2020

정책개발 연구용역

최 종 보 고 서

시민참여 자치입법청원제도의 서울시의회 도입을 위한 조례 제정방안에 관한 연구

민주평화국민연구회

(주)씨지인사이드

제 출 문

서울특별시의회 민주평화국민연구회 귀하

이 보고서를 「**시민참여 자치입법청원제도의 서울시의회 도입을 위한 조례 제정방안에 관한 연구**」의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 11. 27.

■ 연구기관 : ㈜씨지인사이드
■ 책임연구원 : 원종욱 ((주)씨지인사이드, 대표이사)
■ 연 구 원 : 박정민 ((주)씨지인사이드, 연구원)
■ 자문위원 : 김수옥(국회특별위원회, 전문위원)
정용제(국회민원지원센터, 서기관)
김성준(남서울대학교, 교수)
노희양(군산시서울사무소, 소장)

(요약문)

시민참여 자치입법청원제도의 서울시의회 도입을 위한 조례 제정방안에 관한 연구

㈜씨지인사이드 원종욱

요 약

청원은 국민이 국가기관에 일정한 사안에 대해 자신의 의견이나 희망을 요청하는 것을 말한다. 이러한 청원은 의회제도와 법치주의의 개념이 등장 및 정착되면서 국민이 국가에 대하여 자신의 권리를 보호하기 위해 적극적으로 행사할 수 있는 기본적 권리이자 정치에 참여하는 수단으로 자리 잡게 되었고, 종국에는 법적인 권리로 인정되었다.

우리 법체계하에서도 청원에 대해 「대한민국헌법」에서 청원을 기본권으로 규정하고 법률인 「청원법」과 「국회법」, 「지방자치법」 등에서 세부사항을 규정하고 있다.

최근에 정보통신기술의 발달은 인터넷이나 웹 등을 이용하여 청원의 제출·접수·관리 등이 가능해졌고, 청원에 대해 시공간의 제약을 받지 않고 인터넷상에서 공유하고 토론도 가능해졌다.

이러한 전자적 시스템을 이용한 청원 수단은 기존의 청원제도에 큰 변화를 가져왔다. 대부분의 나라에서 의회에 청원하기 위해서는 청원서에 의원소개서가 첨부되거나 의원의 서명날인이 있어야 했다. 하지만 전자적 청원시스템은 의원의 소개나 서명이 없이도 국민의 다수가 동의하면 청원으로 접수·처리되는 '국민동의청원'제도를 가능하게 하였다.

본 연구는 이러한 국민동의청원 제도를 서울특별시의회에 도입하기 위한 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 청원제도의 개념·연혁과 청원유사제도, 청원의 기능, 그리고 국내기관별 청원제도와 외국의 청원제도를 살펴보고, 끝으로 서울특별시의회에 시민이 참여하는 입법청원제도의 도입을 위해 현행 「서울특별시의회 청원 운영 규칙」에 대한 개정안을 제시하였다.

먼저, 청원제도의 개념·연혁과 청원유사제도 부분에서는 청원의 개념을 우리의 법률로부터 유추하여 "국민이 국가기관에 대하여 공적·사적 피해의 구제, 공직자 비위의 시정, 법령 등의 제·개정, 공공기관의 권한에 대한 사항에 관하여 의견 또는 요구사항을 문서로 청원할 수 있는 권리"라고 정의하였다. 한편 청원유사 제도로는

진정과 민원 및 제안제도에 대해 살펴보았다.

청원의 기능으로는 권리 침해에 대한 구제, 국민과 국가기관의 관계유지 그리고 국민의 국가기관의 의사결정에 참여할 수 있는 수단으로 분석하였다. 국내기관의 청원제도 운용실태에서는 국회, 정부(청와대와 국민권익위원회), 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 그리고 지방자치단체로는 서울특별시의회와 서울특별시, 경기도의회와 경기도에 대해 살펴보았다. 국내기관에서 전자청원이자 국민동의청원제도를 운용하였거나 운용하고 있는 기관으로는 2013년도에 집행기관인 서울특별시에서 '서울천만인소'이라는 명칭으로 개설하여 운영한 바 있고, 2017년 8월에는 청와대가 '국민청원'제도를, 2019년 1월에는 경기도에서 '경기도민 청원'제도를, 2019년 4월에는 국회가 '국민동의청원'이라는 이름으로 도입하여 운영하고 있다. 특히, 국회는 청원제도를 '의원소개청원'과 '국민동의청원'로 구분하고 「국회법」에 명문화하여 운영하고 있다.

외국의 경우에는 스코틀랜드 의회가 세계에서 처음으로 2000년도에 전자청원제도를 도입하였고, 독일 의회는 2005년도에, 영국 의회는 2006년도에, 미국의 백악관은 2009년도에 각각 전자청원제도를 도입하여 운영하고 있다.

