청원제도에 비해 엄청 두드러지게 드러나는 장점이다. 청와대와 각 정부기관은 국민청원제도를 통해서 국민들이 어떤 것에 대해 관심이 있는지 알 수 있으며 이는 오덕식 판사 재배당 사건을 통해서 이해할 수 있다. 이러한 영향력은 국민신문고, 국민동의청원제도에 아직 존재하지 않는다. 청와대 국민청원제도에 이러한 영향력이 생긴 원인은 국내에서 가장 간편하게 청와대와 직접적으로 소통할 수 있는 채널이기 때문이다. 이는 청와대 국민청원제도의 가장 크고 중요한 장점이다. 이러한 특징을 통해 청와대 국민청원제도는 국민신문고, 국회 국민동의청원제도와 성공적으로 구분이 될 수 있다.

종합해보면 국민신문고와 국회 국민동의청원제도의 비교를 통해 도출한 청와대 국민청원제도의 특성과 의미는 다음과 같다.

첫째, 현재 국내에서 편리성이 가장 높은 청원제도이다.

둘째, 청와대 국민청원제도는 현재 국민들이 청와대와 상대적으로 가장 가깝게 소통할 수 있는 채널이다.

셋째, 절차를 보면 청와대 국민청원제도는 여타 국내 전자 청원/민원/국민제안에 비해 간편한 제도이다.

넷째, 청와대 국민청원제도는 현재 국내에서 가장 영향력 있는 청원제도이다.

다섯째, 청와대 국민청원제도는 현재 국내에서 현존한 전자 청원/민원/국민제안제도 중 유일하게 법적 근거가 없는 제도이다.

마지막으로, 청와대 국민청원제도의 등장 과정, 운영 상황, 청원 사례를 참고하고 Leston-Bandeir 의 프레임워크를 바탕으로 청와대 국민청원제도의 목적, 역할, 특징, 효과를 도출하는 부분이다.

우선 Tiburcio의 평가 기준을 참고해서 국내 기존의 청원/민원/국민제안제도의 특성을 다음과 같이 정리하겠다.

표 10 국내 3개 전자청원/민원/국민제안제도 특징 비교표

Tiburcio의 평가 기준	청와대 국민청원	국민신문고	국회 국민동의청원
청원인의 답변을 받을 권리	일반적으로 답변커트라인 넘으면 청와대 답변 필수	법률에 따라 일정기간내 민원 답변 필수	일반적으로 처리커트라인 넘으면 국회 처리 필수
직접 참여도	높음	높음	높음
제공된 정보	높음	높음	높음
이용자의 유형	누구나 (네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 계정 보유인), “국민”	“국민” (휴대폰 본인인증, 아이핀 인증, 공인인증서, 외국인 등록번호를 지참할 수 있는 사람)	“국민” (휴대폰 본인인증이나 아이핀 인증할 수 있는 사람)
청원/민원/국민제안 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적)	사적 청원의 일부 제한	사적 청원의 대부분 제한 (「청원법」 제5조제1항: 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항 불수리)	사적 청원의 대부분 제한 (「청원법」 제5조제1항: 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항 불수리)

<표: 계속>

<표 10>

청원/민원/국민제안을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성	Y	Y	Y
정부나 의회를 청원/민원/국민제안으로 인해 공청회를 개최할 가능성	N	N	N
의회에 청원/민원/국민제안으로 인해 논의를 개최할 가능성	N	N	Y
이메일(이폼 e-form)을 통한 청원/민원/국민제안 접수	플랫폼에서 직접 작성 및 제출	플랫폼에서 직접 작성 및 제출	플랫폼에서 직접 작성 및 제출
청원/민원/국민제안의 온라인 게재	100명의 사전동의를 받은 후 공개	민원/제안인 민원서/제안서 게재 여부 선택	100명의 사전동의를 받은 후 공개
청원/민원/국민제안 답변의 온라인 발표	Y	Y	Y

<표: 계속>

<표 10>

청원/민원/국민제안 과 관련된 주요 문 서의 온라인 게재	N	N	Y
온라인 기능	Y	Y	N
온라인 토론	Y	Y	N
합리적 청원/민원/ 국민제안 수	합리	합리	상대적으로 적은 청 원건 수
시민사회 동원의 다 양성	가능	가능	가능
공적 이익을 추구하 는 청원/민원/국민 제안	가능	가능	가능
정부에 대한 질문과 답변율	낮음	높음	불명확
합리적인 답변 시간	관행적 답변 기간	법률 규정 있음	법률 규정 있음

청원자의 유형, 시민사회 동원의 다양성: 각 제도의 가능한 이용자의 유형은 차이가 있다. 특히 국민신문고와 국회 국민동의청원제도는 모두 이용자의 신분
에 대해 상대적으로 엄격한 규정이 있다. 2개 제도는 모두 이용자가 시스템을
사용하기 전 본인 인증을 요구한다. 이는 최대한 거주, 비거주외국인을 여과한다.
반면, 청와대 국민청원제도는 본인인증의 절차가 없으며 SNS간편로그인을 요구
한다. 즉, 네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 계정 보유인은 모두 국민청원제도를
사용할 수 있다.

직접 참여도: 3개 제도의 직접 참여도가 매우 높다. 왜냐하면 각 제도에서 청원, 민원, 제안의 문턱이 거의 없기 때문이다. 플랫폼을 이용할 때 가장 높은 문턱은 청원인의 정보기술력이다. 따라서 이용자는 기본적인 정보기술력이 보유하면 각 플랫폼을 활용할 수 있다.

이메일(이폼 e-form)을 통해 청원/민원/국민제안 접수: 이용자는 3개 플랫폼에서 청원, 민원, 국민제안을 직접 작성하고 제출한다.

청원/민원/국민제안 통해 추구할 수 있는 것의 성격, 공적 이익을 추구하는 청원/민원/국민제안: 청원법이란 국민신문고와 국회 국민동의청원제도의 법률 근거에 따라 이 2개 제도는 개인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 청원을 수리하지 않는다. 따라서 이용자들이 국민신문고와 국민동의청원제도에서 사적 청원을 제출할 수 없으며 제출한다면 이 2개 제도는 해당 청원을 불수리한다. 반면, 상대적으로 청와대 국민청원제도는 이런 엄격한 제한이 없다.

제공된 정보, 청원/민원/국민제안의 온라인 게재: 3개 제도는 모두 이용자에게 정보를 충분히 제공한다. 예컨대, 청원을 작성할 때 각 청원플랫폼은 청원, 민원인에게 작성법에 대해 충분한 정보를 제공한다. 그러한 청원, 민원, 국민제안이 각 플랫폼에서 게재된 후, 이용자는 모두 자유롭게 열람이 가능하며 청원, 민원, 국민제안의 해당페이지에서 관련한 필요의 정보를 쉽게 열람할 수 있다. 그러나 3개 제도의 청원, 민원, 국민제안의 게재 조건은 차이가 있다. 국민청원과 국민동의청원은 모두 100명의 사전동의를 받은 청원을 자동적으로 공개한다. 반면, 국민신문고에서 이용자는 본인의 민원, 국민제안 공개 여부를 선택할 수 있다. 즉, 공개 신청한 민원, 국민제안은 국민신문고 홈페이지를 통해 타인이 제안 내

용과 처리 결과를 열람할 수 있다.

청원/민원/국민제안답변의 온라인 발표: 3개 제도는 모두 답변을 온라인에서 발표한다. 청와대 국민청원과 국민신문고의 경우, 청원/민원/국민제안의 답변이 해당 청원/민원/국민제안 페이지에 게재된다. 청와대는 청원답변을 해당 청원페이지, 답변동영상을 해당 청원페이지와 청와대 국민청원 유튜브 채널에서 게재한다. 국민신문고의 경우, 각 정부기관은 민원/국민제안답변을 해당 페이지에서 게재한다. 반면, 국회는 국민동의청원 홈페이지에서 청원의 처리결과를 게재하는 대신 해당 청원페이지에서 관련 의안의 하이퍼링크를 게재한다. 이용자들은 하이퍼링크를 통해서 국회 의안정보시스템에서 해당 청원의 관련 의안의 정보를 열람할 수 있다.

청원/민원/국민제안과 관련된 주요 문서의 온라인 게재: 국회 국민동의청원에 비해, 청와대 국민청원과 국민신문고는 청원, 민원, 국민제안을 심사할 때 이용자에게 밝히지 않는다. 즉, 청원, 민원, 국민제안 참여자들은 정부가 청원에 대해 답변이 어떻게 만들어지는지 알 수 없다. 반면, 국회 청원의 처리절차로 인해 청원 참여자들은 국회가 청원의 심사, 토의 과정을 기록한 국회의사록을 열람할 수 있다. 이렇기 때문에 청원 참여자들은 국회가 왜 특정 청원을 채택이나 폐기하는 지 알 수 있다. 그렇기 때문에 “청원 관련 주요 문서의 온라인 게재” 기준을 보면 국회 국민동의청원제도는 청와대 국민청원과 국민신문고보다 투명하다. 국회 국민동의청원제도의 이용자들은 청원의 답변뿐만 아니라 정부와 국회는 답변이 어떻게 만들어지는지도 알 수 있다.

청원인의 답변을 받을 권리: 국민신문고는 청원제도가 아닌 민원제도이다. 따

라서 국민신문고에서 제출된 민원은 다른 이용자에서 공의나 서명을 받아야 되는 절차가 없으며 관련 법률에 따라 정부는 7~14일 내 접수한 민원을 처리해야 한다. 반면, 청와대 국민청원과 국회 국민동의청원을 청원제도라서 청와대나 국회는 청원을 처리, 답변하기 전 우선 해당 청원의 동의 수 처리, 답변 커트라인을 넘어야 한다. 그러나 일반적인 경우, 청와대와 국회는 답변, 처리커트라인을 넘은 청원을 답변, 처리 거부하지 않는다. 즉, 청원인이 답변을 받을 권리가 보장되었다.

청원/민원/국민제안을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성, 정부나 의회를 청원/민원/국민제안으로 인해 공청회를 개최할 가능성, 의회에 청원/민원/국민제안으로 인해 논의를 개최할 가능성: 청와대 국민청원과 국민신문고는 행정부 하의 청원/민원/국민제안제도가기 때문에 이용자는 청원, 민원을 통해 정부에 질문이 가능하다. 그러나 이 2개제도는 국회의 운영과 아무런 관련이 없기 때문에 의회에 청원/민원/국민제안으로 인해 논의를 개최할 가능성이 없다. 이러한 공청회를 개최하는 것은 정부는 청원, 민원, 국민제안에 답변하는 방식이 아니다. 반면, 청원인은 국회 국민청원제도를 통해 의회에 질문할 수 있다. 그러한 국회 청원 처리 절차를 봤을 때 소관위원회는 접수한 청원을 심사할 책임을 진다. 즉, 의회에 청원/민원/국민제안으로 인해 논의를 개최할 가능성이 있다. 그러나 국회는 청원으로 인해 공청회를 개최하는 규정이 없기 때문에 의회를 청원/민원/국민제안으로 인해 공청회를 개최할 가능성이 없다.

온라인 기능, 온라인 토론: 상대적으로 국회 국민동의청원제도에 비해 청와대 국민청원제도와 국민신문고는 온라인 기능이 더 완벽하다. 예를 들자면 이용자

들이 청와대 국민청원제도에서 동의를 표할 뿐만 아니라 동시에 청원 메시지를 남길 수도 있다. 그러한 이용자들은 국민신문고에서 게재된 국민제안에서 댓글을 남을 수 있다. 반면, 이용자들이 국민동의청원플랫폼에서 청원에 동의할 때 단순히 동의할 수 있으나 다른 기능이 없다. 이러한 청와대 국민청원플랫폼은 청와대 홈페이지의 일부이다. 따라서 청와대 국민청원플랫폼에서 이용자는 청와대의 각종 정보와 서비스에 접근할 수 있다. 예를 들자면, 토론방 등의 다른 의사소통 채널을 이용할 수 있으며 청와대 행정의 관한 정보 역시 열람할 수 있다. 국민신문고의 경우, 이용자들은 민원, 국민제안을 할 뿐만 아니라 민원상담, 국민생각함 등의 다양한 서비스를 활용하며 국민신문고에서 민원빅데이터와 정책실현 사례를 열람할 수 있다. 반면, 국회 국민동의청원제도 홈페이지는 상대적으로 폐쇄적이다. 청원플랫폼에서 다른 온라인 기능을 이용할 수 없기 때문이다.

합리적 청원/민원/국민제안 수: 전자플랫폼이기 때문에 실제 각 제도는 청원, 민원, 국민제안 접수 건수 제한이 없다. 그렇기 때문에 실제적으로 합리적 청원/민원/국민제안 수의 기준은 없다. 즉, 시스템이 청원 건수를 처리할 수 있는 한 그것이 합리적인 청원/민원/국민제안 수라고 할 수 있다. 예를 들자면, 연도별 국민신문고 민원접수건수가 2010년의 209만건부터 2019년의 460만건까지 계속 증가했다. 그러나 국민제안의 경우, 지속적인 증가세가 나타나지 않는데 2010년부터 2019년까지 제출된 국민제안 건수가 매년 평균 10.6만 건으로 나타났다. 그 중 정부기관은 매년 약 8.3만 건을 제안으로 접수하고 심사했다. 그에 비해, 청와대 국민청원은 이러한 통계자료를 발표하지 않는다. 그러나 청와대의 통계자료에 따르면 시스템 출범부터 2019년10월 20일까지 국민청원의 수는 모두 68만9천273건으로, 하루 평균 851건의 청원이 접수되었다. 국민동의청원

제도의 경우, 2020년 1월 출범부터 7월까지 청원의 수는 모두 115건에 불과하다. 즉, 월평균 20건에 불과하다. 이 숫자는 청와대 국민청원과 국민신문고에 비해 매우 작다. 상대적으로 합리적인 청원 건수를 접수하지 못하기 때문에 국민동의청원제도는 아직도 예상되는 영향력을 발휘할 수 없다.

정부에 대한 질문과 답변율: 실질적인 통계자료가 없지만 국민신문고는 답변율이 높다. 왜냐하면 관련법률에 따라 행정기관의 장은 접수된 민원의 경우, 해당 민원을 처리하지 아니할 수 있음에도 불구하고 해당 사유를 민원인에게 통지하여야 한다. 즉, 이론상 국민신문고는 모든 민원을 답변해야 한다. 청와대 국민청원의 경우, 엄석진의 논문에 의하면 99.9%이상의 청원은 20만 동의 답변커트라인에 도달하지 못했다(엄석진, 2019). 국회 국민동의청원의 경우, 이론적으로 국회는 국민동의청원으로 인해 개최한 토의에서 정부에 질문할 수 있는데 실제적으로 이러한 사례가 없다. 또한 국민동의청원의 처리율이 아직도 매우 낮다. 국회 국민동의청원제도는 2020년 1월 출범부터 6월말까지 약 110건 청원이 국회 국민동의제도 홈페이지에서 공개되었다. 그 중 약 100건의 청원은 기간 내 10만건의 동의를 받지 못하였다. 반면 접수처리 기준을 충족한 청원은 7건 있었다. 이 중, 청원으로 인한 법률 개정의 사례는 3건이 있다.

합리적인 답변 시간: 국민신문고는 관련 운영규정에 따라 민원을 일반적으로 접수일로부터 7일에서 14일 이내에 처리해야 한다. 단, 처리하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 해당 처리기간의 범위에서 처리기간을 연장할 수 있다. 국회 청원의 경우, 국회법에 따라 위원회는 청원의 회부일부터 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 심사결과를 국회의장에게 보고해야 하며, 특별한 사유로 그 기

간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 국회의장에게 중간보고를 하고 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다. 반면, 청와대 국민청원 제도는 이러한 답변 시간에 관한 규정이 없다. 그러나 국민청원의 운영상황을 봤을 때 관행적으로 답변 대기 중인 청원은 많지 않은 경향을 보인다. 특히 n번 방 사건 등 매우 사회적 파장이 매우 큰 사안에 관한 청원에 청와대와 정부기관은 매우 신속하게 답변하는 경우가 많다.

결과적으로 국내 3개 전자청원/민원/국민제안제도의 “연결”, “캠페인”, “조사와 검토”, “정책” 기능 비교, 분석은 다음과 같다.

표 11 국내 3개 전자청원/민원/국민제안제도 기능 비교표

Leston-Bandeira의 프레임워크	청와대 국민청원	국민신문고	국회 국민동의청원
연결	높음	높음	높음
캠페인	높음	상대적으로 낮음	상대적으로 낮음
조사와 검토	상대적으로 낮음	상대적으로 낮음	상대적으로 높음
정책	이론적으로 높음; 실질적으로 낮음	이론적으로 높음; 실질적으로 낮지 않음	이론적으로 높음

전술한 바와 같이 청와대 국민청원 플랫폼의 설치 계기는 문재인 정부 국정운영 5 개년 계획에서 “국민이 주인인 정부”라는 첫번째 국정목표로를 바탕으로 한, “소통으로 통합하는 광화문 대통령”을 모토로 삼는 국정전략이다. 청와대 국민청원제도의 가장 중요한 역할은 정부와 국민들이 연결시켜주는 의사소통 채널의 존재다. 즉, 근본적으로 보면, 청와대는 정부와

국민의 연결고리를 강화, 촉진하기 위해 국민청원제도를 만들었다. 현재의 상황을 보면 청와대 국민청원제도는 출범부터 이러한 연결고리의 역할을 잘 이행하고 있다고 해도 과언이 아니다. 예를 들자면, 청와대 국민청원제도의 높은 이용률과 각 여론조사에서 국민들의 긍정적인 평가를 바탕으로 현재 국민청원제도는 대체적으로 성공적인 것을 추정할 수 있다. 특히 여론조사((주)마크로밀엠브레인, 2018)⁴⁵의 결과에 의하면 90.7%의 응답자가 청와대 국민청원 게시판의 필요성을 높게 평가했고 55.1%의 응답자는 청와대 국민청원제도가 정부와 국민의 직접적 소통의 장을 마련한다고 인식했다. 이는 당연히 정부의 행정 정당성을 강화시켜줄 지표 중 하나라고 볼 수 있다. 그 이유는 만약 국민이 정부를 믿지 않으면 청와대 국민청원제도 효용성은 매우 낮을 것이기 때문이다. 또한 청와대는 청원을 답변을 통해서 국민의 목소리를 청취, 숙고하고 응답하는 이미지를 심어준다. 국민청원제도를 계속 이용하고 청와대의 지속적 심사를 통해 이 양의 피드백 루프는 계속 강화될 수 있다. 여론조사의 결과에 의하면 45.8%의 응답자들은 다양한 사회문제를 공론화시키는 역할을 수행할 수 있기 때문에 국민청원 게시판이 필요하다고 답했다. 이러한 의견은 Leston-Bandeir 가 제시한 전자청원제도의 “안전밸브” 효과와 불만 해소와 연관성이 있다. 즉, 국민들은 청와대 국민청원제도를 통해 사회적 불안과 부당함을 표하고 정부에게서 해결책을 기대한다. 반면, 청와대는 청원을 처리하며 공적 이슈의 해결 능력을 보여줄 수 있다. 마지막으로 국민청원제도는 교육, 국민 정치 참여의 역할 또한 이행하고 있다. 국민들은 청와대 국민청원제도를 통해서 정부의 정책, 방침, 행정의 절차 등의 정보를 알 수 있어 어느 정도의 교육적 역할도 존재한다. 또한 청원 제출과 동의를 통해 국민들로 하여금 정치 참여하도록 장려한다.

⁴⁵ (주)마크로밀엠브레인 2018. 청와대 국민청원 게시판 관련 인식 조사. 서울:(주)마크로밀엠브레인.

따라서 종합적으로 청와대 국민청원제도의 “연결” 기능은 강하다고 평가할 수 있다.

그리고 조사와 검토의 기능 또한 어느 정도 강하다고 볼 수 있다. 청와대 국민청원에서 진행된 청원 활동의 특성을 보면, 국민들은 국민청원제도를 돌발적인 공적 이슈를 정부로부터 알아볼 수 있는 경보 시스템으로 인식한다. 예를 들자면, n 번방 사건에 관한 청원에서 살펴볼 수 있다. n 번방 사건에 관한 답변을 통해 청와대 국민청원제도는 정부의 정책과제를 설정하게 촉진하는 영향력도 볼 수 있다. n 번방 청원의 경우, 경찰청장과 여성가족부는 청원에 답변했을 때 성범죄에 대해 체계적 종합적인 대응과 성범죄 피해자들에게 지원을 강화하겠다고 강조했다. 이로 미루어 봤을 때 어느 정도 n 번방 관련 청원은 정부 정책에 대한 영향력이 있다. 또한 국민들은 국민청원제도를 통해서 정부에게 제한없이 질문이 가능하다. 그러나 정보, 증거, 자료 수집의 기능에 대해 사실상 평가하기 어렵다. 국민들은 청원을 작성할 때 이슈에 관한 정보, 증거, 자료를 청원서에 첨부할 수 있지만 정부는 잘 답변하기 위해 다른 정보, 증거, 자료를 수집할지 불투명하다. 그 이유는 정부가 청원에 답변하는 과정이 매우 불투명하기 때문이다. 따라서 결과적으로 청와대 국민청원제도는 일정 부분 “조사와 검토”의 역할을 수행한다.

“윤창호법”, “김성수법”, “n 번방 방지법”의 사례를 통해 청와대 국민청원제도의 법률 개정 가능성을 어느 정도 가지고 있다는 것으로 분석할 수 있다. 물론 청와대 국민청원에서 비롯된 청원은 많은 수의 동의를 얻으면 자연스럽게 사회적 주목을 받는다. 그리고 이러한 사회적 영향력은 정부가

정책을 검토, 개선, 영향, 수정을 촉진하는 역할도 있다. 문제는 전술한 바와 같이 국민청원제도의 법률적 영향력의 규모를 정확히 알 수 없다. 왜냐하면 법률 개정의 과정은 많은 요인들이 상호적 영향을 맺는 과정이기 때문이다. 즉, 청와대 국민청원은 법률 개정 과정의 유일한 요인이 아니다. 따라서 본 논문은 청와대 국민청원제도가 어느 정도 법률 개정에 영향력이 있는 반면 국민청원제도의 법률 개정 영향력에 대해 과대평가하지 않아야 한다고 주장한다. 즉, 국민청원제도는 어느 정도만 “정책”의 기능을 지닌다고 주장한다.

