경북대학교 법학연구원『법학논고』
제95집 (2026.10) 33~77면.
Kyungpook Natl. Univ. Law Journal
Vol.95 (Oct 2026) pp.33~77.
http://doi.org/10.17248/knulaw..95.202610.33

국회 국민동의청원제도의 현황과 개선방안
- 국회 청원 처리 강화 방안을 중심으로 -

최 정 인*

〈국문초록〉

이 글은 국민동의청원의 현황을 분석하고, 국민동의청원 제도의 개선 방안을 모색하고자 하였다. 의회 차원의 전자청원제도를 설계함에 있어 고려하여야 할 사항으로 세 가지를 검토하였다. 우선 청원권의 청구권적 측면을 입법적으로 구체화함에 있어 청원 처리기관인 국회의 충실한 청원 심사가 가능하도록 제도가 설계되어야 하며, 청원인에 대한 절차적 보장도 청원권 실현에 핵심 요소라는 점을 확인하였다. 다음으로 입법청원의 내용은 입법의 의제가 될 수 있는 공적인 의제에 초점이 맞추어져야 하며, 입법청원의 처리 절차는 국회 일반적인 심의과정에 통합되어야 한다고 보았다. 세 번째로 전자청원은 숙의의 실종과 갈등의 고착이라는 전자민주주의의 한계를 극복하고, 대화와 토론, 숙의라는 민주주의의 기초가 되는 의사소통 방식을 증진할 수 있도록 설계되어야 한다는 과제도 제시하였다.

이러한 분석을 기초로 이 글에서는 국민동의청원제도의 개선방안을 제시하였다. 국민동의청원제도의 가장 본질적인 헌법적 문제는 헌법 제26조 제2항의 심사의무가 형식적 절차의 이행으로 충족된 것으로 취급되어 성립한 청원이 실질적 심사 없이 임기만료로 폐기된다는 점이라고 보고, 청원권을 제한하지 않는 '출구'의 보장을 중심 제안으로 삼았다. 먼저 소관 위원회의 청원 심사와 관련하여 청원 심사 기간의 추가 연장을 제한하는 방안, 청원을 임기만료폐기 대상에서 제외하는 방안, 청원 처리결과 통지 시 이유 제시 의무를 부과하는 방안을 제시하였다. 다음으로 외부 전문가가 참여하는 청원심사자문위원회가 청원의 공개 여부와 심층심사 대상에 관하여 의견을 제시하고 국회가 그 의견을 존중하도록 할 경우 청원 심사가 촉진될 수 있다고 보았다. 청원의 선별과 관련하여서는 청원의 불수리 사유와 비공개 사유를 정비하고, 청원의 선별과 관련된 그 헌법적 한계와 통제장치를 함께 제시하였다. 마지막으로 청원 작성 지원, 유사 청원의 통합, 토론형 전자청원의 도입을 통해 전자청원 플랫폼의 기능을 보완할 것을 제안하였다.

주제어 : 국민동의청원, 전자청원, 참여민주주의, 전자민주주의, 입법참여

• 투고일 : 2026.10.06. / 심사일 : 2026.10.27. / 게재확정일 : 2026.10.29.

* 서원대학교 경찰행정학부 교수

Ⅰ. 들어가며

2019년 4월 국회법 개정으로 국민동의청원제도가 도입되고, 2020년 1월 10일 전자청원 플랫폼인 국민동의청원 사이트가 운영을 시작한 지 6년여가 지났다. 제20대 국회 말부터 2026년 8월 21일 현재까지 성립요건(10만 명 또는 5만 명 이상의 동의)을 충족해 국회 심의안건으로 제출된 청원은 399건에 이른다. 국민동의청원은 국민 다수의 의사를 공개적으로 표현하고 결집하는 참여 수단으로 자리 잡았다고 볼 수 있다.

그러나 제도의 한계도 지적된다. 우선 청원이 실제 입법정책에 반영되는 사례는 극히 드물고, 국회의 심의도 충분하지 않아 청원인과 동의자의 효능감이 낮으며 입법참여라는 취지가 달성되지 못하고 있다.[1] 전자청원의 특성과 관련한 비판도 국내외에서 제기된다. 손쉬운 '클릭' 동의를 진지한 참여로 보기 어렵고, 입법정책상 중요한 사안보다 선동적 사안에 관심이 쏠려 정치적 양극화를 심화시킨다는 것이다.[2] 아울러 전자청원을 대의민주주의와 어떻게 조화시킬지, 국회의 입법권한과 국민의 청원권을 모두 보장하도록 청원의 심사·처리를 입법과정에 어떻게 통합할지도 과제로 남아 있다.

지금까지의 논의는 청원 접근을 쉽고 넓게 하여 참여와 투명성을 높이는 데 집중되었고, 이는 서명동의 요건을 낮추는 제도 변화로 이어지기도 했다. 그러나 청원권 보장은 의사 전달에 그치지 않고 청원 처리기관의 성실한 심사·처리까지 담보해야 한다. 이 글은 보장의 무게중심을 청원의 '입구'(제출·서명)에서 '출구'(심사·응답)로 옮겨, 국회가 청원을 충실히 심사·처리하도록 하는 제도 설계를 모색한다. 다만 출구의 충실성을 위해 입구를 일부 조정하면 청원권과 정치적 표현의 자유가 제한되므로, 그 제한이 헌법적으로 정당화되는 한계와 통제장치도 함께 검토한다. 청원의 중복과 형식적 동의, 토론 기능의 부재에 대한 대응도 개선방안에 포함한다. 분석 대상은 제20대 국회 말부터 2026년 8월 21일까지 접수된 국민동의청원이다.

이 글의 중심 주장은 다음과 같다. 국민동의청원제도의 가장 본질적인 헌법

---

1) 전진영·김현아, "국회 국민동의청원 제도의 운영현황과 쟁점", 입법과 정책 제17권 제2호 (2025) ; 뉴스토마토, '유명무실' 국민동의청원…"5만명 동의 받으면 뭐하나", 2024.6.19. ; 오마이뉴스, "2024년 5월 29일까지 심사 연장"에 숨은 국회의 꼼수, 2023.2.22. 참조

2) 송경재, "4차 산업혁명과 민주주의의 기술(ICT for Democracy): 전자민주주의 논의의 성찰과 재인식", 한국정치연구 제30집 제2호 (2021), 153-155, 174쪽 ; Cristina Leston-Bandeira, "Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions", Policy & Politics, vol.47 no.3 (2019) 참조

적 문제는 헌법 제26조 제2항이 정한 국가의 청원 심사의무가 법정 절차의 형식적 이행만으로 충족된 것으로 취급되어, 5만 명 이상의 동의로 성립한 청원도 실질적 심사 없이 임기만료로 폐기된다는 점이다. 헌법재판소가 법령상 절차의 이행만으로 의무의 이행을 인정하는 이상 청원 심사의 충실성에 관한 사법적 통제에는 한계가 있으므로 이 문제는 입법으로 해결하여야 하고, 그 해법은 청원권의 행사를 제한하지 않는 '출구'의 보장, 곧 심사기간의 상한, 임기만료폐기의 제외, 이유 제시에서 우선 찾을 수 있다. 심사 대상의 선별이나 공개의 제한과 같이 '입구'를 조정하는 방안은 청원권과 정치적 표현의 자유를 제한하므로, 출구 보장을 위하여 불가피한 범위에서 허용될 수 있다. 이 글은 이러한 우선순위에 따라 개선방안의 층위를 구분하여 제시한다.

먼저 국민동의청원제도의 내용과 운영 현황을 살펴보고, 의회가 공개 온라인 플랫폼에서 운영하는 전자청원의 취지와 목적을 확인한다. 이어 청원권에서 도출되는 청원 처리의무가 국회의 청원 처리에서 어떻게 구체화되어야 하는지, 입법청원으로서 전자청원이 입법참여를 실질화하려면 어떤 가치를 고려해야 하는지, 정치적 표현의 자유 관점에서 전자청원제도를 어떻게 설계해야 하는지 검토한다. 이를 토대로 청원의 선별, 전담 자문기구, 위원회의 청원심사절차, 전자청원 플랫폼의 네 영역에서 개선방안을 제안한다.

Ⅱ. 국민동의청원제도 현황

1. 국민동의청원제도 도입 논의 과정

제20대 국회에서 전자청원제도의 도입을 내용으로 하는 국회법 개정안이 다수 발의되었다.[3] 2017년 8월부터 청와대가 운영하였던 온라인 플랫폼인 "국민청원"이 국민들의 높은 관심을 받으면서 국회 차원에서도 온라인을 통한 청원제도를 운영하여야 한다는 인식이 형성된 것으로 보인다.[4][5]

---

3) 이학영의원안(2004496), 윤재옥의원안(2011459), 원혜영의원안(2013198), 김경수의원안(2013400), 이동섭의원안(2015029)

4) 제20대 후반기 활동한 국회의장 직속 국회혁신자문위원회는 국회운영제도 개선 방안의 하나로 전자청원제도 도입을 제안하면서, "청와대 '국민청원'에 제기되는 제안의 상당 부분은 국회 입법과제 영역에 해당"한다고 진단하고, "국회가 스스로 청원제도를 개선함으로써 청와대로 몰리는 국민들의 관심과 참여 욕구를 수용해 낼 수 있다면, 국회에 대한 국민적 신뢰 제고와 함께 국회 의정활동의 대국민 밀착도와 투명도 역시 높아질 수 있"다고 설명하

국민동의청원제도 도입 과정에서의 국회는 전자청원제도의 의미를 참여민주주의의 수단이나 직접민주제적 요소로 인식하기보다는, 기존에 존재하였으나 그간 충분히 활용되지 못했던 “청원의 활성화”를 위한 조치 정도로 이해했던 것으로 보인다. 국회 심의 과정에서 전자청원제도의 의의나 필요성에 대한 토론이 본격적으로 이루어지지는 않았고, 의원소개청원과의 병행 필요 여부, 청원특별위원회 설치 여부 등에 대한 논의 정도가 국회운영위원회 소위원회를 중심으로 개진되었다.

심의 경과를 종합해보면, 국회는 청와대 국민청원의 흥행에 자극을 받으면서 전자청원제도의 도입을 서두른 것으로 보인다. 이는 전자청원제도 도입의 필요성을 숙고한 다른 의회의 사례와는 구별되는 지점이다. 예를 들어, 전자청원을 세계 최초로 도입한 스코틀랜드 의회의 경우 1999년 300년 만에 의회가 재출범하면서 새로운 의회의 핵심 가치로 권력 공유, 책임성, 접근성, 참여, 기회균등을 제시하고 정치 과정의 개방성, 포용성, 투명성을 높이고 참여를 증진하기 위한 수단으로 청원의 중요성을 인식하면서 시험운영을 거쳐 의회 시스템의 하나로 도입하였다.[6] 또한, 영국 의회는 2009년 하원의원 지출경비 스캔들로 촉발된 의회 신뢰의 위기를 해결하기 위해 설치한 하원개혁특별위원회(위원장인 Tony Wright 의원의 이름을 따서 라이트 위원회로 불림)가 의회 운영의 투명성, 민주성, 대중 참여 확대를 목표로 개혁방안 중 하나로 의회 전자청원제도 도입을 제시한 후 내각과의 공동 운영에 이르렀다.[7] 이러한 사례와 비교하면 우리 국회의 국민동의청원제도는 상대적으로 급하게 도입되었다고 볼 수 있다.

다만, 제20대 국회 당시 논의 과정에서도 청원심사지연에 대한 우려와 대책마련 필요성은 제기되었다. 국회운영위원회 위원들은 전자청원이 시행될 경우 심사 대상 청원 수가 늘어나 국회의 심사부담이 가중되고 충분한 심사 및 처리가 이루어지지 못하면서 국회 불신을 초래할 수 있다는 점을 우려하면서, 국

였다. 국회혁신자문위원회, 국회혁신자문위원회 활동결과보고서(2018.9.~2020.5.), 2020, p.39

5) 2019년 11월 28일 국회운영제도개선소위원회에서 김현아 위원은 “지금 청원이 너무 청와대 게시판으로 가는 것에 대한 문제가 있는 거잖아요? 원래 국민청원은 국회가 받아야 되는 게 맞는 건데”라고 발언하기도 하였다. (제20대 국회 제371회(정기회) 제1차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2019.11.28.) 회의록)

6) Ross Cotton, “Political Participation and E-Petitioning : An Analysis of the Policy-Making Impact of the Scottish Parliament’s E-Petition System”, The Pegasus Review : UCF Undergraduate Research Journal Vol.6 Iss.1 (2012) p.34

7) House of Commons Reform Committee, Rebuilding the House, 2009, pp.71-75 (https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmrefhoc/1117/1117.pdf)

회가 청원 심사를 책임있게 진행할 수 있는 절차를 마련해야 한다고 보았다.[8][9] 한편, 청원의 내용과 관련하여서는 국민 다수의 공통된 이익이 아닌 일정 집단의 이해관계를 중심으로 결집하여 청원이 접수될 경우 대결과 갈등이 격화될 수 있다는 점[10]에 대한 지적도 있었다. 아래에서 보듯이, 청원 처리 지연, 청원의 정쟁화에 대한 이와 같은 우려는 실제로 국민동의청원 운영 과정에서 현실화되기도 하였다.

2. 국민동의청원 절차

국민동의청원은 “국회에 청원을 하려는 자가 전자청원시스템을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 국민의 동의를 받아 제출하는 청원”으로 정의된다(국회청원심사규칙 제1조의2 제2호).

청원서의 등록부터 접수까지의 절차는 국회청원심사규칙 제2조의2에서 정하고 있다. ① 등록 : 국민동의청원을 하려는 자는 전자청원시스템에 청원의 취지와 이유, 내용을 기재한 청원서를 등록하여야 한다. ② 공개 : 청원서가 등

8) 2016년 11월 22일 국회운영위원회 국회운영제도개선소위원회에서는 청원 활성화를 위한 온라인 청원제도의 필요성에는 공감하면서도 청원 제출이 현재보다 용이해지고 국회의원의 청원 소개 과정에서의 선별절차를 거치지 않음에 따라 청원의 ‘남발’로 국회의 심사부담이 과중될 수 있고 국회 불신으로도 이어질 수 있다는 지적이 있었다. 이양수, 송기헌, 이용호 의원의 발언. 제20대 국회 제346회(정기회) 제1차 국회운영위원회(국회운영제도개선소위원회)(2016.11.22.) 회의록

9) 2019년 11월 28일 국회운영제도개선소위원회에서 윤후덕 위원은 (청원에 대한 심사를) “하세월, 1년에 한 번이나 2년에 한 번이나 이렇게 하는 건가요? 이렇게 하고도 늦어지면 이 제도 도입의 취지를 아주 무색케 하고 국민으로부터 더 신뢰를 잃어요. 그래서 차제에 청원소위 활동에 대한 위원회별 뭐를 좀 우리 스스로 반성하는 얘기라도 부대조건에 달았으면 좋겠네요.”라고 하면서, “성립되면 성립된 순간 상임위가 열려서 이 청원은 심사해야 한다”고 규정하는 방안도 필요하다고 보았다. 제20대 국회 제371회(정기회) 제2차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2019.11.29.) 회의록

10) 2019년 11월 28일 국회운영제도개선소위원회에서 제윤경 위원은 “항상 염려되는 부분이 어떤 특정 이해관계가 전제되어 있는 집단의 요구사항이거든요. 그것이 국민 전체의 민의를 경우에 따라서는 왜곡하거나 혹은 이런 일이 있을 수 있거든요. 청원이 너무 간소화해지는 것이 지나치다 보면 한 사안으로 정반대의 청원이 마구잡이로 올라올 가능성도 배제할 수가 없고, 왜냐하면 지금 실제로 그런 소통이 국민들 내에서도 굉장히 용이하기 때문에 그리고 그런 의견을 집단화시키는 것도 과거에 비해서 훨씬 수월해졌거든요. 그래서 이해관계에 따라서 똑같은 주제를 가지고도 정반대의 청원을 이 요건을 갖추어서 마구잡이로 국회에 던질 수 있는 것은 충분히 가능하고요. 그러면 사실은 국회가 어떤 곳의 손을 들어 줘야 할지부터 굉장히 난감해질 수 있고 그래서 저는 청원 요건을 조금 강화해도 무리가 없지 않겠느냐 이런 생각이 듭니다.”라고 발언하면서, 국민 전체의 의사와는 다른 집단적 이해관계가 표출되고 충돌할 가능성을 우려하였다. 제20대 국회 제371회(정기회) 제2차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2019.11.29.) 회의록

록일부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 국회의장은 해당 청원서를 지체없이 일반에 공개한다. 청원 불수리사항은 국회법과 청원법에 규정되어 있는데, 현행 불수리사항의 범위와 타당성에 대하여는 아래 Ⅳ.1.(2)에서 상세히 살펴본다. ③ 접수[11] : 공개된 청원서는 공개일로부터 30일 이내에 5만 명 이상의 동의를 받은 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 본다.