끝으로 이러한 국내기관 및 외국의 사례를 기반으로 제시한 「서울특별시의회 청원 운영규칙」의 개정안에서는, 첫째, 규칙의 제목인 '서울특별시의회 청원 **운영**규칙'을 → '서울특별시의회 청원 **심사**규칙'으로, 둘째, 국회의 경우처럼 '의원소개청원'과 '주민동의청원'을 명문화하고, 셋째, 주민동의청원의 요건으로 '30일 동안 1천 명 이상의 동의'가 있는 경우 청원으로 접수하는 것으로 하였다. 넷째, 청원 불수리 통지 규정에 주민동의청원의 내용을 반영하였으며, 다섯째, 청원불수리에 대한 이의신청 조항에도 주민동의청원 내용을 포함시켰다. 여섯째, 청원의 철회 규정에 주민동의청원 내용을 추가하였으며, 일곱째, 제3조의 조제목 "**청구서**의 보완요구 등"을 → "**청원서**의 보완요구 등"으로 어구를 수정하였다.

서울특별시의회에서 주민동의청원 제도를 조례 또는 규칙에 명문화하여 도입·운용하게 되면, 의회가 시민으로부터 직접 그들의 의견과 희망 및 애로사항을 청취하여 입법 등 의정활동에 반영하고 시정의 정책 방향을 올바로 유도하는데 일익을 할 것이라고 기대된다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 청원권의 개념·연혁과 청원 유사 제도 ····· 3
1. 청원권의 개념 ····· 3
가. 청원권의 정의 ····· 3
나. 청원권 관련 법령 ····· 4
2. 청원권의 연혁 ····· 5
3. 청원 유사 제도 ····· 6

Ⅲ. 청원권의 기능 ····· 8
1. 권리 침해에 대한 구제 수단 ····· 8
2. 국민과 국가기관(의회)의 관계유지 수단 ····· 9
3. 국가기관의 의사결정에 참여 수단 ····· 9
가. 대의민주주의의 보완 ····· 9
나. 입법 과정에 참여(입법 청원) ····· 9

Ⅳ. 국내기관별 청원제도 ····· 11
1. 청원법 ····· 11
가. 청원대상기관 ····· 11
나. 청원사항 ····· 11
다. 청원방법 ····· 12
라. 청원 심사 방법 ····· 12
마. 청원 불수리 사항 ····· 12
바. 이의 신청, 모해의 금지, 처벌 등 ····· 13

2. 국회 ····· 13
가. 청원 관련 규정 ····· 13
나. 청원의 처리 과정 ····· 13
다. 청원의 종류 ····· 14
라. 청원 대상 및 불수리 대상 ····· 16
마. 진정 ····· 16

3. 정부 ····· 17
가. 청원 관련 규정 ····· 17
나. 청와대 '국민청원' ····· 18
다. 국민권익위원회 '국민신문고' ····· 19

4. 대법원 ····· 20

5. 헌법재판소 ····· 20

6. 중앙선거관리위원회 ····· 21

7. 지방자치단체 ····· 21
가. 청원 관련 규정 ····· 21
나. 지방의회의 청원 처리 절차 ····· 21
다. 주민청구에 의한 조례의 입법 ····· 22
라. 서울특별시의회 ····· 24
1) 청원제도 ····· 24
2) 의회신문고 ····· 25
마. 서울특별시(집행기관) ····· 26
1) 시민참여 ····· 26
2) 응답소 ····· 27
3) 서울천만인소 ····· 28
바. 경기도의회 ····· 28
1) 청원제도 ····· 28
2) 도민참여 ····· 29
사. 경기도 ····· 29

8. 소결 ····· 30

Ⅴ. 외국의 사례 ····· 32

1. 스코틀랜드 ····· 32
가. 청원 관련 규정 ····· 32
나. 청원 요건 및 처리 절차 ····· 32

다. 청원위원회 ····· 33

2. 영국 ····· 33
가. 청원 관련 규정 ····· 33
나. 청원 대상 및 요건 ····· 35
다. 청원 제출 및 처리 절차 ····· 35
라. 청원위원회 ····· 35
마. 전자청원 운용 결과 ····· 35

3. 독일 ····· 36
가. 청원 관련 규정 ····· 36
나. 청원 대상 및 요건 ····· 37
다. 청원 제출 및 처리 절차 ····· 37
라. 청원위원회 ····· 38
마. 전자청원 운용 결과 ····· 38

4. 미국 ····· 38
가. 미국 의회 ····· 38
1) 청원 관련 규정 ····· 38
2) 청원의 제출 ····· 39
3) 청원의 심사 ····· 40
나. 미국 백악관 '위더피플(We the People)' ····· 40
1) 도입 과정 ····· 40
2) 청원 대상 ····· 41
3) 청원 제출 및 동의 절차 ····· 41