마지막으로 “캠페인”의 기능이다. 이는 국민청원제도가 설치되었을 때 청와대는 국민청원제도가 이러한 기능이 있을 거라고 예측하지 못했을 것이다. 그러나 결국 국민청원제도는 어느 정도 정치 활동 캠페인의 도구가 되었다. 특히 진보와 보수세력은 국민청원에서 각 진영의 지지자들을 동원하였다. 예를 들자면 정당 해산 청원과 문재인 대통령 지지와 탄핵 청원 등이 그러한 것들이다. 또한 박인호, et al(2019)의 논문에서 청와대 국민청원제도의 집단 정체성과 집단 효능감을 제시하며 어느 정도의 정치 동원력과 집단정체감을 강화하는 기능이 있다. 또한 국민청원제도는 사회와 매체에서 주목을 많이 받기 때문에 일부 국민들은 국민청원을 통해서 사회적 이슈를 접할 가능성이 있다. 즉, 매체에서 청와대 국민청원에 관한 보도자료를 본 후 국민청원 청원서에 동의할 때 그 이슈에 대해 더 알아볼 수 있다. 또한 청원서를 다른 사람들과 공유할 때 정보 전파도 이루어진다. 그러나 청와대 국민청원제도의 익명성과 청원 활동에서 사람들간 소통의 기회가 없기 때문에 플랫폼에서 조직화된 결집은 이루어질 수 없다. 따라서 총체적으로 보면 국민청원제도는 정치운동을 촉진하는 기능 또한 있다.

결론적으로, 본 논문은 청와대 국민청원제도는 연결과, 정치 운동 촉진, 조사와 검토의 기능은 강한 반면, 정책적 역할은 약한 특징을 지닌다고 분석한다.

IV. 청와대 국민청원제도의 대외적 비교

1. 영국 전자청원제도 - 공동전자청원제도

세계최초의 전자청원 플랫폼은 스코틀랜드 의회에서 2000년에 시작되었다. 1997년 스코틀랜드 국민투표의 결과에 따라 영국 중앙정부의 권력을 분할할 스코틀랜드 의회를 설립했다. 설립 과정에서 국민들은 스코틀랜드 의회에 청원할 권리를 확립하고 관련 청원제도, 전자청원제도 역시 설치했다. 이후 많은 국가에서 전자청원제도를 만들 때 스코틀랜드 의회의 제도를 참고했다. 스코틀랜드 의회에서 전자청원제도를 설치했던 이유는 의회가 설립 당시 스코틀랜드 정부가 새로운 형태의 정치를 추구했기 때문이다. 몇가지 원칙이 설정되었고 그 중 “접근성, 개방성, 반응성, 그리고 시민참여 발전하기”⁴⁶ 라는 목표가 수립되었다 (Riehm et al., 2014). 그렇기에 청원제도와 전자청원제도는 스코틀랜드 의회에서 중요한 부분이다. 이후, 많은 유럽 국가도 전자청원제도를 도입했다. 국제적으로 영국과 미국의 전자청원 플랫폼이 가장 유명하다. 양국의 제도는 각각 위원내각제과 대통령제 국가의 전자청원제도의 대표적인 사례이다. 영국, 미국의 사례를 비교분석하면 청와대 국민청원제도의 특성과 장단점을 더 포괄적으로 이해할 수 있다.

먼저 영국 청원권의 기원과 전자청원제도에 대해 살펴보겠다.

영국 국민 청원권의 기원은 1215년 영국의 대헌장 (Magna Carta)과 이를 바탕으로 선포된 1689년 권리장전 (Bill of Rights 1689; English Bill of Rights)이다(김성배, 2017b). 대헌장은 “왕의 권한을 제한하는 약속”으로 왕을 압박하여

⁴⁶ 원문: the objectives of accessibility, openness, responsiveness and fostering citizen participation

체결한 헌법적 문서이다. 대헌장 제61조에서 봉신들은 자신의 대표 25명을 선출할 권한을 부여했다. 25명의 봉신 대표는 대헌장이 유효하게 실행되도록 감독했다(The British Library, 2014)⁴⁷. 국왕이 대헌장을 따르지 않은 경우, 봉신들은 왕에 청원을 제출하여 해결책을 요구할 수 있었다. 당시 이러한 청원권은 봉건사회의 귀족들만 행사할 수 있었음에도 불구하고 영국의 청원권은 대헌장에서 처음으로 규정되었다. 1689년 권리장전(Bill of Rights 1689)은 17세기 잉글랜드 내전 후 왕권이 약화되고 국회의 권력을 확립하기 위해 통과된 의회제정법이다. 권리장전은 대헌장에서 확립된 제한적인 청원권이 본래 봉신들만 행사할 수 있었으나 신민들에게까지 확대되었다. 권리장전은 청원하는 것은 신하들의 권리가 고 청원을 했다는 이유로 기소되거나 유죄가 되는 것은 불법이라고 규정했다.⁴⁸ 대부분의 학자들은 이러한 조항들이 현대 청원권의 기원이라고 본다. (김성배, 2017b)

영국의 청원권과 청원의 역사는 대헌장이 나오기 전, 리처드 2세의 통치 기간(1377-1399)까지 거슬러 올라간다. 영국역사에서 국회에 제출된 청원의 최초 사례는 리처드 2세의 통치 기간에 나왔지만 다른 자료에서 영국헌정사에 첫번째로 기록된 청원서는 1013년에 영국 귀족들이 에셀레드왕에게 제출한 청원서라는 주장도 나왔다(Riehm et al., 2014). 또한 1327년에 잉글랜드왕국 국회 하원이 최초로 국왕에게 청원서를 제출하는 기록 또한 존재한다.

⁴⁷ 원문: we agree that the barons shall elect twenty-five of their number to watch over and keep the peace and liberties granted and confirmed to them by this charter

⁴⁸ 원문: That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal

당시 대부분의 청원은 국민들이 국회로 제출하는 것보다 국회가 국왕에게 제출하는 것이 더 보편적이었다. 왜냐하면 그 시대의 청원은 국회가 국왕에게 권력을 제한하기 위해 사용했던 도구였기 때문이다. 그러나 국회 하원이 정치적 권력을 계속 확대하면서 청원 접수의 대상을 국왕에서 국회 하원으로 이동시켰다. 리처드 2세의 통치 기간 동안 국민들이 국회 하원에 제출한 청원 건수는 증가했다. 예컨대, 헨리 4세(1399-1413)의 통치 기간 중 국회 하원에 청원하는 것은 보편적 현상이었다. 또한 이후 청원 건수가 계속 증가했으며 국회는 청원을 처리하기 위해 1571년 “불만과 청원 발의위원회 (Committee for Motions of Grievs and Petitions)”가 설치되었다. 또한 청원의 주제도 국회가 발전되면서 서서히 바뀌었다. 원래 제출된 청원 대부분 주제는 개인적이나 지방에 대한 불만(res private; “사적인 것”)이었다. 그러나 17세기부터 제출된 청원의 주제는 일반적 정치사항(res publica; “공적인 것”)으로 바뀌었다. 또한 청원이라는 정치행위는 영국에서 계속 발전되면서 청원에 관한 논쟁 또한 정치권에서 나왔으며 특히 청원에 대한 규제는 17세기 때 점점 강화되었다. 예를 들자면, 1648년, 국회에서 불필요한 청원의 제출 금지하는 법령이 통과되었다. 동시에 이 법령을 통해 국회에서 청원의 기본권(fundamental right) 지위가 확립되었다. 이런 법령이 정립됨에도 불구하고 영국정치권에서는 청원의 법적 지위에 지속적으로 의문을 제기했다. 결국 청원의 절대적인 지위가 1689년 권리장전을 통해 최종적으로 확립되었다. 과거의 통계자료에 의하면 1688년부터 1788년까지 12,300건의 대규모 청원이 국회에서 소개되었다(Loft, 2019).

이후에도 청원은 영국에서 계속 보급됐다. Colin Leys(1955)의 논문은 19-20세기 영국 국회 청원의 상황에 대해 고찰했다. 영국 국회는 19세기에 이르러 과

거보다 많은 청원을 접수했다. 1785년부터 1789년까지 영국 국회에 총 880건 청원이 제출된 반면 1811년부터 1815년에까지 4498건으로 증가했다. 그리고 1837년부터 1841년까지 70369건으로 급증했다. 1843년에는 국회 청원 접수 건수가 역사상 최고인 33898건에 달했다. 1833년부터 1918년까지 약 960,000건의 청원이 국회에서 소개되었다. 영국 국회는 청원의 급증에 대응하기 위해 몇 가지 방식을 마련했다. Leys의 논문에 의하면 당시 영국국회는 청원 처리방법에 대해 매우 치열하게 논의했다. 1832년 5월, 하원 청원 특별 위원회의 로버트 필 (Sir Robert Peel)은 국회 청원처리절차를 개선하는 방안을 제시했다. 필은 특별위원회를 설치하기 제안했는데 위원회는 청원 접수, 청원의 내용과 동의 건수를 요약할 책임을 진다고 밝혔었다. 또한 1842년, 당시 하원장관이 된 필은 국회 내무 규정의 수정을 통해 청원에 대한 논의를 막았다. 그러나 이러한 조치가 실시됨에도 불구하고 19세기 중반까지 매년 국회 접수된 청원을 10000건 이상에 달했다. 한편 19세기 말부터 청원의 중요성이 점차 줄어들었는데 위와 같이 국회 의사 절차가 수정되었을 뿐만 아니라 투표권의 보급으로 청원의 정치적 지위가 약화되었기 때문이다. 투표권 확대를 통해 더 많은 국민들은 선거로써 자신의 정치적, 사회적, 경제적 의견과 입장을 투영하고 국가의 정치관에 대해 청원보다 쉽게 영향을 미칠 수 있었다. 20세기에 들어서면서 청원의 중요성은 계속 약화되었다. 1970년대 매년 평균 청원 건수는 35건에 불과했다. 심지어 영국 국회는 청원 건수가 줄었기 때문에 1974년 “청원위원회”(Petition Committee)를 해산했다. 1980년대에는 청원 건수가 70년대에 비해 다소 올랐고, 90년대 말에는 연평균 100건선에서 고착화되었다. 그럼에도 불구하고 많은 동의 건수를 얻은 청원이 국회에서 소개되는 경우도 간혹 있었다. 1927년 운전

자 클럽의 자동차세 반대 청원, 1948년 운전자 클럽의 가솔린 배급 청원, 그리고 1950~51년 핵무기 금지 청원을 예로 들 수 있다(UK Parliament, 2008).

21세기에 접어들면서 영국의 국회청원 제도는 몇 가지 원인으로 인해 다시 사람의 주목을 끌었다. 1999년 말 스코틀랜드와 웨일스는 권력 이양 국민투표를 통해 각각 지방 의회를 설립했다. 스코틀랜드 의회는 영국 국회와 구별되기를 원했기 때문에 의회 제도가 다시 구성되었다. 혁신적인 청원제도는 학자들에게 좋은 평가를 받았다. 또한 영국 정부는 2006년 영국 수상에게 청원 제출이 가능한 전자 청원 플랫폼을 도입했다. 영국 국회는 두가지 이유로 인하여 청원 제도를 혁신할 필요성을 느끼게 되었다. 그 중 하나의 개혁 방향은 전자청원제도를 설치하는 것이었다.

영국의 전자청원제도는 입법부인 국회에 앞서 행정부인 영국 수상에 전자 청원을 제출한 플랫폼으로 시작되었다. 2006년 11월, 당시 영국 수상 토니 블레어 행정부는 “다우닝가 10번지 (No. 10 Downing Street)”라는 전자 청원 플랫폼을 설치했다. 그 후, 후임인 고든 브라운 수상은 취임 후 이 플랫폼을 유지했다. 그러나 2010년 5월 영국 총선 전 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼이 정지되었고 이후 다시 운영되지 않았다.

다우닝가 10번지 전자청원시스템에서 청원자들은 직접 청원서를 제출하고 500건의 동의(최초에 200건, 추후 500건으로 증가)를 얻으면 영국 정부는 청원서에 대한 답변을 이메일로 발표했다. 시스템의 통계 자료를 보면 당시 국민들은 이 전자 청원 플랫폼을 매우 선호했다. 예컨대, 다우닝가 10번지 플랫폼이 운영되었을 때 평균적으로 매일 약 25000명의 사용자가 플랫폼에 방문한다고

기록되었다. 2006년 12월부터 2010년 1월까지 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼에 제출된 청원 건수는 67000건을 상회했고 1180만개의 서명을 받았다. 그 중, 7%에 해당하는 청원의 동의 건수가 500이상, 정부의 답변 커트라인을 넘었다. 뿐만 아니라 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼에 제출된 청원은 실제로 영국 정부의 정책에 대해 영향을 미쳤다. 2007년 초, 영국 정부의 도로 통행 수수료 정책에 대해 반대하는 청원서가 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼에 제출되었다. 결국 이 청원서는 약 180만건의 동의를 기록했다(The Guardian, 2007)⁴⁹. 당시 토니 블레어 영국 수상은 청원서에 대한 답장에서 통행 수수료 정책 제안을 포기할 계획이 없다고 밝혔지만(BBC News, 2007)⁵⁰ 국민의 지속적인 강력한 반대 때문에 결국 이 정책 제안을 철회했다. 영국 정부는 직접적인 청원 때문에 제안을 철회하는 것을 원치 않더라도 여론을 인식해서 마음을 바꾸었다고 해도 과언이 아니다.

하지만 다우닝가 10번지 전자청원시스템은 문제가 없지 않았다. 매우 중요한 점은 당시 학자들과 정치평론가들이 전자청원시스템에 대해 지적했는데 한국 청원제도에 대해 지적한 것과 유사하다. 첫번째 문제점은 다우닝가 10번지 전자청원시스템은 기존 제도적 의사 결정 체제 외에서, 비정규적으로 운영되었다. 이 때문에 사실상 정부는 청원에 대한 엄격한 답장의 기준이 없었다. 예를 들어, 기존의 정책 방침에 대해 정치적으로 유리한 청원이 나오면 정부는 해당 청원서를 이용해서 정규적인 의사 결정 체제를 회피해서 정책을 추진할 수도 있다. 반면,

⁴⁹ THE GUARDIAN. 2007. *Blair to hit back at 1.7 million toll protesters* [Online]. Available: <https://www.theguardian.com/politics/2007/feb/21/uk.publicservices> [Accessed 3 May 2020].

⁵⁰ BBC NEWS. 2007. *Blair's statement in full* [Online]. Available: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6381279.stm [Accessed 3 May 2020].

수상 집무실의 방침과 불일치하는 청원이 나오면 해당 청원서를 무시할 수 있고 다른 장관의 집무실로 이송할 수도 있었다. 또한 500건 서명의 답변 커트라인을 넘었음에도 불구하고 수상 집무실은 이메일을 작성하고 청원인과 다른 동의자들에게 보낼 수도 있었다. 결국 다우닝가 10번지 전자청원시스템은 정부의 정책에 대해 영향을 미치는 순기능보다 수상에게 단순히 아이디어를 제안하는 의사소통의 창구에 불과했다. 다른 문제점은 다우닝가 10번지 전자청원시스템은 기존의 민주헌정제도에 대해 나쁜 영향을 미쳤다는 점이다. 이는 국민에게 잘못된 희망을 심어줬기 때문이다. Riehm, et al. (2014)의 보고서에 의하면 당시 많은 영국 국민들은 청원제도와 다우닝가 10번지 전자청원시스템에 대한 오해가 있었다. 문제는 많은 국민들은 청원과 전자 청원 제도에 대한 직접민주참여로 매우 높은 기대치를 가지고 있었다. 특히 다우닝가 10번지 전자청원시스템에 대해 동의 건수가 많으면 많을수록 정치권에서 해당 청원에 대한 관심이 더 높다고 생각했다. 또한 정부의 청원에 대한 답장 여부의 유일한 기준은 동의 건수이다. 그러나 문제는 민주주의의 철학을 보면 양적인 기준은 정치적으로 경쟁할 때 유일한 기준이 아니다. 쉽게 말하자면, 민주주의와 포퓰리즘은 다르기 때문에 다우닝가 10번지 전자청원시스템은 대리민주주의의 정치적, 제도적 특성과 충돌한다. 또한 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼을 통해 수상 집무실과 직접적으로 의사소통을 할 수 있기 때문에 이는 사실상 영국의 의회대의민주주의 전통과 정신을 위반한다는 지적도 있었다. 마지막으로 이용자들이 다우닝가 10번지 전자청원시스템에서 자신들이 원하는 청원 결과를 볼 수가 없다면 실망뿐 아니라 정치참여에 대한 회의감도 높아질 수 있다.

다우닝가 10번지 전자청원시스템이 중지된지 약 1년 후인 2011년 7월 29일,

당시 하원장관 조지 영 준남작 (Sir George Young)은 새로운 전자청원 웹사이트를 출범하겠다고 발표했다. 8월 4일, 웹사이트 <http://epetitions.direct.gov.uk/>는 공식적으로 운영되기 시작했고 과거 “다우닝가 10번지” 전자청원시스템을 대체했다. 국회 전자청원시스템에서 100,000건 이상의 동의를 얻은 청원이 국회에서 논의되었다. 이 “국회 논의 커트라인”은 추후 2015년에 출범하고 현재까지 계속 운영되는 “공동전자청원제도”에서 계속 유지되고 있다. 영국 국회의 보고서(Kelly and Priddy, 2015)에 따르면 이 전자 청원 웹사이트 운영 시작 후 첫 1년 동안, 3.6만건 청원이 제출되었고 640만건의 동의를 기록했다. 그 중, 10건의 청원은 10만건의 동의를 받았다. 그러나 2012년 1월, 영국 국회 “절차 위원회(Procedure Committee)”는 전자청원 웹사이트의 운영상황에 대한 2가지 문제점을 지적했다. 하나는 국민들은 전자 청원 웹사이트에 대한 완벽한 이해가 없다는 점이었다. 절차 위원회의 보고서에 따르면 영국 정부는 전자 청원 웹사이트에서 청원의 절차가 더 정확하게, 분명하게 표시되어야 한다고 건의했다. 2012년 9월, 앤드류 란슬리(Andrew Lansley) 전 하원장관은 청원자들과 의사소통이 개선되기 위해 “국회 논의 커트라인” 뿐만 아니라 “정부 답변 커트라인”도 설정되어야 한다고 밝혔다. 제출된 청원이 10,000건의 동의를 기록하면 영국 정부는 청원에 대해 답장한다고 선언했다. 이상한 점은 전자청원 웹사이트에서 제출된 청원은 국회에서 논의됨에도 불구하고 엄밀히 말해 전자청원 웹사이트의 소유권이 국회에게 없었다. 그러나 2014년, 영국 국회는 정부와 국회의 전자청원제도의 공유에 대해 제안했다. 이 제안 이후 현행 전자청원제도가 설치되었다.

현재 영국의 전자청원제도는 “공동전자청원제도 (Joint e-petition system)”(<https://petition.parliament.uk/>)이다. 이 제도는 2015년 7월 20일 영국정부와

국회가 같이 공유하는 전자청원제도이다. “공동전자청원제도”는 2011년 출범된 전자 청원 웹사이트의 청원 절차를 계승하고 제출된 청원서가 10,000건의 동의를 기록하면 정부는 청원서에 대해 답장하고 100,000건의 동의를 기록하면 국회는 청원서에 대한 토론을 진행할 수 있다. 또한 공동전자청원제도를 관리하고 정부와 전자청원제도에 대해 소통하기 위해 국회에 “청원위원회”를 설치했다. 이 위원회는 전자청원뿐 아니라 전통적 문서청원제도를 관리하는 책임을 가진다. 청원위원회는 청원인, 정부, 청원 관련 인물과 단체 추가 내용을 청구할 권한, 정부나 다른 공공 단체에게 청원서에 따라 후속조치를 취하기 청구할 권한, 다른 국회 위원회에게 청원서 내용에 대한 조사를 청구할 권한, 청원서 내용에 대한 국회 내 토의를 시작하는 것을 청구할 권한이 있다.

영국 국민의 청원권은 전술한 바와 같은 대헌장과 1689년 권리장전 이 2가지 “헌법”적 근거뿐만 아니라 국회 내무 규정, 즉, Standing Order of the Parliament에 청원에 관한 규정이 있다. 현행 국회 내무 규정(UK House of Commons, 2019)의 제153조와 제154조는 국회의원들이 소개하는 방법을 규정한다. 그리고 제145A조는 영국 국회 청원 위원회의 책임(154A(1)), 위원수(2), 권력(4-7)을 규정한다. 사실 영국 국민은 아직도 전통적 문서청원(Paper petitions; Public Petition로도 알려져 있다)을 국회에게 제출할 수 있고, 국회는 아직도 문서 청원을 접수하고 있다. 영국 국회는 홈페이지에 문서청원 작성 방법과 형식, 제출과 국회가 청원을 심사하는 절차를 국민에게 소개했다(UK Parliament, 2020b). 의원들은 청원을 소개할 2가지 방법이 있다. 공식적인 소개(Formal presentation)를 할 경우, 의원은 하원에서 청원인, 동의건수, 청원의 내용을 간단하게 설명한다. 비공식적 소개(Informal presentation)를 할 경우, 의

원은 청원을 공개적으로 소개하는 대신 익명으로 청원을 “청원가방(Petition bag)”에 넣는다. 소개된 청원의 내용을 유관한 정부 부서에게 보내고 관련 부서는 일반적으로 2개월 내에 답변을 국회 의사록에 공포한다(UK Parliament, 2020b). 당시 이 제도를 설치했던 이유는 영국 국회는 청원으로 인해 국회 의사가 방해되는 것을 방지하기를 원했기 때문이다.