국민동의청원이 기간 내 동의를 얻어 국회에 제출되면, 청원은 의안으로서 소관 위원회의 심사 대상이 된다. ④ 회부 : 청원이 접수되면 국회의장은 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다(국회법 제124조 제1항). ⑤ 심사 : 청원은 각 위원회에 설치된 청원심사소위원회에서 심사한다. 위원회는 원칙적으로 회부일로부터 90일 이내 청원 심사를 마치되, 위원회 의결로 심사기간을 연장할 수 있다(국회법 제125조 제5항, 제6항). ⑥ 처리 : 청원의 처리 결과는 본회의 불부의, 본회의 부의 후 의결을 통한 채택, 철회, 폐기로 분류된다(국회법 제125조 제7항, 제8항, 제126조). 위원회는 의결로 청원의 본회의 부의 여부를 결정한다. 청원 심사 결과 국회의 처리 즉 법률의 제개정이 필요하거나 결의안 등 의안을 제출할 필요가 있는 경우 청원을 본회의에 부의한다.[12] 본회의 부의된 청원을 의결함으로써 청원을 채택하게 되는데, 청원 채택은 국회가 청원 취지에 동의한다는 의미이며 채택 자체가 곧바로 법률의 제개정 효과를 가져오는 것은 아니다. 정부가 처리할 필요가 있는 청원은 본회의 의결로 채택한 후 정부에 이송하고, 정부는 처리결과를 국회에 보고한다(국회법 제126조). 본회의 불부의 결정은 청원취지를 이미 달성했거나, 실현불가능하거나, 타당성이 없는 경우 내려진다(국회청원심사규칙 제12조제1항). 위원회가 본회의 부의 또는 불부의 의결을 하지 않은 청원은 실무상 국회의원의 임기만료와 동시에 폐기되고 있다.

다만, 청원의 처리와 관련하여 대안반영폐기[13]는 일반적인 폐기와 구별될 필요가 있다. 대안반영폐기된 청원의 경우 입법에 반영되었다는 점에서 청원의

11) 국회법 제123조는 의원소개청원과 국민동의청원을 국회에 '제출'한다고 규정하고 있으며, 국회청원심사규칙 제2조의2는 '국민동의청원의 제출'이라는 조문명하에 제3항에서 국민동의청원의 '접수'요건을 규정하고 있는바, 동의요건을 갖춘 국민동의청원의 접수와 국민동의청원의 국회 제출은 같은 의미로 볼 수 있다.

12) 국회사무처, 국회법해설, 2024, 604쪽

13) 위원회의 의안 심사결과 그 의안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 위원회 대안을 제안하는 대신, 본회의에 부의하지 않기로 한 의안에 대하여는 대안반영폐기 처리를 하게 되는데, 형식상 폐기되지만 그 내용의 전부 또는 일부가 입법에 반영된다는 점에서 실질적으로는 본회의 부의에 준하는 효과가 있다.

취지를 실질적으로는 달성한 것이라고 볼 수 있으므로 별도 유형으로 집계하는 것이 타당하다. 청원의 경우에도 본회의에 부의되지 않고 형식적으로는 폐기되었더라도, 해당 청원의 내용이 다른 법률안에 반영된 경우 실무상 대안반영폐기로 분류하고 있다.

3. 국민동의청원 현황

(1) 국민동의청원 처리 현황

이하에서 사용하는 지표는 다음과 같이 구분한다. '접수'는 5만 명 이상의 동의를 얻어 국회에 제출된 국민동의청원을, '처리'는 채택, 본회의 불부의, 철회, 대안반영폐기를 의미하며, '처리율'은 접수 건수 중 처리 건수의 비율이다. 임기만료폐기는 국회의 적극적 처리행위가 있었다고 보기 어려워 처리에서 제외한다. '입법반영률'은 대안반영폐기 건수의 비율을 뜻하되, 접수 건수를 기준으로 한 비율과 등록된 청원 수를 기준으로 한 비율을 구분하여 제시한다. 대안반영폐기는 형식상 폐기이나 청원의 내용이 다른 법률안에 반영되었다는 점에서 단순한 임기만료폐기와 구별되므로 별도의 유형으로 집계한다. 제22대 국회는 임기가 진행 중이므로 처리율은 제20대와 제21대 국회를 대상으로 산출한다.

제20대 국회부터 2026.8.21.까지의 국민동의청원 처리 현황을 살펴보면, 접수된 대부분의 국민동의청원이 임기만료폐기된 것으로 나타난다. 청원의 내용이 관련 입법에 반영된 것으로 보아 대안반영폐기로 분류된 사례가 현재까지 6건 있었을 뿐, 국민동의청원이 본회의에 부의되어 채택으로 처리된 건은 현재까지 없다.

제20대와 제21대 국회를 기준으로 하면 접수된 117건의 국민동의청원 중에서 대안반영폐기로 분류되는 6건(5.1%)만이 입법에 반영되었고, 이는 등록된 국민동의청원의 수를 기준으로 하면 0.4%에 해당한다.[14] 제20대와 제21대 국회에서 국민동의청원 중 104건은 임기만료로 폐기되었으며 접수된 117건을 기준으로 88.9%에 해당한다. 임기만료폐기는 국회의 적극적 처리행위가 있었다고 보기 어려우므로, 임기만료폐기를 제외하고 채택, 본회의불부의, 철회, 대안반영폐기된 건을 기준으로 제20대, 제21대 국회의 국민동의청원 처리율을 산출해보면, 접수된 117건 중 처리된 청원은 총 13건으로 처리율은 11.1%로 집계

14) 전진영 · 김현아, "국회 국민동의청원 제도의 운영현황과 쟁점", 입법과 정책 제17권 제2호 (2025), 95쪽

된다.

[표 1] 국민동의청원 처리 현황

대수	접수	처리					위원회 계류
		채택	본회의 불부의	철회	임기만료 폐기	대안반영 폐기	
제20대	7	-	1	-	5	1	-
제21대	110	-	5	1	99	5	-
제22대	282	-	8	-	-	-	271

국회전자청원 통계(https://petitions.assembly.go.kr/committee/stats)를 기초로 재구성

시행시기가 겹치는 제21대 국회에서의 의원소개청원 처리현황과 비교해 볼 때에도 국민동의청원의 처리율은 낮은 것으로 나타난다. 제21대 국회에 접수된 의원소개청원은 총 84건이며 이 중 22건이 본회의불부의 되었으며 62건이 임기만료폐기되었는데[15], 위와 같은 방식으로 처리율을 계산하면 26.2%로 나타난다.

주의할 점은, 국민동의청원제도 운영에 대한 평가를 단순히 청원의 채택률 및 처리율이라는 지표에만 두고 채택된 청원이 없고 청원의 처리율이 낮으므로 성과가 미진하다는 식으로 단정하는 것은 국민동의청원의 효과를 지나치게 협소하게 파악하는 것이라는 점이다. 어떤 청원이 청원 제출→국회 심의→최종 입법으로 단번에 완결되지 않더라도, 국민동의청원을 활용한 의제의 제시는 추후에 입법정책의 변화로 이어질 수 있다. 국민동의청원제도 도입 이후 청원으로 제기된 주장이 최종적으로 입법화된 사례[16]를 살펴보면, 국민동의청원이 여론의 형성과 결집을 통해 국회에 입법의 압력으로 작용한 것을 확인할 수 있다.

따라서, 국회의 국민동의청원 처리에 대한 문제제기는 제출된 국민동의청원이 입법에 반영되지 못하였다는 결과적 사실보다는 국회의 청원 심사가 제대로 이루어지지 않고 있다는 점에 초점을 맞추어야 한다고 할 수 있다. 대안반

15) <국회청원통계시스템> https://petitions.assembly.go.kr/committee/stats

16) 대표적 사례로, 부양의무를 다하지 않은 직계존속의 상속권을 부인하도록 민법을 개정할 것을 요구하는 내용의 이른바 '구하라법' 청원(2000212)의 경우 제20대 말인 10만 명의 동의를 얻고 2020.4.3. 성립되어 같은 해 4.29 법제사법위원회에 상정된 후 2020.5.29. 임기만료 폐기되었으나, 이후 국민동의청원으로 촉발된 입법논의가 지속되었고 제21대 국회에 이르러 2024.9.20. 민법 개정으로 상속권 상실 선고제도가 도입되었다.

영폐기되어 실질적으로 입법에 반영되었다고 볼 수 있는 청원의 심사경과를 볼 때에도 청원 자체에 대한 국회의 적극적 심사가 충분히 진행되었다고 보기 어렵다는 점을 확인할 수 있는데[17], 현재 국회의 청원 심사가 형식화되고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

한편, 청원의 접수부터 최종 처리에 이르는 청원 처리기간에 대한 국회 차원의 공식적 통계는 존재하지 않으나, 앞서 보았듯이, 대다수의 국민동의청원이 소관 위원회에서 국민동의청원이 회부 및 상정된 후 임기만료폐기되는 것에 비추어 볼 때 청원 처리기간은 만성적으로 장기화되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 청원이 상정된 소관 위원회가 국회법에 정해진 청원심사기간을 지키지 않고, 실질적인 청원 심사 없이 임기만료폐기시까지 관행적으로 심사기간을 연장하는 것이 문제로 지적되고 있다. 청원에 대하여 국회 차원의 처리(채택, 본회의 불부의, 대안반영폐기)를 하는 대신 사실상 청원을 방치함으로써 의무를 다하지 않고 있다는 것이다.[18] 종합하면, 국회의 청원에 대한 성실한 심사가 이루어지지 않고 있다는 점이 현행 국민동의청원 처리의 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 이 점은 향후 의안정보시스템의 회부일, 상정일, 연장일 정보를 활용하여 계류기간의 분포를 계량적으로 분석함으로써 보다 정밀하게 검증될 필요가 있다.

(2) 국민동의청원의 내용 유형별 현황

국회전자청원시스템에서 국민동의청원은 그 내용에 따라 총 18개의 분야로 분류된다. 2020년 1월부터 2025년까지 국회전자청원시스템에 등록된 청원을 전수 조사하여 청원 내용 유형별로 등록 및 성립 통계를 분석한 최근의 연구에

17) 4.16세월호참사 진상규명을 위한 “사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법” 개정에 관한 청원(2100016)은 정무위원회가 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설등을 위한 특별법 개정안을 제출하면서 대안반영폐기되었는데, 해당 청원의 경우에는 정무위원회에서 청원의 주요 내용과 취지에 대하여 위원들의 심사가 진행되었다. 이와 비교하여, 텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원(2000205), 모든 노동자의 노동권 보장을 위한 노조법 2조·3조 개정에 관한 청원(2100106), 언론자유와 공영방송의 정치적 독립을 위한 법률 개정에 관한 청원(2100108), 학부모의 악성 민원 및 학생 폭언, 폭행에 대응할 수 있는 제도 및 법 제정에 관한 청원(2100143), 아이들을 더 사랑할 수 있도록 부디 교사들을 지켜주세요에 관한 청원(2100141)은 각 청원심사보고서와 회의록을 확인해보면 기존에 위원회에서 심사중인 법안과 병합하여 심사하겠다는 결정 외에 별도로 위원회에서 청원에 대한 심사가 진행되지는 않았다. 국민동의청원이 입법을 촉구하는 독자적 동력이 되었다기보다는 국민동의청원으로 제출된 청원 중에서 당시 국회(특히 다수당)가 추진하는 입법의제에 해당하는 청원이 대안반영폐기된 것으로 볼 수 있다.

18) 뉴스토마토, ‘유명무실’ 국민동의청원…“5만명 동의 받으면 뭐하나”, 2024.6.19. ; 오마이뉴스, “2024년 5월 29일까지 심사 연장”에 숨은 국회의 꼼수, 2023.2.22.

의하면, 수사/법무/사법제도에 대한 청원이 가장 많이 등록되었고, 성립된 청원 중에서는 정치/선거/국회운영에 대한 청원이 가장 많았다.

위 연구에 의하면 해당 시기 전자청원시스템에 등록되어 공개된 청원은 수사/법무/사법제도 분야의 청원이 14.4%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 그 다음으로 보건의료 11.4%, 교육 10.8%, 정치/선거/국회운영 9.5%, 행정/지방자치 7.3%, 국토/해양/교통 7.2%, 재정/세제/금융/예산 6.6% 등으로 나타난다. 등록된 건수가 가장 적은 분야는 소비자/공정거래 1.5%, 저출산/고령화/아동/청소년/가족 1.8%이다.[19] 등록된 청원 중 동의서명 요건을 충족하여 성립된 청원을 대상으로 분야별 순위를 살펴보면, 정치/선거/국회운영(20.4%), 수사/법무/사법제도(18.9%), 기타(8.7%), 교육(8.4%), 보건의료(7.6%)의 순서이다. 소비자/공정거래(0.4%), 농업/임업/수산업/축산업(0.7%), 보훈/복지(1.1%)의 비율은 낮았다.[20]

동의서명 요건을 충족한 청원 중 가장 높은 비율을 차지하고 있는 정치/선거/국회운영 분야의 경우 제22대 국회 개원일인 2024.5.30.부터 2026.8.21.까지 5만 명 이상의 동의를 얻어 성립된 국민동의청원은 총 66건이며, 청원의 주된 요구를 기준으로 유형별로 분류한 결과는 [표 2]와 같다(전체 목록은 부록 참조).

[표 2] 정치/선거/국회운영 분야 제22대 국회 성립 국민동의청원의 유형별 현황

유형	건수	비율	주요 내용
탄핵소추 요구	18	27.3%	대통령, 헌법재판소 재판관, 법관, 대법원장, 검찰총장, 공수처장 등
선거 부정 의혹의 검증 · 수사 · 재선거 요구	14	21.2%	선거관리위원회 서버 · 투표자명부 공개, 특별검사, 재선거 등
의원 제명 요구	12	18.2%	여야 의원 및 국회의장
선거제도 개선 요구	10	15.2%	사전투표제 폐지, 수개표, 외국인 투표 금지 등
정당해산 요구	6	9.1%	여야 정당의 해산심판청구 촉구
기타 제도개선	6	9.1%	교섭단체 요건 완화, 의원 세비 삭감, 출마 제한, 탄핵소추 절차 개선 등
합계	66	100.0%	

19) 전진영 · 김현아, 앞의 글(주1), 84쪽
20) 전진영 · 김현아, 위의 글, 86쪽

제22대 국회에서 성립된 정치/선거/국회운영 분야 국민동의청원 66건을 유형별로 분석하면 탄핵소추 요구(18건), 의원 제명 요구(12건), 정당해산 요구(6건)가 합하여 36건으로 54.5%를 차지하고,[21] 선거 부정 의혹의 검증·수사·재선거를 요구하는 청원 14건을 더하면 75.8%에 이른다. 반면 선거제도 개선과 국회운영 등 입법·정책 개선의 성격을 가진 청원은 16건(24.2%)에 그친다. 이들 청원은 등록 및 동의 서명 당시 정치적 현안으로 쟁점이 되었던 사안이 다수이고(탄핵소추 요구 청원 18건 중 16건은 2024년 12월부터 2025년 6월 사이에 성립하였다), 토론과 설득을 통해 정책적 대안이 모색될 수 있는 문제보다는 찬반 입장이 바뀌기 어렵고 대립이 격화된 사안이 다수를 차지한다. 다만 이 분석은 제22대 국회에서 접수된 청원 282건 중 정치/선거/국회운영 분야의 66건(23.4%)에 한정된 것이고 특정 시기의 정치적 국면이 반영된 결과일 수 있으므로 국민동의청원 전체의 성격으로 일반화하는 데에는 한계가 있다. 따라서 이 분석은 청원 전체의 성격을 보여 주는 것이 아니라 정치적 쟁점 청원에서 나타나는 경향을 예시하는 자료이며, Ⅳ.1.에서도 청원의 불수리나 비공개를 정당화하는 근거가 아니라 심사 단계에서의 선별 필요성을 뒷받침하는 보조적 자료로만 사용한다.

