



제417회국회(임시회)  
제1차 국회운영위원회

# 국회법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈청원 심사기간 무기한 연장 제한 등 청원제도 개선〉

■ 박주민의원 대표발의(의안번호 제2201089호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수



# 목 차

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                      | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....              | 1 |
| III . 검토의견 .....                    | 3 |
| 1. 청원에 대한 자동상정 예외 규정 삭제 .....       | 3 |
| 2. 국민동의청원 심사 시 청원인 취지설명 규정 신설 ..... | 6 |
| 3. 청원 심사기간 무기한 연장 제한 .....          | 9 |



## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박주민 · 서미화 · 이성윤 · 황명선 · 이연희 · 한준호  
염태영 · 전진숙 · 박정현 · 장경태 · 박균택 의원(11인)

2. 제 안 일 : 2024. 6. 28.

3. 회 부 일 : 2024. 7. 1.

※ 의안번호 : 1089

## II. 제안이유 및 주요내용

국민의 청원권 확대를 위해 도입된 ‘국민동의청원’ 제도에 있어 청원을 소관하는 일부 상임위원회에서 청원의 심사기간을 임기만료일까지로 연장하는 등 청원의 심사와 처리를 늦춰지는 경우가 있어, 적시에 국민 요구에 대응하려는 목적을 달성하지 못하고 있음.

또한, 의원이 소개하는 청원과 달리, 국민동의청원의 경우 청원인이 소관 위원회에 청원의 취지를 설명하는 절차가 마련되어 있지 않아 이를 보완해야 함.

이에 위원장이 간사와 합의하면 청원의 상정 기한을 늦출 수 있도록 한 규정을 개정하여 청원의 경우에는 예외 없이 위원회에 회부된 후 30일이 지난 날 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 보도록 하고,

장기간 심사를 요하는 청원에 대한 심사기간의 추가연장에 제한을 두어 6개월의 범위에서 한 차례만 추가연장을 할 수 있도록 하며, 국민동의 청원의 청원인이 소관 위원회 또는 청원심사소위원회에 해당 청원이 처음으로 상정될 때 출석하여 청원의 취지를 설명할 수 있도록 하려는 것임(안 제59조의2, 제125조제4항 신설 및 같은 조 제7항).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 청원에 대한 자동상정 예외 규정 삭제

현행법은 의안 및 청원이 위원회에 회부된 후 일정기간이 경과하면, 그 기간이 경과한 날 이후 처음 개최하는 위원회에 상정된 것으로 간주하는 의안 등의 자동상정제도를 두면서 위원장이 간사와 합의하는 경우에는 그 적용을 배제할 수 있도록 규정하고 있는데,

개정안은 위원장과 간사 간 합의에 따른 의안 등의 자동상정 적용 배제 대상에서 ‘청원’을 제외함으로써 위원회에 회부된 후 30일이 지난 모든 청원에 대하여는 예외 없이 상정된 것으로 간주하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

| 현 행                                                                                                                                                                                                                                   | 개 정 안                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제59조의2(의안 등의 자동 상정) 위원회에 회부되어 상정되지 아니한 <u>의안</u> (예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다) 및 청원은 제59조 각 호의 구분에 따른 기간이 지난 후 30일이 지난 날(청원의 경우에는 위원회에 회부된 후 30일이 지난 날) 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 본다. 다만, 위원장이 간사와 <u>합의하는 경우에는</u> 그러하지 아니하다. | 제59조의2(의안 등의 자동 상정) ----- <u>의안</u> (예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>----- 합의하는 의안의 경우에는 -----. |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행</li> <li>◦ 적용례: 제59조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 위원회에 회부된 청원부터 적용</li> </ul>                                                                                                |                                                                                                                                                               |

의안 등의 자동상정제도는 위원회에서 의안의 최초 상정 여부를 둘러싼 여·야간의 논란을 방지하기 위해 도입된 것으로,<sup>1)</sup> 위원장이 간사와 합의하는 경우에는 그 적용을 배제할 수 있는 예외규정을 두고 있는데, 이로 인해 자동상정제도의 실효성이 반감된다는 의견이 있음.<sup>2)</sup>

이에 개정안은 청원에 대한 자동상정 예외 규정을 삭제하여 위원회에 회부된 후 30일이 경과한 모든 청원이 자동으로 상정되도록 규율함으로써 특정 청원이 정치적 상황 등으로 배제되는 것을 방지하고, 보다 신속한 청원심사를 통해 「대한민국헌법<sup>3)</sup>」 제26조가 규정하고 있는 국민의 청원권을 실질적으로 보장하려는 취지임.