다음은 영국 공동전자청원제도의 청원 절차에 대해 소개하겠다. 청원인이 청원을 작성하기를 원하면 우선 공동전자청원제도 홈페이지 가장 밑에 있는 “Start a petition” 버튼을 누른다. 이후 청원인은 청원하고 싶은 내용을 입력하고 “Continue” 버튼을 누르고 다음 단계로 넘어간다. 공동전자청원시스템은 청원인이 입력한 내용을 근거로 기존의 비슷한 청원을 청원인에게 소개한다. 공동전자청원시스템은 청원인이 새로운 청원을 작성하는 대신 비슷한 청원에 먼저 동의할 것을 권고한다. 비슷한 청원이 없으면 청원인은 “My petition is different.” 버튼을 누르고 청원을 작성할 수 있다. 청원을 작성하기 위해 주제와 내용을 입력하면 된다. 청원서 확인후, 이름, 이메일 주소, 거주지를 입력해야 한다. 한국과 미국의 전자청원시스템과 달리 청원인은 영국 국민이거나 영국 거주자임을 증명하고 영국 주소와 우편번호를 입력해야 한다. 왜냐하면 영국 공동전자청원플랫폼에서 영국 국민이나 영국 거주자만 청원할 수 있다는 규정이 있기 때문이다. 입력과 제출 후, 청원인은 청원페이지의 하이퍼링크가 포함된 이메일을 받을 것이다. 작성된 청원은 공동전자청원시스템에 직접 게재되지 않는다. 청원인은 청원이 게재되기 위해 먼저 5건의 동의를 얻어야 한다. 청원이 시스템에 게재된 후, 다른 이용자들은 6개월동안 해당 청원에 동의할 수 있다. 청원에 동의하면 이용자들은 청원페이지에서 “Sign this petition” 버튼을 누르고

영국 국민/영국 거주자임을 증명하고 이름, 이메일 주소, 거주지, 우편번호를 입력 후 제출하면 된다. 청원이 10000건의 동의를 얻으면 정부는 해당 청원에 답변할 것이다. 그리고 10만건의 동의를 얻으면 국회는 해당 청원에 대해 논의할 수 있다. 이후 정부 답변이 해당 청원페이지에 게재될 뿐 아니라 이메일로 청원인과 동의인들에게 내용을 발송하다.

그림 4 영국 하원 청원가방 (출처: House of Commons Library)



영국 공동전자청원제도는 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 청원제도에 비해 오랫동안 운영되어 처리된 청원 수가 적지 않다. 그리고 위에서 언급한 바와 같이 국외 학계에서 영국 공동전자청원제도의 제도와 운영상황, 청원 사례에 대한 연구가 있다. 또한 영국 국회는 수시로 공동전자청원제도에 대한 연구 보고서를 발표한다. 최근 영국 국회에서 청원 현황을 다룬 2019년 7월에 발표된 Petition in the UK 보고서(Loft, 2019)와 2020년 4월에 발표된 Petitioning Parliament and Government 보고서(Priddy, 2020) 각 보고서를 참고하면 공동전자청원제도에 대해 더 자세한 정보를 얻을 수 있다. Petition in the UK 보고서에 의하면 2015년 7월, 즉, 공동전자청원제도 출범부터 2019년 7월까지

99,031건의 청원이 공동전자청원제도에 제출되었다. 그러나 그중 10,000건 이상 동의 수를 받은 청원, 즉, 정부 답변 커트라인에 달한 청원은 878건(0.9%)뿐이었다. 그리고 100,000건 이상 동의 수를 받은 청원, 즉 국회 논의 커트라인에 발한 청원은 132건(0.1%)에 불과했다. 2019년 1월부터 7월까지 영국 국회는 공동전자청원제도에서 청원을 31,035건 접수했다. 이는 역대 최대 수치이다. 그럼에도 불구하고 정부 답변 커트라인에 달한 청원은 83건(0.3%), 국회 논의 커트라인에 발한 청원은 18건(0.1%)에 불과했다.

표 12 영국 공동전자청원제도의 청원현황 (출처: House of Commons Library)⁵¹

기간/ 동의수	0-9	10-99	100-499	500-999	1,000-9,999	10,000-99,999	> 100,000
2015/7~12	1,390 (30%)	2,150 (47%)	462 (10%)	134 (2.9%)	317 (7%)	136 (2.9%)	22 (0.5%)
2016	8,568 (42%)	9,427 (47%)	1,000 (5%)	306 (1.5%)	609 (3%)	222 (1.1%)	38 (0.2%)
2017	9,137 (59%)	5,087 (33%)	641 (4.1%)	173 (1.1%)	358 (2%)	142 (0.9%)	21 (0.1%)
2018	20,462 (74%)	5,761 (21%)	643 (2.3%)	182 (0.7%)	394(1%)	181 (0.7%)	33 (0.1%)
2019/1~7	24,315 (78%)	6,022 (19%)	329 (1.1%)	92 (0.9%)	194 (1%)	65 (0.2%)	18 (0.1%)
계	63,872 (64%)	28,447 (29%)	3,075 (3.1%)	887 (0.9%)	1,872 (2%)	746 (0.8%)	132 (0.1%)

⁵¹ LOFT, P. 2019. *Petitions in the UK* [Online]. Available: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8620/> [Accessed 4 May 2020].

2015년 7월 공동전자청원제도 출범 후, 3건의 청원이 100만건 이상의 동의를 얻었다. 역대 최대 동의를 수를 얻은 청원은 2019년에 제출된 “제 50조를 철회하고 유럽연합에 잔류한다(Revoke Article 50 and remain in the EU)”는 청원(UK Government and Parliament, 2019)이다.⁵² 해당 청원은 6,103,056건 동의를 얻었다. 즉, 영국 유권자의 13%가 이 청원에 동의했다는 것이다. 영국 정부는 3월 말 이 청원에 대해 답변, 제50조를 철회하지 않겠다는 확고한 방침을 지키겠다고 밝혔다. 그리고 4월 초 국회는 해당 청원에 대해 논의를 진행했다. 결국 잘 알려진 대로 영국은 유럽 연합을 탈퇴했다. 따라서 이 청원은 결국 실패로 끝났다.

그런데 세부적으로 보면 영국 공동전자청원제도의 정책적 효과는 미미하다고 해도 과언이 아니다. 위에 언급한 바와 같이 역대 최대 동의를 기록한 청원에 결국 정부는 국민의 손을 들어주지 않았다. 2017년, 시사·문예 주간지 “뉴 스테이츠먼 (New Statesman)”은 “전자청원은 정말 효과적인가?”란 글을 게재했다(Tait, 2017).⁵³ 저자는 당시 영국 공동전자청원 중 가장 많은 동의 건수를 얻은 청원 10건을 분석했다. 결과는 10건 청원 중, 청원의 초기 목적을 달성한 경우는 한번도 없었다. 비슷한 문제는 과거 다우닝가 10번지 전자 청원 플랫폼에서도 존재했다. 즉, 정부 기존 정책 방침에 대해 정치적으로 유리한 청원이 등장하면 정부는 해당 청원서를 이용, 공식적 의사 결정 체제를 회피하고 청원을 선호하는 정책을 펼 수도

⁵² UK GOVERNMENT AND PARLIAMENT. 2019. *Revoke Article 50 and remain in the EU*. [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/petitions/241584> [Accessed 5 May 2020].

⁵³ TAIT, A. 2017. *Do online petitions actually work? The numbers reveal the truth* [Online]. Available: <https://www.newstatesman.com/science-tech/2017/01/do-online-petitions-actually-work-numbers-reveal-truth> [Accessed 13 May 2019].

있다. 반면, 정부의 방침과 불일치하는 청원이 나오면 정부는 청원을 채택하지 않음으로써 입장을 바꾸는 것을 거부한다. 가장 중요한 것은 이 사례를 통해 영국 공동전자청원제도의 한계점을 인식하는 것이, 가능할 수 있다는 것이다. 그러나 이 사례만으로 영국 전자청원제도의 모든 효과를 부정할 수는 없다. 따라서 본 논문은 전자청원제도에 대해 더 광범위적으로 평가해야 한다고 주장한다.

문서청원의 경우, 전술한 바와 같이 보통선거, 즉, 선거권이 주어지기 전에 청원은 국민들이 국회정치에 참여하는 중요한 수단이었다. 그러나 1차 세계대전 후, 문서청원의 수가 상당히 감소했다. 문서청원 건수는 1980년대와 1990년대 초에 다시 증가했지만 1914년 전의 수준에 못 미쳤다. 근래 청원건수가 가장 높은 시기는 1992-93년도로 총 2651건이다. 2000년대에 하원은 연평균 176건의 문서청원을 접수했다.

표 13 영국 국회 문서청원 현황 (출처: House of Commons Library)⁵⁴

시간	문서청원수	공식적으로 소 개된 문서청원	비공식적으로 소 개된 문서청원 ("청원가방")	정부에 의해 답 변된 청원수
1898-1902	35646	통계자료 없음	통계자료 없음	통계자료 없음
1908-12	24414			
1918-22	245			
1928-32	83			
1938-42	32			
1942-52	147			
1952-62	224			
1968-76	137			
1978-79	4			
1979-80	42			
1980-81	29			
1981-82	26			
1982-83	29			
1983-84	732			
1984-85	1059			

<표: 계속>

⁵⁴ LOFT, P. 2019. *Petitions in the UK* [Online]. Available: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8620/> [Accessed 4 May 2020], PRIDDY, S. 2020. *Petitioning Parliament and Government* [Online]. Available: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8881/> [Accessed 4 May 2020].

<표 13>

1985-86	516	통계자료 없음		통계자료 없음
1986-87	108			
1987/6-88/11	356	132	224	
1988-89	227	125	102	
1989-90	960	235	725	
1990-91	183	87	96	
1991/10-92/3	452	56	396	
1992/4-93/10	2651	137	2514	
1993-94	102	60	42	
1994-95	119	57	62	
1995-96	77	49	28	39
1996/10-97/3	55	40	15	24
1997/5-98/10	99	73	26	51
1998-99	99	56	43	36
1999-2000	87	67	20	42
2000/12-01/5	35	28	7	22
2001/6-02/11	131	109	22	64
2002-03	220	194	26	178
2003-04	128	112	16	82
2004/11-05/4	51	44	7	38
2005/5-06/11	293	257	36	207

<표: 계속>

<표 13>

2006-07	161	142	19	112
2007-08	221	195	26	220
2008-09	123	111	12	97
2009/11- 2010/4	393	135	258	343
2010/5-12/5	187	159	28	176
2012-13	146	132	14	128
2013-04	175	137	38	163
2014-15	166	104	62	83
2015-16	165	143	22	173
2016-17	328	293	35	308
2017/6-19/10	458	350	108	392
2019/ 10~11	20	17	3	17

영국 청원제도의 발전 과정을 보면 기존의 공동전자청원제도는 사실상 영국 청원제도의 연장선 상에서 위치하고 있다고 해도 과언이 아니다. 영국 공동전자청원제도는 청원권의 21세기적 해석이다. 기술발전 덕분에 영국 정부와 국회는 공동전자청원제도를 통해 국민들과 더 쉽게 대화할 수 있고 국민들은 정부와 국회에 자신의 의견을 전달할 수 있다. 그러나 중요한 점은 통계 자료에서 전통적인 문서청원은 사실상 사라지지 않는다. 즉, 공동전자청원제도가 있음에도 불구하고 문서청원을 제출한 사람이 아직도 존재하는 이유는 문서청원 청원인은 타인의 동의, 서명을 얻을 필요가 없

다는 점이다. 또한 국회는 모든 문서청원의 원문을 국회 의사록에 첨부하고 해당 정부기관에 보낸다. 그 다음 정부는 일반적으로 2개월 내 접수한 문서청원에 답변한후 국회 의사록에 첨부할 것이다. 쉽게 말하자면, 문서청원의 답변율은 전자청원 답변율보다 더 높다. 그러나 문서청원을 제출하기 위해 청원인은 해당 청원을 소개할 의원을 찾아야 된다. 이는 문서청원을 제출하기에 과거에 가장 높았던 문턱이었다. 따라서 많은 사람들은 문서청원 대신 공동전자청원제도를 활용할 것이다. 이러한 측면에서 문서청원과 전자청원은 상호 보완적인 제도다. 문서청원제도는 질적, 공동전자청원제도는 양적인 문턱이 존재한다. 즉, 문서청원을 하면 청원인은 이를 소개할 국회의원을 찾아야 하고 전자청원을 하면 10000명의 청원 동의인을 찾아야 한다. 문서청원과 전자청원은 동일한 헌법적, 법률적 효과가 있다.

2. 미국 전자청원제도 - “위 더 피플” 전자청원제도

미국 청원권의 발전사는 각 시대 미국 사회의 상황과 긴밀한 관련이 있다. 미국 청원제도의 기원은 미국 수정 헌법 제1조이다. 수정 헌법 제1조에 의하면 “의회는 종교를 만들거나, 자유로운 종교 활동을 금지하거나, 발언의 자유를 저해하거나, 출판의 자유, 평화로운 집회의 권리, 그리고 정부에 탄원할 수 있는 권리를 제한하는 어떠한 법률도 만들 수 없다 (Legal Information Insitute Cornell Law School, 2019)⁵⁵. 그러나 청원 활동은 미국 독립 전 영국 식민지시대 시기 때 존재했다. Lawson와 Seidman의 논문에 의하면 영국인들이 1607년 5월 24일 미국 버지니아주의 제임스타운에 상륙한 후 6월 6일에 제임스타운 이사회에게 청원을 보낸 기록이 있다. (Lawson and Seidman, 1999)그 후, 1642년에 수립된 매사추세츠자유헌장 (Massachusetts Body of Liberties)을 통해 미국 식민지에서 처음으로 청원권을 명시적으로 확립하고 보장했다.(Hanover Historical Texts Project, 2012)⁵⁶. 미국 독립혁명 전까지 매사추세츠주뿐 아니라 델라웨어, 뉴햄프셔, 노스캐롤라이나, 펜실베니아와 버몬트에서도 매사추세츠자유헌장과 비슷한 청원권을 보장하는 헌장을 수립되었다.

청원은 미국 식민지 정치의 중요한 부분이었다. 왜냐하면 당시 각 식민

⁵⁵ 원문: Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

⁵⁶ 원문: 12. Every man whether Inhabitant or fforreiner, free or not free shall have libertie to come to any publique Court, Councell, or Towne meeting, and either by speech or writinge to move any lawful, seasonable, and materiaall question, or to present any necessary motion, complaint, petition, Bill or information, whereof that meeting hath proper cognizance, so it be done in convenient time, due order, and respective manner.

지의 의회는 집행(執法), 입법, 사법의 책임을 가졌기 때문이다. 따라서 식민지 의회에게 청원하는 것은 식민지 민중과 정부의 효과적 의사소통 방법이였다. 헌법 수립 전 미국에서 청원으로 인해 제출된 법률 제안(bills)이 다른 방법보다 더 많았다. (Higginson, 1986) 예를 들어 코네티컷주총회(Connecticut's General Assembly)는 1770년에 공포한 법률 중 주정부 주도로 제정된 법률은 5건에 불과했다. 반면, 150건 이상의 법률안이 청원으로 인해 제정되었다. 그 때 당시 많은 수의 청원은 일반적인 정치적이기 보다는 개인적 분쟁(부채, 부동산, 이혼 등)으로 인해 제출되었다. 이러한 개인적 분쟁을 해결하기 위해 개별적인 법률이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 공적 청원 또한 물론 존재했다. 이러한 청원들은 법률 제정을 요구했을 뿐만 아니라 기존 법률을 집행할 것을 촉구하기도 했다. 또한 식민지 정부는 청원을 통해 식민지에 관한 정보를 얻을 수 있었다(Higginson, 1986). 왜냐하면 당시 매체, 정당, 그리고 선거제도가 낙후한 사회에서 청원은 중요한 정보를 의회로 전달하는 역할을 가졌기 때문이다. 쉽게 말하자면, 청원을 통해 의회 의원들은 어디에서 무슨 일이 일어나는지 알 수 있었다. 마지막으로 당시 각 주 의회는 청원을 통해 자신들의 입법 관할권을 확대했다. 당시 주 권력, 특히 세금의 징수와 입법의 권력이 상대적으로 약했던 의회는 주민들이 보낸 청원을 통해 자신들의 행동을 정당화했다. 주 의회는 접수된 청원의 심사를 통해 식민지사이의 군사, 복지, 법률 집행, 원주민 사무에 관한 이슈현안 관할권을 발휘했다(Higginson, 1986). 예를 들어, 1747년에 매사추세츠 주의 서필드, 앤필드, 우드스톡 시는 코네티컷 주 의회에 코네티컷 주 재가입 청원을 보냈다. 결국 코네티컷 주

의회는 1713년에 매사추세츠 주와 조인한 주 경계의 관한 협정을 무시하고 해당 청원을 수락함으로써 3개 도시를 다시 통제했다(Dodge, 2004).

당시 식민지 정부는 청원자의 신분에 대해 제한이 없었기 때문에 사회에서 정치적 참여를 할 수 있는 민중과 정치적 참여권이 없던 사람 (여성, 중죄인, 아메리카 원주민, 노예 등) 또한 청원을 제출할 수 있었다. 따라서 청원을 통해 당시 청원제도는 민중에게 기본적 정치권력을 부여했다고 해도 과언이 아니다. 시간이 지나 청원이 계속 점점 보편화되면서 건수 또한 계속 증가했다. 이런 상황에 대응하기 위해 식민지 정부는 18세기 초 청원에 대한 제한 규정을 제정했다. 또한 식민지 의회는 애매모호하거나 사실과 맞지 않은 청원서를 접수 거부하거나 청원자를 처벌할 수 있었다. (Higginson, 1986)

1774년 개최된 대륙회의에서 청원권이 최초로 인정되었다. 또한 당시 미국의 4개 주는 헌법에서 청원권 보장 요구, 결국 청원권은 미국 수정 헌법 제1조의 한 부분이 되었다. 독립 후, 식민지 정치의 근본적인 청원권은 1791년 발효된 권리장전에 규정되었고 이후 청원제도는 미국 사회에서 계속 발전했다. 18세기 말 청원의 지명도는 미국에서 정점을 이루었다. 당시 미국 국민은 정부의 행정, 입법, 사법부에 청원한 사례가 있었다. 미국 의회는 초창기 10년동안 선거결과, 중앙은행, 원주민문제, 토지분배, 결투제도 폐지, 노예거래 등의 이슈에 관한 청원을 처리했다.

그러나 19세기 초 미국 국민의 청원권은 심각한 타격을 입었다. 당시 미국 의회는 쇠도하는 청원으로 인하여 잘 운영되지 못하였다. 왜냐하면 당시 미국 의회의 대부분 의사 시간은 청원서의 송독과 소개(reading and

referring petitions)로 쓰였기 때문이다. 청원은 여론을 의회와의 소통 대신 공격적인 정치적 선전도구로 인식되었다.

1830년대는 미국 청원제도사에서 매우 중요한 시기였다. 우선 미국역사에서 최초의 전국적인 청원운동은 1830년에 시작되었다(American Bar Association, 2019). 여성 작가 해리엇 비처 스토와 사회운동가 안젤리나 그립케는 연방정부가 원주민족인 체로키족이 그들의 땅에서 몰아내는 것에 반대해서 청원운동을 시작했다. 결국 실패했지만 이 사건은 미국 여성들과 원주민들이 백인 남성들이 주도한 미국 정치권에서 정치참여권을 행사한 사례이다. 청원에 동의한 여성들은 약 1,400명이었고(JSTOR, 2018) 약 15,000명의 체로키족인들이 청원에 동의했다(Museum of the Cherokee Indian, 2020).

잘 알려진대로 미국 건국 초기에 노예제도가 존재했고 노예제도 폐지 운동가들은 청원을 통해 의회에 노예제도 폐지를 요구했다. 1830년대, 당시 미국 반(反)노예제도 협회인 American Anti-Slavery Society (A.A.S.S.)는 우편 캠페인을 통해서 반노예제도 관련 자료를 미국 전역으로 전달했다. 그러나 이 캠페인은 미국 남부에서 잘 진행되지 않아 결국 A.A.S.S.는 1837년에 캠페인을 중단했다. 그렇지만 이는 나중에 A.A.S.S.의 청원 캠페인 전략을 개발하는데 매우 유용했다.