Ⅲ. 국민동의청원제도 설계의 기준

Ⅱ.에서 확인한 문제는 세 가지로 요약된다. 첫째, 접수된 청원의 대부분이 실질적인 심사 없이 임기만료로 폐기된다. 둘째, 청원의 입법반영이 드물고 청원 심사가 법안 심사와 유기적으로 연결되어 있지 않다. 셋째, 적어도 정치/선거/국회운영 분야에서는 성립된 청원이 정치적 대립이 격한 사안에 쏠려 공개 플랫폼이 숙의의 장보다 동원의 장으로 기능하는 경향이 나타난다. 아래에서는 이에 대응하여 청원권의 청구권적 성격에서 도출되는 국회의 성실한 심사의무, 입법참여 수단으로서 입법청원의 기능, 정치적 의사표현 수단으로서 전자청원의 특성을 설계의 기준으로 제시한다. 이 장은 기준이 되는 헌법적·제도적 가

21) 분류 기준은 다음과 같다. 청원의 주된 요구를 기준으로 상호배타적으로 분류하되, 인사와 정당해산 요구가 함께 포함된 경우에는 앞선 요구의 유형으로 분류하였다. 탄핵소추 요구에는 대통령 탄핵소추와 특별검사법 제정을 함께 요구하거나(2200062), 탄핵과 정당해산을 함께 요구한 청원(2200223)을 포함하였다. 탄핵소추 절차의 개선을 요구하는 청원(2200154)은 기타 제도개선으로 분류하였다. 전체 목록은 부록 참조.

치와 원칙을 정리하는 데 그치고, 구체적인 제도개선은 Ⅳ.에서 다룬다.

1. 청원권 보장과 국회의 청원 처리 의무

(1) 청원권의 청구권적 성격

헌법 제26조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”고 규정하고 있다. 헌법재판소는 “청원권은 공권력과의 관계에서 일어나는 여러가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 모든 국민에게, 국가기관이 (그 주관관서가) 청원을 수리할 뿐만 아니라, 이를 심사하여, 청원자에게 적어도 그 처리결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리”라고 정의한다.[22]

청원권은 국가기관으로부터 방해받지 않고 자유롭게 의견을 개진·표시할 수 있는 자유권, 국민이 국가기관에 대해 일정한 사항을 청구하고 국가기관은 청원을 수리·심사할 의무가 부여된 청구권, 국민이 청원을 통해 국가의사형성과정에 참여하는 참정권 성격으로서의 성격을 모두 가지고 있다.[23]

청원절차를 입법적으로 구체화할 때 청원권의 청구권적 측면을 어느 정도로 실현할 것인가가 쟁점이 된다. 헌법재판소는 청구권으로서 청원권의 내용에 대하여 국가기관의 ‘통지의무’가 헌법적으로 요구된다고 보는데, 이 때 국가기관의 의무는 청원에 대한 수리와 심사 및 처리 그 자체에 있다. 즉, “적법한 청원에 대하여 국가기관이 수리, 심사하여 그 처리결과를 청원인 등에게 통지”하였다면 심사경과와 처리결과가 어떻든 국가기관은 헌법 및 법률상 의무를 다한 것이 된다.

또한, 청원 처리 결과의 통지는 판결이나 재결서와 같은 수준의 이유 제시가 요구되지 않는다. “국민이면 누구든지 널리 제기할 수 있는 민중적 청원제도는 재판청구권 기타 준사법적 구제청구와는 완전히 성질을 달리하는 것”이라는 이유이다. 그러므로 “청원소관서는 청원법이 정하는 절차와 범위 내에서 청원사항을 성실·공정·신속히 심사하고 청원인에게 그 청원을 어떻게 처리하였거나 처리하려 하는지를 알 수 있을 정도로 결과통지함으로써 충분하다”는 것이 헌법재판소의 입장이다.[24]

---

22) 헌법재판소 1994.2.24. 선고 93헌마213등 결정 ; 헌법재판소 1997.7.16. 선고 93헌마239 결정 등 참조

23) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2025, 1613-1614쪽 ; 정종섭, 헌법과 기본권, 박영사, 2010, 520-521쪽 ; 한수웅, 헌법학, 법문사, 2025, 930-931쪽

헌법재판소는 국회의 청원 처리와 관련하여서도 “적법하게 접수된 청원에 대하여 국회가 이를 심사하고 국회법과 국회청원심사규칙이 정한 바에 따라 청원의 심사 및 처리에 관한 사항을 청원자에게 통지하였다면 이로써 국회는 헌법 및 국회법상의 의무이행을 필한 것이라 할 것”이라고 보았다.[25]

위 2023헌마796 결정은 소관 위원회의 청원 심사기간이 두 차례 연장된 후 최종적으로 임기만료폐기된 사안에서, 이는 국회법과 국회청원심사규칙에 근거한 적법한 청원 처리이고 심사기간을 연장할 때마다 청원인에게 통지하였으므로 청원권의 침해 가능성이 인정되지 않는다고 판단하였다. 다만 이 결정의 보충의견은 결론에는 동의하면서도, 청원권의 실질적 보장을 위하여 국회법상 청원 심사기간의 추가연장에 기간의 상한을 두거나 연장 횟수를 제한할 필요가 있다는 입장을 밝혔다.

(2) 성실한 청원 처리와 청원인에 대한 실질적 통지

헌법재판소는 청구권으로서의 청원권의 실현에 대하여 광범위한 입법재량을 국회에 부여하고 있다. 국회는 청원의 처리 방식이나 청원인에 대한 통지 방법에 대하여 법률로 정할 수 있고, 법률에 어떠한 내용으로 청원 처리나 응답의 무를 규정하고 있든 법률에 정해진 절차대로 청원에 대한 심사와 처리, 통지를 하였다면 헌법상 청원권의 보장은 충분한 것이 된다.

그러나, 청원의 심사와 통지가 지극히 형식적인 절차 집행에 그칠 경우 이를 과연 청원권의 보장으로 볼 수 있을지 의문이다. 청원 처리기관은 청원인의 요구대로 집행할 의무는 없으며, 청원인도 이를 요구할 권리는 없으나, 적어도 절차적 측면에서 청원이 제대로 심사될 것은 요구할 수는 있다. 청원권을 보장하는 입법은 청원 처리기관의 성실한 심사가 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다.

청원의 성실한 심사를 위한 제도 설계는 국회 자율성과 관련하여 특히 중요성을 가진다. 국회는 헌법과 국회법에 정한 절차 안에서 안건 심사의 시기와 기간, 심사의 방식을 자유롭게 선택할 수 있다. 이는 국회의 자율성 보장이라는 가치 하에서 타당한 것이지만, 국회가 안건심사를 방기하거나 실질적 심사를 회피할 가능성을 열어두게 되며, 청원 심사의 경우에도 마찬가지로 불성실한 심사가 이루어질 수 있다. 안건 심사에 있어 국회의 자율성을 유지하면서도

---

24) 헌법재판소 1994.2.24. 선고 93헌마213 결정 ; 헌법재판소 1997.7.16. 선고 93헌마239 결정 ; 헌법재판소 2000.6.1. 선고 2000헌마18 결정

25) 헌법재판소 2025.11.27. 선고 2023헌마796 결정

청원에 대한 성실한 심사를 이끌어낼 수 있는 장치가 필요하다.

헌법 제26조 제2항은 “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”고 명시하고 있으므로, 법률이 정한 절차를 거치되 심사의 실질을 비워 두는 입법이나 운영은 이 의무의 핵심을 잠식하는 것이다. 위 2023헌마796 결정과 같이 절차의 이행만으로 의무의 이행을 인정하면 법정 절차를 따르되 실질적인 심사가 이루어지지 않는 사안에 대하여는 사법적 통제가 한계를 보이므로, 청원 심사의 실질을 확보하는 책임은 결국 입법적 개선으로 귀결된다.

아울러, 청원 처리 과정에서의 절차적 보장도 중요하다. 국가와 국민과의 관계에서 국민은 공권력 절차가 공정하다고 인식하는 경우에만 제도를 신뢰하고 결과를 수용할 수 있다. 청원에서 요구한 내용이 청원 처리기관에 의해 실현되었을 때뿐만 아니라 청원 처리와 관련하여 청원인의 절차적 권리가 충분히 보장되었을 때에도 청원인의 기대는 충족될 수 있다.[26] 따라서, 청원권의 실질적 보장을 위해서는 청원인에 대한 통지가 형식적인 통보에 머물러서는 안 된다. 헌법재판소는 청원의 통지의무와 관련하여 법령에 정한 대로 통지가 이루어지면 족하고, 처리결과의 설명이나 이유 제시에 대하여는 특별한 헌법상 요구를 하지 않는다. 그러나, 청원인은 소송이나 행정심판의 당사자와 동일한 수준의 이해관계는 아니더라도 청원 사안에 대하여 일정한 관련성을 가지고 있다고 할 수 있고, 청원인에 대한 이유 제시는 결국 청원 처리기관의 성실한 청원 처리를 유도할 수 있다는 점에서 중요하다.

2. 입법참여 수단으로서의 입법청원

(1) 입법청원의 의의

국회법에 따른 의원소개청원과 국민동의청원은 ‘입법청원’으로 이해된다. 우리 헌법이나 법률은 ‘입법청원’을 별도로 명시하거나, 행정청에 대한 청원과 구별되는 개념으로 입법청원을 분류하고 있지는 않다. 그러나, 학계 및 시민사회에서는 국회에 대하여 일정한 입법을 요구하는 청원을 권리구제 목적이 강한 일반적인 청원과 구별하여 입법청원이라는 개념으로 범주화해왔고, 입법청원에

26) 스코틀랜드 전자청원제도에 참여한 청원인들의 청원 처리에 대한 기대와 만족도를 통계적으로 조사한 연구에 따르면, 절차의 공정성 평가가 결과 평가에 영향을 미쳤으며, 절차가 공정하다고 느낄수록 결과에 대한 평가도 긍정적인 것으로 나타났고, 절차의 공정성에 대한 인식이 높을수록 스코틀랜드 정치 시스템에 대한 신뢰도 높아졌다. Christopher Carman, “The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy”, Political Studies vol.58 (2010)

대하여는 입법과정에 대한 참여 수단으로서의 가치를 인정해왔다.[27]

일반적인 청원이 행정청을 상대로 행정청의 작위 부작위로 인한 권리침해를 주장하며 개인적인 권리구제를 위하여 행정청의 일정한 조치를 요구하는 경우가 대부분인 것과 비교할 때, 입법청원은 개인 차원의 권리구제보다는 입법정책을 포함한 공적인 의제의 제기를 위한 수단으로 활용된다는 점에서 일반적인 청원과 구별된다. 입법청원의 경우 기본권으로서 청원권이 가지는 여러 성격 중 국가의사형성과정에 참여한다는 참정권적 측면, 정치적 참여를 실현하는 수단으로서의 권리가 강조된다고 볼 수 있다.

'참여'라는 측면에서 입법청원은 참여민주주의의 수단이다. 참여민주주의란 선출된 대표를 통하지 않고 시민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 정치적 결정과 정책 결정에 참여하는 것을 의미한다.[28] 의회에 대한 청원은 국민이 선출된 대표 또는 대표기관과 접촉함으로써 민주적 과정에 간접적으로 참여하며 정치 의제에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공한다.[29] 청원은 대의기관인 의회와 주권자인 국민을 연결함으로써, 국민이 주권자로서의 권리와 역할을 인식할 수 있도록 하고, 민주주의 시스템에 대한 국민의 신뢰를 증진한다. 의회의 입장에서 청원은 현행 제도의 실효성에 대한 평가를 포함하여 구체적 사안에 대하여 국민의 의견을 들을 수 있는 통로가 됨으로써 국회의 입법 정책에 대한 심의를 개선할 수 있도록 한다.[30]

한편, 참여민주주의가 대의민주주의를 대체하거나 전복하는 것은 아니라는 점을 주의하여야 한다. 참여민주주의는 현대 대의민주주의에서 관료주의의 폐해와 선출된 정치 엘리트에 대한 국민의 불신을 극복하기 위한 방안으로 주장되었으며, 대의민주주의의 대체가 아닌 대의민주주의의 보완을 목표로 한다고

---

27) 이우영, "입법과정과 입법의 민주적 정당성", 서울대학교 법학 제52권 제4호, (2011), 142-143쪽

28) 참여민주주의(participatory democracy)를 정의하는 방식은 국가권력과의 관계에서 민주주의의 의미를 어떻게 이해하느냐에 따라 달라지며, 고전적인 민주주의 요소인 자치와 참여에서 참여민주주의를 발견하는 입장에서부터 대의민주주의 체제 하에서 선거 이외의 방식의 시민참여 방식을 지칭하는 입장, 민주주의의 의미를 정치권력의 구성에서 넘어서서 경제사회영역까지 확장하여 이해하면서 참여민주주의를 경제와 노동영역에서의 자치와 참여까지 포괄하는 입장까지 다양하나, 여기에서는 대의제 시스템 하에서 국가권력과 국민과의 관계에서 이루어지는 참여를 가리키는 것으로 참여민주주의를 정의하고자 한다. 참여민주주의 이론에 대한 설명은 김비환, "참여민주주의의 정의와 이론", 의정연구 제10권 제1호 (2004)

29) Nikolai Atanassov, The Right to Petition the European Parliament, European Parliament. 2015, p.2

30) International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Petitions and Citizens' Initiatives, 2025, pp.8-9

볼 수 있다. 대의민주주의는 국가의사의 결정에 있어 참여의 한계를 구성하며, 참여민주주의는 대의제 민주주의를 활성화하거나 보완하는 것에 그쳐야 한다는 주장[31]도 같은 맥락에 있다.

입법청원이 국회의 입법과정의 한 부분을 구성할 수 있다는 점에서도 청원은 대의민주주의 시스템 내에 존재하는 제도이다. 즉, "청원은 대의기관인 국회와 국민의 유대를 지속·강화시켜주는 수단이며, 청원으로 나타나는 사회고발적인 내용이 입법정책자료로 활용될 수 있어 국정을 견제하는 데 중요한 기초자료가 되기도 한다"는 설명[32]은 입법청원이 하나의 입법 아이디어로서 국회의 일반적 입법과정에 편입될 수 있다는 전제에 있다.

