



제422회 국회 (임시회)
제2차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국민동의청원 동의 시 국민 여부 확인규정 마련〉

■ 권성동의원 대표발의(의안번호 제2204957호)

2025. 2.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 권성동 · 강선영 · 김승수 · 김용태 · 신동욱 · 인요한
서지영 · 이만희 · 임종득 · 한기호 · 김민전 · 김장겸 의원(12인)

2. 제 안 일 : 2024. 10. 28.

3. 회 부 일 : 2024. 10. 29.

※ 의안번호 : 4957

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령에 따르면 국회에 청원을 하려는 사람은 국회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하거나 전자청원시스템을 이용하여 국민 5만명 이상의 동의를 받아 청원서를 제출하도록 규정하고 있음.

특히 국민동의청원은 청원 동의에 본인 인증 절차를 거치도록 함으로써 헌법상 보장된 국민의 청원권을 구체화하고 있는데, 외국인도 전자청원 시스템에서 본인 명의의 휴대전화로 본인 인증 절차를 거치기만 하면 청원 동의를 할 수 있으므로 국민동의청원과 실제 “국민”의 민의가 괴리될 수 있다는 지적이 있음.

이에 국민동의청원의 청원 동의 시 국민임을 확인하도록 하여 국민의 의사가 청원에 왜곡 없이 반영되도록 함으로써 헌법상 보장된 국민의 청원권을 실효성 있게 보장하고자 하는 것임(안 제123조제1항).

III. 검토의견

현행법상 ‘국민동의청원’은 일정한 수 이상의 ‘국민’의 동의를 받아 국회에 청원서를 제출하는 방식으로 이루어지는데, 개정안은 의장이 해당 청원에 동의하는 사람이 ‘국민’임을 확인하도록 하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제123조(청원서의 제출) ① 국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받거나 국회규칙으로 정하는 기간 동안 국회 규칙으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여야 한다. <후단 신설>	제123조(청원서의 제출) ① ----- ----- ----- ----- ----- . 이 경우 의장은 청원에 동의하는 사람이 국민임을 확인하여야 한다.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행	

청원권이란 국민이 국가기관에 대하여 의견이나 희망을 진술할 수 있는 권리를 의미하는 것으로¹⁾, 「대한민국헌법」 제26조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대해서 심사할 의무를 진다.”고 규정함으로써 청원권을 명시적으로 보장하고 있음.²⁾

1) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2024, p.1594
2) 「대한민국헌법」 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.
② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

국민의 청원권 행사를 보장하기 위한 일반법인 「청원법」에 따르면 입법부·행정부·사법부의 모든 국가기관 및 지방자치단체 등이 청원의 제출대상 기관에 해당함.³⁾

이 중 국회에 대한 청원은 「국회법」 및 「국회청원심사규칙」에서 별도로 규율하고 있는데, 구체적으로 국회의원의 소개를 받아 제출하는 ‘의원소개청원’과 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 제출하는 ‘국민동의청원’으로 나누어짐.⁴⁾

종전에는 ‘의원소개청원’만 가능하였으나, 행정부에 대한 청원제도에 비해 국민의 접근성이 낮고, 그 절차 또한 엄격하다는 지적에 따라 지난 제20대국회에서 국회법 개정(2019. 4. 16.)을 통해 청원자가 전자청원 시스템을 통해 일정 수 이상의 국민의 동의를 받는 경우에도 청원서를 제출할 수 있는 ‘국민동의청원’이 도입되었음.

‘국민동의청원’은 청원자가 국회전자청원시스템⁵⁾을 통해 청원서를 등록한 날부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고, 청원 내용이 불수리 사항이 아닌 것으로 결정되면 일반에 공개되며, 공개된 때부터 30일 이내에 5만명 이상의 동의를 얻으면 국민동의청원으로 접수되는 제도임.⁶⁾

3) 「청원법」 제4조(청원기관) 이 법에 따라 국민이 청원을 제출할 수 있는 기관(이하 “청원기관”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관
2. 지방자치단체와 그 소속 기관
3. 법령에 따라 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인

4) 「국회법」 제123조(청원서의 제출) ① 국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받거나 국회규칙으로 정하는 기간 동안 국회규칙으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

「국회청원심사규칙」 제1조의2(청원의 종류) 청원은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. “의원소개청원”이란 국회에 청원을 하려는 자가 국회의원(이하 “의원”이라 한다)의 소개를 받아 서면 또는 「국회법」 제123조의2에 따른 전자청원시스템(이하 “전자청원시스템”이라 한다)을 이용하여 전자적 방식으로 제출하는 청원을 말한다.

2. “국민동의청원”이란 국회에 청원을 하려는 자가 전자청원시스템을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 국민의 동의를 받아 제출하는 청원을 말한다.

5) 국회전자청원시스템 홈페이지(<https://petitions.assembly.go.kr/paHome>)

그런데, ‘국민동의청원’의 동의자 범위와 관련하여, 현행은 ‘국민’ 뿐만 아니라 일정한 요건을 갖춘 ‘외국인’도 동의가 가능하도록 운영하고 있는데, 최근 일부에서 정치적으로 민감한 사안에 대한 청원에 ‘외국인’이 참여할 수 있도록 하는 것이 적절한지에 대한 제기가 있었음.⁷⁾

이에 개정안은 ‘국민동의청원’의 동의자 범위에서 외국인을 명시적으로 제외하려는 취지로 보여지나, 다음과 같은 점을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

첫째, 외국인의 청원권 주체성을 긍정하는 견해에 따르면, 「대한민국 헌법」 제26조는 청원권의 주체를 국민으로 하고 있으나, 외국인과 무국적자도 포함한다고 보는 것이 일반적인 견해임.⁸⁾

그리고, 헌법재판소는 “외국인의 기본권 주체성 여부는 기본권의 성질에 좌우되는데, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권과 같은 ‘인간의 권리’로서의 성격을 갖는 기본권들이 외국인에게 인정된다.”고 하여 ‘청원권’이 ‘인간의 권리’에 해당할 경우 외국인의 기본권주체성을 인정할 수 있다는 취지로 판시⁹⁾하였음.