1828년 대통령 선거에서 낙선한 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)는 은퇴할 예정이었으나 매사추세츠 주 퀸시 시의 지인들과 주민들의 설득 끝에 국회 하원 선거에 출마, 결국 당선되었다. 1831년 12월 12일, 노예제도의 반대자인 애덤스는 컬럼비아 특별구에서 노예제도 폐지를 요구하는

청원을 하원에서 소개했다. 그는 국민들이 국회에 청원할 권리가 있다는 것을 열렬히 믿고 있었다. 따라서 애덤스는 컬럼비아 특별구의 의원이 아님에도 불구하고 지역 주민들이 작성한 청원을 국회에 소개했으나 결국 국회는 청원에 대한 심의를 보류하기로 결정했다. 24대 국회는 반노예제도 청원 캠페인의 절정이었다. 1835년 24대 국회 시작 후, 노예제도는 국회 초기의 토론을 지배했다. 그러나 남부 의원들은 노예제도 폐지에 관한 청원의 심의를 보류하며 맞대응했다. 정리하자면 1830년대, 노예제 폐지 운동가들은 많은 수의 청원서를 제출할 당시 의회는 “청원 위기 (Petition Crisis)”에 직면했다(Higginson, 1986). 통계자료에 의하면 1837년~38년 미국 의회에서 노예제 폐지 운동가들은 13만건 이상의 청원을 제출했다(The U.S. National Archives and Records Administration, 2019). 당시 남부는 노예제 유지 세력의 압력을 받아 미국 하원은 노예제 폐지 운동에 관한 청원에 대한 논의 금지령(Gag rule)을 제안했다. 남부 노예제도 유지 세력은 청원권이 미국 의회가 자신들의 의사 절차와 일정을 수립할 권리를 침해했다고 주장했다. 따라서 남부 세력은 국민의 청원권이 청원서의 제출을 포함하고 청원 제출 후, 의회가 법률 해석과 제정할 절대적 권한이 있다고 주장했다. 또한 남부 세력은 의회가 남부 각 주의 법률과 정책을 좌우하기를 거부하고 주의 권리를 강조했다(Higginson, 1986). 반면, 북부 노예제 폐지 세력은 청원권의 헌법적 지위를 강조했다. 애덤스는 제출된 모든 청원서가 의회에서 심리되어야 한다고 주장했다(Higginson, 1986). 논의 금지령을 반대하는 사람들은 근본적으로 청원권이 청원을 제출할 권리뿐만 아니라 정부와 국회가 국민의 목소리를 청취, 고려하고 논의하고

결정하는 책임 또한 갖는다고 생각했다. 청원과 선거는 국민이 정부에 대한 통제력을 확보하고 국민에게 국가 법률에 대한 책임을 부여했기 때문에 청원권의 제약은 국민의 자유를 억압한다는 뜻이다. 또한 노예제 폐지 청원에 대해 논의 금지령을 실시하면 나중에 다른 이슈에 관한 청원에 대해 논의 금지령을 실시할 가능성도 있다고 우려했다. 논의 금지령을 실시하면 사회 소수파의 의견은 의회에 유효하게 전달될 수 없다고 주장했다. 북부 노예제 폐지 세력은 청원권은 청원서 제출뿐만 아니라 청원서가 의회에서 심리, 논의, 결정까지 포함한다고 주장했다. 결국, 1836년 5월 18일, 헨리 L. 핑크니 사우스캐롤라이나주 하원 의원은 모든 노예제도에 관한 청원에 대해 논의하는 것을 금지하는 결의를 제안했다. 애덤스는 이 결의가 미국 헌법, 하원 내무 규정과 유권자의 권리를 위반한다고 비판했다. 그러나 이 결의는 1836년 5월 26일에 117 대 68으로 가결되었다(United States House of Representatives, 2020). 이 결의는 미국 하원에서 최초로 가결된 논의 금지령이다. 당시 이 법안에 의하면 노예제 폐지에 관한 청원은 의회에서 자동으로 보류되었다(The U.S. National Archives and Records Administration, 2019). 그러나 이러한 금지령이 가결되었음에도 불구하고, 노예제도를 반대한 운동가들은 청원을 국회로 지속적으로 보냈다. 1835년 12월부터 1837년 6월까지, 국회로 보낸 청원 수는 23건에서 30만에 달했다. 그 중, 컬럼비아 특별구로부터 노예제도 폐지 청원, 논의 금지령 폐지 청원도 있었다(Frederick, 1991). 이 30만건의 청원은 모두 심의 보류되었다. 이 논의 금지령은 결국 1844년 의회에서 폐지되었는데 사실상 국민의 청원권을 침해했기 때문이다.

1830년대에는 미국 국회에서 청원권과 관련된 일련의 토론은 청원권 발전사의 분수령이 되었다. 논의 금지령 가결 전은 물론 식민지 시대나 독립 후, 청원은 미국 국민들에게 주 의회나 국회와의 매우 중요한 의사소통의 채널이었다. 그리고 국회는 국민의 청원에 답변할 책임 또한 있었다. 그러나 1836년에 가결된 논의 금지령은 청원권에 큰 영향을 미쳤다. 이 때문에 청원의 수는 감소했으나 1830년대 후 청원은 미국 정치에서 사라지지 않았다. 예를 들어 1917년 전미여성선거권협회는 챔프 클락 하원 의장에게 의회에서 여성선거권위원회 설치를 청원했다(United States House of Representatives, 2017). 결국 여성선거권위원회는 같은 해에 설치되었고 드디어 1920년에 미국 여성에게도 선거권이 주어졌다. 청원의 영향력은 19세기 초부터 서서히 약화되었는데 이해관계자들은 다른 방식으로 의회 정치에 접근을 시작했고 이는 로비 활동이다(United States House of Representatives, 2015).

그런데 미국 청원권에서 가장 의미있는 점은 국민들은 청원을 제출할 권리가 있지만 1984년 미국 연방 대법원은 정부가 청원에 대해 답변하는 것이 청원권에 포함되지 않는다고 판결했다(Justia, 2019)⁵⁷. 또한 1985년 연방 대법원의 다른 판결에 의하면 청원인은 법적 면책특권이 없다고 판결지어졌다(Justia, 2020). 이 판결은 미국 청원권에 있어 매우 큰 타격이라고 볼 수 있는데. 왜냐하면 정부가 청원을 심사, 답변할 필요가 없으면 청원권은 사실상 유명무실한 제도이기 때문이다. 또한 법적인 면책특권이

⁵⁷ 원문: Nothing in the First Amendment or in this Court's case law interpreting it suggests that the rights to speak, associate, and petition require government policymakers to listen or respond to communications of members of the public on public issues.

없기 때문에 청원으로 인해 소송을 당할 가능성 역시 존재한다.

청원과 로비뿐 아니라 투표법안이라는 다른 직접민주적 정치참여 수단이 있다. 투표 법안(Ballot measures)은 새 법률을 입법, 헌법 수정, 현존 법률이나 헌법 수정안을 폐지하기 위한 안건을 투표를 통해 유권자들과 같이 결정하는 것이다(Initiative & Referendum Institute University of Southern California, 2019). 투표 법안은 발안과 주민투표 두가지가 있다. 발안 (initiative)이라는 것은 새 법률을 입법하거나 헌법을 수정하기 위한 제안이다. 먼저 발안 청원서를 통해 시민의 서명을 수집하고 서명수가 일정 수에 도달하면 입법/헌법 수정 제안은 투표를 통해 통과 여부를 결정한다. 주민투표 (referendum)는 발안과 매우 흡사하나 가장 큰 차이점은 주민투표는 현존하는 법률이나 헌법 수정안을 폐지하기 위한 것이다. 미국은 연방제 국가라서 각 주의 법률과 규정은 어느 정도 차이가 있다. 또한 미국 50개주 중 24개주만 발안과 주민투표 관련 법률이 있다(Initiative & Referendum Institute University of Southern California, 2019). 그렇기 때문에 주 정부의 제한을 넘고 직접 백악관에 청원하는 “위 더 피플”의 필요성이 있다.

미국 국민은 각 주의 정부와 연방정부의 행정, 입법, 사법기관에 청원을 제출할 권리가 있다. 본 논문의 주요 초점은 행정부에 청원하는 것에 대한 부분이다. 최근 많은 미국 국민과 타국인이 많이 쓰는 청원플랫폼은 백악관의 “위 더 피플 (We the People)” 전자청원제도 (<https://petitions.whitehouse.gov/>)이다. 2011년 9월 22일 출범한 “위 더 피플” 전자청원플랫폼은 오바마 행정부가 과거 기존의 청원 방식, 즉 국민

들은 자신의 요구나 불만사항을 백악관이나 의회에 편지나 이메일로 전달하는 방식을 인터넷시대에 더 직접적이고 빠른 방식으로 혁신하는 것을 목표로 한다. 그러나 “위 더 피플”이 전에 다른 독립적인 비공식 전자청원 플랫폼이 이미 존재했는데 1998년에, 2007년에 각각 시작된 MoveOn과 Change.org이다. 이러한 비공식 전자청원플랫폼들이 얼마나 큰 영향력을 가졌는지 알 수 없다. 반면, “위 더 피플” 전자청원제도는 미국 행정부의 공식 전자청원제도이기 때문에 MoveOn과 Change.org에 비해 신뢰도가 더 높다.

오바마 전 대통령은 취임 첫날 “투명과 개방의 정부”라는 담화문을 발표했다(Obama, 2009). 담화문에 의하면 오바마 행정부는 정부가 전례 없는 수준으로 개방하는 것에 전념하겠다고 밝혔다. 오바마 전 대통령은 담화문에서 정부가 투명하게, 국민이 참여할 수 있게, 협력적으로 운영해야 한다고 강조했다. 목표를 달성하기 위해서 오바마 행정부는 “개방 정부 이니셔티브 (Open Government Initiative)”를 제시했다. 본 논문이 언급한 “위 더 피플” 전자청원제도는 이 이니셔티브의 일부이다. 당시 호주, 영국, 독일 등 다른 나라는 이미 전자청원제도를 운영하고 있었는데 정부와 국민들이 직접적으로 소통이 가능한 공적 전자청원제도는 미국에서 최초다.

미국 “위 더 피플” 전자청원제도의 청원이나 청원동의의 절차는 청와대 국민청원제도와 매우 흡사하다. 왜냐하면 미국의 “위 더 피플” 전자청원제도는 청와대 국민청원제의 벤치마킹모델이기 때문이다. 그러나 차이 또한 존재하는 미국 “위 더 피플” 전자청원제도의 청원 절차를 간단하게 소개할 것이다.

“위 더 피플” 전자청원제도를 이용하기 원하면 사용자는 13세 이상이어야 한다. “위 더 피플” 전자청원제도에서 청원하고 싶으면 우선 청원 홈페이지에서 계정을 만들어야 한다. 이름, 이메일 주소를 입력하고 인증을 위해 간단한 수확문제에 답해야 하는데 이유는 자동입력을 방지하기 때문이다. 신청 후, 사용자들은 확인 이메일을 받을 것이다. 이메일에 첨부된 지침을 따르고 이메일 인증 후 계정 생성이 완료된다. 계정이 있는 사용자들은 청원을 작성할 수 있다. 청원에 대해 단순히 동의하고자 하면 계정이 필요하지 않다. 청원을 작성하기 위해 먼저 홈페이지에서 “Create a Petition” 버튼을 누른다. 다음 청원인은 5가지 연방정부에 대한 청구 내용 중 하나를 고른다. 청원인들은 연방정부에 특정 이슈나 정책에 대해 해명을 요구하기, 특정 정책에 대해 의견을 표하기, 현행 정책 개정을 요구하기, 새로운 정책 설치를 요구하기, 연방정부를 통해 의회에 특정 이슈를 위한 조치 요구하기를 청구할 수 있다. 청구 사항을 선택 후, 청원인은 청원의 주제, 내용, 그리고 관련 태그를 선택하면 청원은 작성완료된다. 그렇지만 청원을 완성하자마자 홈페이지에 게재되는 것이 아니며 청원이 홈페이지에 공개되기 위해 150건의 동의를 얻어야 된다. 청원을 작성하기 위해 계정이 필요하지만 청원에 대해 동의만 할 경우에는 계정이 없어도 된다. 대신, 동의할 때 이용자들은 이름과 이메일 주소를 입력해야 한다. “위 더 피플”은 청와대 국민청원플랫폼과 영국 공동전자청원제도와 같이 정부 답변 커트라인이 있다. 청원플랫폼은 발전함에 따라 “위 더 피플”의 커트라인도 여러 차례 수정되었다. 현재의 커트라인은 30일 내에 10만개 서명을 받아야 백악관의 답변을 얻을 수 있다. 청원 답변이 청원페이지에서 계

재되며 청원동의인들은 이메일로 답변을 받을 수 있다.

그러나 2017년 트럼프 대통령 취임 후 미국 행정부는 “위 더 피플” 전자청원제도에 대한 관심이 거의 없다. 트럼프 대통령 집권 후 100건 이상의 청원이 10만건의 동의를 얻음에도 불구하고 7건 밖에 답변을 얻지 못했다. 따라서 트럼프 행정부는 버락 오바마 전 대통령이 시작한 “위 더 피플” 전자청원제도의 지속을 원치 않는 다고 해도 과언이 아니다.

현재 미국 “위 더 피플”에 대한 학계 연구가 많지 않다. 또한 백악관은 “위 더 피플”에 대한 데이터 정리와 분석의 사례를 많이 공개하지 않았다. 현재 존재하는 “위 더 피플” 전자청원제도에 대한 가장 상세한 연구는 미국 퓨 리서치 센터 (Pew Research Center)가 지난 2016년에 작성한 보고서이다. 2016년 말 퓨 리서치 센터는 오바마 대통령이 “위 더 피플”을 2011년 시작했을 때부터 임기 끝났기 전까지 5년동안 “위 더 피플” 플랫폼의 운영상황에 대한 분석보고서를 발표했다(Pew Research Center, 2016). 이 보고서를 작성하기 위해 2011년부터 2016년 7월 3일까지 4799개 청원서, 227개 백악관 답변에 대해 분석했다. 한가지 트렌드를 예로 들자면 시간이 지날수록 국민과 정부는 “위 더 피플” 플랫폼에 대한 관심이 점점 줄어들었다. “위 더 피플” 플랫폼 사용률이 가장 높은 시기는 플랫폼 운영 후 첫 8일이다. 이 기간 사용자들은 174개의 청원을 제출했으며 첫날에 31개 청원이 제출되었다. 그 후 2012년 11월, 12월, 그리고 2013년 1월의 월별 청원수가 운영 시작 후 첫 8일보다 더 많았다. 또한 시간이 지날수록 답변 커트라인은 2500건부터 5000건, 25000건, 그리고 현재의 10만건의 동의로 계속 높아졌기 때문에 백악관의 답변은 감소했다.

답변 커트라인이 2500건 동의로 설정되었을 때 44%의 청원이 커트라인을 넘었다. 반면, 현재의 10만건 서명 커트라인이 설정된 후 2%의 청원만 커트라인을 초과했다. 또한 아주 중요한 점은 시간이 지남에 따라 백악관의 답장은 실명에서 익명으로 전환했다는 사실이다. 그리고 보고서의 마지막부분은 “위 더 피플”플랫폼의 입법적 영향력에 대해 분석했다. 보고서는 “위 더 피플”플랫폼의 입법영향력이 매우 크지 않다고 지적했다. “위 더 피플”플랫폼은 3가지 성공적인 청원 사례를 제시했다(Obama White House, 2019a). 첫 번째 사례는 오바마 행정부가 “위 더 피플”플랫폼에서 제출된 청원(Obama White House, 2019b)으로 인해 이동통신 서비스 업체가 판매하는 휴대폰을 특정 업체의 네트워크 서비스만 이용하는 제한을 법적 수단으로 금지한 것이다. 두 번째 사례는 백악관이 “위 더 피플”플랫폼 청원(Obama White House, 2019c)을 통해 성전환 치료에 대해 반대하는 입장을 역사상 처음으로 명확하게 표한 것이다. 마지막 사례는 오바마 행정부가 “위 더 피플”플랫폼에서 청원(Obama White House, 2019d)으로 인해 요기 베라에게 대통령 자유 훈장을 수여한다는 것이다. 위 3개의 사례를 보면 첫 번째 사례는 청원의 입법적인 효과가 나타났지만 다른 사례는 입장 표명, 훈장 수여와 같이 정책적 실효(實效)가 미미했다. 뿐만 아니라 “위 더 피플”플랫폼의 역사상 가장 주목을 받은 청원은 미국 정부가 스타워즈 영화에서 나온 “데스스타”를 건설하기를 요구하는 청원이다(Obama White House, 2012b).⁵⁸ 이러한 청원은 당연히 아무런 효과가 없

⁵⁸ OBAMA WHITE HOUSE. 2012b. *Secure resources and funding, and begin construction of a Death Star by 2016*. [Online]. Available: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/response/isnt-petition-response-youre-looking/> [Accessed 23 July 2020].

다. 사실 미국 “위 더 피플” 전자청원제도에서 게재된 모든 청원은 특정 입법적, 정책적 효과를 위함이 아니다. 미국 “위 더 피플” 전자청원제도에서 네 번째로 많은 서명을 받은 청원은 “오바마 대통령이 “리얼 타임 위드 빌 마어” 텔레비전 프로그램에 출연하기 원한다”라는 청원이다(Obama White House, 2016). 이 청원은 약 321만건 동의를 얻었으나 백악관은 이를 거부한다는 입장을 표했었는데 결국 2016년 11월 “리얼 타임 위드 빌 마어”에서 오바마 대통령이 인터뷰를 했다. 다른 매우 의미있는 청원은 “안티파(Antifa)를 테러단체로 지정한다”라는 청원이다(The White House, 2017). 해당 청원은 약 368만건 동의를 얻었고 백악관은 이 청원에 답변했다. 그러나 미국 정치 전문 매체인 “폴리티코(POLITICO)”에서 인터뷰를 했을 때, “Microchip”이라는 청원작성자도 청원의 목적이 정부가 답변하거나 청원 때문에 어떤 행동을 취하기 보다 이 청원과 매체의 보도를 통해 좌파인 “안티파” 조직을 가상의 적(敵)으로 만들고 우파지지자들을 결집한다고 밝혔다. 이 청원의 효과를 평가 하면서 “Microchip”은 이 청원이 “성공적 실험”이라고 덧붙였다(Musgrave, 2017).⁵⁹ 이러한 사례를 통해 청원의 많은 가능성을 인식할 수 있다. 따라서 본 논문은 전자청원제도에 대해 더 광범위하게 평가해야 한다고 제시한다.

⁵⁹ MUSGRAVE, S. 2017. *White House 'antifa' petition written by pro-Trump troll* [Online]. Available: <https://www.politico.com/story/2017/08/24/antifa-white-house-petition-trump-troll-241990> [Accessed 2 June 2020].

3. 한, 영, 미 삼국의 전자청원제도 비교

다음은 청와대 국민청원 제도, 영국 공동전자청원제도, 그리고 미국 “위 더 피플” 전자청원제도의 비교연구이다. 먼저 세 국가의 청원에 관한 법률에 대해 분석하겠다. 한국, 영국, 그리고 미국의 청원제도는 각 나라의 성문헌법이나 헌법적 문헌을 통해서 국민의 청원권을 보장한다. 그러나 각 나라의 청원권에 대한 이해는 차이가 있다. 우선 한국 헌법에 의하면 국민청원권을 설정했을 때 정부가 청원에 대해 심사할 의무와 책임이 있다고 보았다. 또한 헌법뿐만 아니라 청원법에서도 청원접수기관은 청원인에게 청원결과를 통지하는 규정이 있다. 따라서 정부는 청원을 처리할 책임이 있다는 것이다. 그러나 영국과 미국의 전자청원제도와 비교했을 때 한국의 제도는 법적 근거가 불명확하다. 즉, 청원법으로 청와대 국민청원제도를 해석하기 어렵다. 다만, 헌법적 측면에서 청와대 국민청원제도는 정부와 국회가 운영하고 있는 전자청원/민원/국민제안제도 중 하나라서 원칙적으로 분석하면 국민청원제도는 현행 헌법을 따라야 한다. 즉, 청와대 국민청원제도를 운영할 때, 한국정부는 헌법에 따라 청원에 대하여 심사할 의무를 진다고 분석할 수도 있다. 그리고 미국의 경우, 1984년 미국 연방 대법원의 판결(Justia, 2019)에 의하면 미국 수정 헌법 제1조에서 언급되는 청원권은 정부가 청원에 대해 답장하는 것을 포함하지 않는다고 명시되어 있다. 또한 “위 더 피플” 청원 플랫폼은 답장 커트라인이 있음에도 불구하고 응답 여부의 최종적 선택권을 가지고 있어 트럼프 행정부는 최근 “위 더 피플” 청원 플랫폼에 응답 거부하는 상황이 나오고 있다. 영국의 경우, 국회의원들이 청원을 국회하원에서 소개할 의무가 없다. 그런데 만약 영국

공동전자청원제도의 정부 답장 커트라인과 국회 논의 커트라인이 있고 이를 넘었을 때 정부는 청원서에 대해 응답해야 한다. 따라서 영국정부는 청원 응답의 책임을 진다고 해도 과언이 아니다. 그러나 국회의 경우, 청원 동의 건수가 국회 논의 커트라인을 넘는다 할지라도 국회는 논의를 할 의무가 없다.

또한 위 세가지 청원제도의 관련 정부기관이 다르다. 영국 공동전자청원 제도는 정부 행정부와 입법부에 동시 청원하는 복합적 제도이다. 반면, 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 청원 플랫폼은 정부 행정부에게만 청원하는 제도다. 이러한 차이가 있는 원인은 영국과 미국, 한국의 정치체도가 다르기 때문이다. 영국은 의원내각제 국가인 반면, 한국과 미국은 대통령제국가이다. 정치체도의 차이로 인해 각 정부의 행정부와 입법부의 권력과 각 기구 사이의 체크 앤드 밸런스 체제도 다르다. 예를 들어, 의원내각제를 실시하는 영국은 국회의원 이외에 정부 또한 입법에 참여할 수 있도록 허용하고 있다. 반면, 미국은 의회 이외의 행위자에게는 법률안을 발의할 수 있는 자격을 부여하지 않는다(한정훈, 2017). 한국의 정치체제는 의원내각제가 아니나 단순한 대통령제 또한 아니다. 대한민국 헌법은 국회와 정부 모두에 법률안의 발의권을 부여하기 때문이다. 한정훈(2017)에 의하면 법률안에 대한 정부의 권한이 국회의 권한에 비해 상대적으로 강할 뿐 아니라 국회가 정부의 법률안 발의 과정에 참여할 수 없다는 점은 한국의 특수한 사례에 해당한다. 이러한 현상을 고려하면 사실상 청와대 국민청원제도는 이론적으로 정책영향력이 있다. 그리고 영국의 경우, 의회와 정부도 입법에 참여할 수 있다는 점을 고려하면 당연히 의회와 행

정부가 같이 청원함 공동전자청원제도를 실시하는 것은 일리가 있다. 또한 미국은 행정부가 입법의 권력이 없을 뿐만 아니라 트럼프 행정부처럼 “위더 피플” 청원 플랫폼에 대한 관심이 거의 없어서 사실상 백악관에 대한 청원하는 것은 실질적으로 정책영향력이 미미하다.

다음은 Leston-Bandeir의 프레임워크를 바탕으로 3개국의 목적, 역할, 특징, 효과를 도출하는 부분이다.

우선 각 전자청원제도 사용상의 제도적 차이를 비교하겠다. 우선 Tiburcio의 프레임워크로 한국, 영국, 미국의 전자청원제도를 비교, 분석해보겠다.