(2) 국회 기능 강화를 위한 입법청원제도 설계

입법청원은 대의민주주의라는 시스템 안에서 대표자와 유권자 사이의 유리라는 대의민주주의의 한계를 보완하고 대의민주주의 시스템의 원활한 운영을 조력한다. 입법청원은 전형적인 대의민주주의 제도로 보기는 어려우며 직접민주주의적 요소를 가지고 있다. 입법청원을 포함하여 청원은 최종적 의사결정권한을 국민이 아닌 국가기관이 행사하므로 그 자체를 직접민주주의 제도로 볼 수는 없으나, 입법청원의 경우 국민이 정치적 의사를 국가기관에 직접 전달한다는 점에서 직접민주주의 제도인 국민발안과 공통점이 있다. 국민발안은 일정 수 이상의 국민이 제안한 사항이 의회의 의결이나 국민투표를 거쳐 법적 효력을 갖게 되는 절차와 결합되어 있어 최종 결정에 국민이 관여하지만, 청원은 국가기관이 종국적 결정권을 보유하고 국민은 심사를 요구할 수 있을 뿐이라는 점에서 구별된다. 다만 양자를 단절적으로만 이해할 필요는 없다. 청원은 법적 구속력이 없는 의사 전달이지만, 일정 수 이상의 서명을 요건으로 하는 전자청원은 서명 요건의 충족을 계기로 의회의 공개 심사나 토론을 이끌어 내도록 설계될 수 있고, 이 경우 의제설정이라는 기능에서 발안에 근접한다.[33] 이러한 점에서 입법청원을 참여민주주의의 관점에서 보다 적극적으로 평가하

31) 방승주, "참여와 민주적 정당성", 공법연구 제32집 제2호 (2003), 40쪽 ; 정종섭, "시민단체와 참여민주주의", 공법연구 제26집 제1호 (1998), 62쪽

32) 국회사무처, 국회법해설, 2024, 597쪽

33) 의회에 대한 청원(parliamentary petition)은 시민발의(civil initiative)와 함께 시민의 직접참여를 강화하기 위한 제도로 이해되고 있기도 하다. 유럽연합이 의회에 대한 청원권과 별도로 시민발의 제도를 두어 일정 수 이상의 시민이 집행위원회에 입법 제안을 요청할 수 있게 한 것, 영국 하원이 일정 수 이상의 서명을 얻은 전자청원을 토론 대상으로 검토하는 것, 독일 연방의회가 서명 수 등을 고려하여 청원인이 출석하는 공개회의를 여는 것은 청원이 이러한 연속선상에서 설계될 수 있음을 보여 준다.

는 접근도 가능하다.[34]

헌법재판소는 대의제 원칙에 대한 예외는 엄격하게 해석되어야 한다고 보고 있는 바,[35] 이러한 헌법해석은 입법청원의 경우에도 적용될 수 있다. 입법청원은 대의민주주의 시스템에 대립되거나 예외적인 제도로 이해될 수는 없다. 또한, 헌법 제26조 제2항이 청원에 대한 국가의 의무를 '심사'로 정하고 있는 점을 전제로 입법청원을 대의제 안에서 작동하는 참여 수단으로 파악할 수 있다. 이는 참여민주주의적 가능성을 부정하는 것이 아니라 현행 헌법 구조에서 입법으로 실현할 수 있는 범위를 설정한 것이다.

독일 연방의회 전자청원이 실효성 있게 운영되고 있는 이유를 전자청원이 의회 역할의 대체제가 아니라 "의회 역할의 보완재" 이자 "담론 생산자를 위한 플랫폼"으로 기능하고 있다는 점, 청원위원회라는 원내 기구가 청원의 선별과 심사에 대하여 적극적 역할을 하고 있다는 점에서 찾은 분석[36]에 주목해야 할 것이다.

입법청원은 국회의 권한 회복 및 강화라는 의미에서 국회의 고유 권한인 입법권이 국민의 신뢰를 기초로 행사되고, 국회가 숙의 기능을 회복할 수 있도록 설계되어야 한다.

입법청원의 내용은 입법의 의제가 될 수 있는 공적인 의제에 초점이 맞추어져야 한다. 입법청원은 국회의 권능 범위 안에서 입법과정에 편입될 수 있어야 하기 때문이다. 이 요청이 청원의 불수리와 심사 단계에서의 선별에 각각 어떻게 반영되는지는 Ⅳ.1.에서 구체적으로 다룬다.

입법청원에 대한 처리 절차는 국회의 심의 절차와 별개로 설계되는 것이 아니라 국회의 일반적인 심의과정에 통합되어야 하며, 국회의 심의를 우회하거나 저지하는 것이 아니라 촉진하도록 구성되어야 한다. 입법청원에 대한 처리절차는 청원의 심사 결과가 국회의 입법에 반영될 수 있도록 소관 상임위원회의 법안 심사와 유기적으로 연결되어야 한다.

---

34) 예컨대 일정 수 이상의 동의를 얻은 청원에 대하여 공청회나 본회의 심의를 의무화하는 등 청원을 발안에 가깝게 설계하자는 입장, 숙의민주주의의 관점에서 청원의 가치를 서명의 규모보다 공론장에서 토론을 촉발하는 데서 찾는 입장을 들 수있다.

35) 헌법재판소는 우리 헌법이 국민주권주의의 실현방식으로서 대의제를 채택하면서, 지극히 제약적인 두 가지 형태(헌법개정 국민투표와 대통령 부의 국민투표)의 직접민주주의적 제도만을 두고 있는 것에 비추어볼 때 대의제 원칙에 대한 예외는 엄격하게 해석되어야 한다고 보고 있다(헌법재판소 2003.11.27. 선고 2003헌마694 결정).

36) 김주희 · 장혜영, "시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로", 국가정책연구 제32권 제1호 (2018)

3. 정치적 의사표현 수단으로서 전자청원제도

(1) 전자민주주의와 전자청원제도

불특정 다수에게 공개된 장에서 의사의 표현과 결집, 그리고 설득이 이루어지고 있다는 점은 국민동의청원의 중요한 특징 중 하나이다. 국회 전자청원시스템이라는 공개된 온라인 플랫폼을 통해 누구나 청원을 등록하고, 공개된 청원에 대하여 누구나 동의를 할 수 있다. 대중이 공개된 장에서 개인적·집단적인 정치적 의사를 표현하고, 다수의 동의를 이끌어내며 지지를 얻어 결집된 의사를 형성할 수 있다는 점은 전자청원의 기능이자 효용이다.[37]

이러한 효용은 반드시 청원이 국회의 논의 대상이 되거나 최종적으로 입법에 반영되지 않더라도 청원의 공개만으로도 인정되는 것으로서, 전자청원이 가지고 있는 정치적 의사표현 수단으로서의 가치이다. 전자청원은 개인과 집단의 정치적 표현의 수단인 동시에 타인의 지지를 호소하는 사회운동(campaign) 내지 동원(mobilization) 전략이며[38], 청원인 또는 청원에 동의의 의사를 표시한 대중은 정치적 의사 표현, 다수의 지지 의사의 확인, 여론의 결집과 강화를 통해 정치 참여의 효능감을 얻을 수 있게 된다.

공개 및 참여의 정도를 기준으로 전자청원의 유형을 분류하면, 가장 낮은 단계에서는 기존 청원의 제출방식을 이메일등 전자적으로 전환하는 방식, 가장 높은 단계에서는 청원을 공개하고 공개된 의제에 대하여 온라인 플랫폼에서 상호 토론이 이루어지는 방식(대표적으로 독일 연방의회)으로 나눌 수 있다.[39] 현행 국민동의청원은 온라인 플랫폼에서 청원의 공개 및 서명동의는 이루어지나 청원에 대한 의견개진이나 토론은 가능하지 않은 방식으로서 영국 의회 전자청원과 유사한 유형이라고 볼 수 있다.

국민동의청원은 정보통신기술을 기반으로 한 온라인 공간에서의 공개된 접근성을 본질로 한다는 점에서 전자민주주의의 한 수단이다. 전자민주주의란 정보통신기술(Information and Communication Technologies, ICT)을 이용하여 정치적 의사형성과정에 영향을 미쳐 민주주의 원리를 실현시키고자 하는 시도로 정의할 수 있고, 전자민주주의의 특징은 광범위한 정보의 저장과 접근 가능

37) International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 앞의 글(주30), p.8
38) Cristina Leston-Bandeira, “Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions”, Policy & Politics, vol.47 no.3 (2019)
39) Ariadne Vromen, Serrin Rutledge-Prior, The Future for Government Online Petition Platforms, ANU Research Publications, 2023

성, 정보 제공자와 수신자간 양방향성 구조를 기반으로 한 의사소통과정에서 상호작용의 증대, 간편하고 신속한 정치참여로 파악되는데,[40] 국민동의청원은 이러한 정의에 들어맞는다.

정보통신기술의 발전에 기반한 전자민주주의의 효과에 대하여는 기대와 우려가 모두 존재한다. 네트워크를 통한 정보공개와 실시간 토론이 가능해지면서 참여가 확대되고 공론장이 재형성될 수 있으며, 나아가 대의민주주의 하에서 한계를 보였던 민주적 대표성과 책임성 문제를 극복할 수 있다는 긍정적 전망이 있다. 다른 한편, 전자민주주의의 효과는 투명성과 비용절감, 양적인 참여 빈도의 증가라는 기능주의적 측면에 국한된다는 시각, 전자민주주의 하에서 시민의 정치참여가 민주주의적 가치의 정립이 아니라 민원과 아이디어 집성 정도에 머무르며 오히려 참여와 심의라는 민주주의의 핵심 가치는 희미해졌다는 비판도 존재한다.[41]

비판의 초점은, 정보통신기술이 참여의 기회는 확대하지만 토론은 저해한다는 점이다. 사회적 갈등이 심화된 상태에서 온라인을 이용한 정보의 유통은 상대의 견해를 이해하고 대안과 타협을 모색하는 계기를 마련하는 것이 아니라 각자의 입장을 일방적으로 전달하고 대립을 강화한다. 앞서 살펴본 우리의 국민동의청원 운영 경험에서도, 적어도 정치/선거/국회운영 분야에서는 국민의 적극적 관심을 불렀던 주제가 정책적 대안 모색을 위한 청원보다 선명한 대립이 존재한 사안이거나 현실 정치 관련 사안인 경우가 많았다. 또한, 전자민주주의 하에서의 참여의 의미에 대한 한계도 지적된다. 민주적 참여를 위해 마련된 시스템에서 참여자는 숙고 없이 즉각적으로 버튼을 클릭하는 것으로 참여가 완료되는데 이는 전자민주주의가 단순한 '푸시버튼 민주주의'(push-button democracy)로 축소되는 결과를 가져온다.[42] 손쉬운 온라인 참여 방식이라는 점에서 슬랙티비즘(slacktivism)이나 클릭티비즘(clicktivism)과 같은 용어로 대표되는, 게으르고 진지성 없는 참여라는 비판도 같은 맥락에 있다.

이러한 한계는 전자청원이라는 구현 방식의 특성과 맞닿아 있다. 서명에 드는 비용이 낮아 동의의 규모가 청원의 공익성이나 숙고의 정도를 반영한다고 보기 어렵고 조직적 동원이 용이하다. 같은 취지의 청원이 반복하여 등록되기 쉬워 서명이 분산되고 국회의 심사 부담도 늘어난다. 또한 현행 시스템에서는

40) 홍일선, "전자민주주의에 대한 헌법적 논의", 강원법학 제53권 (2018), 199-202쪽
41) 송경재, "4차 산업혁명과 민주주의의 기술(ICT for Democracy): 전자민주주의 논의의 성찰과 재인식", 한국정치연구 제30집 제2호 (2021), 153-155쪽
42) 송경재, 위의 글, 174쪽

동의 외에 의견을 개진하거나 토론할 수단이 없어 청원이 찬반의 집계에 머문다. 따라서 전자청원제도의 설계는 서명과 공개가 쉽다는 장점을 유지하면서 이러한 전자적 특성이 낳는 문제에 대응하는 방식으로 이루어져야 한다.

결국, 전자청원제도는 전자민주주의에 제기되는 숙의의 실종과 갈등의 고착이라는 한계를 가능한 한 극복할 수 있도록 설계되어야 한다. 즉, 그 방향은 대화와 토론, 숙의라는 민주주의의 기초가 되는 의사소통 방식을 증진하는 것이어야 한다.

(2) 민주적 토론을 증진할 수 있는 전자청원제도의 설계

전자청원이 사안을 찬성과 반대의 구도로 놓고 양자택일을 요구한다는 점에서 공동체의 중요 사안을 지나치게 단순화시킨다는 지적은 합당한 측면이 있다. 그러나, 다수 대중의 참여가 가능하기 위해서는 접근성을 낮추어야 하고, 불특정 다수 대중의 참여는 진지한 숙고보다는 단순한 선택이 될 수밖에 없으므로 그러한 한계는 전자청원 제도의 본질상 불가피하다고 할 수 있다. 전자청원은 국가기관이 공식적 제도적으로 운영하는 플랫폼이므로, SNS를 비롯한 여러 온라인 참여 수단과 비교할 때 일정 시기 일정 사안에 대한 대중의 관심이 시간이 지난 후 휘발되어 버리지 않고 공식적 기록으로 남게 된다는 점에서 일정한 강점을 발견할 수 있기도 하다.

그러므로, 전자청원제도의 설계는 쉬운 참여, 넓은 접근성, 투명한 공개와 기록의 축적이라는 강점을 유지한 상태에서 한계를 보완할 수 있도록 이루어져야 한다. 청원이 기존의 대립과 갈등을 그대로 옮겨오거나 대중에 대해 증폭시키는 것이 아니라 공동체 구성원 간 이해와 토론을 촉발시킬 수 있으려면, 국회 심의 대상이 되는 청원의 유형에 대하여 일정한 선별이 필요하다. 즉, 토론 과정에서 사안에 대한 입장을 바꿀 가능성을 기대할 수 없는 주제이거나, 공동체의 불특정 다수 구성원이 참여할 수 있는 공적인 토론에 적합한 주제가 아닌 경우에는 공개 단계보다는 국회의 심사 단계에서 달리 취급할 필요가 있다. 구체적인 방안과 그 헌법적 한계는 Ⅳ.1.에서 다룬다.

또한, ‘클릭’에 의한 참여를 넘어서 적극적 참여와 생산적 토론이 가능하도록 전자청원시스템의 고도화도 필요하다. 청원인에게 자신의 주장에 대한 근거를 제시할 의무를 부과하고, 참여자가 동의 서명 외에도 자신의 의견을 게시할 수 있도록 함으로써 공적인 토론을 위한 포럼을 제공하는 독일 연방의회 전자청원시스템을 의미 있는 사례로 참고할 수 있을 것이다. 이에 관한 구체적인 방안은 Ⅳ.4.(2)에서 제시한다.

4. 설계기준 간의 긴장관계와 조화

앞서 제시한 세 기준은 서로 긴장관계에 있다. 접근성의 확대는 심사의 충실성을 해칠 수 있고, 국회의 자율성은 청원인의 절차적 권리와 충돌할 수 있으며, 정치적 표현의 자유는 공적 의제에의 집중이라는 입법청원의 요청과 부딪힌다. 이들의 조화는 청원권의 세 가지 성격이 청원 절차의 단계마다 다른 강도로 작용한다는 점에서 찾을 수 있다. 공개와 서명의 단계에서는 정치적 표현의 자유와 청원권의 자유권적 성격이 강하게 작용하므로 제한은 최소한에 그쳐야 한다. 접수와 심사의 단계에서는 청구권으로서 국회의 심사의무가 중심이 되므로 심사 대상의 선정과 심사 강도에 관한 국회의 재량을 인정할 수 있다. 입법에 반영하는 단계에서는 참정권적 성격이 작용하지만 최종적 판단은 국회의 대의적 결정에 속한다. 이 글은 이러한 단계별 구분을 Ⅳ의 분석틀로 삼는다.