5. 일본 ····· 41
가. 청원 관련 규정 ····· 41
나. 청원 방법 ····· 42
다. 청원 요건 ····· 42
라. 청원의 심사 ····· 42
마. 위원회 심사 ····· 43

6. 소결 ····· 43

Ⅵ. 결론 ····· 45

〈참고문헌〉 ····· 53
〈부록〉 ····· 57

〈표 목차〉

〈표 1〉 「서울특별시의회 청원 운영규칙」 ····· 24
〈표 2〉 국가기관의 청원 및 민원 제도 운용 현황(2020. 10. 31.기준) ····· 30
〈표 3〉 영국 「하원의사규칙」 청원 관련 조문 ····· 34
〈표 4〉 청원 관련 독일 법령 ····· 36
〈표 5〉 미국 「연방헌법」 수정 제1조 ····· 39
〈표 6〉 국민동의청원(전자청원) 운용 방식 ····· 47
〈표 7〉 서울특별시의회 청원 운영규칙 개정안 신·구조문 대비표 ····· 50

〈그림 목차〉

〈그림 1〉 국회 청원 처리 절차 ····· 14
〈그림 2〉 국회 국민동의청원 ····· 15
〈그림 3〉 국회 국민동의청원 접수 절차 ····· 16
〈그림 4〉 국회 진정 처리 절차 ····· 17
〈그림 5〉 청와대 국민청원 홈페이지 ····· 18
〈그림 6〉 서울특별시의회 청원 처리 절차 ····· 25
〈그림 7〉 서울시의회 의회신문고 ····· 26
〈그림 8〉 서울시 시민참여 사이트 ····· 27
〈그림 9〉 경기도청 청원 사이트 ····· 30
〈그림 10〉 스코틀랜드 의회 전자청원 사이트 ····· 32
〈그림 11〉 영국 정부-의회 전자청원 사이트 ····· 34
〈그림 12〉 독일 의회 전자청원 사이트 ····· 37
〈그림 13〉 미국의 'We the People' 사이트 ····· 40

Ⅰ. 서론

청원에 대해 우리 헌법 제26조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가지며, 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”고 규정하여 청원을 기본권으로 규정하고 있다. 하지만 청원이 무엇인지에 대해서는 정의하지 않고 있다. 법률인「청원법」[1]에서도 청원 대상을 “피해의 구제나 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영 및 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항”으로 규정하고 있지만 청원이 무엇인지에 대해서는 정의하고 있지 않다. 하지만 이러한 조문으로부터 청원 또는 청원권을 유추하면 청원권은 ‘국민이 국가기관에 대하여 공적·사적 피해의 구제, 공직자 비위의 시정, 법령 등의 제·개정, 공공기관의 권한에 대한 사항에 관하여 의견 또는 요구사항을 문서로 청원할 수 있는 권리’라고 할 수 있다.

이러한 청원제도는 역사적으로는 군주에 대하여 피통치자인 국민이 자신의 권익에 대한 침해를 호소하고 그 예방이나 구제를 요청하는 수단으로 군주의 현실적인 필요에 의해 관행적으로 인정되어 온 것이었다. 또한 이것은 국민이 일반적으로 보유한 권한이 아니라 주로 귀족층에게 허용된 시혜적인 성격으로 활용되었었다.[2]

이후 의회제도와 법치주의의 개념이 도입되면서 청원은 점차 귀족은 물론 일반 국민의 권리로 확대되었다. 이에 따라 국민이 국가에 대하여 자신의 권익을 보호하기 위해 적극적으로 행사할 수 있는 기본적 수단이자 정치참여 수단으로 자리 잡게 되었고, 종국에는 법적인 권리로 정착되었다. 이러한 배경의 영향으로 청원권은 각국의 헌법에서 기본적인 권리로 인정되었다. 청원권이 기본권으로 자리 잡게 됨에 따라 청원권은 일반적인 피해구제 수단인 행정적·사법적 권리구제 수단과 함께 국민이 권리나 이익에 침해가 있는 경우 그에 대한 구제 수단이 되었다.[3]

한편 국가기관에 대한 청원 중 의회에 대한 청원을 살펴보면, 청원은 국민이 자신들의 대표인 의회에 자신들의 생각과 의견 및 요구사항을 개진하여 의회가 국민의 의사에 관심을 갖도록 함으로써, 이를 통해 의회의 민주적 정당성을 강화하고 주권자와 대리인 간의 괴리를 줄여 대의민주주의를 보완하는 기능을 수행한다.

최근에는 정보통신기술의 발달과 정치참여에 대한 국민의 욕구 증가 등으로 전자

---

1)「청원법」 제4조(청원사항) 청원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.
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 국가기관 등의 권한에 속하는 사항

2) 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2015, 871면.

