

‘대통령실 국민제안’ 활성화 방안: 청원법 개정 및 ‘청와대 국민청원’ 분석을 중심으로

최응선*

한국장애인개발원 직업재활부장, 재활학 박사

How to Revitalize ‘Office of the President National Proposal’: Focusing on Revision of the Petition Act and Analysis of the ‘Blue House National Petition’

Woong-Seon Choi (Vocational Rehabilitation Division / Director, Korea Disabled
People’s Development Institute, Ph.D in Rehabilitation, South Korea)

Abstract

(Purpose) The current government has established ‘Office of the President National Proposal’ in response to the previous Moon Jae-in government’s ‘Blue House National Petition’ and has been operating since June 23, 2022. However, since its inception, there have been criticisms that it is difficult to form social consensus and public opinion and is less topical due to the current operating method, which restricts scalability, such as the government not implementing a response procedure if more than 200,000 cases are agreed. Therefore, this study aimed to prepare a revitalization plan for this.

(Design/methodology/approach) In order to find ways to revitalize ‘Office of the President National Proposal’ through literature research and case analysis, this study examined the changes in the legal environment caused by the complete revision of the Petition Act and the current status of the electronic petition system at home and abroad, and identified the relationship and position of ‘Office of the President National Proposal’ in the legal system, and analyzed the operational problems and achievements of the previous Moon Jae-in government’s ‘Blue House National Petition’, the predecessor of ‘Office of the President National Proposal.’

(Findings) As a result of the study, four activation measures were proposed: “It is necessary to oblige the government to respond if a certain number of people agree”, “It is necessary to promote the integration of the electronic petition system between the government and the National Assembly as in the case of the United Kingdom”, “It is necessary to prepare a separate legal basis for ‘Office of the President National Proposal’”, and “It is necessary to examine the feasibility of processing the Petition 24 shortcut of ‘Office of the President National Proposal’”.

(Research implications or Originality) Most of the research so far has been limited to analyzing problems and suggesting ways to improve the petition system, which has been codified since the enactment of the Petition Act in 1961, and the ‘Blue House National Petition’ of the Moon Jae-in government, which has now been closed. In particular, there has been no research on the newly established ‘Office of the President National Proposal’ following the inauguration of the current government, and there have been points of operational problems in recent years. Therefore, this study will be a timely study.

주제어: 대통령실 국민제안, 청와대 국민청원, 전자청원시스템, 청원법, 국회 국민동의청원

Keywords: Office of the President National Proposal, Blue House National Petition, Electronic Petition System, Petition Act, National Assembly Petition for National Consent

* E-mail: account8@nate.com

I. 서론

현재 「대한민국헌법」은 국민이 입법과정에 직접적으로 참여할 수 있는 제도들을 규정하지 않고 있다. 다만 직접적 방식은 아니나 「헌법」 제26조의 청원권이 간접적인 방법으로 입법과정에 대한 국민의 참여를 보장하고 있다. 또한 「국회법」에는 청원 외에도 입법예고, 공청회와 청문회 등의 국민 참여를 보장하기 위한 제도를 갖추고 있으나 이는 입법에 대한 의견을 수렴하는 절차에 그치고 있는 반면, 청원은 국민이 주도적으로 입법의 내용까지 제안할 수 있다는 차별성을 갖는다(Yoon, Hyung-Seok, 2020: 80).

이와 같은 청원제도의 중요성에도 불구하고 1961년 청원 관련 일반법인 「청원법」은 제정 이후 지난 60년간 사문화되어 운영해오다시피 하였다. 이러한 상황에서 근래 정보통신기술의 발달과 함께 ‘전자청원시스템’ 활용은 세계적 추세로 자리를 잡아 왔다. 특히 근래 스마트 기기의 보급과 이를 통한 본인인증시스템 도입은 전자청원시스템에 대한 이용 편의성과 신뢰성을 높이고 청원제도 자체의 관심을 제고하고 있다.

우리나라의 경우 2017년 8월 19일의 ‘청와대 국민청원’ 개설을 시작으로 국민의 관심이 상승함으로써 온라인 청원의 기폭제 역할을 하게 되었으며, 이후 이러한 분위기는 확대되어 2020년 1월 10일의 ‘국회 국민동의청원’ 전자시스템 개설로, 2020년 12월 12일의 「청원법」 전면개정으로 이어졌다. 이러한 가운데 2022년 5월 10일부터 임기가 시작된 현 정부는 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에 대응한 ‘대통령실 국민제안’을 개설하여 2022년 6월 23일부터 운영하고 있다.

그러나 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에서 시행되었던 20만 건 이상 동의 시 정부 답변 절차 미시행 등 확장성을 제한하는 현재 운영방식으로는 사회적 공감대 및 여론 형성이 어렵고 화제성도 떨어진다는 비판이 있다. 이에 따라 근래의 청원제도에 대한 법적 환경의 변화와 현 정부 ‘대통령실 국민제안’의 전신인 ‘청와대 국민청원’을 중심으로 국내외 전자청원시스템을 분석하여 개선방안을 모색할 필요가 있다.

한편 그간 연구의 대부분은 사문화된 청원제도와 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에 대한 문제점과 개선방안 분석에 집중하여 진행함으로써 현 정부 출범에 따라 개설된 ‘대통령실 국민제안’에 대한 분석은 전무하다.

이에 본 연구는 ‘II. 이론적 검토’를 통하여 그간의 선행연구에서 지적된 법적 개선 등의 대한 내용과 ‘대통령실 국민제안’ 운영에 대하여 제기된 문제점을 파악하고, ‘III. 전자청원제도 분석’에서 「청원법」 전면개정에 의한 법적 환경의 변화 및 국내외 전자청원시스템 현황을 검토하여 ‘대통령실 국민제안’의 법체계 내의 관계성 및 위치를 확인하였다. 다음으로 ‘대통령실 국민제안’의 전신인 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’의 운영상의 문제점 및 성과를 분석함으로써 ‘대통령실 국민제안’ 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다.

II. 이론적 검토

1. 청원제도의 의의

청원은 국민이 국가기관에 대해 일정한 사안에 관한 자신의 의견이나 희망을 진술하는 것을 말하며, 우리 「헌법」 제26조 제1항에서는 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다."라고 하고 있고, 제2항에서는 "국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다"고 규정함으로써 기본권적 인권으로서 국민의 청원권을 보장하고 있다.

청원권은 군주에 대한 청원을 통해 문제를 해결하던 관행을 국가기관에 대한 권리로서 제도화한 것이다. 기본권으로서 청원권은 재판의 관여나 국가원수에 대한 모독 등의 예외를 제외하고는 모든 국가기관에 대하여 행해질 수 있기 때문에 포괄적으로 적용될 수 있으며, 국가기관이 청원내용을 수용할 경우에는 가장 효과적인 구제가 가능하다는 장점도 있다(Lee, Min-Young, 2021: 598).

헌법재판소에서도 "헌법상 보장된 청원권(請願權)은 공권력(公權力)과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원(請願)을 한 모든 국민에게 국가기관이 청원(請願)을 수리할 뿐만 아니라 이를 심사하여 청원자(請願者)에게 그 처리결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리(權利)를 말한다."¹⁾고 함으로써 국가기관에 청원하는 행위 자체로 그치는 것이 아니라, 그 청원의 결과까지도 확인할 수 있는 권리를 청원인에게 부여하고 있다.

그러나 청원은 말 그대로 원하는 바를 청하는 청원에 그칠 뿐 객관적인 판단에 의한 구속력 있는 해결을 보장하는 것은 아니기 때문에²⁾ 사법제도가 발달할수록 그 의의와 비중이 축소되는 경향을 보이게 되었으며(Lee, Min-Young, 2021: 598), 이러한 가운데 선거민주주의와 정당정치 발달은 청원제도의 위상을 더욱 하락시켰다(Gregory A. Mark as cited in Yoon, Hyung-Seok, 2021: 90).

2. 선행연구

청원권이 1961년에 처음 일반법으로 제정된 이후 거의 사문화 되다시피 한 가운데 법 체계 정비 등을 통한 청원제도의 활성화 방안을 위한 Kim, Sung-Bae(2017) 연구가 있었다.

Kim, Sung-Bae(2017)는 문서로만 제한하는 청원방법을 철폐하여 청원법의 패러다임의 변화가 필요한 것과, 대상적 측면에서 국가기관 등으로 한정하고 있는 청원대상을 확대·개편해야 할 것과, e-청원제도 등 시대변화를 반영할 것과, 청원법이 헌법상의 청원권에 대한 일반법임에도 불구하고 시행령 시행규칙이 존재하지 않는데, 법체계를 정비하고 절차를 강화하여 법을 단계화할 것과, 청원권의 실질화를 위한 행정적·조직법적 강화방안 마련을 제시하였다(Kim, Sung-Bae, 2017: 179-180).

이후 Song, Kyung-Jae and Jang, Woo-Young(2020)는 온라인 입법청원 제도의 영국과 독일 등 해외 우수사례를 분석하여 한국적 함의를 파악하고자 하였다. 분석결과, 의회와 정부의 단일한 창구를 통한 효율적 관리, 청원결과의 명확한 피드백 기준

1) 헌법재판소 1994. 2. 24. 선고 93헌마213 등 결정, 판례집 6-1, 183 [전원재판부]

2) 대법원은 청원에 대한 심사처리결과의 통지가 없어도 행정쟁송을 통해서 다룰 수 없다는 결론을 내리면서 청원권의 청구권적 기본권성을 형평화하는 판결을 통해서 청구권의 본질적 기능마저도 마비시키는 판결을 하기도 하였다(Kim, Sung-Bae, 2017: 208).