다만 이러한 단계별 구분은 제한이 허용되는 강도를 정하는 틀일 뿐 개별 제도개선안의 필요성과 정당성을 그 자체로 입증하지는 않는다. 각 방안은 그것이 해결하려는 문제가 무엇인지(필요성), 청원권과 표현의 자유를 덜 제한하는 다른 수단은 없는지(최소성), 제한이 청원 절차의 어느 단계에서 이루어지는지에 따라 별도로 정당화되어야 한다. 이 글은 이 기준에 따라 개선방안을 헌법 제26조 제2항의 심사의무를 직접 실질화하는 방안(심사기간의 상한, 임기만료폐기의 제외, 이유 제시), 심사의 강도를 조정하는 방안(청원심사자문위원회), 청원의 입구와 플랫폼을 조정하는 방안(불수리·비공개 사유의 정비, 유사청원의 통합, 토론형 전자청원)으로 구분하고, 뒤로 갈수록 헌법적 정당화의 부담이 커진다는 전제에서 서술한다.

Ⅳ. 국민동의청원제도 개선 방안

Ⅲ에서 도출한 기준에 따라 개선방안을 청원 절차의 단계별로 정리하면 [표 3]과 같다. 공개 단계에서는 표현의 자유를 고려하여 제한을 명백한 사유에 한정하고, 접수 이후의 단계에서는 심사의 실질을 확보하는 데 중점을 두며, 전자적 구현에서 비롯되는 문제는 플랫폼의 기능 보완으로 대응한다.

[표 3] 청원 절차의 단계별 문제와 개선방안

단계(청원권의 성격)	주된 문제	개선방안
등록 · 공개(자유권, 표현의 자유)	불명확 · 중복 청원, 대립 사안에의 쏠림	불수리 사유 정비, 열거식 비공개 사유, 작성 지원 · 병합(Ⅳ.1., Ⅳ.4.(1))
접수 · 회부(청구권)	심사 대상의 과다, 선별 기구의 부재	청원심사자문위원회(Ⅳ.2.)
심사(청구권)	임기만료까지의 관행적 연장, 임기만료폐기	추가연장 제한, 임기만료폐기 제외(Ⅳ.3.(1), (2))
처리 · 통지(청구권, 참정권)	형식적 통지, 입법반영 미흡	이유 제시, 의사록 연계(Ⅳ.3.(3))
전 단계(전자적 구현)	형식적 동의, 토론의 부재	토론형 전자청원(Ⅳ.4.(2))

개선방안은 헌법적 정당화의 부담에 따라 다음과 같이 구분된다. 첫째, 헌법 제26조 제2항의 심사의무를 직접 실질화하는 방안으로서 심사기간의 추가 연장 제한, 임기만료폐기의 제외, 처리결과 통지 시 이유 제시(Ⅳ.3.)가 이 글의 우선적 제안이다. 이들은 청원권의 행사를 제한하지 않고 국회의 절차적 의무를 강화하는 것이므로 헌법적 쟁점이 크지 않고 법률의 개정만으로 시행할 수 있다. 둘째, 청원심사자문위원회(Ⅳ.2.)는 공개 여부와 심층심사 대상에 관한 의견 제시를 통하여 심사의 강도를 달리하는 장치로서, 앞서 제안한 청원 심사의무의 실질화 방안이 국회에 과중한 부담이 되지 않도록 하는 역할을 한다. 셋째, 불수리 · 비공개 사유의 정비와 유사 청원의 통합, 플랫폼의 기능 보완(Ⅳ.1., Ⅳ.4.)은 청원권과 표현의 자유를 제한하거나 그 행사 방식에 영향을 미치는 방안이므로 보충적으로 허용되고, 제한이 불가피한 경우에도 명백하고 객관적인 사유에 한정되어야 한다. 아래의 서술은 절차의 흐름에 따라 선별(Ⅳ.1.), 자문기구(Ⅳ.2.), 위원회 심사(Ⅳ.3.), 플랫폼(Ⅳ.4.)의 순서로 하되, 각 방안의 비중은 위와 같이 이해하여야 한다.

1. 심사 대상 청원의 합리적 선별

(1) 심사 대상 청원 건수 감축

국회에 접수된 청원의 심사가 지연되고 청원의 처리율이 낮다는 것은 현행 국민동의청원에 대한 주된 지적 중 하나이다. 이 점은 국민동의청원을 도입하기 위한 국회의 논의 과정에서도 여러 의원들이 우려한 바 있다. 이러한 비판은 국회 청원심사에 특유한 것은 아니며, 국회의 전반적인 안건 심의와 처리에

대하여 지속적으로 제기되는 비판이기도 하다. 국회에 제출되는 법안의 수가 폭발적으로 증가하면서 국회의 심사부담은 지속적으로 과중되어 왔다.

다만, 국민동의청원의 심의 및 처리 지연이 일반적 안건에 비하여 더 무겁게 인식되는 것은, 국회의원이나 정부가 제출하는 법률안과 달리 국민동의청원은 그 취지에 동의한 다수의 국민이 일정한 이해관계를 가지고 있다는 점이다. 5만 명(또는 10만 명)이라는 많은 수의 국민이 동의하여 성립된 청원에 대하여 국회가 심의를 개시하지 않거나 충실히 심의를 하지 않는다면, 국회에 대한 일반 국민의 신뢰는 저하될 것이고, 국민동의청원의 성립을 계기로 기대가 상승한 정치 효능감은 기대의 무산으로 제도 도입 이전보다 오히려 하락하게 될 것이다.

국회의 심의 자원은 한정되어 있다. 국회 고유 업무인 법률안 심사의 부담도 상당하다. 국회법에 안건자동상정제도가 도입된 이후 안건 상정 단계의 게이트 키핑이 불가능해진 상황에서 국회는 회부된 모든 안건을 어떤 방식으로든 심사하여야 하는 상황이다. 이러한 상황에서 청원에 대한 신속하면서도 심층적인 심사를 기대하기는 어렵다.

물론, 심사 대상 청원의 수를 줄이는 것만으로 심사의 충실성이 확보되는 것은 아니다. 제22대 국회에서 접수된 청원 282건 중 271건이 위원회에 계류중인 것으로 나타나는데([표 1]), 법률안 발의 건수와 비교하면 청원의 수는 상대적으로 적다. 심사 지연의 원인은 청원 안건의 증가에 더하여 안건자동상정 하에서 청원이 다른 안건에 밀리는 구조, 심사 기간의 관행적인 연장, 정치적 대립이 첨예한 사안에서 위원회 내 합의가 어려운 점에도 있다. 따라서 선별은 심사 충실화의 보조적 수단일 뿐이며, 심사기간의 상한(Ⅳ.3.(1))과 이유 제시(Ⅳ.3.(3))가 결합될 때 비로소 실효성을 가진다. 그럼에도 심사 자원이 한정된 상황에서 국회가 진지하고 실질적인 심사를 하기 위해서는 심사 대상 안건 자체를 합리적으로 선별할 필요가 있다.

입법청원제도가 가지는 본질적 가치가 국민의 입법참여를 통한 대의민주주의의 보완과 국회 기능의 정상화라는 점을 고려할 때 국민동의청원의 대상은 입법의 의제가 될 수 있는 공적인 의제에 초점이 맞추어져야 한다. 앞서 살펴보았듯이, 국민동의청원으로 제출된 안건 중에는 토론과 설득을 통해 정책적 대안이 모색될 수 있는 문제보다는 이미 정해진 찬반 입장이 바뀌기 어려운 사안과 상호 대립과 갈등이 격화된 사안이 상당수 있는 바(특히 정치/선거/국회운영 분야, Ⅱ.3.(2)), 국민동의청원을 통한 온라인 공간에서의 개인적·집단적 의사표현이 토론과 타협을 이끌어 낼 수 있도록 하기 위해서도 청원 의제

에 대한 일정한 선별이 필요하다. 다만 그 선별은 청원의 공개 자체를 막는 방식보다 심사 단계에서 심사의 강도를 달리하는 방식을 우선하여야 하고, 아래 (4)에서 보는 헌법적 한계 안에서 이루어져야 한다.

(2) 청원 불수리 사유의 정비

청원 불수리 사유는 청원법 제6조 및 제16조, 국회법 제123조 제4항에 규정되어 있다.[43] 우리 국회는 전자청원제도를 운영하는 다른 의회에 비하여 청원의 수리 요건이 관대한 편이다. 우리 국회, 영국과 독일 의회[44]의 청원 불수리 요건을 비교하면 아래와 같다.[45] 내용이 불명확한 경우, 타인에 대한 명예훼손이나 비방의 경우 공통되게 불수리 사유로 규정하고 있다. 그러나, 영국 의회와 독일 의회의 경우 의회의 권한과 관련하여 불수리 사유를 규정하거나, 특정 개인과 관련한 청원은 받아들이지 않거나, 의회 품위 손상 등 재량 판단을 요하는 요건을 규정하는 등 추가적인 불수리 요건을 두고 있다.

영국 의회의 경우 정부나 의회에 요구하는 조치가 명확하지 않은 청원, 정부나 의회가 직접적으로 책임질 수 없는 사안에 대한 청원, 사퇴를 요구하거나 총리나 내각에 대한 불신임투표를 요구하는 청원도 불수리 사항으로 규정하여 의회 권한과 관련이 없거나 사퇴 요구 등 지나치게 정쟁적 청원은 제출하지 못하도록 하고 있다. 또한, 영국 의회의 경우 이미 접수된 청원과 동일한 조치를 요구하는 청원을 불수리 사항으로 하고 있는데 반하여, 현행 청원법상 불수리 사유인 반복청원 및 이중청원은 동일한 청원인이 동일한 내용으로 거듭 제출하는 경우만 해당한다는 점에서도 차이가 있다.

---

43) 이에 더하여 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7에 따라 불법정보에 해당하는 내용은 정보통신망에 게시가 불허되므로 청원도 등록할 수 없게 된다. 해당 조항은 음란정보, 타인에 대한 비방 및 명예훼손, 청소년유해매체물, 공포심 유발 정보, 사행행위 정보, 국가기밀 누설, 정보통신시스템 훼손 정보, 국가보안법 위반 행위, 범죄 교사 방조 등을 금지하고 있다. 이는 명백한 범죄행위로서 청원 수리에 대한 입법정책적 판단 범위를 넘으므로, 이 글에서 청원 불수리 사유로 별도로 논의하지는 않는다.

44) 독일 의회의 경우 일반에 공개되지 않으며 개인이 의회에 제출할 수 있는 개별 청원(Einzelpetition)과 대중에 공개되는 공개 청원(Öffentliche Petition)이 모두 가능한데, 개별 청원의 경우에는 개별적 권리구제에 관한 진정이나 민원도 포함된다. 아래에서 제시되는 불수리 사유는 공개 청원에 대하여 적용되는 요건이다.

45) 전진영 · 김현아, “전자청원제도를 둘러싼 쟁점: 청원 자격과 청원 성립요건, 그리고 청원 불수리 사항”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제2288호 (2024.11.18.), 2쪽

[표 4] 청원 불수리 요건 비교

국회	영국 의회	독일 의회
• 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항 • 감사 · 수사 · 재판 · 행정심판 · 조정 · 중재 등 다른 법령에 의한 조사 · 불복 또는 구제절차가 진행 중인 사항 • 허위의 사실로 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 하는 사항 • 허위의 사실로 국가기관 등의 명예를 실추시키는 사항 • 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항 • 청원인의 성명, 주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 사항 • 동일인의 동일 내용에 대한 반복청원 및 이중청원 • 재판에 간섭하는 내용의 청원 • 국가기관을 모독하는 내용의 청원	• 이미 접수된 청원과 동일한 조치를 요구하는 청원 • 정부나 의회에 요구하는 조치가 명확하지 않은 청원 • 정부나 의회가 직접적으로 책임질 수 없는 사안에 대한 청원(스코틀랜드 · 웨일즈 · 북아일랜드 정부의 소관사항 등) • 영국 정부나 의회 밖의 특정 개인이나 조직과 관련된 조치를 요구하는 청원 • 타인에 대한 중상모욕적 · 명예훼손적이거나 거짓을 포함한 청원 • 재판 중인 사안에 대한 청원 • 법원의 명령에 의해서 보호되는 내용을 포함한 경우 • 공무원이나 의원 가족의 이름을 지칭하는 내용 • 사퇴를 요구하거나 총리나 내각에 대한 불신임투표를 요구하는 청원 • 정보공개법(Freedom of Information)에 따라 정보공개를 청구하는 청원	• 청원위원회 관할의 공개토론에 적합한 공익적 주제가 아닌 경우 • 객관적 · 구체적이며 이해하기 쉽게 작성되지 않은 경우 • 주장에 대한 근거가 뒷받침되지 않은 경우 • 내용이 특정인과 관련된 경우 • 개인적인 불만이나 요구 사항인 경우 • 독일어가 아닌 외국어로 작성된 경우 • 인권을 침해하거나 허위사실을 유포하는 경우 • 비방이나 모욕적인 표현을 사용하는 경우 • 논리적 근거가 부족하거나 사실과 다른 내용을 포함하는 경우 • 불법행위를 조장하거나 헌법질서나 공중도덕에 반하는 조치를 요구하는 경우 • 개인 정보를 유출하거나 상업적인 목적으로 이용하는 경우 • 다른 웹사이트로 연결되는 링크를 포함하는 경우 • 의회의 품위를 손상시키는 표현을 사용하는 경우

우리 국회도 청원의 등록 단계에서 청원의 불수리 요건을 정비할 필요가 있다. 일반적인 청원이 개별적 권리구제를 위한 것이라는 점과 비교하여 국회에 대한 입법청원은 일반적인 입법정책과 관련된 것이라는 점을 인식한다면, 청원법에 따른 통상의 불수리 사유 외에 국회에 제출하는 청원에 대하여 추가적인 불수리 사유를 정할 수 있다. 다만 불수리는 청원권의 행사 자체를 막는 처분이므로 그 사유는 명백하고 객관적으로 판단할 수 있는 경우에 한정되어야 한다.

이러한 전제에서 불수리 사유의 추가는 두 가지로 한정하여 검토한다. 첫째, 국회가 어떠한 형태로도 처리할 수 없음이 명백한 사항이다. 개별 사건에 대한 수사나 재판의 촉구는 권력분립원칙상 국회의 권한범위 밖에 있고, 재판에 간섭하는 청원은 이미 불수리 사유로 규정되어 있으므로([표 4]) 그 범위를 수사의 촉구 등으로 명확히 하는 정도에 그친다. 반면 정당해산의 요구나 행정부의

조치를 요구하는 청원은 정당해산심판의 제소권이 정부에 있고(헌법 제8조 제4항) 행정처분의 권한이 행정부에 있다 하더라도, 국회가 결의안이나 건의를 통하여 정부에 의견을 전달하거나 청원을 정부에 이송하여(국회법 제126조) 처리할 수 있으므로 국회의 권한 밖에 있다는 이유만으로 불수리할 수는 없다. 이러한 청원은 수리·공개하되 심사 단계에서 처리 방식을 달리 정하는 것이 타당하다. 둘째, 허위임이 객관적으로 확인된 사실에 기초한 청원이다. 허위의 사실로 타인에게 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관의 명예를 실추시키는 사항이 이미 불수리 사유로 규정되어 있으므로([표 4]) 그와 중복되지 않는 범위에서만 의미가 있다.