3) 이준화, “국회 청원제도에 관한 헌법학적 연구”, 서울대학교 석사학위 논문, 서울대학교 대학원, 2018.

시스템을 통한 청원제도가 활발하게 나타나고 있다. 즉 전자적 청원의 활성화이다. 전자적 청원은 청원의 제출·접수·관리 등 청원에 관한 업무를 인터넷이나 웹 등을 이용하여 제출하는 청원을 말한다. 이러한 전자적 청원은 의사소통을 한층 더 신속하고 편리하게 만들었고, 실시간 쌍방향 소통을 가능하게 하여, 사람들이 시공간의 제약을 받지 않고 인터넷상에서 정보를 공유하고 토론하면서 청원을 할 수 있게 만들었다.

이러한 전자적 시스템을 이용한 청원은 기존의 청원제도에 변화를 가져왔다. 기존의 청원제도는 의회에 청원하기 위해 청원서에 의원소개서가 첨부되거나 의원의 서명날인이 있어야 했다. 하지만 전자적 시스템을 이용한 청원은 의원의 소개나 서명이 없이도 국민의 다수가 동의하면 청원으로 접수·처리되는 '전자청원(e-Petition)' 또는 '국민동의청원'제도를 가능하게 하였다.

이 전자청원 또는 국민동의청원[4]제도를 국내에서는 2013년도에 집행기관인 서울특별시에서 '서울천만인소'이라는 이름으로 개설하여 운영한 바 있고, 2017년 8월에는 청와대가 '국민청원'제도를, 2019년 1월에는 경기도에서 '경기도민 청원'제도를, 2019년 4월에는 국회가 '국민동의청원'이라는 이름으로 도입하여 운영하고 있다.

외국의 경우에는 스코틀랜드 의회가 세계에서 처음으로 2000년도에 전자청원제도를 도입하였고, 독일 의회는 2005년도에, 영국 의회는 2006년도에, 미국의 백악관은 2009년도에 각각 전자청원제도를 도입하여 운영하고 있다.[5]

이러한 국민동의청원 제도를 서울특별시의회가 도입·운영하게 된다면, 서울특별시의회는 시민들로부터 그들의 생각과 의견 및 희망과 애로사항을 직접 청취할 수 있고, 이를 통해 입법 등 의정활동과 서울시 행정을 시민이 원하는 올바른 방향으로 이끌 수 있는 좋은 수단이 될 것으로 생각된다.

이를 위해 먼저 청원제도의 개념·연혁, 청원유사제도, 청원의 기능, 그리고 국내기관별 청원제도의 운용실태와 외국의 청원제도를 살펴보고, 끝으로 서울특별시의회에 입법청원제도의 도입을 위해 「서울특별시의회 청원 운영규칙」의 개정안을 제시하는 것으로 마무리한다.

---

4) 해외에서는 'e-Petition'로 사용하고 있어 전자청원으로 번역 사용하였고, 국내에서는 '국민청원 또는 국민동의청원'으로 사용하고 있어, '국민동의청원'으로 사용하기로 하며, 이하에서는 문맥에 따라 '국민동의청원'과 '전자청원'을 혼용해서 사용하기로 한다.

5) 정재환, "유럽의 e-청원제도와 시사점", 「NARS 현안분석」, vol. 32, 국회입법조사처, 2018. 12., 4-12면.

Ⅱ. 청원권의 개념·연혁과 청원 유사 제도

1. 청원권의 개념

가. 청원권의 정의

‘청원(petition)’이라는 용어는 라틴어 ‘petitio’ 에서 유래한 것으로 요구, 요청, 제청, 간청, 건의 등을 의미하는데 원하는 바를 청하는 것이 아닌 단순한 의사표시에 불과한 것은 ‘청원’이라고 할 수 없다.[6]따라서 청원인이 자신의 청원을 어떻게 명명하는가와 관계없이 국가기관에 대한 구체적인 요구사항을 담고 있는 것이라면 청원으로 판단되지만, 구체적 요구사항이 결여된 단순한 정보제공의 요구, 사실관계의 전달·확인이나 국가기관에 대한 충고 등은 청원이 아니다.[7]