다만, 위원회는 청원뿐만 아니라 법률안, 예산안·결산, 업무보고·현안질의, 인사청문회 등 다양한 안건을 심사하고, 이들 안건의 효율적 심사를 위해 불가피하게 의사일정을 조정할 필요가 있는 경우에도 청원에 한해서만 예외 없이 자동상정되도록 규율할 경우 위원회의 탄력적인 운영이 저하될 우려가 있으므로 이를 검토할 필요가 있음.<sup>4)</sup>

---

1) 의안 등의 자동상정제도는 최초 2012. 5. 25. 도입되었고, 이후 2016. 12. 16. 자동상정 대상에 ‘청원’이 추가되어 현재에 이르고 있음(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, p.295).

2) “위원장과 간사가 합의해야만 법안을 상정할 수 있던 관행 때문에 입법지연이 발생하는 것을 막기 위해서 ‘자동상정’이라는 처방을 한 것임에도 불구하고, 예외규정을 통해서 기존의 ‘합의의 원칙’을 인정함으로써 결과적으로는 법안상정에 합의의 원칙이 작용하게 되는 것임”(국회입법조사처, 「의안자동상정제의 입법영향분석」, NARS현안보고서 제275호, p.27)

3) 「대한민국헌법」 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.  
② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

4) 청원이 자동으로 상정되는 경우 「국회법」 제58조를 고려하여 상정 48시간 이전까지 전문위원의 검토보고서를 소속 위원에게 송부함이 바람직하고, 회의 시 제안설명, 검토보고, 대체토론 등의 후속 절차를 진행함이 타당하므로(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, p.296), 위원회 운영상 조정이 필요한 경우가 있을 수 있음.

[표-2] 제20대국회 위원회별 청원 접수 현황

(단위: 건)

| 위원회 | 건수                | 위원회 | 건수               | 위원회   | 건수 | 위원회 | 건수  |
|-----|-------------------|-----|------------------|-------|----|-----|-----|
| 운영위 | 13                | 과방위 | 4<br>(마병위 2건 포함) | 농해수위  | 10 | 정보위 | -   |
| 법사위 | 24                | 외통위 | 9                | 산자중기위 | 9  | 여가위 | 8   |
| 정무위 | 11                | 국방위 | 6                | 복지위   | 19 | 특위  | 2   |
| 기재위 | 7                 | 행안위 | 36               | 환노위   | 13 | 총계  | 207 |
| 교육위 | 15<br>(교문위 2건 포함) | 문체위 | 7                | 국토위   | 14 |     |     |

[표-3] 제21대국회 위원회별 청원 접수 현황

(단위: 건)

| 위원회 | 건수 | 위원회 | 건수 | 위원회   | 건수 | 위원회 | 건수  |
|-----|----|-----|----|-------|----|-----|-----|
| 운영위 | 3  | 과방위 | 1  | 농해수위  | 7  | 정보위 | 1   |
| 법사위 | 33 | 외통위 | 4  | 산자중기위 | 7  | 여가위 | 2   |
| 정무위 | 17 | 국방위 | 5  | 복지위   | 30 | 특위  | 2   |
| 기재위 | 9  | 행안위 | 22 | 환노위   | 9  | 총계  | 193 |
| 교육위 | 21 | 문체위 | 7  | 국토위   | 13 |     |     |

## 2. 국민동의청원 심사 시 청원인 취지설명 규정 신설

개정안은 위원회 또는 청원심사소위원회의 국민동의청원 첫 상정 시 청원인으로 하여금 회의에 출석하여 청원의 취지를 설명할 수 있도록 하려는 것임.