6) 「국회청원심사규칙」 제2조의2(국민동의청원의 제출) ① 국민동의청원을 하려는 자는 전자청원시스템에 정해진 서식에 따라 청원의 취지와 이유, 내용을 기재한 청원서를 등록하여야 한다. 이 경우 청원서와 관련한 참고자료를 첨부할 수 있다.

② 제1항에 따른 청원서가 등록일부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고 제3조에 따른 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 의장은 제3항에 따른 동의절차를 위하여 해당 청원서를 지체 없이 일반인에게 공개한다. 이 경우 의장은 100명 이상의 찬성을 받은 날부터 7일 이내에 제3조에 따른 불수리사항 해당 여부를 판단하여야 한다.

③ 제2항에 따라 공개된 청원서는 공개된 날부터 30일 이내에 5만 명 이상의 동의를 받은 경우 국민동의 청원으로 접수된 것으로 본다.

④ 전자청원시스템의 장애나 유지·보수 등으로 인하여 사용이 중단된 기간은 제2항 및 제3항에 따른 찬성 및 동의 기간에 산입하지 아니한다. 이 경우 찬성 및 동의 기간에 산입하지 아니하는 기간의 계산은 다음 각 호에 따른다.

1. 사용이 중단된 기간이 1시간 이상 24시간 이하인 경우: 1일

2. 사용이 중단된 기간이 24시간을 초과하는 경우: 24시간당 1일로 계산하되, 그 나머지 시간은 1일로 한다.

7) 주간조선, “외국인도 참여 가능 국회 국민청원, 尹 탄핵 100만에 외국인도?”, 2024. 7. 4.

8) “헌법은 청원권의 주체를 국민이라 하고 있다. 외국인과 무국적자도 포함하는지에 대해 긍정하는 것이 일반적이다” (법제처, 「헌법 주석서Ⅱ」, 2010, pp.140-141)

아울러, 독일과 일본의 경우 외국인의 청원권을 조건 없이 포괄적으로 인정하고 있고, 영국·캐나다·프랑스·터키·리투아니아 등은 해당 국가에 거주하고 있는 외국인에게 청원권을 인정하고 있음.¹⁰⁾

둘째, 외국인의 청원권 주체성을 부정하는 견해에 따르면, 기본권에 관한 「대한민국헌법」 제2장(제10조~제39조)의 표제가 ‘국민의 권리와 의무’이고, 청원권에 대한 제26조가 ‘모든 국민’이라는 표현을 사용하고 있으므로 외국인의 청원권 주체성을 인정하기 어렵다는 입장이며, 이를 인정하기 위해서는 ‘모든 사람’ 또는 ‘누구든지’라는 표현이 사용되었어야 한다는 주장이 있음.

또한, 외국인이 청원권을 행사할 경우 국가 정책결정에 외국인이 개입하는 결과가 초래될 수 있고, 특히 외국 정부나 단체의 조직적인 청원권 행사가 이루어질 경우 국가안보나 국익에 위협이 될 우려가 있다는 의견도 있음.¹¹⁾

마지막으로 국회사무처는 학계의 다수 견해와 외국인의 의원소개청원 제출 사례¹²⁾ 등을 고려하여 ‘국민동의청원’에서 ‘외국인’의 동의 권한을 인정하고 있으며, 청원제도에서 외국인을 배제하는 경우 상호주의 원칙에 따라 우리 재외국민의 기본권 보장이 제한되는 상황이 발생할 수 있고,

9) 헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2014헌마367 결정

10) 국회입법조사처, 「외국인의 청원권 인정 해외사례」, 입법조사회답, 2024. 12. 17.

11) 국회회의록_22대_제417회국회(임시회)_제1차 국회운영위원회_2024. 8. 27. 일부 발췌

○ 강승규 위원 (생략) 지금 전 세계적으로 인지전이 활발하게 진행 중이지 않습니까? 간첩이 아니더라도 국가나 국민들의 안위 등에 혼란을 줄 수 있는 공작을 하는 것이 아주 전 세계적으로 문제가 되고 있기 때문에 (중략) 윤석열 대통령에 대한 탄핵 청구를 지난번에 국회 청원에서 냈습니다, 했습니다. 거기에 중국인들이나 외국인들이 와서 우리 국가를 흔들기 위해서 서명도 하고 그렇게 조작을 할 때 그것이 국회가 헌법에 따라서 국민들에게 청원의 권리를 부여한 정신에 맞다고 생각합니까?

12) 국회사무처에 따르면, 제16대국회에서 (주)OB맥주 대표이사 마이클 클로버가 박종근 의원의 소개로 ‘맥주 주세율 인하에 관한 청원’(청원번호 제160686호)을 제출(2003. 9. 30.)한 사례가 있음.

현재 외국인의 청원권 인정 여부에 대한 정책연구용역을 의뢰하였으므로
추후 연구 결과를 바탕으로 제도의 발전적 운영 방향을 검토할 예정
이라는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5016