청원권은 국민이 국가기관에 대하여 어떤 요구사항이나 희망사항을 문서로써 요청할 수 있는 기본권이다. 연혁적으로는 원래 전제군주국가에 있어서 국민의 국가에 대한 언론의 자유를 보장하고 국민이 자신의 이익을 보호하거나 억울한 사정을 호소하거나, 또는 침해된 권리를 회복하기 위한 수단이었다. 그러나 근대입헌주의의 확립과 의회제도의 발달로 국민의 참정(參政)과 언론의 자유가 보장되고, 또 사법제도가 완비되어 한층 더 유효한 권리구제수단이 정비됨에 따라 청원권이 가지는 언론자유보장 내지 권리구제수단으로서의 효용은 감소되었다. 그리고 그 대신 현실적으로 구체적인 국민생활상의 희망이나 애로사항을 국회나 행정기관에 알림으로써, 입법이나 행정 등 국정(國政)에 민의(民意)를 반영하는 수단으로서의 기능을 가지는 점에 현대적인 의의가 인정되고 있다.[8]

서론에서 설명한 것처럼 우리 법체제하에서는 청원권은 ‘국민이 국가기관에 대하여 공적·사적 피해의 구제, 공직자 비위의 시정, 법령 등의 제·개정, 공공기관의 권한에 대한 사항에 관하여 의견 또는 요구사항을 문서로 청원할 수 있는 권리’라고 할 수 있다. 하지만, 재판에 간섭하거나 국가원수를 모독하는 청원과 동일 내용의 청원서를 동일 기관에 2개 이상 또는 2개 기관 이상에 제출하는 이중 청원과 타인을 모해(謀害)할 목적으로 허위의 내용을 적시한 모해 청원은 금지된다.

한편, 우리 헌법에서는 청원에 대한 국가기관의 심사 의무만을 규정하고 있으나 헌법재판소는 청원권을 “공권력과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 모든 국민에게 국가기관이 청원을 수리할 뿐만 아니라, 이를 심사하여 그 처리 결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리”라고 하였다.[9] 또한, 「청원법」에서도 청원을 심사한 기관은 그 처리 결과를 청원인에게 통지

---

6) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2015, 759면.
7) 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2016, 902면.
8) 두산백과 (https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1146712&cid=40942&categoryId=31696)

하도록 규정하고 있다.[10] 따라서 청원권은 국가기관에 자신의 의견이나 요구사항을 청원할 수 있는 권리뿐만 아니라 적법한 청원에 대해 국가기관으로부터 그 심사 결과를 통지해 줄 것을 요청할 수 있는 권리까지 포함한다고 할 수 있다.

한편, 의회의 경우에는 청원권이 실효되기 위해서는 추가 요건이 필요하다. 「국회법」에서는 국회에 청원을 제출하기 위해서는 의원의 소개를 받거나[11], 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받는 것이 필요하다고 규정하고 있다.[12] 지방의회의 경우에도 「지방자치법」에서 청원을 제출하기 위해서는 의원의 소개를 받아야 한다고 되어 있다.[13] 따라서 의회에서의 청원권의 정의는 '국민이 피해의 구제나 위법부당한 행위의 공직자 징계를 청구하면서, 의원소개서나 일정 수 이상의 국민의 동의를 첨부한 경우에 청원할 수 있는 권리'라고 할 수 있다. 이러한 요건이 충족되지 않은 경우는 진정이나 민원 등으로 처리되고 있다.

나. 청원권 관련 법령

헌법에서는 청원의 운용 방법 및 절차 등 그 행사 방법의 구체적인 내용은 법률에 위임하고 있다. 청원권은 다른 기본권과 마찬가지로 헌법의 규정 자체로 입법기관을 비롯한 모든 국가기관을 구속하는 직접적인 효력을 갖지만, 그 행사 방식 등 기본권의 내용은 입법기관에 의한 구체적인 형성이 필요하다는 것이다.

현재 청원권의 내용을 규정한 하위법령으로는 국가기관에 대한 청원의 제출 절차와 처리 등에 관하여 규정한 일반법인 「청원법」이 있다. 국회에 제출하는 청원에 대해서는 「국회법」 제123조부터 제126조까지와 「국회청원심사규칙」이 있고, 지방의회에 제출하는 청원에 대해서는「지방자치법」 제73조부터 제76조까지와 동법 시행령 및 각 의회별 청원 심사 규칙(예를 들면, 서울특별시의회의 경우에는 「서울특별시의회 청원 운영규칙」)이 있다.

이 외에도 청원권의 행사 주체를 기준으로 한 법률들이 있다. 즉 ① 교정시설에 수용된 자의 청원에 대해서는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」제117조

---

9) 헌재 1994. 2. 24. 93헌마213 등, 판례집 6-1, 189면.

10) 「청원법」 제9조(청원의 심사) ③청원을 관장하는 기관이 청원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다.