표 14 한국, 영국, 미국의 전자청원제도 특징 비교표

Tiburcio의 평가 기준	청와대 국민청원	영국 공동전자청원	미국 “위 더 피플”
청원인의 답변을 받을 권리	일반적으로 답변 커트라인 넘으면 청와대 답변 필수	일반적으로 답변/처리커트라인 넘으면 정부/국회 답변/처리 필수	일반적으로 처리 커트라인 넘으면 국회 처리 필수
직접 참여도	높음	높음	높음
제공된 정보	높음	높음	높음
이용자의 유형	누구나 (네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 계정 보유인), “국민”	영국 국적자와 영국 거주민만	13세 이상의 웹사이트에서 가입자 모두
청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격 (공적이나 사적)	사적 청원의 일부 제한	사적 청원의 일부 제한	사적 청원의 일부 제한
청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성	Y	Y	Y

<표: 계속>

<표 14>

정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성	N	N	N
의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성	N	Y	N
이메일(이폼 e-form)을 통해 청원 접수	플랫폼에서 직접 작성 및 제출	플랫폼에서 직접 작성 및 제출	플랫폼에서 직접 작성 및 제출
청원의 온라인 게재	100명의 사전동의를 받은 후 공개	5건의 서명, 관리자 심사 통과 후 공개	작성 후 자동 공개
청원 답변의 온라인 발표	Y	Y	Y
청원과 관련된 주요 문서의 온라인 게재	N	N	Y
온라인 기능	Y	Y	N
온라인 토론	Y	Y	N
합리적 청원 수	합리	합리	합리

<표: 계속>

<표 14>

시민사회 동원의 다양성	가능	가능	가능
공적 이익을 추구 하는 청원	가능	가능	가능
정부에 대한 질문 과 답변율	낮음	낮음	낮음
합리적인 답변 시 간	관행적 답변 기간	답변 기간 가이드 라인 있다 (14- 21일)	규정이 있는데 실 제적 답변 기간과 따른다

청원자의 유형, 시민사회 동원의 다양성: 3개 국의 전자청원제도를 비교하면 청와대 국민청원제도의 첫번째 문제를 쉽게 찾을 수 있다. 인터넷 강국인 대부분의 한국 사람들은 일반적으로 네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 4개 SNS 중 한 개 이상의 계정이 있는데 공식적인 청원 웹사이트에서 비공식적 방법인 SNS 계정을 통해 가입하는 것을 이해하지 못한다. 쉽게 말하면 SNS 계정이 없는 사람은 청와대 국민청원제도에서 사실상 제외되는 것이다. 또한 누구나 네이버, 트위터, 카카오, 페이스북에서 한 개 이상의 계정을 만들 수 있어 청원서에 다중 서명도 할 수 있다. 다른 문제는 각 청원 플랫폼의 청원자 자격이다. 영국과 미국의 전자청원플랫폼은 누가 청원을 작성할 수 있는지, 서명할 수 있는지 청원플랫폼 웹사이트의 FAQ

부분 에서 명확하게 알 수 있다.⁶⁰ 반면, 청와대 국민청원플랫폼의 FAQ에 의하면 누구라도 트위터, 페이스북, 네이버, 카카오 중 보유 계정으로 로그인 을 통해 직접 청원글을 작성하거나, 진행 중인 청원에 동의할 수 있다 (대한민국 청와대, 2019c). 그러나 이와 동시에 “청와대 국민청원”의 명칭 을 고려하면 사실상 이 청원플랫폼은 “국민청원”이나 다름이 없다. 문제는 “한국국민”과 SNS계정의 소유자 사이에 어느 정도의 불일치성이 존재한 다. 현재의 상황을 보면 청와대 전자청원플랫폼은 “국민청원플랫폼” 대신 “네이버, 트위터, 카카오, 페이스북 계정을 보유한 국민만 쓸 수 있는 청원 플랫폼”이라고 해도 과언이 아니다. 또한 “국민청원”의 “국민”이라는 신분 의 포괄성 또한 영국 공동전자청원과 같이 명시되어 있지 않다. 김은주, et al.의 보고서에 의하면 국민의 범주를 해석함에 있어 대한민국 국적을 가 진 주권행사자로서 내국인으로 그 대상을 한정할 것인지, 아니면 이를 보 다 폭넓게 해석하여 대한민국에 거주하는 기본권 행사의 주체로서 내국인 뿐만 아니라 외국인까지 포함할 것인지 여부에 대해서는 이견이 존재한다 (김은주 et al., 2018). 그러나 청와대 국민청원플랫폼에 한국에서 거주하는 외국인이 청원을 제출한 사례가 있다(대한민국 청와대, 2018d). 따라서 김 은주 등 학자들은 대한민국 국적을 가진 내국인과 국내의 거주하는 외국 인들까지 “국민”에 포함되는 것으로 여긴다. 하지만 이렇게 외국인들이 제 출한 청원이 있기 때문에 청와대 국민청원플랫폼에 외국인 또한 포함된다 고 추론하는 것은 사실상 “국민”의 실질적 범주를 완전히 정의하지 못한

⁶⁰ 영국: “Only British citizens and UK residents can create a petition.”; 미국: “Anyone 13 or older can create or sign a petition on WhiteHouse.gov.”

다. 그렇기 때문에 청와대가 청원자의 자격과 “국민”의 범주를 더 상세히 검토하는 것이 시급하다.

직접 참여도: 3개 전자청원제도의 직접 참여도가 매우 높다. 왜냐하면 각 전자청원제도에서 청원의 문턱이 거의 없기 때문이다. 청원을 작성할 때 가장 높은 문턱은 청원인의 정보기술력이다. 쉽게 말해서, 청원인들이 인터넷에서 정보를 잘 이용하는 것은 매우 중요하다. 그렇기 때문에 인터넷과 정보기술 능력이 뛰어난 젊은 세대가 기성세대보다 전자청원을 잘 사용할 수 있는 것은 합리적인 추론이다. 이러한 세대간 정보기술력적 차이는 정부나 의회가 전자청원제도를 설치, 운용할 때 고려해야 하는 점 중 하나다.

청원을 통해 추구할 수 있는 것의 성격, 공적 이익을 추구하는 청원, 합리적 청원 수: 각국의 전자청원제도는 주제에 대해 대체적으로 제한이 없다. 청원인들은 각 전자청원제도의 규정이 허락하는 선에서 청원을 자유롭게 작성할 수 있다. 즉, 청원인들은 공적과 사적 청원 모두 제출이 가능한 것이다. 그러나 각 전자청원플랫폼은 답변커트라인이 있어 운영기관이 답변한 청원은 어느 정도 대중들의 관심을 끄는 이슈라고 볼 수 있다. 따라서 정부나 의회의 답변을 얻기 위해 청원인은 사적 청원을 하고 싶음에도 불구하고 해당 이슈를 공적화해야 한다. 따라서 답변커트라인은 사실상 청원인이 사적인 청원을 과도하게 제출할 의욕을 앗아가는 기능으로 볼 수 있다. 이는 한국, 영국, 미국의 모두에 해당하는 요소다. 따라서 청원인의 시각으로 봤을 때 청원의 범위는 자유롭다고 할 수 있다. 그러나 한국, 영국, 미국의 전자청원플랫폼에서 사용자들이 자유롭게 청원을 제한없이 보낼

수 없다. 왜냐하면 각 전자청원제도에 청원 금지 사항이 있기 때문이다. 예를 들자면 동일한 내용으로 중복 게시된 청원, 욕설 및 비속어를 사용한 청원, 폭력적, 선정적, 또는 특정 집단에 대한 혐오 표현 등 청소년에게 유해한 내용을 담은 청원, 개인정보, 허위사실, 타인의 명예를 훼손하는 내용이 포함된 청원은 관리자에 의해 삭제나 '숨김' 처리될 수 있다(대한민국 청와대, 2019c). 영국과 미국의 전자청원플랫폼도 마찬가지로 이러한 제한이 있다(UK Parliament, 2020c, The White House, 2020a).

이메일(이폼 e-form)을 통해 청원 접수: 3개국에서 전자청원제도 청원을 접수하는 방법의 차이는 크지 않다. 이메일 대신 청원인들은 청원플랫폼에서 직접 청원을 작성할 수 있는데 플랫폼에서 제공된 지시에 따라 쉽게 작성할 수 있다.

청원의 온라인 게재: 한국과 영국의 경우, 청원을 작성하자마자 플랫폼에 공개되지 않는다. 청와대 국민청원 웹사이트에서 청원서가 국민청원 게시판에 공개되기 위해서는 ‘100명의 사전 동의’가 필요하다. 그러나 왜 이러한 공개 커트라인이 있는지, 왜 100명의 사전동의를 필요하는지 웹사이트에서 설명되지 않는다. 원인을 이해하자면 100명의 사전동의를 받음으로써 청원서가 사회에서 어느 정도 국민적 공감대의 기초가 있다는 것을 암시할 수 있다. 또한 이러한 공개 커트라인을 통해 청원서의 질과 양을 어느 정도 통제하는 한편 스팸 청원을 억제한다. 이러한 “사전동의”제도는 영국 공동전자청원 플랫폼에서도 존재하며 100건 동의 대신 5건의 서명만 요구한다. 반면, 미국 “위 더 피플” 플랫폼은 이러한 공개 커트라인이 없으며 제출된 청원서 공개 후 청원플랫폼에서 일정 기간 동안 다른 웹사이

트 사용자의 서명을 접수한다. 그 동안 특정 청원서는 일정 수의 동의를 받으면 정부나 의회는 이에 관련된 행동을 한다. 전술한 바와 같이 청와대는 “30일/20만” 답변커트라인의 설정 이유와 근거가 미비하다. 반면, 영국 공동전자청원 제도의 국회 논의 커트라인은 2010년 총선 때 보수당의 선거공약, 이후 보수당과 자유민주당이 작성한 연립정부의 합의문에서도 나왔다. 이 후, 영국국회에서 공동전자청원제도에 관한 토론에서도 이러한 커트라인이 많이 언급되었다. 따라서 이 커트라인은 영국 국회, 정부, 그리고 국민의 공감대가 형성된 후, 그리고 10000건의 정부 응답 커트라인도 마찬가지로 국회 토론 후에 정립되었다. 반면, 한국과 미국의 전자청원제도의 커트라인은 사실상 임의적으로 정해졌다고 볼 수 있다.

3개 전자청원플랫폼의 청원서에 대한 찬성하는 방법은 차이가 크지 않으며 동의 버튼을 누르는 것이다. 영국 전자청원플랫폼에서는 찬성 버튼을 누른 후에 청원 동의인은 자신의 영국 국적이나 거주지를 증명할 필요가 있고 이름, 이메일 주소, 거주 국가와 우편번호를 입력해야 한다. 입력 후 동의자는 이메일 및 신분 확인 후 청원에 동의를 마친다. 미국의 청원플랫폼도 마찬가지로 서명 동의 후 동의자는 이메일 확인 후에 서명을 완료한다. 3개 전자청원플랫폼 중 청와대 국민청원 플랫폼만 동의자 이메일 확인 절차가 없다. 이러한 이메일 확인 절차가 설치되어야 할 이유는 자동입력을 통한 오, 남용을 방지하기 때문이다. 그런데 문제는 최근 대부분 인터넷 사용자는 한 개 이상의 이메일 주소가 있다. 따라서 물론 한국, 미국 전자청원플랫폼에서 한 사용자가 의도적으로 복수 서명할 가능성이 상대적으로 높다. 이에 비해, 영국의 전자청원플랫폼은 이메일 확인을 할 뿐만

아니라 개인 정보 입력 절차가 있어서 허위로 복수 서명을 할 가능성이 상대적으로 낮다.

제공된 정보: 3개 전자청원제도는 모든 이용자에게 청원에 관한 필요한 정보를 제공한다. 예컨대, 청원을 작성할 때 각 청원플랫폼은 청원인에게 작성법에 대한 충분한 정보를 제공한다. 특정 전자청원제도가 다른 제도에 비해 청원작성의 단계에서 청원인에게 더 많은 정보나 도움을 제공한다고 할 수 있는데 전체적으로 보면 차이가 크지 않다. 청원이 공개된 후, 각 청원 해당페이지에서 청원 동의 건수, 청원의 단계, 즉, 동의 접수 중, 청원의 남은 시간, 커트라인 달성 여부, 답변 대기, 답변 완료 등의 상태를 이용자들이 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 사용자 인터페이스를 비교했을 때 전자청원플랫폼마다 차이가 있는데 청와대 국민청원제도의 사용자 인터페이스에서 포함하는 정보가 더 존재한다. 예를 들어, 이용자들이 청와대 국민청원플랫폼 홈페이지의 전체 목록이나 청원 분야별 목록에서 진행 중인 청원을 쉽게 찾을 수 있다. 또한 이용자들이 키워드 검색을 통해 관련 청원을 찾을 수가 있다. 반면, 영국 공동전자청원플랫폼 홈페이지에는 이런 기능이 없고 이용자들이 키워드를 검색하지 않거나 “진행중 청원 열람(View all open petitions)”링크를 클릭하지 않으면 홈페이지에서 인기청원 3개와 답변 완료된 청원만 볼 수 있다. 미국 “위 더 피플” 전자청원플랫폼의 경우, 이용자들이 플랫폼 홈페이지에 접속하자마자 보는 청원은 플랫폼에서 가장 동의가 많은 기록된 청원이며 이러한 청원은 모두 답변커트라인을 넘어 백악관의 답변을 기다리고 있는 청원이다. 그러나 미국 “위 더 피플” 전자청원플랫폼에 검색창이 없기 때문에 이용자들은 청원을 찾

기가 매우 어렵다.

청원과 관련된 주요 문서의 온라인 게재: 이 3개의 전자청원제도 중, 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 전자청원제도의 경우, 각 행정부는 청원에 대한 답변을 청원페이지에서 공포한다. 한편 정부는 답변을 검토하는 과정을 청원 참여자들에게 밝히지 않는다. 즉, 청원 참여자들은 정부가 청원에 대해 답변이 어떻게 만들어지는지 알 수 없다. 영국 공동전자청원제도 역시 비슷한데 영국 국회의 청원위원회는 정부가 제출한 답변을 심사할 책임을 가지고 있기 때문에 청원위원회는 정부의 답변이 부족하다고 생각할 경우 정부기관에게 답변을 다시 요구할 수도 있다. 이 과정에서 국회와 정부 사이의 의사소통 내역을 모든 사람들은 국회 홈페이지에서 열람할 수가 있다. 또한 의회 논의 커트라인을 넘기고 국회가 청원에 대해 논의를 할 경우, 논의의 과정이 국회에서 생방송되고 나중에 해당 청원 페이지에서 다시 볼 수 있다. 그렇기 때문에 “청원 관련 주요 문서의 온라인 게재” 기준을 보면 영국 공동전자청원제도는 한국과 미국의 전자청원제도보다 투명하다. 영국 공동전자청원제도의 이용자들은 청원의 답변뿐만 아니라 정부와 국회가 답변을 어떻게 만드는지도 알 수 있다.

청원 답변의 온라인 발표: 한국, 영국, 미국 전자 청원플랫폼의 홈페이지에 의하면 관련 정부 기관이나 의회는 청원의 답변을 청원페이지에 게재한다. 영국과 미국의 경우, 각 전자청원제도의 운영자는 청원인과 동의인들이 청원 작성이나 동의했을 때 등록된 이메일 주소에 답변을 보낸다. 반면, 청와대 국민청원에서는 청원을 작성하거나 동의할 때 이용자들은 이메일 주소로 등록하지 않아 이러한 알림 기능이 없다.

청원을 통해서 정부나 의회에 질문할 가능성, 정부나 의회를 청원으로 인해 공청회를 개최할 가능성, 의회에 청원으로 인해 논의를 개최할 가능성: 정부 시스템과 청원플랫폼의 운영 기관에 따라 청원에 대해 답변하는 정부 기관이 다르다. 예를 들어, 대통령제인 한국과 미국은 전자청원에 대한 답변의 책임이 행정부 (청와대, 백악관)에 있다. 왜냐하면 청와대 국민청원 플랫폼, 미국 “위 더 피플” 전자청원플랫폼은 양국 정부의 행정부가 운영하는 플랫폼이기 때문이다. 반면, 의원내각제를 실행하는 영국은 행정부뿐만 아니라 국회도 일부의 책임을 갖는다. 영국 공동전자청원 플랫폼은 위에서 언급한 바와 같이 영국정부와 국회가 같이 운영한다. 따라서 청원 대상에 따라 청원의 답변도 다르다. 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 전자청원제도는 행정부에게 청원하는 제도 때문에 청원으로 인한 의회 논의 개최의 가능성이 없다. 반면, 영국 공동전자청원제도는 정부와 의회에 청원하는 제도 때문에 의회에서 논의 개최의 가능성이 있다. 그런데 공청회 개최의 경우, 3개 전자청원제도는 청원으로 인한 공청회 개최의 규정이 없고 전례(前例) 또한 없다.

청원인의 답변을 받을 권리: 3개 전자청원제도는 정부나 의회 청원을 처리, 답변하기 전 해당 청원은 동의 수가 답변/처리 커트라인을 넘어야 한다. 일반적인 경우, 청와대와 영국 정부, 의회는 답변, 처리커트라인을 넘은 청원을 답변, 처리 거부하지 않는다. 즉, 일반적인 경우, 청와대 국민청원제도와 영국 공동전자청원제도의 청원인 답변의 권리가 보장되어 있다. 미국 “위 더 피플”의 경우, 과거 오바마 대통령 임기 때 백악관은 상대적인 적극적으로 청원에 답변했지만 트럼프 행정부처럼 “위 더 피플” 청원

플랫폼에 대한 관심이 거의 없어서 현재의 상황을 봤을 때 미국 “위 더 피플”의 청원인은 답변을 받을 권리가 사실상 없다.

그러나 각 전자청원플랫폼 운영과정에서 청원 서명수가 답변 커트라인을 넘어가지만 답변되지 않는 경우도 있다. 예를 들자면, 청와대 국민청원 플랫폼 홈페이지에 의하면 재판이 진행 중이거나, 입법부·사법부의 고유 권한과 관련한 내용으로 삼권분립의 정신을 훼손할 소지가 있는 청원, 지방자치단체 고유 업무에 해당하는 내용 등 중앙 정부의 역할과 책임 범위를 벗어난 경우, 청원 주요 내용이 허위사실로 밝혀진 경우, 인종·국적·종교·나이·지역·장애·성별 등 특성과 관련 있는 개인이나 집단에 대한 차별 및 비하 내용 등 위험적 요소가 포함된 청원 등 경우 답변이 어려울 수 있다(대한민국 청와대, 2019c). 영국과 미국도 마찬가지지만 다른 이유로 인해 답변을 못하는 경우도 있다. 예를 들자면, 2019년 12월 12일 국회의원 선거 때문에 영국 국회는 2019년 11월 6일에 해산되었다. 그리고 국회의원이 다시 선출되었음에도 불구하고 국회 청원위원회는 2020년 2월 말에 재개되지 않았다. 청원위원회가 없기 때문에 공동전자청원플랫폼은 사실상 폐쇄된 상태이며 이 때문에 청원을 제출하거나 서명 또한 할 수 없는 상태이다. 따라서 정부와 국회는 청원 답변과 논의 또한 일시적으로 중단했다. 미국 “위 더 피플” 플랫폼도 비슷한 상황이다. 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 후 백악관은 7개 청원만 답변했고 2017년 8월 이후, 답변된 청원은 하나도 없다. 2017년 12월 트럼프 행정부는 “위 더 피플” 전자청원 플랫폼을 일시적으로 폐쇄한다고 발표했다(BBC, 2017)⁶¹. 결과적으로 아직

⁶¹ BBC. 2017. *White House to 'temporarily' shut petition website* [Online]. Available:

도 운영되고 있지만 위에서 언급한 바와 같이 트럼프 행정부는 “위 더 피플” 플랫폼에 답변하는 것을 중단했다. 2020년 5월 말까지 답변 커트라인을 넘었지만 답변 대기중인 청원은 100개이상이다(The White House, 2020b). 현재까지의 상황을 보면 트럼프 행정부가 “위 더 피플” 전자청원 플랫폼을 무시하기 때문에 청원과 동의인들이 답변을 받을 권리가 있거나 백악관이 청원 답변 의무를 가진다고 말하기 어렵다. 반면, 한국과 영국의 경우, 아주 특별한 경우를 제외하고 각 전자청원제도의 책임기관 (한국: 정부 및 청와대 관계자; 영국: 정부와 국회)은 대부분 청원을 답변 거부하지 않는다. 청와대 국민청원제도와 영국 공동전자청원제도의 차이는 청와대 국민청원제도가 견고한 법적 근거가 없어 추후 새로운 행정부가 미국처럼 제도를 무시하거나 답변 거부할 가능성이 있다.

온라인 기능, 온라인 토론: 상대적으로, 청와대 국민청원플랫폼은 청원뿐 아니라 토론 등 다른 온라인 기능 또한 포함한다. 예를 들자면, 이용자들이 영국과 미국의 전자청원제도에서 청원에 동의할 때 단순히 동의하지만 청와대 국민청원제도에서 동의를 표할 뿐만 아니라 동시에 청원 메시지를 남길 수도 있다. 그러나 실제 메시지를 남기는 사람은 거의 없다. 그런데 큰 틀에서 보면 청와대 국민청원플랫폼은 청와대 홈페이지의 일부이다. 따라서 청와대 국민청원플랫폼 이용자는 청와대의 각종 정보와 서비스에 접근할 수 있다. 예를 들자면, 토론방과 국민신문고라는 다른 의사소통 채널을 이용할 수 있으며 청와대 행정에 관한 정보 역시 열람할 수 있다. 반면, 영국 공동전자청원과 미국 “위 더 피플” 전자청원플랫폼의 홈페이지는 상

<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42409634> [Accessed 28 February 2020].

대적으로 폐쇄적이다. 청원플랫폼에서 다른 온라인 기능을 이용할 수 없기 때문이다.