수립, 청원에 대한 토론과 공청회까지 연계, 독립적인 청원위원회에 강한 위상과 권한 부여 및 청원법 등의 제도적 보안을 통한 온라인과 오프라인을 융합한 입법청원의 특징을 확인하고, 한국에서도 온라인 입법청원의 활성화를 위해 단순한 절차상의 온라인화가 아닌 법제도와 정치문화 등의 역학관계 속에서 잘 구조화된 방식의 온라인 입법청원 제도 설계를 제안하였다(Song, Kyung-Jae and Jang, Woo-Young, 2020: 175).

이러한 가운데 2017년 8월 19일의 ‘청와대 국민청원’ 개설 이후 이에 대한 운영현황을 분석하고 개선점을 제안한 아래의 연구들이 있었다.

Yoon, Hyung-Seok(2021)은 ‘청와대 국민청원’의 도입과 운영현황을 본격적으로 분석하여 ‘격화되는 논란’, ‘법적 근거 결여 및 폐쇄적 운영’, ‘권력집중 및 남용의 통로’, ‘일부 세력의 다중 투표 등을 통한 여론 왜곡 및 부실한 답변’ 등을 지적하고, 이에 대한 개선방안으로 ‘법적 근거와 명확한 가이드라인 마련’, ‘여론의 객관적 반영을 위한 중복 동의 차단 및 토론 공간 확보’, ‘응답을 전반적으로 검토하는 초당파적 위원회 신설을 통한 답변 충실화 및 응답 구조의 체계화’, ‘선거기간 동안 국민청원제도의 악용 방지 위한 실명제 채택’ 등을 제시하였다(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 82).

Jang, Woo-Young(2021)은 ‘청와대 국민청원’의 운영현황과 그것들을 둘러싼 쟁점들을 분석하여 이에 대한 개선방안으로, ‘동 제도를 대의민주주의의 발전을 기하고 삼권분립체계를 안정화하는 방향으로 운영’, ‘청원 이슈가 민원과 제언을 포괄하되 정책과 입법으로 고도화될 수 있도록 효능감을 진작’, ‘특정 소셜미디어 계정을 통해서만 접속 가능한 한계 해소를 위한 접근성 배양’, ‘청원 게시글에 대한 숙의성을 높일 수 있도록 게시글의 배열과 검색 개선’, ‘입법 연관성이 큰 청원의 경우 20만 건 동의 기준이 아닌 별도 기준 적용’ 등을 제안하였다(Jang, Woo-Young, 2021: 221).

마지막으로 2022년 5월 9일의 ‘청와대 국민청원’ 폐쇄 이후 그간의 5개년 실적에 대한 분석과 개선점을 제안한 아래의 연구들이 있었다.

Yang, Ji-Soo(2022)는 청와대 국민청원의 5개년 실적에 대하여 정치적 효능감 관점에서 민주주의 혁신의 시각으로 분석한 결과, 답변요건을 충족한 청원에 대한 공식적인 답변은 정해진 기간 내에 진행이 되고, 법의 개정과 정책의 변화 등과 같은 실질적인 정책 결과물을 생성함으로써 시민들은 정치효능감을 느끼게 되고, 이러한 과정이 시민참여를 심화하는 요인이라고 하였으며, 정책적 함의로써 디지털 기술을 활용한 제도적 장치가 반드시 민주주의 발전을 일으키지는 않으며, 디지털 민주주의의 혁신은 민주주의의 주체인 시민의 참여를 중심으로 이뤄짐을 설명하였다(Yang, Ji-Soo, 2022: 60-61).

Han, Joo-Hee(2022)는 청와대 국민청원을 중심으로 정치적 연대의 정치공간으로서의 가능성을 분석한 결과, 개인이 평등하게 시·공간 제약 없이 참여할 수 있다는 점, 동원과 결속의 비용이 적다는 점 및 정치적 기회가 평등하게 이루어진다는 점을 확인하였다. 그러나 이를 지속하기 위하여 처리절차에 대한 법적 근거, 청원을 관리하고 행위 하는 주체의 명확화 및 국민의 자발적 참여 유도를 방안으로 제시하였다(Han, Joo-Hee, 2022: 95).

그러나 그간의 연구를 살펴보면 대부분 1961년 「청원법」 제정 이후 사문화된 청원제도와 이제는 폐쇄된 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에 대한 문제점 분석과

개선방안 제시에 한정하여 진행되었다. 특히 현 정부 출범에 따라 새로이 개설된 '대통령실 국민제안'에 대하여는 관련 연구가 전무한 가운데 근래에 운영상 문제점에 대한 지적이 있어 이에 대한 시의적절한 분석과 연구가 필요한 상황이다.

3. '대통령실 국민제안'에 대하여 제기된 문제점

2022년 5월 10일부터 임기가 시작한 현 정부는 2022년 5월 9일 폐쇄한 문재인 정부 '청와대 국민청원'에 대응하여 2022년 6월 23일부터 '대통령실 국민제안'을 새로이 개설하여 대통령실 소통창구로 운영하고 있다.

'대통령실 국민제안'에서는 문재인 정부 '청와대 국민청원'에서 가장 큰 특징이던 누구나 볼 수 있고 댓글을 달 수 있는 게시판 형식을 '대통령실 국민제안'에서는 1대1 민원 형식으로 변경하였다. 이는 문재인 정부 '청와대 국민청원'의 문제점으로 지적되었던 '호소와 정쟁의 장으로 변질'을 방지하기 위한 불가피한 조치로 이해된다.

그러나 1대1 민원 형식의 운영으로는 사회적 공감대 형성이 어렵고 화제성도 떨어진다는 비판이 있다.

또한 '청와대 국민청원'에서 청원제도 활성화에 가장 기여가 큰 요소인 20만 건 동의 시 정부의 답변 절차가 '대통령실 국민제안'에서는 중단되어 다수 열람을 통한 공론화 기능은 사실상 기대하기 어렵고, 국민이 투표한 것이 아닌 '대통령실'에서 발표한 것만 다를 수 있기에 언론이나 온라인 등지에서 이를 이용한 여론 형성 또한 어려워 보인다(Namuwiki, 2023a).

이러한 확장성과 여론형성 기능을 제한하는 조치로 현 정부 '대통령실 국민제안'의 활용도가 크게 약화되었다는 평가가 있다. 이는 '청와대 국민청원'이 폐쇄된 이후 우리나라의 또 다른 전자청원시스템인 '국회 국민동의청원' 건수가 폭발적으로 증가³⁾한 것으로 나타난 점(Hankyung, 2023)을 보더라도 이해할 수 있는 부분이다.

반면 지난 문재인 정부의 '청와대 국민청원'에 대하여는 청와대가 가만히 앉아서 사회적·정치적 이슈를 선점하여 용이하게 국민과의 소통과 공감을 얻어내어 지지율 상승에 기여했다는 평가가 있다. 조건만 갖추어지면 청와대라는 국가 최고 권력이 어떤 질문에도 답한다는 유례없는 개방성이 국민들의 관심을 불러 모은 것으로 보인다(Namuwiki, 2023b).

이는 아래 <표 1> 역대 대통령 직무수행평가 긍정률 추이에서도 확인할 수 있는데 문재인 정부 시작 1년 간 감소하고는 있으나 68%이상의 긍정률을 보여주고 있다. 물론 문재인 정부의 지지율은 전임 대통령 탄핵 이후의 국민의 열망을 바탕으로 수립된 정부란 점에서 임기 초기 다른 어느 정부보다도 지지율 확보에 유리한 고지에 있었음은 분명하다.

그러나 문재인 정부 임기 마지막에도 어느 정부보다도 높은 42%의 긍정률에서도 나타나고 있다는 점을 고려할 때 앞서 언급한 사회적·정치적 이슈를 선점하여 이를 지지율 견인에 활용한 점은 인정할 수밖에 없다.

3) 2022년 국회 국민동의청원 접수 건수는 4950건으로 2021년 접수 건수(1389건)의 3.5배에 달했다. 국회 국민동의청원 제도가 처음 시행된 2020년(2424건)보다도 약 두 배 많았다.

<Table 1> Changes in the Positive Rate of Past Presidents' Job Performance Evaluations

category	Tenure (years)	Year 1 Q1	Year 1 Q2	Year 1 Q3	Year 1 Q4	Year 5 Q4
The 13th Roh Tae-woo	1988-1993	29%	57%	53%	41%	-
The 14th Kim Young-sam	1993-1998	71%	83%	83%	59%	6%
The 15th Kim Dae-jung	1998-2003	71%	62%	56%	63%	24%
The 16th Roh Moo-hyun	2003-2008	60%	40%	29%	22%	27%
The 17th Lee Myung-bak	2008-2013	52%	21%	24%	32%	24%
The 18th Park Geun-hye	2013-2017	42%	51%	60%	54%	-
The 19th Moon Jae-in	2017-2022	81%	75%	73%	68%	42%

Source : "Gallup Korea as cited in Daejeon Ilbo, 2022" Compiled by the researcher by reference
 - The first quarter of the first year is the average of June of that year, the second quarter is the average of July~September, the third quarter is the average of October~December, and the fourth quarter is the average of January~March of the following year.