11) 국회나 지방의회에 대한 청원에 의원소개 요건 규정을 두고 있는 것은 청원권 행사가 남용되는 것을 방지하기 위한 것이지만 이 규정으로 인해 국민의 기본권 행사의 제약을 가져오는 문제가 생긴다. 이러한 이유로 의원소개규정에 대한 헌법소원이 제기되었으나, 헌법재판소는 지방자치법상 의원소개요건은 불필요한 청원을 억제하여 청원을 효율적으로 심사 및 처리하기 위한 것이라고 하여 합헌결정을 내렸고,91) 청원 시에 국회의원의 소개를 얻도록 한 국회법 규정 또한 청원심사의 효율성을 확보하기 위한 적절한 수단이라고 하여 합헌으로 판시하였다(헌재 2006. 6. 29. 2005헌마604, 판례집 18-1하, 487면).

12) 「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.
② 청원은 청원자의 주소·성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명을 말한다. 이하 같다)을 적고 서명한 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.

13) 「지방자치법」 제73조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

(청원) ② 군수용자의 청원에 대해서는 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 제102조(청원) ③ 소년원에 수용된 보호소년의 청원에 대해서는 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」 제11조(청원) ④ 외국인보호소 등에 보호된 자의 청원에 대해서는 「출입국관리법」 제56조의8(청원)에서 각각 규정하고 있다.

2. 청원권의 연혁

청원권의 시작은 영국의 1215년 대헌장(Magna Carta)[14]에서 찾을 수 있다. 이는 교회의 자유, 봉건적 부담의 제한 등을 규정한 것으로 귀족의 권리를 확인하는 청원이라 할 수 있다. 이후 국왕의 전제 정치에 대한 의회의 투쟁의 산물인 권리청원(Petition of Right, 1628년)[15]을 통해 청원권은 귀족의 권리에서 의회로 대표되는 시민의 권리로 그 주체가 확대되었다. 그 뒤 명예혁명을 거쳐 1689년 권리장전(Bill of Rights)[16]에서 "왕에게 청원하는 것은 시민의 권리이고, 이러한 청원을 이유로 기소하는 것은 위법하다"라고 규정함으로써, 청원권은 비로소 법에 근거한 권리로 명확히 자리 잡게 되었다.[17]

이를 계기로 18세기 말부터 청원권은 세계 여러 나라로 확산되어 「미국연방헌법」 수정조항(1791년)[18], 1791년 「프랑스헌법」[19], 1849년 「독일국헌법」[20], 「일본제국헌법」(1889년)[21], 등에 규정되었다. 우리나라의 경우에는 1948년 제헌헌법[22]에서 기본권으로 규정된 이후 현재까지 그 내용이 동일하게 유지되고 있다.

---

14) 영국왕 존이 귀족들의 강압에 따라 승인한 칙허장(勅許狀 :마그나카르타,Magna Carta)으로 귀족들이 런던 시민의 지지를 얻어 왕과 대결, 템스 강변의 러니미드에서 왕에게 승인하도록 한 귀족조항을 기초로 작성되었다. 내용으로는 교회의 자유, 봉건적 부담의 제한, 재판 및 법률, 도시특권의 확인, 지방관리의 직권남용 방지, 사냥, 당면한 애로사항의 처리 등 여러 규정을 포함하고 있다.

15) 1625년에 하원의원 에드워드 코크 등이 중심이 되어 국왕 찰스 1세에게 청원이라는 형식으로 국민의 자유를 보장하기 위한 권리선언을 한 것이 권리청원이다. 그 내용은 누구도 함부로 체포·구금될 수 없다는 것, 국민의 군법에 의한 재판을 금지한다는 것, 군대가 민가에 강제 투숙할 수 없다는 것, 의회의 동의 없이는 강제기부·어떠한 과세·증여 등을 부과하지 않을 것 등이다.

16) 명예혁명 직후 윌리엄 3세 때에 의회가 윌리엄 3세와 메리에게 승인시킨 권리선언을 입법, 공포한 것으로서 주요 내용은 1) 의회의 승인 없는 법률의 제정이나 정지, 금전의 징수 및 상비군의 유지는 위법이라는 것 2) 선거 및 언론의 자유, 잔인한 형벌의 금지, 의회의 빈번한 개최 등에 관한 법규 등이다.

17) 김성배, "청원권의 기원과 청원법의 개선방향", 「세계헌법연구」 제23권 제3호, 국제헌법학회, 2017, 186면.

18) 「미국연방헌법」 수정 제1조 "연방의회는 ...언론, 출판의 자유나 국민이 평화로이 집회할 권리 및 고충의 구제를 위하여 정부에게 청원할 수 있는 국민의 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.

19) 1791년 「프랑스헌법」 제1편제3조 "개별적으로 서명한 청원을 헌법상의 권력기관에게 제출할 자유"(김충희, "프랑스 역대 헌법전 (1)", 東亞法學 第69號).

20) 1849년 「독일국헌법」 제159조 "모든 독일인은 정부 당국, 의원 및 의회에 문서로 청원 또는 소원을 제출할 권리를 가진다."