[표-4] 개정안 조문대비표

| 현 행                                                    | 개 정 안                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제125조(청원 심사·보고 등) ① ~ ③<br>(생 략)<br><u>&lt;신 설&gt;</u> | 제125조(청원 심사·보고 등) ① ~ ③<br>(현행과 같음)<br><u>④ 제123조제1항에 따라 국민의 동의를 받아 국회에 청원을 한 자는 소관 위원회 또는 청원심사소위원회에 해당 청원이 처음으로 상정될 때 출석하여 청원의 취지를 설명할 수 있다.</u> |
| ④ ~ ⑨ (생 략)                                            | ⑤ ~ ⑩ (생 략)                                                                                                                                       |
| ◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행                            |                                                                                                                                                   |

「국회법」 및 「국회청원심사규칙」에 따르면, 국회에 제출하는 청원은 국회의원의 소개를 받아 제출하는 ‘의원소개청원’과 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 제출하는 ‘국민동의청원’<sup>5)</sup>으로 나누어짐.<sup>6)</sup>

5) 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.

6) 「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.

현행법상 ‘의원소개청원’의 경우 소관 위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있는 때에는 해당 청원을 소개한 의원이 취지설명을 하도록 규정하고 있으나,<sup>7)</sup> ‘국민동의청원’의 경우에는 이러한 취지설명에 관한 규정이 마련되어 있지 않음.<sup>8)</sup>

이에 개정안은 국민동의청원의 경우에도 청원인이 심사과정에 출석하여 청원의 취지를 설명할 수 있도록 함으로써, 해당 청원의 배경, 목적 및 내용 등에 대한 위원들의 이해를 높이고, 청원 심사과정에 국민을 참여시킴으로써 국회의 민주적 기능을 강화하려는 것임.

[표-5] 청원 취지설명에 대한 현행법·개정안 비교

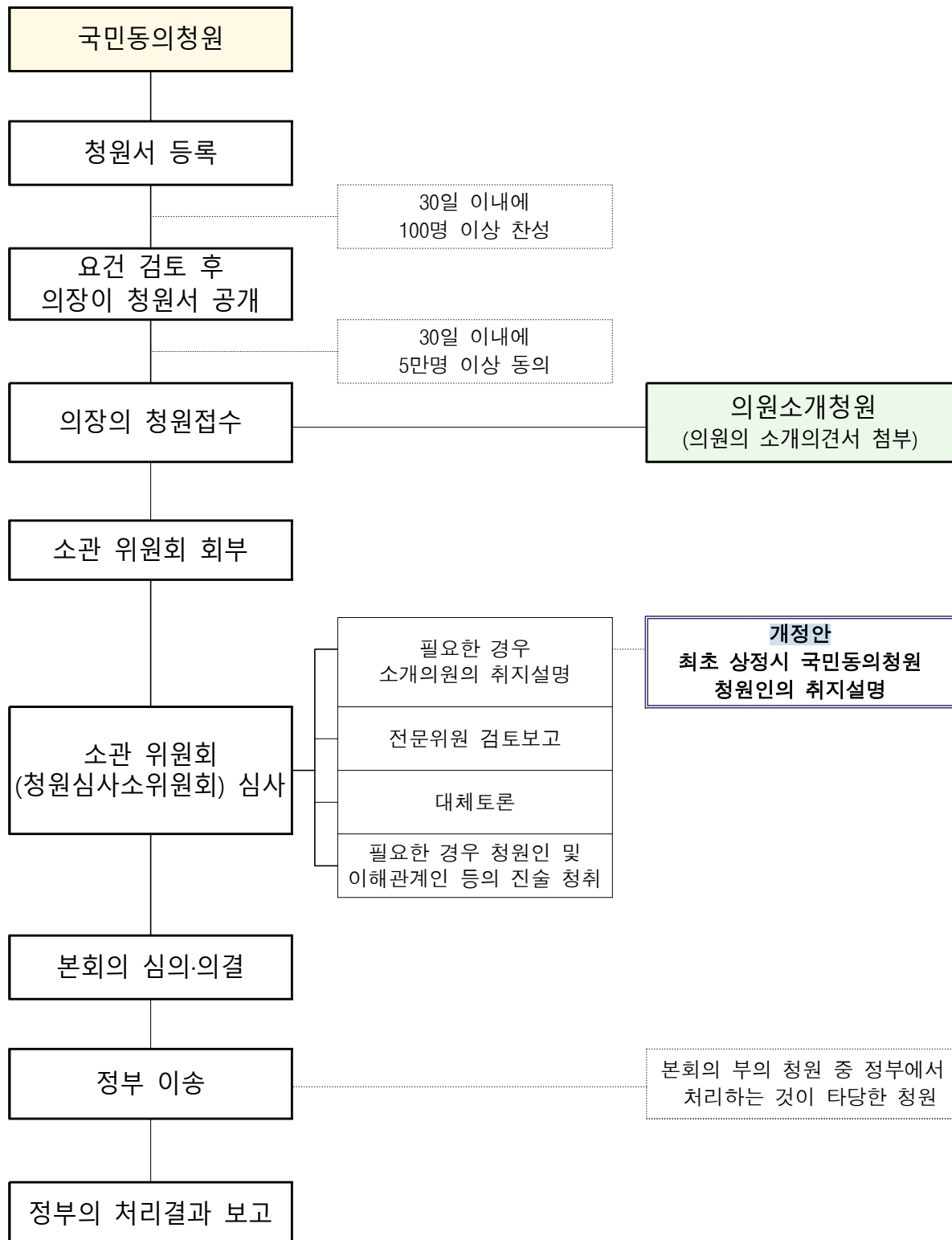
| 구 분        | 현행법                                                                               | 개정안                                                                  |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 국민동의<br>청원 | -                                                                                 | <u>청원인</u> 은 청원이 처음으로<br>상정될 때 <u>출석하여 청원의<br/>취지를 설명</u> 할 수 있음(재량) |
| 의원소개<br>청원 | <u>청원을 소개한 의원은</u> 위원회<br>또는 소위원회의 <u>요구가 있을 때</u><br><u>청원의 취지를 설명</u> 하여야 함(기속) | 좌 동                                                                  |