따라서 현재 운영되고 있는 '대통령실 국민제안'의 개선점 도출을 위하여는 동 전자 청원시스템의 전신인 문재인 정부의 '청와대 국민청원'에 대한 장단점의 분석이 필요하다.

Ⅲ. 전자청원제도 분석

1. 「청원법」 전면개정에 의한 법적 환경의 변화

청원권은 1961년에 처음 일반법으로 제정되었다. 「청원법」은 국가기관의 정책과 제도 및 법률 등으로 피해를 보았거나 불편함을 겪었을 경우, 국민 누구나 청원권을 행사할 수 있도록 그 절차와 처리에 관한 사항을 규정한 법률이다.

그런데 「청원법」 제정 이후 국회에 청원은 의원의 소개를 통해서만 가능하였고, 청원의 제출은 청원사항을 관장하는 해당 국가기관에 직접 방문하여 서면으로만 가능하였으며, 그 처리과정도 실무처리절차에 대한 하위법령도 제정되지 않은 채 해당 국가기관의 내부검토로만 처리되어 절차의 공정성과 투명성에 대한 비판이 있어 왔다 (Han, Joo-Hee, 2022: 99).

이러한 가운데 2017년 8월 19일의 '청와대 국민청원' 개설을 시작으로 국민의 관심이 상승하였고, 이후 이러한 분위기는 확대되어 2020년 1월 10일의 '국회 국민동의청

원' 전자시스템 개설까지 이어졌다.

이후 2020년 12월 22일의 「청원법」 전면개정⁴⁾에 따라 정부를 비롯한 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등에 대하여 온라인 청원 시행, 공개 청원제도 도입, 기관별 청원심의회 설치 운영, 청원 접수, 처리절차, 조사방법 등을 구체적으로 명시하여 개정 전의 불편사항을 대폭 보완하였다.

또한 「청원법」 전면개정에 이은 후속조치로 2021년 12월 21일에 「청원법 시행령」, 2021년 12월 22일에 「청원법 시행규칙」 제정으로 청원심의회 구성·운영, 전자적 본인확인방법, 온라인청원시스템 구축·운영, 청원 접수, 공개청원과 관련한 국민의견수렴 및 접수·처리사항 통지·공개 방법, 청원심의회 심의 예외사항 및 처리결과 통지방식, 이의신청 절차·방법 등을 새로이 규정하였고(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 84), 정부(행정자치부)는 2022년 12월 23일부터 범정부 온라인 청원시스템 '청원24'를 개설하여 운영하고 있다.

「청원법」 전면개정의 배경과 관련하여, 지난 문재인 정부의 청와대는 “1961년 「청원법」이 제정되었으나, 지난 60년간 사실상 사문화 되었다가 '청와대 국민청원'에 국민이 보여준 폭발적인 참여가 사문화됐던 청원권 부활로 이어진 것”이라 설명하였다(Blue House Homepage, 2021).

2. 국내의 전자청원시스템 현황

1) 국내 전자청원시스템 현황

국내의 전자청원시스템은 <표 2>와 같이 2017년 8월 19일에 개설한 '청와대 국민청원'을 시작으로 2021년 1월 20일의 '국회 국민동의청원', 2022년 6월 23일의 '대통령실 국민제안' 및 2022년 12월 23일의 '정부 청원24' 개설로 이어졌다.

<Table 2> Comparison Table of Domestic Electronic Petition Systems

Category	Parliament People's Consent Petition	Blue House People's Petition	Office of the President National Proposal	Government Petition 24
Legal basis	「국회법」 제123조의2(청원 업무의 전자화)	“없음”	「국민제안규정」 제10조(채택제안의 결정), 「민원 처리에 관한 법률」 제17조(법정민원의 처리기간 설정·공표) 및 「청원법」 제21조(청원의 처리 등) 등	「청원법」 제10조(온라인청원 시스템)
Operation Period	'21.01.20.~	'17.08.19.~'22.05.09.	'22.06.23.~	'22.12.23.~
Operating entity	국회	청와대	대통령실	정부 (행정안전부)

4) 「청원법」 전부개정법률안(서영교의원 등 13인), 의안번호 2102691, 제안연월일 20.08.04.

Category	Parliament People's Consent Petition	Blue House People's Petition	Office of the President National Proposal	Government Petition 24
Contents of the petition	「청원법」 제5조(청원사항) ⁵⁾	정치개혁 등 17개 청구 ⁶⁾	민원제안, 청원하기, 동영상 제안 등 3개 청구 ⁷⁾ * 청원하기는 '청원24 바로 가기'로 연결	「청원법」 제5조(청원사항)
Whether or not to enter personal information	개인정보 입력	개인정보 미입력 (다중의 소셜미디어 계정을 통한 로그인 아이디 사용 가능)	개인정보 입력	개인정보 입력
Number of consents	청원서 공개일 부터 30일 이내 5만 명 이상 시 소관위원회 답변	게시판 공개 이후 30일 동안 20만 건 이상 시 정부 답변	민·관 협의체 투표	해당 없음
Disclosure or not	공개 게시	공개 게시	비공개	청원인이 공개를 원할 경우, 청원심의회를 통해 공개 여부 결정, 공개 게시

Source: Han, Joo-Hee (2022: 97) Compiled by the researcher by reference

(1) 문재인 정부의 '청와대 국민청원'

우리나라에서 해외 사례를 적극 반영하여 전자청원시스템을 정부차원에서 본격적으로 도입한 첫 사례는 문재인 정부의 출범 100일을 맞이하여 '국민이 물으면 정부가 답한다'는 철학적 원칙을 갖고, 2017년 8월 19일에 청와대가 홈페이지에 개설한 '청와대 국민청원'이다. 이는 오바마 행정부 당시 미국 백악관에서 운영했던 전자청원제도인 '위 더 피플'(We the People)을 벤치마킹하였다.

'청와대 국민청원'은 크게 4단계 절차로 구분된다. 첫 번째 단계는 검색일과 포스팅으로서, 청원인이 '청와대 국민청원' 전자시스템상에서 본인의 소셜미디어(네이버, 카카오, 페이스북, 트위터) 계정을 통해 로그인하고 청원내용을 작성 게시하는 것이다.

5) 청원법 제5조(청원사항) 1. 피해의 구제 2. 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구 3. 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지 4. 공공의 제도 또는 시설의 운영 5. 그 밖에 청원기관의 권한에 속하는 사항

6) 17개 청구 : 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

7) 3개 청구

- 민원제안 : # 억울한 일 # 생활불편 # 정책 아이디어 # 정부에 바란다
- 청원하기 : # 위법/부당행위 시정 # 잘못된 법 # 공공시설 운영의견
- 동영상제안 : # 생생한 국민목소리 # 응원의 한마디 # 글 대신 영상

게시글은 모두 17개로 분류된 청원 창구 중 하나를 선택하여 작성할 수 있다. 두 번째 단계는 시민추천으로서, 청원내용을 게시한 등록일부터 100인 이상 동의를 받으면 게시판에 공개가 된다.

세 번째 단계는 시민 동의로서, 게시판에 공개 이후 30일 동안 20만 건 이상의 동의를 얻은 게시글은 “답변 대기 중”으로 전환하게 되고 청와대(정부)가 답변을 준비한다. 네 번째 단계는 정부와 청와대 담당자가 동영상 통해 해당 국민청원에 대하여 입장을 발표하게 된다(Jang, Woo-Young, 2021: 209-210).

동 시스템은 2022년 5월 9일 문재인 정부의 임기 만료로 폐쇄되었다.

(2) '국회 국민동의청원'

디지털 전자청원시스템 도입의 세계적 확대 추세와 '청와대 국민청원' 활성화에 따라 국회는 2019년 4월 16일의 「국회법」 개정⁸⁾을 통해 2020년 1월 10일부터 '국민동의청원 전자청원시스템(<https://petitions.assembly.go.kr>)'을 개설하여 운영하고 있다.

법 개정 이전에는 국회에 청원하려는 자가 국회의원의 소개를 받아 서면으로 국회 사무처 국회민원지원센터에 직접 방문하여 제출하거나 소개 의원실을 경유하여 제출하는 '의원소개청원'만 운영되었으나, 법 개정에 따라 '국민동의청원 전자청원시스템' 신설로 이를 활용한 온라인 청원이 가능하게 되었다.

'국회 국민동의청원'은 크게 3단계 절차로 구분된다. 첫 번째 단계는 청원인이 국민동의청원 전자청원시스템상에서 개인정보를 입력하여 회원가입을 한 이후 로그인하고 청원의 취지와 이유, 내용을 기재한 청원서를 등록하여야 한다. 두 번째 단계는 청원서가 등록일부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받은 경우 일반인에게 공개된다. 세 번째 단계는 공개된 청원서가 공개된 날부터 30일 이내에 10만 명(2021.12.9. 이후 5만 명 이상) 이상의 동의를 받은 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 보며, 국회의장은 청원을 접수한 때에는 소관위원회에 회부한다(국회청원심사규칙 제2조의2, 제6조).