합리적 청원 수: 3개국의 전자청원제도는 일반적으로 청원 건수에 대해 제한이 없다. 왜냐하면 규정을 위반하는 청원 이외, 3개국의 전자청원제도는 청원의 주제에 대해 대체적으로 제한이 없기 때문이다. 따라서 위에서 언급한 것처럼 전자청원제도의 문제는 전자청원에 참여하는 이용자들은 인터넷에 접근가능성, 어느 정도의 정보기술력을 가지고 있는 것, 이 두가지 조건을 만족해야 한다. 따라서 자연스럽게 젊은 세대가 전자청원제도에 더 활발하게 활동한다. 이는 위에 첨부된 청와대 국민청원제도 통계자료를 통해 증명할 수 있다.

정부에 대한 질문과 답변율, 합리적인 답변 시간: 정부에 대한 질문과 답변률의 평가 기준은 각 전자청원제도의 통계자료를 참고하여 체계적으로 평가할 수 있다. 엄석진(2019)의 논문에 의하면 99.9%이상의 청원은 20만 동의 답변커트라인에 도달하지 못 했다. 영국의 경우, 접수된 청원 중, 정부나 의회 답변커트라인을 넘은 청원은 0.8%에 불과했다(Priddy, 2020). 미국의 경우, 오바마 행정부는 “위 더 피플”전자청원제도 설치부터 2016년 7월까지, 4799개의 청원이 접수되었지만 227개의 답변이 작성되었다(Pew Research Center, 2016). 위에 설명했듯이 트럼프 행정부는 사실상 “위 더 피플”전자청원제도를 무시하는 경향을 보인다. 한 가지 문제는 답변율을 합리적으로 정의하는 것이 사실상 불가능하다는 점이다. 이보다 더 좋은 평가기준은 각 전자청원플랫폼이 답변 기간을 합리적으로 설정한 것이다. 현재 한국과 영국의 전자청원제도는 답변시간에 대한 규정이 없으나

미국의 경우, “위 더 피플”전자청원제도의 홈페이지에 “답변커트라인을 넘는 청원에 대해서는 60일 이내에 답변하도록 최선을 다하겠지만 청원의 주제와 “위 더 피플”전체 분량에 따라 답변이 늦어질 수 있다.”(The White House, 2020a). 현재 트럼프 행정부는 이 규정을 사실상 무시하고 있으나 과거 오바마 행정부 평균 청원 답변 기간은 163일이었다. 한 가지 사실은 2011년 9월부터 2016년 7월까지 5년동안 연평균 청원 답변 소요 시간의 차이는 큰 편이었다. 예컨대, 2013년의 청원 평균 답변 소요 시간은 271일이었다. 반면, 2016년 상반기 평균 청원 답변 소요 시간은 34일에 불과했다. 한국의 경우, 청원 답변 시간제한이 없고 답변 대기 중인 청원은 항상 많지 않은 경향을 보인다. 특히 n번방 사건 등 매우 사회적 파장이 매우 큰 사안에 관한 청원에 청와대와 정부기관은 매우 신속하게 답변하는 경우가 많다. 영국의 경우, 아직까지 답변 시간에 대한 명시된 규정이 없는데 공동전자청원제도가 실시된 지 수 개월 후, 정부는 14-21일 내 청원 답변할 것을 제안한 가이드라인을 마련했다. 당시 헬렌 존스 전 하원장관이 국회 청원위원회에 보낸 답변에 의하면 제안된 가이드라인이 합리적이라고 밝혔다(Priddy, 2020). 결론적으로, 청와대 국민청원제도와 영국 공동청원제도는 지금까지 합리적 답변 소요 시간을 유지하고 있으나 미국 “위 더 피플”전자청원제도는 그렇지 못하다.

결과적으로 국외 3개 전자청원/민원/국민제안제도의 “연결”, “캠페인”, “조사와 검토”, “정책” 기능 비교, 분석은 다음과 같다.

표 15 한국, 영국, 민국의 전자청원제도 기능 비교표

Leston-Bandeira 의 프레임워크	청와대 국민청원	영국 공동전자청 원	미국 “위 더 피 플”
연결	높음	높음	높음
캠페인	높음	높음	높음
조사와 검토	상대적으로 낮음	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
정책	이론적으로 높음	이론적으로 높음	낮음

먼저 Leston-Bandeira의 프레임워크 중 “연결”의 부분을 살펴보겠다. 한국, 영국, 미국의 전자청원제도의 특징을 살펴보면 이들 제도는 기본적으로 국민과의 원활한 소통이 이루어지기 위해 시행되었다. 왜냐하면 국민과의 의사소통의 창구를 개선하는 것이 3국이 전자청원제도를 만들었을 때 공통적으로 제시한 목적이었기 때문이다. 예를 들어, 전술한 바와 같이 청와대 국민청원 플랫폼의 설치 계기는 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서 “국민이 주인인 정부”를 첫번째 국정목표로 삼고 “소통으로 통합하는 광화문 대통령”을 국정전략으로 공표함으로부터 비롯되었다. 미국 “위 더 피플” 전자청원제도는 오바마 행정부가 주장한 “개방 정부 이니셔티브”의 일부이다. 그리고 영국 공동전자청원제도의 경우, 국회의사록을 참고하면 비슷한 설립 동기를 찾을 수 있다(Walker, 2015, HC Debates 24/02/2015:c.249). 한, 영, 미 삼국의 전자청원제도는 모든 접근성과 투명성이 높다. 영국의 경우, 청원과 동의할 때 이용자들은 별도로 등록할 필요가 없다. 한국과 미국의 경우, 사용자들은 각 전자청원제도의 일부나

모든 기능을 이용하기 이전에 계정을 생성해야 하는 다소 불편함이 존재하지만 계정을 만드는 법은 매우 간단하다. 3개국의 전자청원제도의 투명성은 대체적으로 양호한 추세를 보인다. 각 청원은 개별 페이지가 있고 청원이 어떤 단계에서 진행되고 있는지 이용자들은 청원페이지에서 손쉽게 알 수 있다. 덧붙이자면 한국과 미국의 전자청원제도에 비해 영국 공동전자청원제도는 투명도에서 한층 더 발전된 모습을 보인다. 왜냐하면 영국 공동전자청원플랫폼에서 접수된 청원뿐만 아니라 접수되지 않은 청원 또한 플랫폼에서 게재하면서 접수 거부와 원인의 원인까지 설명하기 때문이다. 이러한 기능은 한국과 미국의 전자청원제도에 존재하지 않는다. 또한 교육 측면에서, 전자청원에 간편하게 참여하고 정부나 국회가 청원을 답변하는 과정에서 국민들은 정치에 대한 이해도를 높일 수 있다. 국민들이 전자청원 활동에 참여하고 정부가 청원에 답변하는 과정에서 전자 청원제도는 공공 교육의 역할을 담당한다(Fox, 2017).⁶² 예를 들자면, 정부의 답변에서 특정 기관이 무슨 일을 하는 지, 정부나 의회가 국민의 요구에 답변할 때 고려하는 부분, 정부나 의회의 행정 절차 등을 청원에 참여하며 배울 수 있다. 특히 영국 공동전자청원제도의 경우, 이용자들이 청원에 참여를 통해 의회 의사 절차 또한 알 수 있다. 또한 정부나 의회는 청원에 적극적으로 답할 때 국민들에게 “일하고 있다”라는 이미지를 보여줌과 동시에, 정부와 의회의 정당성을 높일 수 있다. 다시 말하자면 국민의 목소리를 들어주고 응답함으로써 정부와 의회는 그들에게 주어진 의무와 책임을 충족시킬 수 있

⁶² FOX, R. 2017. *Government squandered public education opportunity with dismissive response to anti-Trump State Visit e-petition* [Online]. Available: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/government-squandered-public-education-opportunity-with-dismissive-response> [Accessed 14 May 2019].

다. 이에 비추어봤을 때 현 트럼프 행정부는 이러한 의무과 책임을 수행하지 못하고 있다. 한 가지 우려되는 점은 한국에서 미국과 같은 상황에 직면하지 않을 것이라는 보장이 없다. 앞서 서술했듯이 법적 근거의 부재 때문에 차기 정권이 청와대 국민청원제도를 지속적으로 운영할 지에 대한 여부는 아직도 미지수로 남아있다. 마지막으로 Leston-Bandeira에 의하면 청원을 통해 국민들은 정부나 국회에 사회적 불안과 부당함을 알릴 수 있다. 이는 각 청원플랫폼에서도 볼 수 있다. 예를 들자면, 영국 공동전자청원플랫폼에서 나온 제50조를 철회하고 유럽연합에 잔류할 것을 요구한 청원과 미국 트럼프 대통령의 영국 방문 반대 청원이다(UK Government and Parliament, 2017c). 한국의 경우, 자유한국당과 더불어민주당 해산 청원, n번방 용의자 신상공개 청원, 심지어 문재인 대통령 탄핵 청원은 국민들이 일련의 사회적, 정치적 사건으로 인해 생긴 불만을 청원을 통해 해소하고자 하는 것에서 목적을 찾아볼 수 있다. 위에서 인용한 청와대 국민청원에 대한 인식 조사에 의하면 29.8%의 응답자는 청와대 국민청원에 참여한 이유는 사회이슈에 대한 자신의 생각을 적극적으로 표현하고 싶다는 것이었다((주)마크로밀엠브레인, 2018)⁶³. 미국의 경우, 퓨 리서치 센터의 보고서에 의하면 당시 미국 “위 더 피플” 전자청원플랫폼에서 가장 많은 동의 건수를 기록한 청원은 웨스트보로 침례교회를 혐오 단체로 지정하자는 청원이다(Obama White House, 2012a). 웨스트보로 침례교회는 동성애자, 군인, 유대인, 심지어 다른 기독교도에게 차별적 발언을 하는 것으로

⁶³ (주)마크로밀엠브레인 2018. 청와대 국민청원 게시판 관련 인식 조사. 서울:(주)마크로밀엠브레인.

악명이 높다. 청원의 분야를 분석해보면 “의료제도”과 “군사, 퇴역 군인”에 관한 청원이 전자청원플랫폼에서 가장 많이 접수된 것을 알 수 있다. 그 중, “오바마케어”에 반대한다는 청원, 퇴역 군인의 복지에 관한 청원 역시 존재했다. 그래서 종합적으로 보면 한국, 영국, 미국의 전자청원제도는 국민들이 불만을 표출하는 공간이라고 해도 과언이 아니다.

다음은 Leston-Bandeira의 프레임워크 중 “캠페인”에 대하여 살펴보겠다. 현대 정보기술의 발전으로 인해 정보가 과거보다 더 빠르고 더 멀리 퍼질 수 있다. 뉴스, 여론, 의견, 정보뿐만 아니라 청원 또한 많은 사람들에게 전파가 가능하다. 현대 정보기술과 매체, 전자청원의 혼합적 효과로 인해 청원의 대중동원력이 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 전통적 문서청원의 동원력이 과소평가되어서는 안된다. 예를 들어 1945년 영국에 6백만건의 동의를 기록한 문서청원이 있고, 1939년에 5백만건의 동의를 얻은 문서청원도 있었다(Loft, 2019). 또한 본 논문에서 언급되었던 반(反)노예제도의 청원 운동을 통해 과거 전통적 문서청원의 동원력과 영향력을 알 수 있다. 또한 문서청원의 경우, 청원인이나 단체가 동의를 얻기 위해 주변 사람들과 직접적으로 소통해야 하는 반면, 전자청원플랫폼의 이용자는 인터넷에서 익명으로 손쉽게 활동이 가능하다. 따라서 전자청원의 인원 모집 효과가 문서청원에 비해 많이 뒤쳐진다고 볼 수 있다. 다른 시각으로 보면 이러한 익명성은 집단 정체성의 구성에 좋은 영향을 미칠 수도 있다(박인호 et al., 2019). 청와대 국민청원플랫폼의 경우, 국민들이 특정 사회적 이슈 때문에 청와대 국민청원플랫폼에서 청원에 참여하는 것은 정치적 동원으로 인식할 수 있다. 다른 시각으로 보면 이러한 익명성은 집단 정체

성의 구성에 좋은 영향을 미칠 수도 있다(박인호 et al., 2019). 청와대 국민청원플랫폼의 경우, 국민들이 특정 사회적 이슈 때문에 청와대 국민청원 플랫폼에서 청원에 참여하는 것은 정치적 동원으로 인식할 수 있다. 또한 청원에 참여할 때 어느 정도의 집단 정체성이 구성되는데 이는 Leston-Bandeira가 제시한 집단정체감 강화와 비슷한 면모를 보인다. 영국과 미국의 전자청원플랫폼에도 비슷한 사례가 존재한다. 예를 들자면, 전술했던 안티파(Antifa)를 테러단체로 지정하고자 요구한 청원은 분명히 정치적 동원과 집단 정체성을 강화하기 위해 만들어진 청원이며 이는 청원인 또한 인정했다. 영국의 경우, Leston-Bandeira(2019)의 논문에 의하면 전자청원으로 인해 아동납치 방지 관련 단체가 조직된다는 사례가 있다(UK Government and Parliament, 2017a). 또한 영국의 여성단체의 대표는 청원이 사회구성원을 연결시킨다는 비슷한 생각을 가진 사람들을 찾을 수 있게 도와준다고 주장했다(Leston-Bandeira, 2019). 그런데 "캠페인"의 차원을 보면 전자청원의 문제점 또한 있다. 예컨대 앞서 언급했던 익명성으로 인해 인원 모집 효과가 약화될 뿐만 아니라 슬랙티비즘(Slacktivism)의 문제 또한 존재한다. 슬랙티비즘은 게으름뱅이(slacker)와 실천주의(activism)을 더한 복합어인데 노력하지 않고 사회운동을 하는 행위라는 뜻이다. 전자청원의 맥락으로 이해하면 슬랙티비즘은 이용자들이 전자청원 플랫폼에서 매우 쉽게 청원을 작성하거나 동의할 수 있기 때문에 참여자들이 효과적인 정치참여를 했다고 생각하지만 실제로 전자청원의 정치적 영향력이 매우 약해 결국 효과가 거의 없는 현상이다. 인터넷 활동으로 인해 슬랙티비즘에 대해 현재까지 학계로부터 많은 관점이 파생되었다

(Morozov, 2009, Karpf, 2012, Shulman, 2012). 따라서 전자청원의 동원력은 인터넷에서 실제 사회운동으로 어떻게 연결되는지, 어느 정도의 동원력을 실제 사회운동에서 볼 수 있는지 불명확하다.

다음은 Leston-Bandeira의 프레임워크 중 "조사와 검토"의 부분을 살펴보고자 한다. 한국, 영국, 미국의 전자청원 참여자들은 청원을 통해서 정부의 손에 닿지 않는 이슈를 의회와 정부에게 알려준다. 예를 들어 과거 청와대 국민청원플랫폼에서 나온 고(故) 윤창호에 관한 청원을 통해 당시 음주운전 사고에 대한 양형 기준의 문제점을 정부에게 일깨워줬다. 영국의 경우, 청원 참여자들은 청원을 통해 과거 영국 법률에서 성 차별이 존재했음을 드러냈다(UK Government and Parliament, 2017b). 그리고 미국의 경우, 청원 참여자들은 17세 트랜스젠더 청소년이 성전환 치료로 인해 자살한 사건 후 백악관에 성전환 치료의 문제를 인지하고 성전환 치료를 금지할 것을 청원했다(Obama White House, 2015). 만약 이런 청원이 없다면 각 나라의 정부는 청원에서 언급된 문제를 감지할 수 없지만 분명한 사실은 한국, 영국, 미국 정부는 이러한 청원을 접수한 후 제시한 문제의 해결책을 제시하기 위해 행동했다. 따라서 한국, 영국, 미국의 전자청원제도는 "경보 시스템" 효과와 "정책과제설정"의 요소가 작동한다고 평가할 수 있다. 그러나 "정보, 증거, 자료 수집"과 "질문" 측면에서 3국의 전자청원제도의 근본적 차이를 뚜렷하게 볼 수 있다. 영국의 전자청원제도는 혼합적 제도라서 정부와 의회가 모든 청원에 대해 심사와 답변의 책임이 있다. 동시에 의원내각제임에도 불구하고 의회는 정부를 견제할 책임도 있어서 의회는 청원과 관련된 정부를 조사하고 질의할 수 있다. 또한 영국 국회 청

원위원회는 청원자, 정부, 청원에 관련 개인과 단체에게 추가 내용을 요구할 권한, 정부 혹은 다른 공공 단체에 청원서에 따라 후속조치를 청구할 권한, 타 국회 위원회에 청원서 내용에 대해 조사를 청구할 권한, 청원서 내용에 대해 국회 내 토의를 촉구할 권한이 있다. 권한뿐만 아니라 실제 운영할 때 또한 국회가 정부의 답변을 추가적으로 요구하는 사례가 있다. 예를 들자면, 국회 청원위원회는 코로나-19에 관한 청원을 처리하는 과정에서 정부와 긴밀하게 협의하고 청원위원회는 정부의 대응과 대책에 대해 면밀한 조사와 검토를 하는 것을 볼 수 있다. 국회 청원위원회는 정부에게 보낸 질의에서 청원위원회가 교통부, 환경부, 교육부, 건강복지부 등 각 정부기관에게 코로나-19 대응과 대책에 대한 질문과 각 정부기관의 답변을 청원위원회 홈페이지에서 볼 수 있다. 또한 청원위원회는 청원에 관한 정보를 수집하기 위해 “증거 수집 세션 (evidence session)”을 개최하고 정부기관 대표와 전문가들은 세션에서 국민들이 청원을 통해 제출한 문제를 답변하는 시간을 마련했다. 청원위원회는 해당 홈페이지에서 이러한 과정의 모든 소통 내용을 정리, 공개했다(UK Parliament, 2020a). 또한 Leston-Bandeira(2019)의 논문에 의하면 청원위원회가 청원인, 그리고 국민들에게서 정보를 수집한 사례가 있었다. 또한 청원위원회는 공식적인 인터뷰뿐 아니라 온라인 포럼, 페이스북 등 다양한 플랫폼에서 정보와 해당 청원에 대한 구민들의 의견을 수집한다. 반면, 한국과 미국의 전자청원 제도에서 이러한 부분이 많이 부족한 이유는 한국과 미국의 제도는 이러한 정부의 조사와 검토의 절차가 없기 때문으로 보인다. 청원인들은 청원을 통해 정부에 질문할 수 있는데 영국처럼 국회가 청원을 통해 “조사와

검토”하는 절차가 없다. 또한 한국과 미국의 청원 참여자들은 청원을 통해서 정부에게 질문할 수 있는데, 영국과 같이 국회는 회의에서 개최하고 정부에게 직접 질의하는 절차가 없다. 따라서 한국과 미국의 전자청원제도는 영국의 제도에 비해 “조사와 검토”의 측면이 약하게 보인다.

마지막으로 Leston-Bandeira의 프레임워크 중 ”정책” 부분을 살펴보겠다. 사실 위에서 언급했던 청원 사례를 통해서, 정부나 의회가 청원으로 인해 기존의 법률이나 정책을 검토하는 사례가 있음을 알 수 있다. 또한 청원으로 인해 정부나 의회가 기존의 정책이나 법률을 개선하는 사례도 존재한다. 그리고 언급했던 사례에서 전자청원은 한국, 영국, 미국의 정부나 의회에 어느 정도 영향을 미칠 수 있다는 것을 분명하게 보여준다. 그러나 실질적으로 전자청원은 정부 정책에 대한 영향력을 어떻게 평가하는지에 대한 문제다. 즉, 전자청원이 있음에도 불구하고 정부나 의회가 정책을 검토, 개선, 변경하는 과정에서 전자청원이 얼마나 결정적인 역할을 하는지 평가하기가 사실상 불가능하다. 왜냐하면 정책의 검토, 개선, 변경 과정에서 정부나 의회는 전자청원뿐만 아니라 달리 고려해야 되는 것이 많기 때문인데 국내, 외 정치, 정당, 이해관계자, 시민 단체, 매체 등을 예로 들 수 있다. 따라서 전자청원은 정부 정책에 대하여 일정한 영향력이 있는데 전자청원의 정책 영향력을 평가할 때 과대평가되지 않도록 조심해야 한다.

4. 청와대 국민청원제도의 대외적 비교 소결

Leston-Bandeira가 제시한 전자청원제도의 “연결”과 “캠페인”의 역할과 기능은 청와대 국민청원제도, 영국 공동전자청원제도와 오바마 대통령 임기 때의 미국 “위 더 피플” 전자청원제도는 모두 잘 이행되었다고 볼 수 있다. 각 전자청원제도의 법률과 절차는 차이가 있지만 “연결”과 “캠페인”의 기능은 차이가 크지 않다. 그러나 “조사와 검토”와 “정책”의 차원에서 3개국의 전자청원제도는 공통점에 비해 차이점이 더 많다.

이러한 차이가 나타나는 근본적인 이유는 청원 절차나 프레임워크 차원의 차이가 아닌 대통령제와 의원내각제의 차이기 때문이다. 즉, 3개국의 전자청원제도의 제도적, 절차적, 역할과 기능 상의 차이는 정치제도적인 이유에서 비롯된다. 영국은 의원내각제 국가기 때문에 행정부와 입법부가 함께 전자청원제도 운영을 추진할 때 장애물이 상대적으로 적다. 반면 한국과 미국 등 대통령제 국가의 경우, 영국처럼 행정-입법 혼합형 청원제도가 운영되기는커녕 설치조차 어렵다. 즉, 삼권분립 원칙을 엄격하게 유지하기 때문에 한국과 미국 등의 국가는 행정-입법 혼합형 청원제도를 설치, 운영하기 거의 불가능하다고 추론할 수 있다.

그렇기 때문에 제도적 프레임워크 측면에서, 영국 공동전자청원제도는 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 전자청원제도에 존재하지 않는 국회가 청원을 심사, 토의하는 것을 통해 국회 의원이 정부부처 수장에게 질문할 권한이 있다. 따라서 영국 국회는 청원을 심사할 뿐 아니라 정부를 감찰하는 역할 또한 수행한다. 이에 비해, 청와대 국민청원과 미국 “위 더 피플”의 행정기관 주도적 전자청원제도는 매우 부족하다. 과거의 사례를

보면 영국 국회는 회의를 통해 정부에게 직접 질문할 수 있고, 정부의 답변에 불만족 시 추가 답변을 요구할 수 있다. 또한 영국 국회는 다른 방식으로 사회 각 이해관계단체들의 의견을 수집하는 반면 한국과 미국의 전자청원제도는 이와 비슷한 시스템이 없다. 따라서, 본 논문은 영국 공동전자청원제도가 Leston-Bandeira가 제시한 전자청원제도의 “조사와 검토” 기능을 한국과 미국의 전자청원제도보다 더 잘 발휘한다고 주장한다.