다만, 개정안은 모든 청원에 대하여 청원인이 취지설명을 할 수 있는 것으로 해석되는 측면이 있는데, 형평성 차원에서 의원소개청원과 같이 소관 위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때 청원인으로 하여금 출석하여 취지설명을 할 수 있도록 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

7) 「국회법」 제125조(청원 심사·보고 등) ③ 청원을 소개한 의원은 소관 위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다.

8) 다만, 「국회청원심사규칙」에 따라 소위원회는 필요하다고 인정할 때에는 청원자로부터 진술을 들을 수 있음. 「국회청원심사규칙」 제10조(청원자 등의 진술) ① 소위원회는 청원심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원자, 이해관계인 및 학식·경험이 있는 사람으로부터 진술을 들을 수 있다.

[그림-1] 국회의 청원 처리절차(「국회법」 및 「국회청원심사규칙」)



### 3. 청원 심사기간 무기한 연장 제한

개정안은 청원의 심사기간 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있어 위원회 의결로 심사기간을 추가 연장하는 경우에도 6개월의 범위에서 한 차례만 추가 연장할 수 있도록 하여 청원 심사기간의 무기한 연장을 제한하려는 것임.

[표-6] 개정안 조문대비표

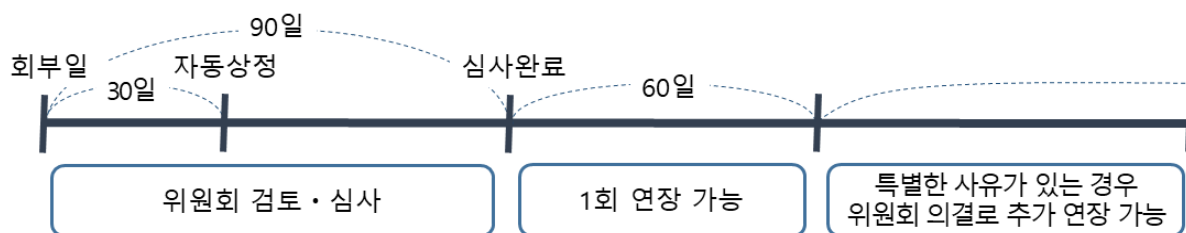
| 현 행                                                                                                                                                                                                           | 개 정 안                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제125조(청원 심사·보고 등) ① ~ ③<br>(생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u><br>④·⑤ (생략)<br>⑥ 제5항에도 불구하고 장기간 심사를<br>요하는 청원으로서 같은 항에 따른<br>기간 내에 심사를 마치지 못하는 특별한<br>사유가 있는 경우에는 <u>위원회의 의결로</u><br>심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다.<br>⑦ ~ ⑨ (생략) | 제125조(청원 심사·보고 등) ① ~ ③<br>(현행과 같음)<br>④ (생략)<br>⑤·⑥ (현행 제4항 및 제5항과 같음)<br>⑦ -----<br>-----<br>----- <u>위원회의 의결로</u><br><u>6개월의 범위에서 한 차례만</u> -----.<br>⑧ ~ ⑩ (현행 제7항부터 제9항까지와<br>같음) |
| ◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                        |