청원은 법률안 등과 같이 의안에 준하여 처리된다. 국회민원지원센터에서 접수한 의원소개 청원과 국민동의청원은 그 내용에 따라 해당 위원회로 회부되며, 소관위원회는 회부된 청원을 청원심사소위원회의 심사를 거쳐 본회의에 부의하거나 폐기하게 된다. 이때 소관위원회 심사결과 청원이 정부 또는 국회에서 처리함이 타당하다고 인정되는 경우 본회의에 부의하기로 의결하며(채택), 이미 법안에 반영되어 있거나 청원의 취지가 달성되었거나 실현이 불가능하거나 타당성이 결여된 경우 본회의에 부의하지 않기로 의결한다(폐기)(People's Consent Petition Homepage, 2023).

(3) 현 정부의 '대통령실 국민제안'

2022년 5월 10일에 출범한 현 정부는 2022년 5월 9일에 폐쇄한 문재인 정부 '청와대 국민청원'에 대응하여 2022년 6월 23일부터 '대통령실 국민제안'

8) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호 2019611, 제안연월일 19.04.04.

(<https://www.epeople.go.kr/nep/withpeople/index.npaid>)을 새로이 개설하여 대통령실 소통창구로 운영하고 있다.

‘대통령실 국민제안’은 「국민제안규정」 제10조(채택제안의 결정), 「민원 처리에 관한 법률」 제17조(법정민원의 처리기간 설정·공표) 및 「청원법」 제21조(청원의 처리 등) 등에 근거한다고 홈페이지에 안내하고 있고, 이 법률에 따라 비공개 원칙을 준수하며, 매크로를 이용한 여론 왜곡을 방지하기 위해 실명제로 운용되고 있다.

‘청와대 국민청원’이 20만 건 이상 동의 건에 대하여만 선별적으로 답변해 대다수의 민원은 답변을 받지 못한 채 사장되었다는 문제의식이 있었기 때문에, ‘대통령실 국민제안’은 답변을 받기 위해 타인의 동의를 구하는 절차를 중단하였고, 누구나 민원 접수 시 법정 처리 기한에 맞춰 관련 기관으로부터 답변을 받을 수 있게 하였다.

참여 방법은 국민이 행정기관에 특정행위 요구 및 정부시책/제도개선 의견을 제안하는 ‘민원/제안’, 피해의 구제, 법률, 명령, 조례, 규칙 등의 제 개정 및 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 개선과 관련한 국민들의 의견을 듣고 함께 해결책을 모색하는 ‘청원하기’ 및 디지털 기기에 익숙하지 않은 디지털 소외계층을 배려한 창구로, 동영상 또는 녹음 파일로도 민원을 제안할 수 있는 ‘동영상 제안’ 등 3개의 창구로 구성되어 있다. 이중 ‘청원하기’ 창구에 대하여는 범정부 온라인 청원시스템인 ‘청원24 바로가기’로 연결하게 되어 있다.

(4) 현 정부(행정자치부)의 ‘청원24’

2020년 12월 22일 「청원법」 전면개정에 따라 2022년 12월 23일부터 범정부 온라인 청원시스템 ‘청원24’ (www.cheongwon.go.kr) 서비스를 시행하고 있다.

‘청원24’ 온라인 청원신청 서비스 개통으로 누구나 인터넷을 통해 청원을 신청·접수할 수 있게 되었으며, 다양한 국민 의견을 수렴할 수 있는 ‘공개청원’ 서비스도 함께 시행되었다.

공개청원⁹⁾은 법령 제·개정이나 공공의 제도 또는 시설 운영에 관한 사항에 대해 신청할 수 있는 제도이다. 청원인이 공개를 원할 경우, ‘청원24’의 청원심의회를 통해 공개 여부가 심사되고, 내용 및 처리결과 등이 공개된다.

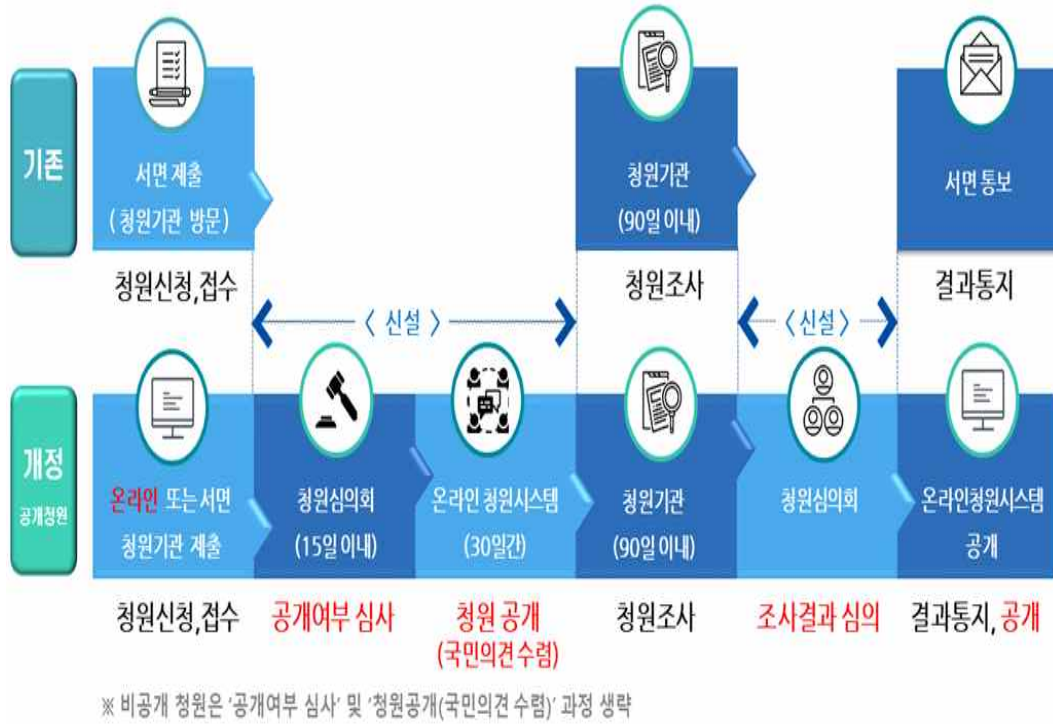
‘일반청원 처리절차’의 경우, 청원기관은 청원서가 접수되면 지체없이 접수하여 청원을 조사하고, 외부인이 1/2 이상 참여하는 ‘청원심의회’ 심의를 거쳐 90일 이내에 청원인에게 청원 처리결과를 통지한다. 다만, 부득이한 사유가 있으면 청원을 접수한 기관은 60일의 범위에서 한차례 처리 기간을 연장할 수 있다.

‘공개청원 처리절차’의 경우, 공개청원을 접수한 청원기관은 15일 이내에 청원심의회 심의를 거쳐 공개 여부를 결정하고 그 결과를 청원인에게 알려야 한다. 공개 결정

9) 2020년 12월 22일 「청원법」 전면개정에 의하면, 「청원법」 제11조(청원서의 제출) 제2항에 따라 청원사항 중 동법 제5조 제3호 ‘법률·명령·조례·규칙 등의 제·개정 또는 폐지’ 나 제4호 ‘공공의 제도 또는 시설의 운영’에 해당하는 경우 청원의 내용, 접수 및 처리 상황과 결과를 온라인청원시스템에 공개하도록 청원할 수 있는 공개청원 방식을 규정하고 있다. 공개청원의 취지는 청원사항에 관하여 국민의 의견을 듣는 공론화 절차로서 청원 처리의 공정성을 확보하려는 데 있으며, 청원을 전자청원시스템에 공개하고 국민의 의견을 듣는 것을 핵심으로 한다(Lee, Min-Young, 2021: 615-616).

이 되면 청원기관은 결정일로부터 30일간 국민의 의견을 수렴하여 청원을 처리하고, 공개 부적합 결정이 되면 일반청원의 절차대로 처리한다(Press Release of the Ministry of Public Administration and Security, 2022).

<Figure 1> Procedures for handling petitions before and after amendments to the Petition Act



2) 국외 전자청원시스템 현황

근래 디지털 기반의 전자청원시스템의 구축은 세계적 추세이다. 독일은 연방하원이 2005년부터 전자청원시스템을 구축하여 운영하고 있으며, 4주 이내에 5만 명 이상이 동의한 경우에 청원위원회 심사를 진행하고 있다.

영국은 내각(정부)이 2006년부터 전자청원시스템을 구축하여 운영하다가, 2015년부터 하원(의회)과 함께 통합하여 운영하고 있다. 독일과 핀란드도 5만 명 또는 10만 명 이상이 동의한 경우에 국회 심사를 진행하고 있다. 이와 같이 정보통신기술 기반의 전자청원제도를 도입하는 국가의 규모는 확대되어왔다(Seo, Eun-Chul et al., 2021: 2467-2468).

한편 우리나라의 문재인 정부 '청와대 국민청원'과 같이 대통령 중심으로 일정 인원이 동의한 경우에 정부가 답변하는 전자청원시스템은 미국 버락 오바마 행정부의 백악관(정부)이 2011년 9월 개설한 '위더피플'(We the People)이 대표적 사례이다. 위더피플은 10만 명 이상이 동의한 경우 정부가 답변하였다.