한편 국회가 스스로 결정하는 인사에 관한 사항, 곧 의원의 징계·제명, 공직후보자의 선출과 임명동의, 공직자에 대한 탄핵소추의 요구를 담은 청원을 불수리 사유로 삼는 방안을 생각할 수 있다. 이 유형은 정치적 쟁점 청원의 상당 부분을 차지하고 심사 단계에서 합의를 이루기 어려우며, 이러한 사항은 헌법과 국회법이 정한 발의·의결 절차(예컨대 헌법 제65조 제2항)를 거쳐서만 결정된다는 점에서 불수리를 뒷받침하는 사정이 없지 않다. 그러나, 국회의 고유한 권한 사항은 오히려 국민이 국회에 정치적 의사를 전달하고 공론화할 필요가 가장 큰 영역이며, 국민이 그 권한의 행사를 청원하는 것은 대의기관에 대한 의견 표명으로서 청원권(헌법 제26조)과 정치적 표현의 자유(헌법 제21조 제1항)의 핵심적 보호영역에 속한다. 국회가 자신의 권한 사항에 관한 청원의 수리 여부를 스스로 정하는 것은 이해충돌의 문제를 낳는다는 점도 지적할 수 있다. 이 유형에서 우려되는 심사 부담과 대립의 격화는 불수리보다 덜 제한적인 수단, 곧 심사 단계에서의 적극적인 처리 방식 조정으로 대응할 수 있다. 따라서 이 유형의 청원은 수리·공개하되, 해당 안건의 발의와 의결은 헌법과 국회법이 정한 절차에 따라서만 이루어지고 청원의 채택이 이를 대신하지 않음을 명시하며, 심사 단계에서 소관 위원회가 표준 이유를 제시하여 처리하거나 청원심사자문위원회의 의견에 따라 심층심사의 우선순위를 달리 정하는 방식으로 다루어야 한다(Ⅳ.2., Ⅳ.3.(3)).

또한, 입법청원의 경우에는 개별적인 권리구제가 아닌 공적인 어젠다의 제시를 목적으로 하므로 청원인이 다르더라도 내용이 동일한 청원은 하나의 어젠다로 정리할 필요가 있다. 다만 이를 불수리로 처리하면 후행 청원인의 의사표시 기회가 박탈되므로, 불수리 대신 기존 청원으로 안내하고 서명을 통합하는 방식을 우선 고려하는 것이 청원권의 제한을 최소화한다(Ⅳ.4.(1)).

(3) 국민동의청원 비공개 사유 마련

현행법은 청원 불수리 사항을 두고 있을 뿐, 국민동의청원의 비공개 사유를 따로 두고 있지는 않다. 국민동의청원의 경우 국회 제출 전 동의 서명을 받기 위해 일반에 공개되는데, 이 과정에서 국민 다수의 정치적 의사가 확인되고 결집되는 효과가 발생한다. 앞서 보았듯이, 그 결과 온라인 공간에서 정치적 표현의 자유의 행사가 원활해지는 순기능과 함께, 갈등과 대립이 격화되는 상황도 발생하게 된다. 물론, 일정한 집단적 이익을 위해 동원된 조직화된 소수가 과다대표되어 여론을 왜곡하는 위험은 청원 성립 요건인 동의서명의 수를 과소하지 않게 설정함으로써 상당 부분 회피할 수 있다고 할 것이나, 제출된 국민동의청원을 통해 드러난 갈등이 반대방향으로 증폭되면서 국회 심의 과정에서 해소하기 어려운 상황에 이르는 경우가 나타나기도 한다(Ⅱ.3.(2) 참조). 따라서, 국민동의청원에 대하여 의원소개청원과 공히 적용되는 청원의 불수리 사유와 함께 국민동의청원에 적용되는 비공개 사유를 두는 방안을 고려할 수 있다. 청원의 불수리 요건과 함께 청원의 비공개 사유를 추가적으로 정하고 있는 독일 연방의회의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 독일 연방의회는 유사한 문제에 대해 동 회기에 이미 결정을 내린 바 있으며 해당 결정에 관한 새로운 측면의 근거가 제시되지 않은 경우, 동일 청원이 이미 위원회 검토 중인 경우, 사회·문화간 갈등이나 국제 관계를 악화시킬 수 있는 경우, 청원인의 공개 청원이 이미 전자청원사이트에 게시된 경우, 청원이 받아들여질 가능성이 명백히 낮은 경우, 기술적 또는 인력적인 문제로 인해 적절한 청원 공개가 어려운 경우 청원을 비공개할 수 있다고 정하고 있다.[46] 주목할 점은, 청원의 비공개 사유를 일반추상적으로 정함으로써 의회에 상당한 판단 재량을 인정하고 있다는 점이다. 독일 의회의 경우 청원 비공개에 대한 판단은 청원위원회에서 내리게 되는데, “청원이 받아들여질 가능성”, “기술적 또는 인력적 문제”와 같이 공익성이 낮고 의회에서 논의하기가 적절하지 않은 청원에 대하여는 공개하지 않을 수 있도록 정하고 있다.

국회도 이를 참고하여 국민동의청원의 비공개 사유를 설정할 필요가 있다. 다만 독일처럼 일반추상적 사유에 의회의 광범한 재량을 인정하는 방식은 판단의 자의성을 낳을 수 있으므로, 비공개 사유는 명확한 열거 사유로 한정하는 것이 타당하다. 구체적으로는 혐오 표현이나 역사부정 표현 등 인권침해적 내용이 포함된 청원, 청원인이 주장의 사실적 논거를 제시하지 않은 청원을 비공

46) 전진영·김현아, 위의 글, 4쪽

개 사유로 정할 수 있다. 후자는 공개된 주장이 단순한 찬반 질문에 그치지 않고 토론의 계기가 되게 하려는 것이며, 논거의 제시 여부는 객관적으로 확인할 수 있으므로 비공개에 앞서 보정의 기회를 주어야 한다. 반면 외교 문제를 유발할 수 있는 청원이나 기타 국회가 심의하기에 적절하지 않은 청원과 같이 포괄적 판단을 요하는 유형은 비공개 사유로 두지 않고, 공개를 허용하되 심사 단계에서 청원심사자문위원회의 의견에 따라 심층심사 대상의 우선순위를 달리 정하는 방식으로 처리한다(Ⅳ.2.). 이는 공개 단계에서는 표현의 자유에 대한 제한을 최소화하고 선별은 국회의 재량이 인정되는 심사 단계로 돌리는 것이다. 청원의 공개가 거부된 청원인에게는 청원의 불수리에 준하여 국회청원심사규칙에 따른 이의신청 기회를 부여한다.

비공개 사유를 열거 사유로 한정하더라도 비공개 사유 판단에는 평가가 수반되므로 누가 공개 여부를 판단할 것인가가 쟁점이 된다. 국회 내 행정지원부서에서 담당하는 방안과 국회(국회의장, 본회의, 위원회)가 스스로 판단하는 방안이 있는데, 공개 거부 역시 청원에 대한 일종의 처리이므로 청원 처리기관인 국회가 주체가 되는 것이 책임성과 응답의무의 이행 측면에서 타당하다. 구체적으로는 국회의장이 결정하되, 그에 앞서 청원심사자문위원회의 의견을 듣도록 하는 것이 적절하다.

(4) 선별제도의 헌법적 한계와 통제장치

불수리와 비공개를 포함한 선별제도는 청원의 공개와 심사를 제한한다는 점에서 청원권(헌법 제26조)과 정치적 표현의 자유(헌법 제21조 제1항)에 대한 제한이 될 수 있다. 청원권은 '법률이 정하는 바에 의하여' 보장되므로 법률로 절차와 요건을 정할 수 있으나, 그 형성은 청원권의 본질을 해하여서는 안 되며 표현의 자유의 제한에 해당하는 부분은 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙을 충족하여야 한다. 국회 청원 심사의 충실화는 단순한 행정상의 효율이 아니라 헌법 제26조 제2항의 심사의무를 실질화한다는 헌법적 목적에 기초하므로 목적의 정당성이 인정된다. 다만 심사 대상의 선별이 심사의 충실화에 기여하는 정도는 심사 지연의 원인이 청원의 수에만 있지 않다는 점(Ⅳ.1.(1))에서 제한적이므로 수단의 적합성도 제한적으로만 인정된다. 그만큼 문제는 침해의 최소성과 법익의 균형이다. 공개를 허용하되 심사 단계에서 선별하는 방안, 유사한 청원의 통합, 청원 작성의 지원은 공개 자체를 막지 않으면서도 같은 목적을 달성할 수 있는 덜 침해적인 수단이다. 이에 따라 공개 단계의 제한은 명백하고 객관적인 사유에 한정하고, 포괄적 판단을 요하는 선별은 심사 단계로 돌릴 수 있다.

제한의 강도를 판단함에 있어서는 청원이 국가기관을 법적으로 구속하지 않는다는 점이 양면적으로 작용한다. 한편으로 청원은 국회의 의사결정을 대체하지 못하므로 청원의 접수와 공개를 허용하여도 국회의 결정권에는 영향이 없고, 국회 권한의 침해를 이유로 청원을 막을 근거는 약하다. 다른 한편 청원의 효용이 정치적 의사의 표현과 공론화에 있다는 점에서(Ⅲ.3.(1)) 공개 단계의 제한은 표현의 자유에 대한 제한으로 평가되어야 하고, 국회 자신의 권한 사항에 관한 청원을 제한하는 것은 권한을 행사하는 주체가 자신에 대한 청원의 수리 여부를 정한다는 이해충돌의 문제를 안게 된다.

내용에 기초하여 공개 여부를 판단하는 구조는 사전검열금지(헌법 제21조 제2항)와의 관계에서도 문제가 된다. 헌법재판소는 사전검열을 행정권이 주체가 되어 표현물의 내용을 심사하고 허가받지 않은 표현물의 발표를 금지하는 제도로 이해한다.[47] 국민동의청원의 공개는 사인의 표현 자체를 금지하는 것이 아니라 국회가 운영하는 공식 플랫폼의 이용요건을 정하는 것이어서 사전검열에 직접 해당한다고 단정하기는 어렵다. 그러나 내용을 이유로 한 거부이므로 다음과 같은 엄격한 통제장치가 필요하다. ① 불수리·비공개 사유는 법률 또는 국회규칙에 열거하고 각 사유를 구체적으로 정의한다. ② 거부의 사유와 근거를 서면으로 통지한다. ③ 이의신청 절차와 처리 기한을 둔다. ④ 보정이 가능한 사유는 거부에 앞서 보정의 기회를 준다. ⑤ 거부의 현황과 사유를 정기적으로 공개 보고한다.

한편 불수리와 비공개를 강화하면 다양한 의견을 취합하여 대의민주주의를 보완한다는 취지가 위축될 수 있다는 비판이 가능하다. 이 점에서 선별은 의견의 배제가 아니라 국회의 심사 자원을 배분하는 장치로 설계되어야 한다. 정치적 의사의 표출은 공개 단계에서 최대한 열어 두고, 심사해야 할 청원을 가려내는 일은 심사 단계에서 자문위원회의 의견과 공개된 기준에 따라 이루어지도록 함으로써 정치적 표현의 보장과 국회 청원 심사의 충실화 사이에서 조화를 도모할 수 있다.

2. 청원 처리 전담 자문기구의 설치

(1) 청원 관련 전담기구의 필요성

전자청원제도가 활성화되어 있는 영국과 독일 의회의 경우 청원 안건의 심

47) 헌법재판소 1996.10.4. 선고 93헌가13등 결정 참조

사를 전담하는 청원위원회를 설치하여 운영하고 있다. 특히, 독일 의회의 경우 청원위원회가 청원의 공개 여부를 결정하고, 공개 회의에서 심사할 청원을 선정하며, 필요한 경우 입법을 위해 소관 상임위원회에 청원을 송부할 권한도 행사하고 있다. 독일 연방의회 청원위원회는 기본법 제45c조에 따라 설치된 기관으로서 분야별로 설치되는 상임위원회와는 구별되며, 청원 심사에 관하여서는 일반적이고 포괄적인 권한을 가지고 있다. 청원위원회는 의회에 접수된 모든 청원에 대한 처리의 권한과 의무를 지며, 연방의회에 청원 처리 결과를 보고하여야 한다.

독일 의회 청원위원회는 심사 대상 청원을 결정하는 데에 적극적 권한을 행사하고 있다. 개별청원과 공개청원을 모두 포함하여 2025년에 총 12,399건의 청원이 청원위원회에 제출되었는데, 청원위원회는 총 378건의 청원을 개별적으로 심사하였고, 청원인의 출석이 가능하며 방송으로 중계되는 공개회의를 열어 8건의 청원을 심사하였다.[48] 청원위원회가 공개회의 심사 대상 청원을 결정함에 있어서는 동의서명의 수뿐만 아니라 공개회의를 열어 의견을 들어야 할 필요성, 해당 청원의 중요성과 사회적 영향력 등을 고려하게 된다. 청원위원회는 공개회의에서 심사할 청원의 수를 한정함으로써 충실하고 집중적인 심사를 진행할 수 있게 된다. 청원위원회는 위원회 안건으로 회부하여 심사하지 아니한 청원에 대하여도 청원인에 대한 설명과 철회 유도, 관련 행정 부처에 대한 이송 등으로 처리를 하며, 전체 청원에 대한 결과는 공개 보고서로 작성하여 본회의에 보고하고 보고서는 일반에 공개된다.

우리 국회도 논의 대상 청원을 선별함으로써 중요한 청원에 심의를 집중할 수 있도록 독일 의회와 같은 청원전담기구를 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 앞서 보았듯이 국민동의청원의 공개 여부를 판단하는 문지기가 필요한 상황에서 국회의 심사 대상 청원을 결정하는 역할이 요구되며, 이러한 역할을 국회 내 설치된 상설기구에 맡기는 것은 타당하다고 할 수 있다. 문제는 어떤 유형의 조직을 설치할 것인가이다.

(2) 청원심사자문위원회의 설치

먼저, 독일 의회와 같이 청원심사에 관한 상임위원회를 설치하는 방안은 위원회 체계와의 정합성 차원에서 문제가 있다. 우리 국회는 소관 정부 부처에

48) Deutscher Bundestag, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag: Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2025, BT-Drucksache 21/6000, 2026, pp.7-10

대응되는 분야별 상임위원회를 두고 있고 위원회중심주의 체계를 채택하면서 각 상임위원회가 소관 안건에 대한 심사 권한을 우선적으로 가지고 있기 때문에 청원 심사만을 위한 위원회를 상임위원회로 추가 설치하는 것은 체계상 자연스럽지 않다. 상임위원회를 설치할 경우 청원 심사만을 전담하면서 청원 심사 전반을 책임 있게 관리할 수 있고, 중요한 청원의 경우 위원회의 주도로 공청회 등을 실시하는 등 청원인과의 상호작용을 활성화할 수 있다는 점에서 장점이 있으나, 청원의 내용이 매우 다양하므로 하나의 위원회가 이를 전담하는 것은 전문성 차원에서 한계가 있다. 또한, 세부적인 심사와 법안 반영은 결국 소관 위원회에서 맡게 되리라는 점에서 절차 중복이 발생할 수 있으며, 관련된 청원을 관련 법안 심사와 함께 심사하고 처리하는 것이 청원을 입법정책에 반영하는 데에 있어 유리하다는 점도 인정된다.

그렇다면, 소관 사항의 포괄성을 고려하여 상설특별위원회의 형태로 청원심사기구를 두는 방안을 고려할 수 있다. 그런데, 현재 국회법상 설치된 상설특별위원회는 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회인데, 이와 비교하여 청원심사가 그와 같은 수준의 별도 조직을 요하는지에 대하여 의문이 제기될 수 있다. 보다 더 큰 문제는 실질적으로 특별위원회가 공개대상 청원과 심사 대상 청원에 대한 선별기능을 다할 수 있을 것인가이다. 앞서 살펴보았듯이 국민동의청원으로 제출되는 청원의 상당수가 정당 간 의견이 대립되는 사안이거나, 정치적 갈등이 격화된 사안인바, 정당기속이 강한 우리 국회에서 특별위원회 소속 국회의원들이 정당을 초월한 결론에 합의하는 것을 기대하기는 어렵다.