21) 「일본제국헌법」 제30조 "일본 신민은 상당한 경의와 예절을 시켜 별도로 정한 규정에 따라 청원을 할 수 있다."

22) 「대한민국헌법」(1948. 7. 17. 헌법 제1호로 제정된 것을 말한다) 제21조 모든 국민은 국가 각 기관에 대하여 문서로써 청원을 할 권리가 있다. 청원에 대하여 국가는 심사할 의무를 진다.

3. 청원 유사 제도

청원과 유사한 제도로 '진정', '민원' 및 '국민제안'을 들 수 있다. 진정(陳情)은 실정이나 사정을 진술하는 것으로, 국민이 국가기관에 대해 고충을 호소하고 처분 등의 특정한 행위를 요구하는 것으로 청원과 유사하다. 그런데 이에 대해 「청원법」에서는 규정하고 있지는 않다. 다만, 국회에서는 청원과 별도로 진정에 대해「진정처리에 관한 규정」과 「진정처리에 관한 시행내규」로 규정하고 이를 통해 국민의 진정을 해결하고 있다. 동 규정[23]에 따르면 진정은 "국회의장, 상임위원회·특별위원회의 위원장 및 국회의원(이하 "국회의장등"이라 한다)에게 제출된 민원(「민원 처리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 민원 및 「국회법」에 따른 청원은 포함되지 아니한다)"으로 규정하고 있다. 즉 「민원 처리에 관한 법률」에서 규정하고 있는 여러 가지 민원(관계 법령의 해석 요구나 고충의 호소 등)의 범주에 속하지 않은 민원과 의원소개서가 없는 민원을 진정으로 규정하고 있다.

한편 민원은「민원 처리에 관한 법률」[24]에서 규정하고 있으며, 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하고, 문서, 구술(口述) 또는 전화로 제기할 수 있으며, 크게 일반 민원과 고충 민원으로 구분한다.

일반 민원은 다시 인·허가 신청 민원, 등록·등재 신청 등을 요구하는 법정 민원과 법령·절차의 설명이나 해석을 요구하는 질의 민원, 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 건의 민원, 그리고 일상생활 불편사항의 개선을 요구하는 기타 민원으로 구분된다.

고충민원은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 민원으로서, 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다.

국민제안은 「민원 처리에 관한 법률」 제45조[25]에 근거를 두고 「국민 제안 규

---

23) 「진정처리에 관한 규정」 제2조(정의) 이 규정에서 "진정"이란 국회의장, 상임위원회·특별위원회의 위원장 및 국회의원(이하 "국회의장등"이라 한다)에게 제출된 민원(「민원 처리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 민원 및 「국회법」에 따른 청원은 포함되지 아니한다)을 말한다.

24) 「민원 처리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "민원"이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하며, 그 종류는 다음 각 목과 같다.
가. 일반민원
1) 법정민원: 법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 "관계법령등"이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원
2) 질의민원: 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원
3) 건의민원: 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원
4) 기타민원: 법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원
나. 고충민원: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 고충민원

25) 「민원 처리에 관한 법률」 제45조(국민제안의 처리) ① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등 대통령령

정」에서 세부적으로 규정하고 있는 민원의 일종으로, 국민이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안을 말한다.[26]

으로 정하는 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 한다.

② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

26) 「국민 제안 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "국민제안"이란 국민(국내에 거주하는 외국인을 포함한다. 이하 같다)이 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 교육감(이하 "행정기관의 장"이라 한다)에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

Ⅲ. 청원권의 기능

청원은 '국민이 법률이 정한 절차에 따라 피해의 구제, 공직자의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지 등을 국가기관 등에 문서로써 청구'하는 것이다. 이러한 사항들은 대의민주주의를 채택하고 있는 나라에서는 국민의 의사를 대표하는 국회의원이나 지방의회의원의 기본적이고 직접적으로 수행할 업무들이다. 즉, 청원으로 요구하는 사항들은 국회와 지방의회 등이 국정감사 및 조사(또는 행정사무감사)와 법률안(조례·규칙안)심의, 예산심사와 결산심사 등을 통해서 기본적으로 수행해야 하는 사항들이다. 그럼에도 불구하고 헌법에서 청원을 국민의 기본권으로 규정한 것은 국민이 국가 운영에 직접 참여할 수 있도록 하여, 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 도입된 제도라 할 것이다.