<Table 3> Operation Status of Electronic Petition System in Major Overseas Countries

Category	Year of establishment	Operating Institution	Highlights	Comment Discussion
United States	2011	백악관(정부)	·10만 명 이상 동의한 경우 정부 답변	불가
United Kingdom	2015	내각(정부) -하원(의회) 공동	·1만 명 이상 동의한 경우 정부 답변 ·10만 명 이상 동의한 경우 의회 토론	불가
Germany	2005	연방하원	·5만 명 이상 동의한 경우 의회 상정	허용

Source: Yoon Hyung-sik (2021: 92) Compiled by the researcher by reference

특히 위의 해외사례 중 영국은 다른 국가들과는 달리 정부와 국회의 전자청원시스템을 통합하여 운영하고 있다.

영국은 2015년 7월부터 내각(정부)과 하원(의회)이 전자청원시스템을 통합하여 공동으로 관리하고 있다. 따라서 영국의 청원제도는 동일한 청원사항에 대하여 정부와 의회가 같이 답변하고 논의할 수 있는 통합의 원스톱 서비스 지원 체계로 운영되고 있다.

세부적인 청원과정은 다음의 순서로 진행된다.

청원신청 → 청원을 지원해 줄 5명 이상 지지 서명 → (5명 이상 지지서명 요건 충족 시) 청원 공개 → 청원위원회의 청원 심사 (심사 통과 시 정식 서명 시작) → (6개월 동안 공개하여 1만 명 이상 동의한 경우) 정부 답변 → (10만 명 이상 동의한 경우) 의회의 토론 안건으로 상정.

실제 2016년 1월 사회 활동가 수잔 켈리가 인종차별적인 발언을 하는 당시 미국 공화당의 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 후보에 대한 입국 금지안을 청원하여, 10일 동안 576,253명의 지지 서명을 받아, 2016년 1월 18일 오후 영국의회에서 도널드 트럼프의 영국 입국을 거부할 것인지에 대한 회의가 진행되기도 하였다(Song, Kyung-Jae and Jang, Woo-Young, 2020: 163-166).

3. 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’ 분석

1) 문제점

(1) 국회와 정당을 우회한 대통령 중심주의의 강화

‘청와대 국민청원’이 국회와 정당을 우회하여 대통령 중심주의를 강화한다는 점에 대하여 아래와 같은 비판이 있었다.

첫째 청와대가 국민청원을 수단으로 조직된 다수가 온라인 공론장을 지배하면서 여론을 주도하고 이견을 공격하는 상황을 만들어 정당을 주변화 하였다(Choi, Jang-Jip as cited in Yoon, Hyung-Seok, 2021: 83).

둘째 시민들의 분노만을 조직화하여 공론장을 폐쇄하게 만들고 대통령이 국회와 정당과 같은 대의기구를 우회하여 국민을 직접 호명하고 동원한다는 점에서 책임정부로

부터 이탈하였다(Park, Sang-Hoon as cited in Song, Joon-Mo and Park, Young-Deuk, 2019: 54-55).

셋째 청와대가 직접 민원의 창구가 되어 모든 민원이 청와대로 몰리면서 민의의 정당인 국회의 역할은 무시되거나 국회를 통한 합법적 절차가 무력화 되고, 사실상 모든 것에 대한 청원을 청와대가 받고 있기 때문에 헌법과 청원법 취지에도 부합하지 않고 기존 공공기관들의 청원 기능을 무력화하였다(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 101-102).

넷째 청와대가 20만 건 이상 동의 의견을 곧 '국민들 다수의 의견' 즉, 여론으로 해석하여 대표성을 부여하고 이를 정치적으로 활용하였다(Lee, Ji-Eun, 2021: 49).

(2) 호소와 정쟁의 장으로 변질

청원 게시판 내 등록되는 게시 글의 상당수가 정치적 견해의 표출, 중대 범죄자/집단에 대한 엄벌 요구 등이 대다수를 차지하였다는 비판이 있었다.

즉, 국민청원제도가 정책 현안에 대한 건전한 논의와 담론이 형성되는 합리적인 소통의 장으로서 역할보다 호소와 정쟁의 장으로서 역할이 상대적으로 강하게 발현되었다는 것이다

이러한 호소와 정쟁의 장으로 변질된 배경은 '청와대 국민청원'에 대한 접속이 소셜 미디어 계정을 통한 로그인으로만 가능하여, 고령자나 인터넷 정보 접근이 취약한 계층의 참여가 어려운 가운데, 비실명제의 복수 ID 활용이 가능하므로 정보통신기술 접근이 용이한 일부 특정 세력이 특정 이슈에 대한 주목을 높이고, 이를 언론보도를 거쳐 더 많은 국민에게 전파시킴으로써 왜곡된 다수 여론의 조작과 이슈 확산이 이루어질 수 있기 때문이다(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 95, 103).

(3) 청원이 실질적 정책변화에 영향을 미치지 못한다는 사실

국민이 청원에 참여하는 동기는 정치효능감의 개념을 빌어 설명가능하다. 정치효능감(sense of political efficacy) 개념을 처음 제시한 캠프벨(Campbell et al. 1954)은 '개인별 정치적 행동이 정치과정에 영향을 미치거나 미칠 수 있다는 감정'을 '정치효능감'으로 정의하였다(Lee, Seung-Won, Im, Han-Sam and Lee, Hyun-Woo, 2018: 116).

이 개념에 따르면 국민청원의 참여 활성화 여부는 '정치효능감' 정도에 따라 좌우된다고 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 '정치효능감'으로 '청원'에 참여하였다 하여 실질적인 정책변화로 이어진다는 보장은 없다.

실제로 문재인 정부 '청와대 국민청원'의 답변에서 문제를 해결하거나 해결을 약속한 경우는 소수에 불과하고, "(해당 사안에 대해) 제도개선 방법을 찾아보겠다.", "관련법 제·개정이 필요하다.", "중장기적인 사회적 합의가 필요하다." "즉각적인 해결이 어렵다.", "사회적 논의가 우선되어야 한다.", "불가능하거나 해결 권한이 없다"는 식의 모호하거나 원론적인 차원의 답변¹⁰⁾이 대부분이고, 이러한 일들이 반복되면서, 국민

10) 원론적 답변의 대표적 사례 :

- 청와대 국민청원 청원답변 48호 '청소년 강력범죄 처벌강화 청원, 소년법 개정요구 청원'의

청원 참여자들 중 상당수가 “정부 답변이 너무 피상적이거나 추상적이고 현실적으로 달라지는 일이 없어서 불만족스럽다”는 견해를 피력했다(Jang, Woo-Young, 2021: 212 ; JoongAng Ilbo and Woo, Ji-Sook as cited in Yoon, Hyung-Seok, 2021: 104).

또한 국민청원에 대한 청와대의 실태조사에서도 ‘국민청원 공식 답변에 만족한다’는 질문에는 42%만이 동의한다는 미흡한 결과를 나타내었다(Blue House Homepage, 2021).

이러한 불만족스런 반응의 이유는 국민이 청원을 통하여 정부에 바라는 정책과 제도 개선요구의 핵심이 중국에는 사회적 합의에 의한 법률 제·개정으로 귀결되는 가운데, 법률 제·개정이 필요한 사항에 대하여 입법권한을 갖고 있는 국회를 건너 뛰어 바로 대통령에게 청원할지라도, 대통령이나 정부가 바로 추진할 수 있는 사항이 아니기 때문에, 실질적 정책변화로 연결되는 답변을 할 수 없기 때문이다.

(4) 소수의견의 배제

현 정부 대통령실은 ‘대통령실 국민제안’을 개설하면서 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에서 20만 건 이상의 동의 건에 대해서만 답변하는 것은 답변률이 0.026%에 불과하고 청원법에도 맞지 않으며, 자칫 여론을 특정 지지층 편향으로 흐를 수 있어 자칫 정치적으로 악용될 수 있다는 의견을 내었다(New Daily, 2022).

이는 20만 건 이상 동의 건에 대하여 답변하는 것이 다수 의견에만 관심을 두는 ‘청와대 국민청원’의 취약점을 지적한 것이다.

실제 이러한 소수의견이 발생하는 원인과 관련하여, 유혜린 외(2021)는 “2017년 8월부터 2021년 6월까지 유아교사들의 인건비 및 복지개선, 교사 대 유아비율 감축 등에 대하여 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’에 다수의 청원이 있었음에도 불구하고, 20만 건 이상 동의를 얻은 것이 없어 정부의 답변을 받지 못한 소수의견으로 치부된 이유는 참여자들의 문제의 중요성에 대한 인식의 정도가 적은 것이 아니라, 이를 표출하는 사회참여교육 환경이 제공되지 않기 때문임.”을 밝혔다(Yoo, Hye-Rin and Lee, Jung-Hwa, 2021: 183-184).

따라서 단지 소수의견이라 하여 정부의 답변에서 무조건 제외하여 정책추진 순위에서 소외시키기보다는 그 청원내용이 소수임에도 권익 보호에 중요성이 있거나, 사회적 합의가 있는 조속한 정책추진이나 법 개정이 필요한 사항인지 좀 더 세밀히 살펴 정책 추진 순위를 고려하는 것이 필요할 것이다.