한, 영, 미 3국 전자청원제도의 공통적 문제는 실질적인 법률 개정 영향력이 생각보다 약하다는 점인데 각각의 이유가 다르다. 영국의 경우, 의원내각제 국가라서 사실상 행정부와 국회의 정책 일치성은 일반적으로 높다. 왜냐하면 의원내각제에서 국회 여당 당수는 정부 수상이 되기 때문이다. 따라서 행정부와 국회는 대개 비슷한 정치적 입장을 보인다. 그렇기 때문에 위에서 언급했던 것처럼 만약 정부의 현행 정책 방침과 비슷한 청원이 나올 경우 정부는 청원서를 이용해서 해당 정책을 집행할 정당성을 얻을 수 있다. 반면, 정부의 정책 방침과 불일치하는 청원이 나오면 정부는 청원서에 대해 기존의 정책 방침을 유지하고자 함을 답변을 통해 해명할 것이다. 즉, 청원의 동의 수에 관계없이 정책의 최종결정권은 청원을 동의한 국민이 아닌 정부에게 있다. 위에서 인용했던 “뉴 스테이츠먼”에 게재된 글에 의하면 당시 가장 많은 동의 건수가 얻은 10건 청원 중, 청원 요구를 달성한 경우는 단 한 번도 없었다. 반면, 동의 건수가 상대적으로 적었던 다른 청원에는 영국정부가 정책 개선, 법률을 수정한 사례가 있었다. 따라서 청원 동의 수는 청원 요구 달성 여부의 결정적인 요인이 아니라고 주장할 수 있다.

모든 청원제도는 위에서 언급했던 영국 공동전자청원제도와 비슷한 문제점이 있다. 한국과 미국의 경우, “안하는” 문제보다 “못하는” 문제가 더 심각하다. 미국 행정부는 권력 제한으로 인해 의회에서 발의할 권한이 없다. 물론 미국 대통령이 행정명령을 내릴 수 있지만 오바마, 트럼프 대통령은 “위 더 피플”의 전자청원으로 인해 행정명령을 내린 사례가 아직 없다. 한국의 경우, 행정부는 미국 행정부에 비해 권력이 상대적으로 크다. 예를 들자면 한국 행정부는 국회에서 의안을 발의할 권한이 있다. 그럼에도 불구하고 위에서 언급했던 사례, 즉, 국회에서 “윤창호법”과 “김성수법”이 심의된 과정을 보면 이 두 건의 법률개정안은 정부가 아닌 국회의원들이 발의한 것이었다. 또한 당시 법제사법위원회회의록을 참고하면 2건 개정안의 대표발의의원 중, 여당인 더불어 민주당 박광운 의원뿐 아니라 이태규, 강효상, 조경태, 주광덕, 주승용, 하태경, 박덕흠 등 야당 의원도 있었다(법제사법위원회, 2018). 따라서 새 법률을 제정하거나 기존 법률을 수정하는 것은 정부뿐만 아니라 의회의 의지 또한 필요하다.

종합적으로, 청와대 국민청원제도가 영국 공동전자청원제도와 효과적 측면에서 차이가 나타나는 이유는 청원제도 절차보다 국가 정치체제적 차이 때문이다. 특히 의원내각제를 채택하는 영국에서 국회는 공동전자청원제도의 절차와 국회의 내무 규정에 따라 정부를 대상으로 한 조사와 검토의 기능을 가지고 있다. 반면, 대통령제를 채택한 한국에서 행정부와 입법부는 서로 다른 독립적인 전자청원제도를 운영하고 있다. 청와대와 국회는 상호 전자청원제도를 간섭하지 않는다. 따라서 청와대 국민청원제도는 영국 공동전자청원제도와 비교했을 때 연결과 정치운동 촉진의 기능이 비슷

하지만 조사와 검토, 그리고 이론적인 법률 개정 기능이 영국 공동전자청원제도에 비해 약하다. 또한 청와대 국민청원제도와 미국 “위 더 피플” 전자청원제도를 비교하면 차이점보다 공통점이 더 많다는 것을 알 수 있는 두 가지 이유가 존재한다. 첫째, 청와대가 국민청원제도를 도입했을 때 미국 “위 더 피플” 전자청원제도를 벤치마킹 모델로 지정했다. 둘째, 한국과 미국은 비교적으로 비슷한 정치체제를 유지해왔다. 정리하자면, 청와대 국민청원제도는 의원내각제 하의 영국 공동전자청원제와 비슷한 수준의 연결, 정치운동 촉진의 요소를 지니고 있는 반면, 조사와 검토 역할은 약하며, 대통령제 하의 미국 “위 더 피플” 전자청원제도와 연결, 정치운동의 촉진, 조사와 검토의 세 측면에서 유사한 특징을 지닌다. 법률 개정 기능의 경우, 제도, 절차적 문제점과 현실정치의 이해관계 때문에 한국, 영국, 미국의 전자청원제도는 모두 미흡한 점이 있다. 현재 트럼프 대통령이 미국 “위 더 피플” 전자청원제도를 무시하는 상황에 비추어 봤을 때, 본 논문은 한국 정부가 청와대 국민청원제도의 발전을 위해 법적 근거를 마련할 필요성이 있다고 주장한다.

V. 결론

인류사 최초의 민주정은 고대 그리스 아테네의 직접 민주제이다. 당시 고대 그리스 아테네에서 시민권을 가진 남성들은 정치에 직접적인 권한을 행사했다. 민주주의는 계속 발전하면서 선거를 통한 간접 민주제는 서서히 직접 민주제를 대체했다.

한국은 간접 민주제 국가이며 유권자들은 선거를 통해 자신을 대표할 정치인을 선출하고 자신이 가진 일부의 정치권력을 정치인에게 신탁한다. 그리고 정치인들은 유권자의 신탁을 가지고 대표로서 정치적 선택을 결정한다.

그러나 정보통신기술의 급속한 발전 때문에 21세기 민주주의는 과거에 비해 많은 변화를 겪어왔다. 그 중 매우 상징적인 혁신은 전자청원제도의 등장과 도입이다. 전자청원제도의 등장은 직접 민주제를 부흥시켰고 이를 통해서 정부와 국민은 직접적인 의사소통의 채널을 가지게 되었다. 문재인 대통령은 정부 출범부터 국민과의 소통을 강조했는데 국민의 목소리를 경청하고 이를 국정운영에 반영한다는 계획은 크게 환영할 일이다. 청와대 국민청원제도는 이러한 맥락에서 등장했다. 문재인 정부는 불과 출범 100일 후 청와대 국민청원제도를 신설했다.

본 논문은 2017년 8월 17일에 출범한 청와대 국민청원제도에 대해 평가했다. 본 논문은 청와대 국민청원제도의 대내외적 비교를 통해 국민청원제도의 특징, 의미, 역할, 기능, 유효성을 살펴보았다. 본 논문은 Leston-Bandiera와 Tiburcio가 제시한 전자청원제도의 평가 프레임워크를 참고,

질적 연구 방법을 활용해서 각 전자청원제도에 대해 연구, 분석, 평가했다.

본 논문은 청와대 국민청원제도, 국민신문고, 국회 국민동의청원제도의 대내적 비교를 통해 청와대 국민청원제도의 특징과 의미를 도출했다. 첫째, 현재 청와대 국민청원제도는 현재 한국에서 사용방법에 있어 가장 편리한 청원제도이다. 둘째, 국민청원제도는 국민들이 청와대와 가장 편리하게 소통할 수 있는 채널이다. 셋째, 절차 측면에서 청와대 국민청원제도는 다른 국내 전자 청원/민원/국민제안제도보다 간단한 제도이다. 넷째, 청와대 국민청원제도는 현재 한국에서 전반적인 영향력이 가장 뛰어난 제도이다. 다섯째, 청와대 국민청원제도는 현재 한국에서 모든 전자 청원/민원/국민제안제도 중 유일하게 법적 근거가 없는 제도다. 결론적으로 보면 청와대 국민청원제도의 의미와 효과는 연결, 정치 운동 촉진, 조사와 검토의 기능은 강한 반면, 정책적 역할은 약한 특징을 지닌다고 볼 수 있다.

본 논문은 대내적 비교뿐 아니라 청와대 국민청원제도와 영국 공동전자청원제도, 미국 “위 더 피플” 전자청원제도와의 비교를 통해 특징, 의미, 역할, 기능, 유효성을 살펴보았다. 분석결과, 청와대 국민청원제도는 의원내각제 하의 영국 공동전자청원제도와 비교했을 때 비슷한 수준의 연결, 정치운동 촉진의 기능을 보이지만 조사와 검토 측면은 약한 모습을 보인다. 반면, 대통령제를 채택한 미국의 “위 더 피플” 전자청원제도와는 연결, 정치운동의 촉진, 조사와 검토의 측면에서 유사성을 보인다. 법률 개정 기능의 경우, 제도, 절차적문제점과 현실정치의 이해관계때문에 한국, 영국, 미국의 전자청원제도는 모두 문제점을 가지고 있다. 또한 본 논문은 청와대 국민청원제도의 발전을 위해 실효성 있는 법적 근거를 마련할 필요성을 강조한다.

본 논문은 약 3년전에 출범된 청와대 국민청원제도의 특성과 의미를 전반적으로 평가하고 미래의 발전 방향을 제시한다는 학술적 공헌이 있다. 또한 본 논문은 추후 전자청원제도를 평가할 때 하나의 평가 방법을 제시한다. 본 논문에서 제시된 평가 방법은 전자청원제도의 목적, 역할, 기능, 특징, 효과, 의미를 뜻하며 이는 21세기 전자청원제도의 다차원성을 최대한 고려하는 평가법이다.

그러나 본 논문에서 몇 가지 아쉬운 점 또한 존재한다. 첫째, 본 논문은 직접 얻은 자료 대신 간접적으로 입수한 자료에 의지했다. 따라서 각 제도에 따라 공개된 자료와 데이터의 양적, 질적 차이가 크다. 그렇기 때문에 각 제도에 대한 연구의 광도(廣度)와 심도(深度)의 차이가 난다. 또한 자료와 데이터의 양과 질에는 차이가 있기 때문에 각 제도를 비교할 때 미흡한 점도 있다. 특히 각 정부는 자신의 전자청원제도에 관한 자료와 데이터를 현재보다 더 많이 사용자 친화적으로 투명하게 공개한다면 향후 전자청원제도에 관한 연구에 대해 도움이 될 수 있다.

둘째, 본 논문은 전자청원제도의 다차원성을 고려하여 평가를 진행하기 위해 학계에 존재하는 두 가지 평가 프레임워크를 최대한 연결하려고 시도했다. 그렇기 때문에 본 논문에서 활용한 평가 프레임워크는 불가피하게 미흡한 점이 있을 것이다. 따라서 향후 학자들은 전자청원제도를 평가할 때 전자청원제도의 다차원성을 최대한 고려해서 새로운 평가 프레임워크를 구축하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한 새로운 평가 프레임워크는 각 정치체제 하 전자청원제도의 특성도 고려해야 할 것이다.

셋째, 본 논문은 전자청원제도의 법률 개정 기능을 깊이 살펴보지 못 하

였다. 전자청원제도는 다양한 역할과 기능이 있지만 일반 대중은 청원을 통해 법률 개정에 대한 관심이 가장 많아 보인다. 왜냐하면 일반 대중의 시각으로 보면, 청원제도의 다른 기능보다 법률 개정의 기능이 일반 대중의 생활에 가장 큰 영향을 미치지 때문이다. 법률은 우리 일상생활의 행동을 좌우한다. 그러나 전자청원제도의 법률 개정 기능에 대해 분석, 평가를 할 때 전자청원제도 외의 많은 변수를 고려해야 한다. 따라서 향후 학계에서 전자청원제도의 법률 개정 기능을 집중적으로 연구하는 한편, 다른 변수를 고려 한 평가 프레임워크를 구성하는 것이 바람직하다고 생각된다.

2018년에 한 라디오 인터뷰에서 김선 (당시 청와대 디지털소통센터 행정관)의 한 마디로 본 논문을 마무리하고자 한다. 청와대 국민청원제도의 의미에 대한 질문을 받았을 때, 김선 행정관은 다음과 같이 답했다.

*이렇게 세상을 바꾸는 게 청원만의 힘은 아닌 거예요.
어젠다를 상기시키고 어렵고 억울한 사정에 계신 분들이
청원을 통해서 사정을 알리고 또 공론화가 되고 입법이
되고 또 국회가 움직이고 이런 과정에서 세상이 달라지
고 조금씩 바뀌는 부분에 청원이 역할을 하고 있고 그것
이 국민 청원의 의미라고 생각을 하는데요(노컷뉴스,
2018).*

참고문헌

학술지

- BOCHEL, C. 2012. Petitions: Different Diminsions of Voice and Influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46, 142-160.
- BOCHEL, C. 2013. Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy? *Parliamentary Affairs*, 66, 798-815.
- BOCHEL, C. 2016. Process matters: petitions system in Britain's legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 22, 368-384.
- CARMAN, C. J. 2014. Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. *Parliamentary Affairs*, 67, 151-171.
- FREDERICK, D. C. 1991. John Quincy Adams, Slavery, and the Disappearance of the Right of Petition. *Law and History Review*, 9, 113-155.
- HIGGINSON, S. A. 1986. A Short History of the Right To Petition Government for the Redress of Grevances. *The Yale Law Journal*, 96, 142-166.
- HOUGH, R. 2012. Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliamanet and Citizen? *The Journal of Legislative Studies*, 18, 479-795.
- KARPF, D. 2012. Online Political Mobilization form the Advocacy Group's Perspective: Looking Beyond Cliktivism. *Policy & Internet*, 4, 7-41.
- LAWSON, G. & SEIDMAN, G. 1999. Downsizing the Right to Petition. *Northwestern University Law Review*, 93, 739-766.
- LESTON-BANDEIRA, C. 2019. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47, 415-436.
- LESTON-BANDEIRA, C. & TIBÜRCIO, T. 2012. Developing Links Despite the Parties –

- Parliament and Citizens in Portugal. *The Journal of Legislative Studies*, 18, 384-402.
- LEYS, C. 1955. Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries. *Political Studies*, 3, 45-64.
- LINDER, R. & RIEHM, U. 2009. Electronic Petitions and Institutional Modernization: International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *eJournal of eDemocracy & Open Government*, 1, 1-11.
- SHULMAN, S. W. 2012. The Case Against Mass E-mails: Perverse Incentives and Low Quality Public Participation in U.S. Federal Rulemaking. *Policy & Internet*, 1, 23-53.
- SMITH, N. B. 1985. "Shall Make No Law Abridging ...": An Analysis of the Neglected, but Nearly Absolute, Right of Petition. *University of Cincinnati Law Review*, 54, 1153-1198.
- WRIGHT, S. 2016. 'Success' and online political participation: The case of Downing Street E-petitions. *Information Communication & Society*, 19, 843-857.
- 김병록 2019. 청와대 국민청원의 개선방안에 관한 연구. *법학논총*, 26, 139-170.
- 김성배 2017a. e-청원제도와 법적 쟁점. *공법연구*, 46, 91-129.
- 김성배 2017b. 청원권의 기원과 청원법의 개선방향. *세계헌법연구*, 23, 179-216.
- 김승은 & 남태우 2019. SWOT분석을 통한 전자민주주의의 평가와 개선전략 도출: 청와대와 서울시 사례 연구. *공공정책과 국정관리 (The Journal of Public Policy and Governance)*, 12, 305-342.
- 김찬우 2019. 국민 청원 데이터를 통해 본 주요 개혁 이슈. *Asia-Pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology*, 9, 823-832.

- 김태은 & 모은정 2018. 청와대 국민청원 사이트에 참여하는 이용자의 심리적 요인에 관한 연구: 어떤 심리적 속성이 참여 의도를 높이는가? *한국정책학회 춘계학술발표논문집*, 2018, 1-20.
- 김태은, 모은정 & 양선모 2020. 청와대 국민청원 이용자 분석: 활용 동인을 중심으로. *정보화정책*, 27, 92-114.
- 남미 & 권동택 2020. 소년법 담론 탐구: 청와대 국민청원 게시판을 중심으로. *학습자중심교과교육연구*, 20, 1497-1523.
- 박인호, 장현석 & 박현순 2019. 디지털 시대의 온라인 공중 집단행동에 대한 집단 효능감의 역할: 청와대 국민청원 사이트 참여를 중심으로. *Journal of Public Relations*, 23, 1-30.
- 송준모 & 박영득 2019. 청와대 국민청원에서는 무엇이 일어나는가?: 자연어 처리를 활용한 청와대 국민청원 분석. *한국정치학회보*, 53, 53-78.
- 엄석진 2019. 청와대 국민청원의 현황과 과제: 빅데이터 분석결과를 중심으로. *한국행정학회 학술발표논문집*, 2019, 1125-1155.
- 이상수 2007. 청원권 이론의 재구성. *민주법학*, 34, 169-195.
- 이승원, 임한샘 & 이현우 2018. 청와대 국민청원 참여요인분석: 포퓰리즘인가, 정치효능감인가? *OUGHTOPIA (The Journal of Social Paradigm Studies)*, 33, 111-141.
- 정사강 & 홍지아 2019. 국가 페미니즘, 여성가족부, 여성혐오. *미디어, 젠더 & 문화*, 34, 209-253.
- 편집된 책 속의 글
- 한정훈 2017. 한국의 행정 개혁: 행정부와 입법부의 협치 강화. In: 이삼열, 이정우 & 강원택 (eds.) *한국 민주주의의 미래와 과제*. 한울.

보고서

(주)마크로밀엠브레인 2018. 청와대 국민청원 게시판 관련 인식 조사. 서울: (주)마크로밀엠브레인.

KELLY, R. & PRIDDY, S. 2015. e-Petitions. London: House of Commons Library.

PEW RESEARCH CENTER. 2016. *'We the People': Five Years of Online Petitions* [Online]. Available: <https://www.pewinternet.org/2016/12/28/we-the-people-five-years-of-online-petitions/> [Accessed 14 May 2019].

RIEHM, U., BØHLE, K. & LINDNER, R. 2014. Electronic petitioning and modernisation of petitioning systems in Europe. Berlin: Office of Technology Assessment at the German Bundestag.

TIBURCIO, T. 2015. The Right to Petition. Brussels: European Parliament.

김은주, 은재호, 박준, 정동재, 한정훈, 정유진 & 장은혜 2018. 2018 국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차법제 정비 방안 최종보고서. Seoul: 한국행정연구원.

리얼미터 2018. 청와대 청원 게시판에 대한 국민여론. 서울: 리얼미터.

정동재, 박준 & 김은주 2019. 국민청원제도 시행 16개월: 더 나은 제도운동을 위한 개선방안.

한국정보화진흥원 2019. 2019 국가정보화백서. 대구.

신문자료

BBC. 2017. *White House to 'temporarily' shut petition website* [Online]. Available: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42409634> [Accessed 28 February 2020].

BBC NEWS. 2007. *Blair's statement in full* [Online]. Available:

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6381279.stm [Accessed 3 May 2020].

JTBS 뉴스. 2020. *청원 40만명 돌파...n번방 사건 담당판사, 결국 교체* [Online].

Available:

http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11942732

[Accessed 22 May 2020].

KBS NEWS. 2020. *법원, 오덕식 판사가 맡았던 'n번방' 사건 재판부 교체...“본인 요구”* [Online]. Available: <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4413167>

[Accessed 22 May 2020].

THE GUARDIAN. 2007. *Blair to hit back at 1.7 million toll protesters* [Online]. Available:

<https://www.theguardian.com/politics/2007/feb/21/uk.publicservices>

[Accessed 3 May 2020].

YTN. 2016. *말 뿐인 정부 국민신문고...해결책은 나몰라라* [Online]. Available:

<https://www.youtube.com/watch?v=eBRckleXxvU> [Accessed 4 April 2020].

국회뉴스ON. 2019. *[전문]문희상 국회의장, 제367회국회(임시회) 개회사* [Online].

Available: <http://www.naon.go.kr/content/html/2019/03/07/3db75478-a189-429e-be7a-c3913ec5c5b4.html> [Accessed 6 March 2020].

노컷뉴스. 2018. *壽 고민정, 김선 "베스트 국민청원? 김성수법·윤창호법"* [Online].

Available: <https://www.nocutnews.co.kr/news/5078653> [Accessed 2 May 2020].

머니투데이. 2019. *오늘(25일)부터 시행된 '윤창호법'이란?* [Online]. Available:

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019062508551998376> [Accessed 30

April 2020].

머니투데이. 2020. *"청원한다고 법 다 만드나?"...법사위 'n번방 방지법' 회의록 재구성* [Online]. Available:

<https://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2020032215097634738>

[Accessed 27 March 2020].

연합뉴스. 2018a. *강서PC방 살인 피의자 오늘부터 정신감정* [Online]. Available:

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181021039500355?input=1195m>

[Accessed 1 May 2020].

연합뉴스. 2018b. *"불친절해서" PC방서 손님이 아르바이트생 흉기 살해* [Online].

Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181014038400004> [Accessed 1

May 2020].

연합뉴스. 2018c. *'음주운전 치사' 최고 무기징역... '윤창호법' 국회 통과(종합)*

[Online]. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181129124051001>

[Accessed 30 April 2020].

연합뉴스. 2019. *文정부 전반기 壽국민청원 68만여건... '정치개혁' 청원 가장 많아*

[Online].

Available:

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191106130100001?input=1195m>

[Accessed 28 April 2020].

조선일보. 2019. *壽국민청원, 이제 '100명 사전동의' 있어야 공개된다* [Online].

Available:

https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/29/2019032902245.html [Accessed 28 April 2020].