그렇다면, 청원심사특별위원회와 함께, 또는 청원심사특별위원회 설치 없이 단독으로 국회 내에 청원의 공개 여부와 국회가 논의할 청원의 우선순위에 관하여 의견을 제시하는 자문기구를 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 국회의 청원 심사를 실질화하기 위해서는 앞서 본 바와 같이 청원에 대한 선택과 집중이 필요한데, 이러한 자문기구가 국회에 접수된 국민동의청원 중 국회가 심층적으로 논의하여야 할 사항-공청회 및 입법청문회의 개최, 국정조사의 실시 등-을 선별하여 제안하는 역할을 할 수 있다.[49] 다양한 분야의 전문가들로 구성된 일종의 청원심사자문위원회를 구성하여, 이들로 하여금 청원심사에 대한 의견을 내게 하고, 청원심사특별위원회나 소관 상임위원회는 청원심사자

49) 청원에 대하여도 국회법상 안건자동상정제도가 적용되기 때문에, 회부된 청원 중에 일부만을 상정하여 논의 대상 청원으로 선별하는 것은 현행 국회법상 가능하지는 않다. 다만, 회부된 여러 청원 중 그 공익적 가치나 사회적 파급력을 고려하여 국회가 더 심도 있게 심사할 청원을 선정할 수 있다는 의미이다.

문위원회의 의견을 존중하도록 하는 것이다. 자문위원회는 의견을 제시할 뿐이고 공개 여부와 심사 절차에 관한 결정은 국회의장과 소관 위원회가 한다. 자문위원회가 선정하는 심층심사 대상은 안건의 상정을 선별하는 것이 아니라 공청회·입법청문회의 개최와 같이 심사의 강도를 달리하는 것을 뜻한다.

[표 5] 청원 전담기구 설치 방안의 비교

구분	위원회 체계와의 정합성	전문성	정당 대립 하의 선별 기능
청원심사 상임위원회	낮음(분야별 상임위원회·위원회중심주의와 충돌하고 절차가 중복됨)	청원의 내용이 다양하여 한계	정당기속으로 한계
청원심사 상설특별위원회	중간(예결특위·윤리특위 수준의 설치 필요성을 논증하여야 함)	한계	정당기속으로 한계
청원심사자문위원회	높음(기존 위원회 체계를 유지하고 의견을 제시)	외부 전문가로 보완 가능	구성의 독립성이 확보되면 보완 가능

청원심사자문위원회의 구성은 윤리심사자문위원회 사례를 참고하여 정할 수 있다. 국회법은 국회의원들로 구성된 위원회인 윤리특별위원회를 운영하면서도 동시에 외부인들로 구성된 윤리심사자문위원회 설치를 의무화하고 있다. 윤리심사자문위원회는 교섭단체대표의원이 추천하는 2년 임기의 8인의 자문위원으로 구성되는데, 교섭단체 소속 의원수의 비율에 따른다(국회법 제46조의2). 윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 하며, 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다(국회법 제46조 제3항). 윤리심사자문위원회에 준하여 청원심사자문위원회를 구성하고, 청원심사자문위원회에 청원과 관련된 1차적 검토 권한을 부여할 수 있다. 다만 교섭단체 추천만으로 구성하면 정당 대립이 자문위원회에 그대로 옮겨져 국회의 축소판이 될 위험이 있다. 따라서 교섭단체 추천 위원이 과반을 넘지 않도록 하고, 학회와 시민사회가 추천한 외부 전문가를 일정 비율 이상 포함하며, 임기와 연임의 제한, 회의와 의견의 공개 등 독립성과 투명성을 확보하는 장치를 둔다. 자문위원회의 의견은 법적 구속력을 갖지 않으나, 국회가 그와 달리 처리하는 경우에는 사유를 공개하도록 하여 존중의무의 실효성을 확보한다.

3. 위원회 청원심사절차 개선

(1) 청원 심사기간의 추가 연장 제한

앞서 본 바와 같이(Ⅲ.1.) 헌법재판소는 청원 심사기간의 연장과 임기만료폐기를 적법한 청원 처리로 보았으므로, 청원 심사의 실질을 확보하는 방안은 입법적 개선으로 모색할 수밖에 없다.

국회법 제125조 제5항은 소관 위원회의 청원 심사기간을 회부일로부터 90일로 정하고 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있도록 규정하고 있는데, 제6항에서 “장기간 심사를 요하는 청원으로서 같은 항에 따른 기간 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다”고 제한 없이 추가연장이 가능하도록 하고 있다.

이와 관련하여, 현재 국회에 제출되어 있는 박주민의원 대표발의 국회법 일부개정법률안(의안번호 2201089)은 위원장이 간사와 합의하면 청원의 상정 기한을 늦출 수 있도록 한 규정을 개정하여 청원의 경우에는 예외 없이 위원회에 회부된 후 30일이 지난 날 이후 처음으로 개회하는 위원회에 상정된 것으로 보도록 하고, 장기간 심사를 요하는 청원에 대한 심사기간의 추가연장에 제한을 두어 6개월의 범위에서 한 차례만 추가연장을 할 수 있도록 하는 내용이다.

2023헌마796 결정의 보충의견의 취지를 고려하여 청원 심사기간의 추가연장 기간 또는 횟수를 제한하는 입법적 개선이 요구된다. 청원의 심사를 촉진하는 동시에 심사기간 종료 시 최종적인 처리를 유도함으로써 청원의 처리율이 높아지는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

(2) 임기만료폐기 대상 제외

청원의 임기만료폐기로 인하여 다수 국민의 동의를 확인한 청원이 국회의원 임기 만료를 앞둔 시점에 성립되었거나, 위원회 회부 후 심사가 지연되어 국회의원 임기만료 시점에 도달한 경우에는 심사의 기회를 얻지 못하게 되는 결과가 발생하게 된다. 이를 시정하기 위해 국민동의청원은 임기만료폐기 대상에서 제외하여 차기 국회가 계속 심사할 수 있도록 하여야 한다는 입법 제안도 있었다.[50]

헌법 제51조는 “국회에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 국회의원의 임기가 만료된 때에는 그러하지 아

50) 윤영덕의원 대표발의 국회법 일부개정법률안(2105699)

니하다.”고 하여 의안의 임기만료폐기 원칙을 규정하고 있다. 의안이란 “헌법과 국회법, 그 밖의 법률에 따라 국회의 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적·절차적 요건을 갖추어 국회에 제출된 것”으로 정의되며, 의안은 헌법개정안, 법률안, 예산안, 결산, 동의(승인)안, 결의안, 건의안, 규칙안, 선출(추천)안, 의원징계안, 의원자격심사안으로 분류된다.[51] 따라서 청원은 의안에 포함되지 않으므로 헌법상 임기만료폐기가 적용되어야 하는 대상에 속하지는 않으나, 국회 실무상 청원 역시 법률안 등 일반 의안에 준하여 폐기되고 있다.[52]

의안의 임기만료폐기는 새로 구성된 국회가 전임 국회의 미결 의안에 구속되지 않는다는 의회 불연속의 요청에 기초한다. 그러나 청원은 국민의 개별적 의사표시이고 이에 대한 심사의무는 국가에 대하여 계속되므로(헌법 제26조 제2항) 법률안 등 의안과 동일하게 취급할 필연성이 없다.

청원을 임기만료폐기 대상에 포함시키는 것이 법리상 필수적인 것이 아닌 이상, 국민동의청원에 대하여는 임기만료폐기 대상에서 제외하고 다음 국회에서 지속하여 심의하도록 하는 제도개선이 필요하다. 다만, 이 경우 청원의 심사를 차기 국회에 의도적으로 넘기거나 청원의 심사가 지나치게 지체되지 않도록 앞서 본 청원 심사기간의 상한을 설정하거나 추가 연장 횟수를 제한하는 입법도 수반되어야 한다. 아울러 정치적 환경이 달라진 차기 국회에서 청원의 취지가 유지되는지를 확인하기 위하여, 차기 국회 개원 후 일정 기간 내에 청원인에게 계속 심사의 의사를 확인하는 절차를 두는 방안도 고려할 수 있다.

(3) 처리결과 통지 시 이유 제시

국회청원심사규칙 제13조는 청원의 처리단계별로 의장이 청원인에게 통지하도록 규정하고 있다. 즉, 청원을 위원회에 회부한 경우, 청원의 심사기간을 연장한 경우, 위원회가 본회의 불부의 결정을 내린 경우, 청원이 본회의에서 의결된 경우, 정부에 이송한 청원에 대하여 정부에서 처리결과 보고가 있는 경우, 본회의에 부의한 청원이 국회에서 처리된 경우에 청원인에게 통지한다.

현행 규정 상 청원인에 대한 통지 시 처리결과 외에 이유를 제시할 의무는 부과되지 않고 있다. 실무상 청원인에 대한 통지는 청원 심사기간 연장의 경우에는 “귀하의 청원(제목, 청원번호 제00000000호)에 대하여 국회법 제125조 제5항(또는 제6항)에 따라 20 . .까지 심사기간을 연장하였음을 알려드립니다.”

51) 국회사무처, 국회법해설, 2024, 381-382쪽
52) 국회운영위원회 수석전문위원, 국회법 일부개정법률안 검토보고(국민동의청원에 대한 임기만료 폐기 제한 윤영덕의원 대표발의 의안번호 제2105699호), 2021.2., 4쪽

라는 한 문장으로 완료되고, 청원 처리의 경우에는 “제00국회(00회) 제00차 본회의(20 . . .)아래와 같이 처리되었음을 알려드립니다.”라는 문장 아래 청원처리결과보고서 링크가 첨부된다.[53] 청원처리결과보고서도 통상 청원의 내용, 접수 및 심사 일자 등 매우 간략한 내용을 담고 있어, 청원인의 입장에서는 청원이 어떠한 심사를 거쳐 처리되었는지를 파악하기 어렵다.

그러나, 앞서 보았듯이, 청원제도에 대한 신뢰, 나아가 국회에 대한 신뢰를 증진하기 위해서는 청원인에 대한 절차적 보장이 강화될 필요가 있으며, 절차 보장의 가장 효과적 수단은 청원인에 대한 청원 처리결과 통지 시 국회에 이유 제시 의무를 부과하는 것이다. 국회가 청원을 어떻게 심사하였고 왜 그러한 결론을 내렸는지 청원심사 경과를 상세히 제시함으로써, 청원인은 자신이 제출한 청원을 국회에서 충실히 심사하였다는 것을 확인받는 동시에 결론을 납득하게 된다. 또한, 청원 처리 결과 통지 시 이유 제시의무를 명시할 경우 국회가 보다 충실하게 청원심사를 하도록 유도하는 효과도 있다.

다만, 현행 제도를 유지한 상태에서 국회가 모든 청원인에 대하여 청원 처리 결과와 함께 이유를 제시하도록 하는 것은 국회에 심사 부담과 행정 부담을 과중하게 하는 결과를 초래한다. 따라서 이유 제시 의무는 청원심사자문위원회가 선정하는 심층심사 대상(Ⅳ.2.)을 중심으로 심사 경과를 상세히 제시하게 하고 그 밖의 청원에는 표준 이유를 제시하게 하는 등 청원의 유형에 따라 단계적으로 설계함으로써 국회의 부담을 조절하여야 한다. 불수리·비공개 사유의 정비(Ⅳ.1.)로 심사 대상이 줄어들면 이유 제시의 운영이 더 쉬워지겠으나, 이는 보조적 요인일 뿐 이유 제시의 필수적 전제는 아니다.

이유 제시의 주체와 방식도 문제가 된다. 국회가 모든 청원의 처리 이유를 의결로 정하기는 어렵고, 단순한 행정사무로 처리하면 이유제시가 형식화될 우려가 있다. 따라서 이유 제시는 청원의 유형에 따라 단계적으로 설계하는 것이 적절하다. 첫째, 위원회가 심사한 청원에 대하여는 청원심사소위원회의 회의록과 심사보고서의 해당 부분을 통지에 연결하여 청원인이 심사 경과를 직접 확인할 수 있게 한다. 둘째, 청원심사자문위원회가 심층심사 대상으로 선정한 청원에 대하여는 위원회의 의결로 처리 이유를 채택하여 통지한다. 셋째, 그 밖의 청원은 처리 유형별로 마련한 표준 이유(예컨대 계속 심사, 기간 만료)를 제시한다. 행정절차법이 처분의 이유를 제시하도록 한 취지(제23조)도 청원 처리에 참고가 된다.

---

53) 대한민국국회, 국회청원편람, 2020, 115, 117쪽

4. 전자청원 플랫폼의 기능 보완

국민동의청원은 전자적으로 구현되는 제도이므로, 서명이 쉽다는 점에서 비롯되는 청원의 중복과 형식적 동의, 토론 기능의 부재와 같은 문제는 플랫폼의 기능 보완을 통해서도 해결할 필요가 있다.

(1) 청원 작성 지원과 유사 청원의 통합

먼저, 청원이 처음부터 명확하고 구체적으로 작성되도록 지원하여야 한다. 청원 등록 단계에서 청원의 취지, 이유, 요구하는 조치를 구분하여 입력하게 하고, 불수리 사유나 비공개 사유에 해당할 소지가 있으면 사전에 안내하며, 보정이 가능한 흠결은 보정을 요구한다. 다음으로, 동일하거나 유사한 청원을 하나로 정리할 수 있어야 한다. 등록 시 시스템이 유사 청원을 탐색하여 청원인에게 기존 청원을 안내하고, 청원인이 동의하는 경우 기존 청원에 서명을 합산하는 방식으로 통합한다. 이미 공개된 유사 청원은 국회사무처가 병합하여 하나의 청원으로 심사하게 할 수 있다. 이는 서명의 분산을 막고 심사 대상을 줄이면서도 후행 청원인의 의사표시 기회를 보장한다는 점에서 불수리보다 청원권을 덜 제한한다.

(2) 토론형 전자청원의 도입

다음으로, 동의 서명에 그치는 현행 방식을 넘어 찬반 토론이 이루어지는 구조로 나아갈 필요가 있다. 독일 연방의회의 전자청원시스템은 청원인에게 주장의 근거를 제시하게 하고 참여자가 동의 외에 자신의 의견을 게시할 수 있는 포럼을 제공한다. 이를 참고하여 공개된 청원에 대하여 찬성과 반대의 의견을 게시할 수 있게 하고, 게시된 의견의 요지를 청원 심사자료로 위원회에 제공한다. 다만 토론 기능이 대립을 완화하기보다 오히려 증폭시킬 수 있으므로, 일부 청원에 대한 시범운영과 효과 검증을 거쳐 단계적으로 도입하는 것이 적절하다.

Ⅴ. 나오며

역사적으로 청원은 봉건시대 군주에 대한 신민의 호소로 출발하였으나, 입헌민주주의 헌법 하에서 국가권력에 대하여 국민이 의사를 표현하고 국가작용을

청구할 수 있는 기본권으로 확립되었다. 청원은 개인과 집단의 정치적 의사표현의 수단이자 국가의사형성과정에 참여하는 정치적 권리로서의 성격도 가지며, 전자청원은 대의민주주의의 한계를 보완하고 국민의 참여를 증진하는 제도로 활용되고 있다. 우리의 국민동의청원제도 역시 많은 국민들의 관심과 참여에 바탕하여 입법참여의 통로이자 공개적 여론 형성의 장으로 기능하고 있다.

이 글은 국민동의청원의 현황을 분석하고 개선방안을 모색하였다. 제도 설계의 기준으로는 첫째, 청원권의 청구권적 측면에서 국회의 충실한 심사가 가능하도록 하고 청원인에 대한 절차적 보장을 강화해야 한다는 점, 둘째, 입법청원이 공적 의제를 중심으로 국회의 일반적인 심의과정에 통합되어 국회의 숙의 기능을 회복시켜야 한다는 점, 셋째, 전자청원이 숙의의 실종과 갈등의 고착을 극복하고 토론을 증진할 수 있어야 한다는 점을 제시하였다.