2) 성과

사회부총리 답변에서 “소년법에 대한 처벌 또는 제재를 강화하는 등 관련 법안이 26개나 발의되어 있는 상황으로, 입법부도 관심을 가지고 노력중입니다. 정부도 관련법 개정을 위해 국회와 적극 협력할 계획입니다”라고 답변

- 청원답변 94호 “포항지진 피해배상 및 지역재건 특별법 제정 청원”의 청와대 산업정책비서관 답변에서도 “법 제정은 기본적으로 국회의 권한이므로, 행정부인 정부가 답을 드리기에 한계가 있다는 점 양해 말씀드립니다.”라고 하여 현실적으로 법률개정에 정부역할의 한계점이 있다는 내용으로 답변.

(1) 긍정적 효과

문재인 정부의 청와대는 “청원권이 「헌법」 제26조에 규정된 기본권 중 하나로, 청원권 행사의 절차와 청원의 처리에 관한 사항을 규정하기 위하여 1961년에 청원 관련 일반법인 「청원법」이 제정되었음에도 지난 60년간 사실상 사문화 되어 운영되어왔음을 고려할 때, ‘청와대 국민청원’이 비록 「청원법」에 따른 것이 아닌 문재인 정부의 소통수단으로 시작한 것이었지만, 이곳에 보여준 국민의 폭발적인 참여가 그간 사문화되었던 청원제도 활성화에 계기가 되었음”을 설명하고 있다(Blue House Homepage, 2021).

‘청와대 국민청원’ 제도는 청와대가 직접 온라인을 통해 시민들과 쌍방향으로 소통하며 아래로부터의 의제설정을 추구한다는 점에서, 정치적 책임성을 배양하고 대의민주주의를 보완하려는 노력으로 평가할 수 있다.

특히 전임 대통령 탄핵과 궐위선거를 통한 권력 이양의 과정이 비상하게 전개됨에 따라, 국민적 이해와 요구를 수렴하고 국정과제를 설계하는데 ‘청와대 국민청원’ 제도가 적지 않게 기여했다는 점도 간과할 수 없다(Jang, Woo-Young, 2021: 212).

(2) 양적 성과

2022년 4월 20일에 청와대는 문재인 정부가 2022년 5월 9일에 임기가 만료됨에 따라 ‘청와대 국민청원’에 대하여 “세상을 바꾼 국민청원 5년”의 실적자료를 공개하였다. 이의 실적을 살펴보면, 2017년 8월 19일부터 2022년 2월 28일까지 5년 동안 총 111만여 건의 청원이 게시되었다. 2022년 4월 18일 기준 청원 게시판 방문자 수는 5억 1,600만 명, 청원에 동의한 총 인원은 2억 3,000만 명이었고, ‘20만 건 이상 동의’를 받은 청원은 285건으로, 범죄와 사고 피해 호소가 127건으로 가장 많았다(Blue House Homepage, 2022).

이를 양적 실적 추이로 살펴보면 <표 4>와 같이 개설 이후 확대되어왔음을 알 수 있다.

<Table 4> Trends in Quantitative Performance of the Blue House National Petition

(Unit: person/case)

Category	Year 1 (’17.08.19 ~’18.07.31)	Year 2 (’18.08.01 ~’19.07.31)	Year 3 (’19.08.01 ~’20.07.31)	Year 4 (’20.08.01 ~’21.07.31)	Year 5 (’21.08.01 ~’22.02.28)
Number of Visitors	66,800,213	110,082,563	161,481,398	137,576,198	39,749,628
Cumulative visitors	66,800,213	176,882,776	338,364,174	475,940,372	515,690,000
Number of consenters to the petition	38,747,850	45,641,412	66,498,988	58,435,800	19,235,950
Cumulative number of consenters to the petition	38,747,850	84,389,262	150,888,250	209,324,050	228,560,000

Source: Yang, Ji-Soo (2022: 53~54) Compiled by the researcher by reference

(3) 국민인식조사

문재인 정부의 청와대는 ‘청와대 국민청원’에 대한 국민여론을 지속적으로 살필 목적으로 개설 후 3년차부터 마지막 5년차까지 3번에 걸쳐 국민인식조사를 실시하였으며 그 결과는 아래와 같이 나타났다.

2020년 국민인식조사(2020년 6월 전국 만18세 이상 남녀 1,200명 대상)(Blue House Homepage, 2020) 결과, 응답자의 70%가 “국민청원은 정부-국민과의 소통에 도움이 된다”고, 68%는 “국민청원은 민주주의 확대와 시민정치참여 제고에 도움이 된다.”고, 58%는 “국민청원 도입 후 정부 대응이 빨라졌다”고 답했다.

그러나 “국민청원 공식답변에 만족한다.”는 질문에는 42%만이 동의했다.

2021년 국민인식조사(2021년 8월 전국 만18세 이상 남녀 1,297명 대상)(Blue House Homepage, 2021) 결과, 응답자의 63%가 “국민청원에 참여해본 경험이 있다.”, 80%는 “국민청원을 차기 정부에서도 유지해야 한다”고 답했다.

복수 응답이 가능하도록 한 국민청원 성과에 대해서는 “국정에 대한 시민들 관심을 상승시켰다.”가 62%, “소외계층의 목소리를 대변했다.”가 61%, “시민들의 정치 참여를 높였다.”가 59%로 나타났다.

2022년 국민인식조사(2022년 4월 전국 만18세 이상 1,292명 대상)(Blue House Homepage, 2022) 결과, 응답자의 94%가 “제도를 알고 있다.”고, 68%는 “실제 참여해 보았다.”고, 56.8%는 “공감을 나누는 순기능이 크다.”고, 64%는 ‘국정에 대한 시민들 관심을 높였다’고, 58%는 ‘시민 정치참여에 도움이 된다.’고, 55%는 ‘민주주의 확대에 도움이 됐다’고 답했다.

그러나 43.7%는 “국민청원이 특정 계층의 입장을 과도하게 표출하고 있다.”고, 41.4%는 “특정 집단과 개인에 대한 공격과 혐오 여론이 무차별적으로 표출 된다.”고 답했다.

IV. ‘대통령실 국민제안’ 활성화 방안

앞서 언급한 바와 같이 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’의 ‘의회와 정당을 우회한 대통령 중심주의 강화’, ‘호소와 정쟁의 장으로 변질’, ‘청원이 실질적 정책변화에 이르지 못한다는 사실’, ‘소수의견의 배제’ 등 다양한 문제점에도 불구하고, 국민과의 소통, 민주주의 확대, 시민정치참여 및 국정에 대한 관심 등 긍정적 요소와 함께, 청원 및 동의 수 등 양적 실적, 국민인식조사 결과 및 대통령 직무수행평가 지지율 등 질적 성과를 고려할 때 문제되는 단점보다 장점에 무게가 실리는 것으로 분석된다.

또한 「청원법」 전면개정에 의한 법적 환경의 변화 및 국내의 전자청원시스템 현황에 대한 분석을 통해 아래와 같은 개선방안의 제시가 가능하다.

1. 일정 인원 규모 이상 동의 시 정부답변 의무화

현재 '대통령실 국민제안'은 '홈페이지에서 언급된 「청원법」 등 법적 근거', '1대1 민원 형식으로 변경', '문재인 정부 '청와대 국민청원'에서 시행되었던 20만 건 동의 시 정부의 답변 절차 중단' 및 '청원24 바로가기' 등의 현행 운영방식을 고려할 때, 「청원법」에 따른 정부(행정자치부) '청원24'의 일환으로 운영되고 있다고 보아도 무방할 것이다.

그러나 일반국민은 대통령실이 직접 운영하는 청원 플랫폼의 가장 중요한 역할에 대하여 '청원 시 대통령의 정부를 대표한 책임성 있는 답변'을 기대하고 있을 것이다.

이와 관련하여 지난 문재인 정부는 '청와대 국민청원'을 통해 20만 건 동의 시 정부가 직접 답변하는 체계를 운영함으로써 다수 열람을 통한 공론화와 청원인의 정치 효능감 제고로 사회적·정치적 이슈를 선점하고, 이를 대통령 직무수행평가 지지를 상승까지 연결할 수 있었다.

물론 우리나라는 현재도 「청원법」 제11조 제2항에 따라 청원인은 청원내용을 공개하도록 청원할 수 있으나 이는 '청와대 국민청원'과 같이 다수의 관심이 공식으로 확인된 이후에 답변하는 방식이 아니라 개인이 청원의 공개를 원하는 경우 청원위원회의 심의를 거쳐 공개 여부를 결정하여 답변하는 구조라 다수열람을 통한 공론화나 여론 형성에 제한적일 것으로 보인다.

더욱이 앞서 살펴본 바와 같이 독일, 영국, 핀란드 및 우리나라 등 전자청원시스템을 운영하는 국가에서 5만에서 10만 명 이상이 동의할 경우 의회에서 답변을 받고, 영국은 1만 명, 미국 오바마 정부의 '위더피플'은 10만 명, 우리나라의 지난 문재인 정부 '청와대 국민청원'은 20만 건 등 일정 인원 규모 이상이 동의할 경우 정부에서 답변을 받는 등 일정 인원 규모 이상 동의 시 의회나 정부의 책임 답변을 받는 것이 전 세계 전자청원시스템 운영방식의 일반적 추세이다.