중앙일보. 2019. *20대는 안전·인권이슈에, 40~50대는 조국 국면때 청원 수요 높*

았다 [Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23626002> [Accessed

29 April 2020].

중앙일보. 2020. *이번 총선 유권자 4399만명 확정...투표자 절반이 50대 이상*

[Online]. Available: <https://news.joins.com/article/23747555> [Accessed 9

April 2020].

일간지, 주간지, 월가지의 기명기사와 칼럼

MOROZOV, E. 2009. *The brave new world of slacktivism* [Online]. Available: <https://foreignpolicy.com/2009/05/19/the-brave-new-world-of-slacktivism/> [Accessed 7 June 2020].

MUSGRAVE, S. 2017. *White House 'antifa' petition written by pro-Trump troll* [Online]. Available: <https://www.politico.com/story/2017/08/24/antifa-white-house-petition-trump-troll-241990> [Accessed 2 June 2020].

TAIT, A. 2017. *Do online petitions actually work? The numbers reveal the truth* [Online]. Available: <https://www.newstatesman.com/science-tech/2017/01/do-online-petitions-actually-work-numbers-reveal-truth> [Accessed 13 May 2019].

인터넷 자료

AMERICAN BAR ASSOCIATION. 2019. *Right to Petition* [Online]. Available: https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/insights-on-law-and-society/volume-20/issue-1/learning-gateways--right-to-petition/ [Accessed 13 June 2020].

DODGE, E. R. 2004. *The Southwick Jog - Southwick MA* [Online]. Available: <https://www.southwickma.org/home/files/jog> [Accessed 8 May 2020].

FOX, R. 2017. *Government squandered public education opportunity with dismissive response to anti-Trump State Visit e-petition* [Online]. Available: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/government-squandered-public-education-opportunity-with-dismissive-response> [Accessed 14 May 2019].

- HANOVER HISTORICAL TEXTS PROJECT. 2012. *The Massachusetts Body of Liberties (1641)* [Online]. Available: <https://history.hanover.edu/texts/masslib.html> [Accessed 5 May 2020].
- INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA. 2019. *Quick Facts > Initiative & Referendum Institute* [Online]. Available: <http://www.iandrinstute.org/quick-facts.cfm> [Accessed 7 October 2019].
- JSTOR. 2018. *The Women Who Tried to Prevent the Trail of Tears* [Online]. Available: <https://daily.jstor.org/the-women-who-tried-to-prevent-the-trail-of-tears/> [Accessed 13 June 2020].
- JUSTIA. 2019. *Minn. Bd. Commun. for Colleges v. Knight, 465 U.S. 271 (1984)* [Online]. Available: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/271/> [Accessed 16 September 2019].
- JUSTIA. 2020. *McDonald v. Smith, 472 U.S. 479 (1985)* [Online]. Available: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/472/479/> [Accessed 13 June 2020].
- KOSIS. 2020. *주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등) / 전국* [Online]. Available: http://kosis.kr/conts/nsportalStats/nsportalStats_0102Body.jsp?menuId=10&NUM=1001 [Accessed 29 April 2020].
- LEGAL INFORMATION INSITUTE CORNELL LAW SCHOOL. 2019. *First Amendment / U.S. Constitution / US Law / LII / Legal Information Institute* [Online]. Available: https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment [Accessed 17 September 2019].
- LOFT, P. 2019. *Petitions in the UK* [Online]. Available:

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8620/>

[Accessed 4 May 2020].

MUSEUM OF THE CHEROKEE INDIAN. 2020. *Trail of Tears* [Online]. Available:

<https://www.cherokeemuseum.org/archives/era/trail-of-tears> [Accessed 13

June 2020].

OBAMA, B. 2009. *Transparency and Open Government* [Online]. Available:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> [Accessed 1 June 2020].

OBAMA WHITE HOUSE. 2012a. *Legally recognize Westboro Baptist Church as a hate group.* [Online]. Available:

<https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/legally-recognize-westboro-baptist-church-hate-group-0/> [Accessed 4 June 2020].

OBAMA WHITE HOUSE. 2015. *Enact Leelah's Law to Ban All LGBTQ+ Conversion Therapy* [Online]. Available:

<https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/enact-leelahs-law-ban-all-lgbtq-conversion-therapy/> [Accessed 8 June 2020].

OBAMA WHITE HOUSE. 2016. *Ask President Obama to Appear on HBO's Real Time with Bill Maher* [Online]. Available:

<https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/ask-president-obama-appear-hbos-real-time-bill-maher/> [Accessed 2 June 2020].

OBAMA WHITE HOUSE. 2019a. *About We the People / We the People: Your Voice in Our Government* [Online]. Available:

<https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/about/#success> [Accessed

27 September 2019].

- OBAMA WHITE HOUSE. 2019b. *It's Time to Legalize Cell Phone Unlocking | We the People: Your Voice in Our Government* [Online]. Available: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/make-unlocking-cell-phones-legal/> [Accessed 27 September 2019].
- OBAMA WHITE HOUSE. 2019c. *Response to Your Petition on Conversion Therapy | We the People: Your Voice in Our Government* [Online]. Available: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/enact-leelahs-law-ban-all-lgbtq-conversion-therapy/> [Accessed 27 September 2019].
- OBAMA WHITE HOUSE. 2019d. *A Response to Your Petition on Yogi Berra and the Presidential Medal of Freedom | We the People: Your Voice in Our Government* [Online]. Available: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/petition/award-yogi-berra-presidential-medal-freedom-his-military-service-and-civil-rights-and-educational-activism/> [Accessed 27 September 2019].
- PRIDDY, S. 2020. *Petitioning Parliament and Government* [Online]. Available: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8881/> [Accessed 4 May 2020].
- SCOTTISH PARLIAMENT. 2019. *ANNUAL REPORT 2018-19* [Online]. Available: <https://digitalpublications.parliament.scot/Committees/Report/PPC/2019/5/31/Annual-Report-2018-19> [Accessed 27 June 2020].
- THE BRITISH LIBRARY. 2014. *English translation of Magna Carta* [Online]. Available: <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation> [Accessed 2 May 2020].
- THE U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. 2019. *Struggles*

over Slavery: The "Gag" Rule [Online]. Available: https://www.archives.gov/exhibits/treasures_of_congress/text/page10_text.html [Accessed 16 September 2019].

THE WHITE HOUSE. 2017. *Formally recognize AntiFa as a terrorist organization* [Online]. Available: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/formally-recognize-antifa-terrorist-organization-0> [Accessed 2 June 2020].

THE WHITE HOUSE. 2020a. *About We the People* [Online]. Available: <https://petitions.whitehouse.gov/about#terms> [Accessed 25 February 2020].

THE WHITE HOUSE. 2020b. *We the People: Your Voice in Our Government* [Online]. Available: <https://petitions.whitehouse.gov/> [Accessed 28 February 2020].

UK GOVERNMENT AND PARLIAMENT. 2017a. *April's Law* [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/166711> [Accessed 7 June 2020].

UK GOVERNMENT AND PARLIAMENT. 2017b. *Make it illegal for a company to require women to wear high heels at work* [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/129823> [Accessed 8 June 2020].

UK GOVERNMENT AND PARLIAMENT. 2017c. *Prevent Donald Trump from making a State Visit to the United Kingdom.* [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/171928> [Accessed 4 June 2020].

UK GOVERNMENT AND PARLIAMENT. 2019. *Revoke Article 50 and remain in the EU.* [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/petitions/241584> [Accessed 5 May 2020].

- UK HOUSE OF COMMONS. 2019. Standing Orders - 5 November 2019. Available: https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/so_341_051119_web.pdf [Accessed November 5].
- UK PARLIAMENT. 2008. *Select Committee on Procedure First Report* [Online]. Available: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmproced/136/13604.htm> [Accessed 20 May 2020].
- UK PARLIAMENT. 2016. *Your Petitions: a year of action* [Online]. Available: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/petitions-committee/news-parliament-2015/your-petitions-a-year-of-action-report/> [Accessed 27 June 2020].
- UK PARLIAMENT. 2020a. *All correspondence* [Online]. Available: <https://committees.parliament.uk/committee/326/petitions-committee/publications/written-evidence/> [Accessed 8 June 2020].
- UK PARLIAMENT. 2020b. *Ask your MP to present a petition* [Online]. Available: <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/paper-petitions/> [Accessed 4 May 2020].
- UK PARLIAMENT. 2020c. *How petitions work* [Online]. Available: <https://petition.parliament.uk/help> [Accessed 25 February 2020].
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. 2015. *Whereas: Stories from the People's House* [Online]. Available: <https://history.house.gov/Blog/2015/January/01-21-Lobby/> [Accessed 13 June 2020].
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. 2017. *Whereas: Stories from the*

People's House [Online]. Available:
https://history.house.gov/Blog/2017/June/06_05_2017/ [Accessed 13 June 2020].

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. 2020. *The House "Gag Rule"* [Online]. Available: <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1800-1850/The-House-of-Representatives-instituted-the-%E2%80%9Cgag-rule%E2%80%9D/> [Accessed 8 May 2020].

WALKER, C. 2015. *HC Debates 24/02/2015* [Online]. Available: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2015-02-24/debates/15022461000007/PetitionsAndE-Petitions> [Accessed 20 July 2020].

국가법령정보센터. 2020. *대한민국임시헌법* [Online]. Available: [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9E%84%EC%8B%9C%ED%97%8C%EB%B2%95/\(00002,19190911\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9E%84%EC%8B%9C%ED%97%8C%EB%B2%95/(00002,19190911)) [Accessed 6 May 2020].

국민권익위원회. 2014. '인터넷 불법거래·사기피해' 민원에 첫 '경보'발령 [Online]. Available: <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155947545> [Accessed 26 June 2020].

국민권익위원회. 2019. [민원 빅데이터 동향] 국민의 소리(제500호) [Online]. Available: http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05040705&method=searchDetailViewInc&boardNum=71940&currPageNo=8&confId=1009&conConfId=1009&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE

[&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC](#)

[Accessed 26 June 2020].

국민권익위원회. 2020a. *관련법령* [Online]. Available:
<https://www.epeople.go.kr/nep/gdnc/RltLawrdnc.npaid> [Accessed 11 March
2020].

국민권익위원회. 2020b. *국민생각함 소개* [Online]. Available:
<https://www.epeople.go.kr/nep/thk/mibxIntr/selectLearn.npaid> [Accessed 10
March 2020].

국민권익위원회. 2020c. *국민신문고 소개* [Online]. Available:
<https://www.epeople.go.kr/nep/gdnc/SiteNtrcnContent.npaid> [Accessed 10
March 2020].

국민권익위원회 2020d. 국민신문고 인지도 및 만족도(2019년).

국민권익위원회. 2020f. *[민원 빅데이터 동향] 국민의 소리(제549호, 2019년 동향)*
[Online]. Available:

http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05040705&method=searchDetailViewInc&boardNum=81736&currPageNo=3&confId=1009&conConfId=1009&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC

[Accessed 26 June 2020].

국민권익위원회. 2020g. *빅데이터로 보는 국민의 소리* [Online]. Available:
<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05040705> [Accessed 26 June 2020].

국민동의청원. 2020a. *텔레그램 n번방 사건을 비롯한 사이버 성범죄의 처벌법 제
정에 관한 청원* [Online]. Available:

<https://petitions.assembly.go.kr/referred/pending/A11A2B61F2356084E054A0369F40E84E> [Accessed 27 March 2020].

국민동의청원. 2020b. *텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원* [Online]. Available:

<https://petitions.assembly.go.kr/status/onGoing/9C11598F598C39B3E054A0369F40E84E> [Accessed 29 June 2020].

국민동의청원. 2020c. *텔레그램을 통한 미성년자 대상 성범죄 처벌 강화 및 신상 공개에 관한 청원* [Online]. Available:

<https://petitions.assembly.go.kr/status/onGoing/A0ACE89239A361C1E054A0369F40E84E> [Accessed 29 June 2020].

국민신문고. 2020. *민원 질의응답·답변원문* [Online]. Available:

<https://www.epeople.go.kr/nep/pttn/gnr/pttn/pttnSmIrcaseList.npaid> [Accessed 17 June 2020].

네이버 데이터랩. 2020. *검색어트렌드* [Online]. Available:

https://datalab.naver.com/keyword/trendResult.naver?hashKey=N_59e1b9b9a9c2aa2103dcd131e64a9d78 [Accessed 26 June 2020].

대한민국 국회. 2020a. *국민동의청원 / 청원 요건* [Online]. Available:

<https://petitions.assembly.go.kr/about/info> [Accessed 2 March 2020].

대한민국 국회. 2020b. *국회 입법, 국민의 시간이 새롭게 시작됐다* [Online].

Available:

[https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_id=ANCPUBINFO_04&bbs_num=48099&no=6562&CateGbn=&Gbntitle=\\$paramMap.Gbntitle](https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_id=ANCPUBINFO_04&bbs_num=48099&no=6562&CateGbn=&Gbntitle=$paramMap.Gbntitle) [Accessed 5 March 2020].

대한민국 국회. 2020c. *청원 소개* [Online]. Available:

<https://petitions.assembly.go.kr/about/intro> [Accessed 2 March 2020].

대한민국 정책브리핑. 2017. *문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제* [Online]. Available:

<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595> [Accessed 27 April 2020].

대한민국 청와대. 2018a. *강서구 피시방 살인 사건. 또 심신미약 피의자입니다.* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/408609> [Accessed 1 May 2020].

대한민국 청와대. 2018b. *국민청원 16만건 빅데이터 분석, 가장 많이 등장한 단어는?* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/articles/3348> [Accessed 28 April 2020].

대한민국 청와대. 2018c. *음주운전 교통사고로 친구 인생이 박살났습니다. 제발 도와주세요* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/395955> [Accessed 30 April 2020].

대한민국 청와대. 2018d. *저는 한국에 살고 있는 일본인입니다. 한국의 외국인 정책 여러부문에 문제점 고쳐주세요* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/306839?navigation%20=best-petitions> [Accessed 13 October 2019].

대한민국 청와대. 2018e. *정형식 판사에 대해서 이 판결과 그 동안 판결에 대한 특별 감사를 청원합니다!!!* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/127921> [Accessed 5 April 2020].

대한민국 청와대. 2019a. *더불어 민주당 정당해산청구!!* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/579779> [Accessed 31 March 2020].

대한민국 청와대. 2019b. *자유 한국당 정당해산 청원* [Online]. Available:

<https://www1.president.go.kr/petitions/579682> [Accessed 31 March 2020].

대한민국 청와대. 2019c. *청원 FAQ* [Online]. Available:

<https://www1.president.go.kr/petitions/FAQ> [Accessed 13 October 2019].

대한민국 청와대. 2020a. *N번방 담당판사 오덕식을 판사자리에 반대,자격박탈을 청원합니다.* [Online]. Available:

<https://www1.president.go.kr/petitions/587323> [Accessed 22 May 2020].

대한민국 청와대. 2020c. *텔레그램 n번방 가입자 전원의 신상공개를 원합니다* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586880> [Accessed 23 April 2020].

대한민국 청와대. 2020d. *텔레그램 n번방 용의자 신상공개 및 포토라인 세워주세요* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586819> [Accessed 31 March 2020].

대한민국 청와대. 2020e. *텔레그램 아동,청소년 성노예 사건 철저한 수사 및 처벌 촉구합니다!!* [Online]. Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586522> [Accessed 23 April 2020].

법제사법위원회. 2018. 국회회의록 20대 364회 8차 법제사법위원회회의록. Available: http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1Y8Z1I1E2J7S1J1V0I1U0A3G5G8X7 [Accessed November 28].

의안정보시스템. 2018a. *[2016876] 형법 일부개정법률안(대안)(법제사법위원장)* [Online]. Available: http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1Y8Z1I1E2J7S1J1V0I1U0A3G5G8X7 [Accessed 1 May 2020].

의안정보시스템. 2018b. *[2016877] 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법*

률안(대안)(법제사법위원장) [Online]. Available:
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1Y8C1V1G2P7Y1B0C5K9Y2X7O3S0W0 [Accessed 1 May 2020].

의안정보시스템. 2020a. [2004496] 국회법 일부개정법률안(이학영의원 등 10인)
[Online]. Available:
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1P6D1O2Q2Y0I1K6H0Z0X4Q3Z9V6M5 [Accessed 5 March 2020].

의안정보시스템. 2020b. [2019611] 국회법 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장)
[Online]. Available:
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1Z9V0C4M0Q3S1X6V5Z8E4P8O5N5V3 [Accessed 5 March 2020].

의안정보시스템. 2020c. [2024689] 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정
법률안(대안)(법제사법위원장) [Online]. Available:
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V2H0D0P3S0J3L2R0J3C9F3U1H0A7H1 [Accessed 29 June 2020].

의안정보시스템. 2020d. [2024824] 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법
률안(송희경의원 등 12인) [Online]. Available:
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W2R0K0C3I2B5L1W5D0L5N1V7M4U5T8 [Accessed 28 June 2020].

의안정보시스템. 2020e. [2024883] 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정
법률안(대안)(법제사법위원장) [Online]. Available:
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2L0D0D4A2R9H1S8S0P7T5W5Q1K6B5 [Accessed 29 June 2020].

의안정보시스템. 2020f. [2024979] 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률

안(대안)(여성가족위원장) [Online]. Available:

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q2Q0Q0K5Z0J6P1S5D3W2C2J1H5L3B1 [Accessed 28 June 2020].

의안정보시스템. 2020g. 청원통계 [Online]. Available:

<http://likms.assembly.go.kr/bill/PetitionStat.do> [Accessed 1 April 2020].

조선왕조실록. 2020. 이병두가 신문고를 쳐서 이재만의 악행을 보고하다 [Online].

Available: http://sillok.history.go.kr/id/wza_11107006_001 [Accessed 6 May 2020].

찾기쉬운 생활법령정보. 2020. 청원·민원 및 국민제안의 개념 [Online]. Available:

<http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=94&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1> [Accessed 18 May 2020].

한국행정연구원. 2017. 2016년 사회통합실태조사(국가승인통계 공표용 보고서)

[Online]. Available:

https://www.kipa.re.kr/site/kipa/research/selectBaseView.do?seSubCode=BIZ017A001&seqNo=BASE_00000000000297 [Accessed 28 April 2020].

행정안전부. 2015. 청원법 주요내용 및 주요질의. Available:

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000033&nttId=46134#none [Accessed June 23].

Uncategorized References

INTERNET ARCHIVE WAYBACK MACHINE. 2019. 국민청원 및 제안 목록 [Online].

Available:

<https://web.archive.org/web/20190527021415/https://www1.president.go.kr/petitions> [Accessed 23 July 2020].

OBAMA WHITE HOUSE. 2012b. *Secure resources and funding, and begin*

construction of a Death Star by 2016. [Online]. Available:
[https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/response/isnt-petition-
response-youre-looking/](https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/response/isnt-petition-response-youre-looking/) [Accessed 23 July 2020].

국민권익위원회 2020e. 국민신문고 통계자료(2019.4분기). 서울: 국민권익위원회.

대한민국 청와대. 2020b. *가해자 n번방박사,n번방회원 모두 처벌해주세요* [Online].

Available: <https://www1.president.go.kr/petitions/586885> [Accessed 23 July
2020].

Abstract

A Comparative Study on the Blue House National Petition System

Jamie Holden Lam

Korean Studies Major

Graduate School of International Studies

Seoul National University

This paper explores the characteristics, meanings, and efficacy of the Blue House Electronic Petition (e-petition) System. The Blue House e-petition is a system constructed and currently running by the Moon Jae-in administration. This e-petition system has attracted many attentions from the public since launching. However, this system has also been occasionally criticised by scholars. So far, academia has devoted very little effort to study this highly popular petition system in Korea systematically. Thus, it is both important and meaningful to conduct research in the Blue House e-petition system.

By drawing on and combining existing evaluation frameworks suggested by Leston-Banderiad and Tiburcio, qualitative comparative research has been conducted on the Blue House e-petition system to evaluate the characteristics, meanings, and efficacies in multiple perspectives. A two-pronged approach has been chosen, in which the system has been compared with similar existing systems both domestically (the epeople.go.kr system, and the national assembly petition system) and internationally (the electronic petition system run by the United Kingdom Government and Parliament, and the “We the People” electronic petition system run by the White House of the United States). Through comparing the legal and structural frameworks of each e-petition systems and analysing actual petition examples, this paper has deduced the strong and weak points, and the characteristics, meanings and efficacy of the Blue House e-petition system.

This research concludes the reason why Koreans prefer the Blue House e-petition system is its lower barriers of entry and less complicated procedures; thus, the cost of petition is more economical than other domestic petition systems. Besides, the Blue House e-petition system establishes a direct channel of communication between the people and the heart of the government. Even though it might lack the necessary influence in legislation, the system is an excellent tool in terms of letting the public express their opinions. Given that the system has gathered a lot of public attention, social connections and discussions on particular issues may be started through petitioning and,

occasionally, it may exert its impact not only on legislation but also on the society as a whole as this research has shown.

This research has also pointed out the system's two main weak points. First, intrinsically, the Republic of Korea, like the United States, has adopted the presidential system, in which the executive, legislative and judicial branches are separated according to the principle of separation of powers. The United Kingdom, while adopting a parliamentary system, also has an e-petition system running which simultaneously submits e-petitions to both the executive and legislative branches of the government. Therefore, in theory, the UK e-petition system has a stronger influence on legislation. In contrast, since the Korean government has to uphold the principle of separation of powers, in theory the Blue House e-petition system has a weaker influence in legislation compare to its UK counterpart. The second weak point is the lack of a substantial legal foundation, which has rendered the Blue House e-petition system a somewhat fragile one. In the worst-case scenario, governments in the future could outright disregard the system since there is no legal obligation to maintain it. The current state of the "We the People" e-petition system shows us precisely that scenario, when the Trump administration is only paying, at best, lukewarm attention to the e-petition system established by his predecessor, President Obama.

Finally, in a research methodological perspective, this paper argues that it would be too narrow to evaluate the e-petition system only from the legislation and

policy perspectives. A broader scope of the evaluation is necessary when assessing an e-petition system.

Keyword: Blue House e-petition system, e-petition, petition system, e-petition system evaluation, e-democracy

Student Number: 2018-20848