현행법상 위원회는 청원이 회부된 날부터 90일 이내에 심사를 완료하여 그 심사결과를 의장에게 보고하되, 특별한 사유로 심사를 마치지 못한 경우에는 중간보고 후 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있음.<sup>9)</sup>

9) 「국회법」 제125조(청원 심사·보고 등) ⑤ 위원회는 청원이 회부된 날부터 90일 이내에 심사 결과를 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유로 그 기간 내에 심사를 마치지 못하였을 때에는 위원장은 의장에게 중간보고를 하고 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

그러나, 장기간 심사를 요하는 청원으로서 기간 내 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회 의결로 심사기간의 추가 연장을 의장에게 요구할 수 있도록 규정하고 있음.

[그림-2] 국회의 청원 심사기간



현재, ‘장기간 심사를 요하는 청원’과 ‘특별한 사유’ 등의 요건이 구체화되어 있지 않아, 사실상 ‘위원회 의결’만 있으면 국회의원 임기만료일까지 심사기간을 연장할 수 있으므로, 이로 인해 「대한민국헌법」이 규정하고 있는 국민의 청원권이 실질적으로 보장되지 못하고 있다는 지적이 있음.<sup>10)</sup>

실제 제18대국회 이후 국회에 접수된 청원의 약 79%가 장기간 미처리 상태로 계류하다가 국회의원 임기만료에 따라 폐기되었으며, 특히 제21대 국회의 경우 83%의 청원이 처리되지 못하고 임기만료 폐기된 바 있음.

[표-7] 제18대 ~ 제21대 국회 청원 접수·처리 현황

(단위 : 건, %)

| 구 분  | 접수  | 처 리 |         |    |           | 폐기  |
|------|-----|-----|---------|----|-----------|-----|
|      |     | 채택  | 본회의 불부의 | 철회 | 계(처리율)    |     |
| 제18대 | 272 | 3   | 61      | 5  | 69(25.4)  | 203 |
| 제19대 | 227 | 2   | 44      | 4  | 50(22)    | 177 |
| 제20대 | 207 | 4   | 37      | -  | 41(19.8)  | 166 |
| 제21대 | 194 | -   | 32      | 1  | 33(17)    | 161 |
| 합 계  | 900 | 9   | 174     | 10 | 193(21.4) | 707 |

10) 국회입법조사처, “국회 국민동의청원제도 활성화를 위한 개선 과제”, 이슈와 논점(2022. 8.), p.3  
KBS, “유명무실 ‘국민청원제’…심사 않고 무기한 방치”, 2024. 6. 1.  
내일신문, “청원 82% ‘폐기’ 임박…제도 한계 악용해 ‘무기한 심사’”, 2024. 4. 23. 등

이에 개정안은 국회에 제출된 청원에 대한 심사가 상당기간 지연되거나 임기만료 폐기되는 것을 방지하기 위해 그 심사기간을 무기한 연장하는 것을 제한하고, 최장 11개월(최초 90일+연장 60일+추가연장 6개월) 안에 심사를 완료하도록 개정하려는 것으로, 신속한 청원 심사와 국회의 심사를 강제하여 국민의 실질적 청원권 보장에 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 국회에 제출되는 청원에는 입법적 조치를 요구하는 청원이 상당수 존재하고, 이러한 청원은 관련 법률안 심사 시 함께 논의되는 경우가 많으므로, 국민의 권리·의무에 중대한 영향을 미치거나 찬반 의견이 대립하여 사회적 합의 도출에 시간이 필요한 경우에는 불가피하게 장기간의 심사가 필요한 청원에 대해서도 일률적으로 심사기한을 설정함이 적절한 것인지 검토가 필요함.<sup>11)</sup>

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5016 |

11) 제21대국회 사례: 강원특별자치도 설치, 공소청·중대범죄수사청 설치 및 검찰청 폐지, 금융투자소득세 폐지, 사형폐지, 여성가족부 폐지, 게임물 사전심의의무 폐지, 국가보안법 폐지, 낙태죄 폐지 등