따라서 현 정부 '대통령실 국민제안'에서도 일정 인원 규모 동의 시 정부답변 의무화 체계를 도입함으로써 이를 통한 정책의 추진동력을 확보하여 사회적·정치적 이슈를 선점하는 것이 필요할 것이다.

2. 영국사례와 같이 정부와 국회의 전자청원시스템 통합 추진

현 정부 '대통령실 국민제안'에서 지난 문재인 정부 '청와대 국민청원'의 '20만 건 동의 시 정부답변 의무화 체계'를 준용하여 도입한다하더라도, 이를 통해 사회적·정치적 이슈 선점에 나설 수는 있겠으나 지난 문재인 정부 '청와대 국민청원'의 문제점으로 지적되었던 '청원이 실질적 정책변화에 영향을 미치지 못한다는 사실'을 바로 해결할 수는 없을 것이다.

이러한 이유는 법률 제·개정 또는 폐지 등 청원내용에 대하여 권한이 없는 정부가 국회가 입법권한을 갖고 있는 법률 제·개정에 직접적인 영향을 미치기 어렵기 때문일 것이다.

이의 해결을 위해서는 영국의 사례와 같이, 국회와 행정부가 공동으로 주관하는 전

자청원시스템을 통합하여 운영하는 방식을 도입하는 것이 합리적일 것이다.

영국의 경우 청원위원회가 심사를 통하여 청원의 공개여부를 결정할 수 있고, 6개월 동안 공개기간 중에 1만 명 이상 동의한 경우 정부가 답변하고, 10만 명 이상 동의한 경우 의회의 공개토론 안건으로 상정이 된다(Song, Kyung-Jae and Jang, Woo-Young, 2020: 163-165).

이러한 통합 전자청원시스템을 통하여 일정 인원 규모의 의사가 모여진 청원내용에 대하여 행정처리를 담당하는 정부와 제도개선의 입법을 담당하는 국회의 책임성을 동시에 담보할 수 있을 것이다.

앞으로 우리나라의 ‘대통령실 국민제안’, ‘국회 국민동의청원’ 및 ‘정부(행정안전부) 청원24’를 통합하여 접수하고 동의인원 규모에 따라 정부답변과 국회 청원심의 단계를 두는 것도 기왕에 도입된 디지털 기반의 전자청원시스템 하에서 이용자 중심 원스톱 서비스 지원 체계를 구축하는데 효과적인 방안이 될 것이다.

3. ‘대통령실 국민제안’의 별도 법적 근거 마련 필요

우리나라 「헌법」 제26조 제1항 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.”는 규정을 고려할 때, 공권력에 의해 청원이라는 타이틀을 유지하는 이상 법적 근거는 필요하다. 즉 선의를 가지고 수행하는 정부 정책이나 제도라 할지라도 법적 근거가 미비한 상황에서 진행되는 행정 행위는 헌법에 명시된 법치국가 원리에 정면으로 배치될 소지가 있다(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 100).

현재 운영 중인 국내의 전자청원시스템 중에서 2020년 12월 22일 「청원법」 전면 개정에 따라 2022년 12월 23일부터 정부(행정자치부)가 운영 중인 범정부 온라인 청원시스템 ‘청원24’는 「청원법」 제10조에 근거를 두고 있고, 국회가 운영 중인 ‘국회 국민동의청원’은 「국회법」 제123조의2에 근거를 두고 있는 반면, 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’은 정부가 전자청원시스템을 도입하는데 기여를 하였음에도 불구하고 별도의 법적 근거는 없었다.

앞서 청와대의 “국민청원 4년, 보고드립니다.”(Blue House Homepage: 2021)에서도 ‘청와대 국민청원’은 청원법에 따른 것이 아닌 것임을 분명히 하고 있으며, 국민청원은 국민의 ‘국민의 권리·의무’와 직접 관련되는 사안이 아닐뿐 아니라, 오히려 국민의 자유로운 의사표현을 통해 자유 확대에 기여하는 측면이 있다는 점을 고려할 때 법률적 근거가 필요한 것은 아니라고 하였다.

그러나 이러한 법적 근거 미비는 아래와 같은 문제가 발생할 수밖에 없다.

첫째 법적 근거가 없을 경우 정부가 바뀌었을 때 운영체계와 방식이 변경될 수 있고, 이는 청원제도 이용자에게 혼란을 초래할 수밖에 없으므로 정부 정책이나 제도에 대한 안정성 및 지속성 측면에서 법적 근거 마련이 필요하다.

실제로 우리나라의 경우 ‘청와대 국민청원’에서 ‘대통령실 국민제안’으로 변경되면서 운영체계와 방식이 대거 변경되었으며, 미국의 경우 오바마 정부의 ‘위더피플’이 조

바이든 대통령 취임 후 현재에는 사이트 자체가 폐쇄된 상태이다.

둘째 법적 근거 미비는 그 처리절차의 신뢰성을 보장할 수 없어 권력자를 중심으로 하는 공론화장에서 여론조작의 가능성을 내포할 수밖에 없다.

실제로 2020년 8월 문재인 정부를 풍자한 상소문 형식의 글이 국민청원 게시판에서 비공개 처리되었다가 뒤늦게 공개되자 정부여당을 비판하는 글이라 청와대가 은폐했다는 의혹이 제기되었다(Yoon, Hyung-Seok, 2021: 101).

셋째 청원의 책임성 담보와 여론조작을 사전에 방지할 수 있는 실명제는 법률에 의해서만 가능¹¹⁾하다.

한편 2022년 6월 23일 개설된 현 정부 '대통령실 국민제안'의 경우 국민제안을 소개하며, 「국민제안규정」 제10조(채택제안의 결정), 「민원 처리에 관한 법률」 제17조(법정민원의 처리기간 설정·공표) 및 「청원법」 제21조(청원의 처리 등) 등을 홈페이지에 언급하고 있다.

지난 문재인 정부와는 달리 이러한 언급을 하는 이유는 '대통령실 국민제안'의 실명제 도입에 법적 근거를 제시하기 위함으로 판단된다.

그러나 '대통령실 국민제안' 전자청원시스템 자체의 법적 근거가 없는 상황에서 이런 조치를 하였다 하여 실명제로 운영할 수 있는 법적 근거를 온전히 구비하였다고 할 수 없으며, 운영체계의 안정성, 지속성 및 처리절차의 신뢰성이 부족함은 물론이다.

이를 해소하기 위하여 '대통령실 국민제안'에 대하여 「국회법」¹²⁾의 '국회 국민동의청원'과 같이 '전자청원시스템' 및 '청원처리절차' 등에 대하여 별도의 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

이를 통해 매 정부마다 동일한 전자청원시스템 운영으로 정책의 안정성 및 지속성을 확보할 수 있고, 청원 처리절차의 신뢰도를 높일 수 있으며, 앞서 영국의 사례와 같이, 국회와 행정부가 공동으로 주관하는 통합 전자청원시스템의 구축도 이를 바탕으로 추진이 가능할 것이다.

4. '대통령실 국민제안'의 '청원24 바로가기' 처리의 타당성 검토

현재 '대통령실 국민제안'의 청원내용 중 위법/부당행위 시정, 잘못된 법 및 공공시설 운영의견 등 '청원하기' 창구에 한해서 「청원법」의 '청원24 바로가기'를 시행하고 있다.

11) 성명·주민등록번호 등 개인정보는 법률에 의해서만 다뤄지도록 규정 「개인정보보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. "개인정보"란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.
 가. 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보 제6조(다른 법률과의 관계) 개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.
 12) 국회법 제9장 청원 제123조(청원서의 제출), 제123조의2(청원 업무의 전자화), 제124조(청원요지서의 작성과 회부), 제125조(청원 심사·보고 등), 제126조(정부 이송과 처리보고)

그러나 일반 국민이 ‘대통령실 국민제안’에 청원을 접수하는 이유는 대통령실이 책임을 갖고 청원내용을 해결해주기를 바라는 소망이 담겨 있다는 점에서 이를 단순히 ‘청원24 바로가기’로 처리하는 것이 타당한 것인가에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

왜냐하면 ‘청원24 바로가기’로 청원에 대한 정책결정이나 답변의 직접 당사자가 대통령실이 아닌 소관 중앙행정기관이므로 대통령의 직접 답변을 희망하는 청원인의 바람과는 다르기 때문이다.

그러나 「청원법」에 포함되는 청원내용에 대하여는 소관 청원기관별로 동법의 청원심의회를 통해 청원내용의 공개 여부가 심사되고, 내용 및 처리결과 등이 공개되도록 동 법에 규정되어 있는 상황에서, 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’과 같이 대통령이 단독으로 나서 청원에 대응하는 것도 타당하지 않아 보인다.

이 경우 대안으로 생각해 볼 수 있는 것은 ‘대통령실 국민제안’ 전자청원시스템에서 일정 인원 규모 이상 동의를 얻은 청원에 대하여는 대통령실 소관 청원심의회와 소관 청원기관 청원심의회에서 공동으로 내용 및 처리결과를 심의 결정하고, 대통령실 주관으로 공식답변과 함께 처리결과를 공개하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

궁극적으로는 이러한 조치로 대통령실과 소관 청원기관이 청원과 관련한 정책 의견을 공식적으로 조율하고 결정할 수 있으며, 국정 최고 기관으로서 대통령의 위상과 청원인의 만족도를 동시에 제고할 수 있을 것이다.