이러한 분석을 기초로 이 글은 헌법 제26조 제2항의 심사의무를 직접 실질화하는 방안을 중심으로 네 가지 개선방안을 제시하였다. 첫째, 소관 위원회의 청원 심사와 관련하여 심사기간의 추가 연장 제한, 임기만료폐기 대상 제외, 처리결과 통지 시 이유 제시를 제안하였다. 둘째, 외부 전문가가 참여하는 청원심사자문위원회가 공개 여부와 심층심사 대상에 관하여 의견을 제시하고 국회가 이를 존중하도록 하였다. 셋째, 청원의 선별과 관련하여 불수리 사유와 비공개 사유를 정비하도록 하였다. 넷째, 청원 작성 지원과 유사 청원의 통합, 토론형 전자청원의 도입으로 플랫폼의 기능을 보완할 것을 제안하였다.

지금까지 국민동의청원제도는 양적 성장에 걸맞는 질적 성장을 이루지는 못하였다. 더 많은 청원을 더 빨리 제출할 수 있게 하는 것만으로 제도의 취지를 달성했다고 볼 수는 없으며, 국회는 국민동의청원으로 접수된 청원에 대한 성실한 심사를 통해 청원 처리기관으로서의 헌법상 의무를 다하여야 할 것이다. 개선방안 중 심사기간의 상한과 이유 제시는 법령의 개정만으로 시행할 수 있으나, 자문위원회의 설치와 토론형 전자청원은 제도 설계와 시범운영이 필요하므로 단계적 도입이 바람직하다. 청원 전체에 대한 유형 분석과 계류기간의 계량적 분석은 후속 연구의 과제로 남긴다.

부록. 제22대 국회 성립 정치/선거/국회운영 분야 국민동의청원 목록

[부록 표] 정치/선거/국회운영 분야 제22대 국회 성립 국민동의청원(2026.8.21. 기준)

청원번호	성립일	청원명
2200020	24.7.22.	더불어민주당 정당해산심판청구 촉구 결의안에 관한 청원
2200028	24.8.19.	국회 교섭단체 완화를 위한 국회법 개정 촉구에 관한 청원
2200032	24.8.23.	국민의힘 정당 해산심판청구 촉구 결의안에 관한 청원
2200062	24.12.4.	대통령 윤석열 탄핵소추와 내란죄 수사를 위한 특검법 제정 촉구에 관한 청원
2200064	24.12.9.	헌법과 법률을 유린한 국민의힘 정당 해산에 관한 청원
2200065	24.12.10.	헌법 수호를 위한 국민의힘 위헌정당 해산심판 요청에 관한 청원
2200074	24.12.23.	윤상현 의원의 의원직 제명에 관한 청원
2200075	24.12.27.	더불어민주당 위헌정당 해산심판 요청에 관한 청원
2200076	25.1.2.	추경호 및 국민의힘 소속 국회의원 55인에 대한 의원직 제명에 관한 청원
2200082	25.1.13.	권성동의원의 의원직 제명에 관한 청원
2200083	25.1.17.	중앙선거관리위원회 서버 공개에 관한 청원
2200094	25.1.27.	대만처럼 모든 선거 당일 수개표 실황중계 실시요청에 관한 청원
2200096	25.2.1.	헌법재판소 판사탄핵에 관한 청원
2200097	25.2.4.	부정선거 없는 믿음직한 선거문화 만들기에 관한 청원
2200098	25.2.6.	전과자 선거출마 불허 법 개정에 관한 청원
2200100	25.2.6.	헌법재판소 이미선 재판관 탄핵에 관한 청원
2200101	25.2.6.	헌법재판소 정계선 재판관 탄핵에 관한 청원
2200103	25.2.7.	이재명 의원의 제명에 관한 청원
2200105	25.2.9.	“인민노련” 마은혁 판사 탄핵에 관한 청원
2200106	25.2.10.	국민의힘 김민전 의원 제명에 관한 청원
2200114	25.2.19.	선거관리위원회 실태에 대한 국정조사에 관한 청원
2200116	25.2.19.	선거시스템 공개검증에 관한 청원
2200118	25.2.24.	형상기억종이 진위에 대한 철저한 조사특위 설치에 관한 청원
2200105	25.3.7.	헌법재판소 재판관 탄핵 촉구에 관한 청원
2200124	25.3.6.	제21대 국회의원 선거 관련 특별검사임명안의 발의 촉구에 관한 청원
2200127	25.3.9.	부정선거 투표 방지에 관한 청원

청원번호	성립일	청원명
2200129	25.3.12.	용혜인 의원의 제명에 관한 청원
2200130	25.3.12.	투표자수와 투표자명부 공개에 관한 청원
2200131	25.3.13.	더불어민주당 정당 해산에 관한 청원
2200134	25.3.14.	헌법재판소 정정미 재판관 탄핵에 관한 청원
2200135	25.3.14.	범죄이력이 있다면 국회의원 시의원 도지사 대선출마 등을 금지하도록 법 개정에 관한 청원
2200137	25.3.15.	서울 서부지방법원 차은경 부장판사 탄핵에 관한 청원
2200140	25.3.16.	국회의원 연봉(임금) 및 활동비 삭감에 관한 청원
2200139	25.3.16.	서울서부지법 이순형 판사 탄핵에 관한 청원
2200142	25.3.18.	정청래 법제사법위원장 의원직 제명에 관한 청원
2200143	25.3.19.	대한민국 국민의 알 권리 보장을 위한 선관위와 A-WEB의 부정선거 수사에 관한 청원
2200144	25.3.19.	더불어민주당 고민정 의원 제명에 관한 청원
2200145	25.3.20.	우원식 국회의장 제명에 관한 청원
2200156	25.3.30.	내란 수괴 혐의 우원식 국회의장 제명에 관한 청원
2200149	25.3.24.	지귀연 판사 탄핵에 관한 청원
2200154	25.3.31.	탄핵소추 절차의 개선과 공정한 소송비용 부담에 관한 청원
2200160	25.4.3.	선거관리위원회 부정채용 및 조세 사용여부 공개에 관한 청원
2200162	25.4.5.	경찰청장 권한대행 이호영 탄핵에 관한 청원
2200163	25.4.5.	선거법 개정에 관한 청원
2200166	25.4.9.	내란동일체 검찰총장 심우정 탄핵에 관한 청원
2200167	25.4.10.	사전투표제와 전자개표방식 폐기에 관한 청원
2200172	25.4.16.	오동운 공수처장 탄핵에 관한 청원
2200177	25.4.25.	반헌법행위자 처벌 특별법안 반대에 관한 청원
2200179	25.5.14.	선거방식의 개선에 관한 청원
2200180	25.5.15.	선거관리위원회에 국제선거 감시단 파견과 화이트해커 투입 요청에 관한 청원
2200185	25.6.4.	조희대 대법관을 포함한 10명의 대법관과 지귀연 판사 즉각 탄핵에 관한 청원
2200186	25.6.4.	조희대 대법원장에 대한 탄핵소추에 관한 청원
2200187	25.6.4.	이준석 의원의 의원직 제명에 관한 청원
2200188	25.6.6.	조희대 대법원장의 5.1 사법내란 국정조사, 탄핵 및 고발촉구에 관한 청원

청원번호	성립일	청원명
2200223	25.9.17.	대북 불법 송금 주범 '외환죄' 이재명 탄핵, 종범(공범) '외환당' 더불어민주당 해산에 관한 청원
2200233	25.10.6.	사전투표제 폐지 및 투명한 투표함 등 선거제도 확립 요청에 관한 청원
2200272	26.2.3.	사전투표제 폐지 및 본투표 기간 확대를 위한 공직선거법 개정에 관한 청원
2200304	26.6.11.	대한민국 내 모든 선거에 대한 외국인 투표 참여 금지 조항 신설에 관한 청원
2200307	26.6.20.	선거의 공정성 회복을 위한 사전투표 제도 전면 폐지에 관한 청원
2200309	26.6.23.	전자투표 도입 반대 및 CBDC 도입 국민 공론화 촉구에 관한 청원
2200311	26.6.28.	중앙 및 각급 선거관리위원회 위원 탄핵소추 촉구 국민청원에 관한 청원
2200314	26.7.9.	6.3 전국동시지방선거에 대한 전면 재선거 및 당일수개표 등에 관한 청원
2200317	26.7.16.	6·3 지방선거 참정권 침해 진상규명, 대통령 사과, 특검 실시 및 재선거 촉구에 관한 청원
2200322	26.7.25.	제9회 전국동시지방선거 국민 참정권 침해 및 선거 관련 의혹 진상규명을 위한 특검법 촉구에 관한 청원
2200328	26.8.8.	한동훈 의원직 제명에 관한 청원
2200329	26.8.10.	선거범죄 피고인의 고의적 재판 지연 및 헌법 제84조 불소추 특권 악용 방지를 위한 공직선거법 개정 촉구에 관한 청원

[참고문헌]

1. 국내문헌

김비환, “참여민주주의의 정의와 이론”, 의정연구 제10권 제1호 (2004)

김성배, “e-청원제도와 법적 쟁점”, 공법연구 제46집 제2호 (2017)

김주희 · 장혜영, “시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로”, 국가정책연구 제32권 제1호 (2018)

국회사무처, 국회법해설, 2024

국회운영위원회 수석전문위원, 국회법 일부개정법률안 검토보고(국민동의청원에 대한 임기만료 폐기 제한 윤영덕의원 대표발의 의안번호 제2105699호), 2021.2.

국회혁신자문위원회, 국회혁신자문위원회 활동결과보고서(2018.9.~2020.5.), 2020

뉴스토마토, ‘유명무실’ 국민동의청원…“5만명 동의 받으면 뭐하나”, 2024.6.19

대한민국국회, 국회청원편람, 2020

박원호, 시민참여와 상향식 입법제도: 참여와 거버넌스의 새로운 모색, 국회사무처 연구용역보고서, 2014

방승주, “참여와 민주적 정당성”, 공법연구 제32집 제2호 (2003)

성낙인, 헌법학, 법문사, 2025

송경재, “4차 산업혁명과 민주주의의 기술(ICT for Democracy): 전자민주주의 논의의 성찰과 재인식”, 한국정치연구 제30집 제2호 (2021)

오마이뉴스, “2024년 5월 29일까지 심사 연장”에 숨은 국회의 꼼수, 2023.2.22.

이계수, “참여민주주의의 이상과 현실-헌법 이론적 진단-”, 공법연구 제35집 제1호. (2006)

이상수, “청원권 이론의 재구성 : 국민주권시대의 청원권”, 민주법학 제34호, (2007)

이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 서울대학교 법학 제52권 제4호, (2011)

전진영 · 김현아, “국회 국민동의청원 제도의 운영현황과 쟁점”, 입법과 정책 제17권 제2호 (2025)

_____, “전자청원제도를 둘러싼 쟁점: 청원 자격과 청원 성립요건, 그리고 청원불수리 사항”, 국회입법조사처 이슈와 논점, 제2288호 (2024)

정종섭, “시민단체와 참여민주주의”, 공법연구 제26집 제1호 (1998)

_____, 헌법과 기본권, 박영사, 2010

제20대 국회 제346회(정기회) 제1차 국회운영위원회(국회운영제도개선소위원회) (2016.11.22.) 회의록

제20대 국회 제371회(정기회) 제2차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2019.11.29.)

회의록
제20대 국회 제371회(정기회) 제1차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2019.11.28.) 회의록
제20대 국회 제364회(정기회) 제1차 국회운영위원회(국회운영개선소위원회)(2018.11.27.) 회의록
최정인, “국민동의청원의 도입과 운영 현황” 의정연구 제26권 제1호 (2020)
한수웅, 헌법학, 법문사, 2025
홍일선, “전자민주주의에 대한 헌법적 논의”, 강원법학 제53권 (2018)

2. 외국문헌

Nikolai Atanassov, The Right to Petition the European Parliament, European Parliament, 2015
Christopher Carman, “The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy”, Political Studies vol.58 (2010)
Ross Cotton, “Political Participation and E-Petitioning : An Analysis of the Policy-Making Impact of the Scottish Parliament’s E-Petition System”, The Pegasus Review : UCF Undergraduate Research Journal Vol.6 Iss.1 (2012)
Deutscher Bundestag, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag: Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2025, BT-Drucksache 21/6000, 2026
House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms, 2013
House of Commons Reform Committee, Rebuilding the House, 2009
International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Petitions and Citizens’ Initiatives, 2025
Cristina Leston-Bandeira, “Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions”, Policy & Politics, vol.47 no.3 (2019)
Elisa Lironi, Potential and Challenges of E-Participation in the European Union, European Parliament, 2016
Lauren Martin, “E-petitioning Parliament: Understanding the connections between citizens and the UK Parliament”, Parliamentary Affairs no.79, (2026)

Lauren Martin, “Understanding Petitioner Motivations, Campaign Activities and Perceptions of Success”, Politics & Policy (2026)

Ulrich Riehm, Knud Böhle, Ralf Lindner, Electronic Petitioning and Modernisation of Petitioning Systems in Europe, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2011

Ulrich Riehm, Christopher Coenen, Ralf Lindner, Clemens Blümel, Public electronic petitions and civil participation, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2008

Sieglinde Rosenberger, Benedikt Seisl, Jeremias Stadlmair, Elio Dalpra, “What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions”, Parliamentary Affairs no.75, (2022)

Kennedy Stewart, Andrew Cuddy, Michelle Silongan, “Electronic Petitions: A Proposal to Enhance Democratic Participation”, Canadian Parliamentary Review (2013)

Ariadne Vromen, Serrin Rutledge-Prior, The Future for Government Online Petition Platforms, ANU Research Publications, 2023

국회의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/

국회전자청원시스템 https://petitions.assembly.go.kr

국회청원통계 http://likms.assembly.go.kr/bill/PetitionStat

국회회의록 시스템 https://record.assembly.go.kr/assembly/

독일 연방의회 전자청원 웹사이트 https://epetitionen.bundestag.de

영국 의회 전자청원 웹사이트 https://petition.parliament.uk

[Abstract]

The National Assembly's e-Petition System: Current Operation and Reform Proposals for Strengthening Petition Review and Disposition

Choi, Jeongin*

This article analyzes the current status of the National Assembly's e-petition system (Petitions Agreed to by the Public) and seeks ways to improve it. Three considerations for designing an electronic petition system at the parliamentary level were examined. First, in legislatively concretizing the claim-right aspect of the right to petition, the system must be designed to enable the National Assembly, as the petition-processing body, to conduct thorough petition review, and procedural guarantees for petitioners were confirmed to be a core element in realizing the right to petition. Second, the content of legislative petitions should focus on public agendas capable of becoming legislative issues, and the handling procedure for legislative petitions should be integrated into the Assembly's general deliberation process. Third, the article presented the task that the electronic petition system, as a means of participation utilizing information and communication technology, must be designed to overcome the limitations of electronic democracy—namely, the disappearance of deliberation and the entrenchment of conflict—and to promote the communication methods that form the foundation of democracy, such as dialogue, debate, and deliberation.

Based on this analysis, the article proposed several measures to improve the e-petition system. It identified the most fundamental constitutional problem as the treatment of the duty of review under Article 26(2) of the Constitution as satisfied by the mere formal observance of statutory procedures, so that petitions that have met the signature threshold are discarded upon expiration of the legislative term without substantive review, and it made guaranteeing the "exit" of the process, which does not restrict the right to petition, its

* Professor, Seowon University Police Science

central proposal. First, regarding petition review by the competent standing committees, it proposed limiting further extensions of the review period, excluding petitions from automatic discard upon expiration of the legislative term, and imposing an obligation to state reasons when notifying petitioners of the outcome. Next, it proposed establishing a Petition Review Advisory Committee that includes outside experts and gives opinions on the disclosure of petitions and on petitions to be reviewed in depth, which the Assembly should respect. As for the screening of petitions, the article proposed revising the grounds for non-acceptance and non-disclosure of petitions, and also set out the constitutional limits and control mechanisms applicable to such screening. Finally, it proposed supplementing the e-petition platform through petition-drafting support, consolidation of similar petitions, and a deliberative e-petition function.

Keywords : e-petition, legislative petition, participatory democracy, electronic democracy, legislative participation