V. 결 론

우리나라에서 1961년 청원 관련 일반법인 「청원법」 제정 이후 지난 60년간 사문화되어 운영해오다시피 한 상황에서 근래 정보통신기술 기반의 ‘전자청원시스템’ 활용을 통한 온라인 청원의 활성화는 2017년 8월 19일의 지난 문재인 정부 ‘청와대 국민청원’ 홈페이지 개설에 힘입은 바 크다.

이는 2020년 1월 10일의 ‘국회 국민동의청원’ 전자시스템 개설로 이어졌고, 2022년 5월 10일부터 임기가 시작된 현 정부는 ‘청와대 국민청원’에서 제기된 문제점을 보완한 ‘대통령실 국민제안’을 개설하여 2022년 6월 23일부터 운영하고 있다.

그러나 개설 이후 ‘대통령실 국민제안’의 확장성을 제한하는 현재 운영방식으로는 사회적 공감대 및 여론 형성이 어렵고 화제성도 떨어진다는 비판이 있어, 본 연구를 통해 이에 대한 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

먼저 그간의 선행연구를 통해 법적 개선 등에 대하여 제안된 내용과 ‘대통령실 국민제안’ 운영에 대하여 제기된 문제점을 파악하고, 다음으로 「청원법」 전면개정에 의한 법적 환경의 변화와 함께 우리나라의 ‘청와대 국민청원’, ‘국회 국민동의청원’, ‘대통령실 국민제안’, ‘정부(행정자치부) 청원24’에 대한 도입경위와 운영현황 등을 개설 시기 순으로 검토하여 ‘대통령실 국민제안’의 법체계 내의 관계성 및 위치를 확인하였다.

영국 등 국외 전자청원시스템 현황 분석으로 선진화된 해외사례를 확인하고, ‘대통령

령실 국민제안'의 전신인 지난 문재인 정부 '청와대 국민청원'의 운영상의 문제점 및 성과를 분석하였다.

그 결과 '청와대 국민청원'의 운영기간 동안 제기된 문제에 대하여 '국회와 정당을 우회한 대통령 중심주의의 강화' 등 몇 가지 문제점에 불구하고, 국민과의 소통 등 긍정적 요소와 양적 실적 및 질적 성과를 고려할 때 단점보다 장점에 무게가 실리는 것으로 분석되었다.

이러한 점을 종합적으로 고려하여 '대통령실 국민제안' 전자청원시스템 개선방안으로 아래와 같이 4가지를 제시하였다.

첫째 일정 인원 규모 이상 동의 시 정부답변 의무화가 필요하다.

둘째 영국사례와 같이 정부와 국회의 전자청원시스템 통합 추진이 필요하다.

셋째 '대통령실 국민제안'의 별도 법적 근거 마련이 필요하다.

넷째 '대통령실 국민제안'의 '청원24 바로가기' 처리의 타당성 검토가 필요하다.

Conflicts of interest

The author declared no conflict of interest.

References

- Blue House Homepage. (2020). "Three Years of the People's Petition with the People".
- Blue House Homepage. (2021). "Four Years of the People's Petition. We will report it".
- Blue House Homepage. (2022). "Five Years of the People's Petition That Changed the World".
- Campbell, A., B. Gurin & W. E. Miller. (1954). *The Voter Decides*. Evanston, Ill: Row Peterson & Company.
- Choi, Jang-Jip. (2020). "Rethinking Korean Democracy: Crisis and Alternatives." Institute of Korean Politics, Seoul National University, *Korean Journal of Political Studies*, 29(2), 1-26.
- Daejeon Ilbo*. (2022, April 29). "[News Instantaneous] Average Approval Rating of Past Presidents in 5 Years Moon Jae-in. Kim Dae Jung, Park Geun-Hye, Kim Young Sam". <http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2002478>.
- Ellison, N., & Hardey, M. (2013). Developing political conversations? Social media and English local authorities. Information. *Communication & Society*, 16(6): 878-898.

- Gregory A. Mark. (1998). The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. *66 Fordham Law Review*, 2153.
- Han, Joo-Hee. (2022). "A Study of Online People's Petitions as a Political Space for Political Solidarity." Korean Political Science Association, *Journal of the Korean Academy of Political Science*, 30(4), 95-116.
- Hankyung*. (2023, January 22). "On the 'Yoon Suk Yeol National Petition' ... National Assembly Petition for National Consent Raised", <https://www.hankyung.com/politics/article/202301228632i>.
- Jang, Woo-Young. (2021). 2021. "Issues and Agenda Setting in the People's Petition," East Asian Society of International Politics, *Journal of International Politics*, 24(2), 203-224.
- JoongAng Ilbo. (2020, August 16). "I wanted 'cider,' but I only gave 'sweet potato.' Three years of the Blue House National Petition" <https://www.joongang.co.kr/article/23849702>.
- Kim, Sung-Bae. (2017). "The Origin of the Right to Petition and the Direction of Improvement of the Petition Law." International Society for Constitutional Law, Korean Society. *World Journal of Constitutional Studies*, 23(3), 179-216.
- Lee, Ji-Eun. (2021). 《The Political Effects of the Blue House's National Petition - Focusing on the Expansion of the Blue House's Influence》. Master's thesis, Seoul National University.
- Lee, Min-Young. (2021). "Institutional Status and Normative Issues of E-Petitions," Hongik University Law Institute, *Hongik Jurisprudence*, 22(1), 593-622.
- Lee, Seung-Won, Im, Han-Sam, Lee, Hyun-Woo. (2018). "An Analysis of Factors of Participation in the Blue House's National Petition: Is It Populism?" *《OUGHTOPIA》*, 33(3), 111-141.
- Namuwiki. (2023a). "Office of the President National Proposal". <https://namu.wiki/w/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%A0%9C%EC%95%88>.
- Namuwiki. (2023b). "The Blue House National Petition". <https://namu.wiki/w/%EC%B2%AD%EC%99%80%EB%8C%80%20%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%B2%AD%EC%9B%90>.
- New Daily*. (2022, June 23). "Response Rate 0.026% Abolition of 'Moon People's Petition'... Establishment of a 100% real-name system 'non-public proposal'". <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/06/23/2022062300232.html>.
- Park, Sang-Hoon. (2018). *《Blue House Government Seoul》*. Humanitas. 144-147.
- People's Consent Petition Homepage. (2013). "Introduction to Petitions and Procedures for Handling Petitions". <https://petitions.assembly.go.kr/about/intro>.
- Press Release of the Ministry of Public Administration and Security. (2022, December 1). "Petition from December 23. Apply conveniently online". <https://www.mois>.

go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=96999.

- Schumann, S.. & Klein, O. (2015). Substitute or stepping stone? Assessing the impact of low-threshold online collective actions on offline participation, *European Journal of Social Psychology*, 45(3), 308–322.
- Shulman, S. W. (2009). The case against mass e-mails: Perverse incentives and low quality public participation in US federal rulemaking, *Policy & Internet*, 1(1), 23–53.
- Seo, Eun-Chul, Min, so-hong, Kim, Jin-kyu, Jeon, Sam-hyun. (2021). "Introduction of the National Assembly's Electronic Petition System for National Consent. Expected Effects and Future Challenges," Korean Society for IT Policy and Management, *Journal of the Korean Society for IT Policy and Management*, 13(3), 2,467–2,473.
- Song, Joon-Mo and Park, Young-Deuk. (2019). "What Happens in the Blue House National Petition? : An Analysis of the Blue House National Petition Using Natural Language Processing," Korean Political Science Association, *Journal of the Korean Political Science Association*, 53(5), 53–78.
- Song, Kyung-Jae and Jang, Woo-Young. (2020). "Online Legislative Petitions and Democracy: A Comparison between Britain and Germany," East Asian Institute of International Politics, *Journal of International Politics*, 23(2), 155–178.
- Woo, Ji-Sook. (2019). "Public Perception and Evaluation of the Blue House National Petition and Proposal for Institutionalization Plan for Developmental Operation – Focusing on Empirical Analysis of the Use of the National Petition," *Final Report of the Presidential Policy Planning Commission*, 74–76.
- Yang, Ji-Soo. (2022). "Democracy in the Digital Age: Focusing on the National Petition System," Korea Institute of Political and Social Studies, *Korea and International Society*, 6(4), 37–66.
- Yoo, Hye-Rin and Lee, Jung-Hwa. (2021). "Analysis of Early Childhood Teachers' Interests and Needs in the National Petition: Targeting Posts in the Period 2017.08 ~ 2021.06." Korean Society for Early Childhood Teacher Education, *Journal of Early Childhood Education*, 25(6), 169–193.
- Yoon, Hyung-Seok. (2020). "Legislative Tasks for Effectively Guaranteeing the Right to Petition: The Blue House National Petition as a New Platform for Public Communication with a Focus on the National Assembly Consent Petition System," Korean Legislative Society, *Journal of Legislative Studies*, 17(2), 79–103.
- Yoon, Hyung-Seok. (2021). "The Blue House National Petition as a New Platform for Public Communication: Focusing on the Current Status and Legal System

Improvement Measures," Jeju National University Institute of Law and Policy,
Law & Policy, 27(2), 81–115.

Received September 1, 2023

Revised September 7, 2023

Accepted September 8, 2023