청원의 기능은 대의민주주의를 보완하기 위한 제도일 뿐만 아니라, 국민들이 실제 생활에서 필요한 희망이나 애로사항을 국회나 정부, 지방자치단체에 알림으로써, 입법·사법·행정 등 국정에 민의를 반영하는 수단이 된다. 이러한 고유 기능에 더해 국민과 국가기관 사이에 대화 기회를 제공하고 소통의 기회를 주는 수단이 된다. 즉, 새롭게 제정되어 시행되는 법률 등이 의도했던 목적을 달성했는지, 새로운 문제점을 야기하고 있는 것은 아니지, 새로운 예산 사업이 당초 효과를 달성하였는지, 비효율성은 없는지 등을 국민으로부터 직접 들을 수 있는 기회를 제공한다. 이와 같이 청원의 기능은 권리 침해에 대한 구제 수단이며, 국민과 국가기관과의 관계유지 수단, 국민이 국가기관의 의사결정에 참여하는 수단이라 할 수 있다.

1. 권리 침해에 대한 구제 수단

청원(권)은 재판 등 사법적 권리구제 수단이 완비되지 않았던 시절부터 사법제도의 기능을 대신하여 국민이 국가나 타인으로부터 자신의 권리 또는 이익이 침해당했거나 침해의 우려가 예상되는 경우에 국가기관에 그 피해의 구제나 보호·예방을 요청할 수 있는 권리로써 활용되었다. 따라서 청원권의 가장 기본적이고 일차적인 기능은 국민이 국가기관에 대해 침해받은 권리에 대해 구제를 요청하는 기능이라 할 수 있다.

청원권은 사법제도 등 다른 구제 절차의 존재 여부와 관계없이 행사할 수 있고, 사익이 아닌 공익적 측면에서도 가능하다. 또한 현재의 권리 침해 뿐만아니라 장래 예상되는 권리 침해에도 행사가 가능하다. 피해 구제 행사 방식은 재판 절차 등에 비해 훨씬 단순하고 경제적이다. 국가기관은 청원 사항에 대해 적법성과 타당성 외에도 합목적적 관점에서도 심사하므로 청원을 통해 호소할 수 있는 내용과 범위는 다른 구제 수단에 비해 더 넓다고 할 수 있다.[27]

2. 국민과 국가기관(의회)의 관계유지 수단

청원제도는 국민이 국가기관에 대해 정치적·경제적·사회적 모든 면에서 고충의 해결이나 제도의 개선 등을 요구할 수 있는 수단이다. 의회에 대한 청원은 국민의 대표자인 의회가 주권자인 국민의 의견을 적극적으로 청취하고 수용하고 있다는 것을 보여주는 수단으로 국민과 의회와의 관계를 더욱 밀착시키는 중요한 역할을 한다. 즉 청원은 국민의 의사를 반영하여 입법하거나 정책을 결정하는 등 국민의 신임과 신뢰를 유지하는 기능을 수행한다. 이는 대의정치에서 매우 중요한 요소라 할 것이다. 또한, 청원은 국민과 의회를 연결하는 수단이 되어 바람직한 입법과 정책을 형성하고 정부 정책의 변화를 유도할 수 있는 역할도 한다. 이와 더불어 의회는 국민의 청원을 통해 법의 집행에 문제가 없는지, 법률의 내용이 현실에 부합하고 국민에 의해 정당한 것으로 받아들여지는지 등 국민의 의사를 확인할 수 있어, 이를 통해 입법상의 하자를 치유하고 보완할 수 있다.[28]

3. 국가기관의 의사결정에 참여 수단

가. 대의민주주의의 보완

청원의 중요한 기능 중의 또 다른 하나는 국가기관의 의사결정에 참여한다는 것이다. 현대의 정치체제는 대의민주주의가 보편적이다. 즉 대의기관이 주권자인 국민의 의사를 대신하여 국가권력을 행사하는 형태이다. 이러한 대의민주주의는 시공간상의 제약으로 인해 직접민주주의가 불가능한 상황에서 차선책으로 적용하는 민주주의의 형태로서, 국민과 대표자 간의 국가 의사의 형성과 결정 과정상에 괴리가 발생할 수밖에 없다. 이러한 문제점을 보완할 수 있는 것이 국민이 직접 국가의 의사인 법률과 정책 등의 결정에 참여하고 법률과 정책의 집행과정에서 발생한 문제점의 개선과 국민이 입은 피해에 대한 구제를 요청하며, 법률과 정책을 위법부당하게 집행한 공직자의 징계를 요구하는 청원이라고 할 수 있다.

나. 입법 과정에 참여(입법 청원)

민주주의를 운영하는 중요한 수단 중의 하나는 입법(법률·시행령·조례·규칙 등의 제정과 개정)이다. 민주주의 제도하에서 국민의 모든 일상생활은 법률이 지배하기 때문이다. 예를 들어 부동산(집 등)을 취득하면 취득세와 등록세는 얼마를 내야 할지, 직장에서 급여를 받으면 근로소득세로 얼마를 내야 할지, 의료보험료는 얼마를 내야 할지, 학교 앞 도로에서는 속도를 얼마로 하여 달려야 할지 등 이 모든 것들이 법률에

27) 한수웅, 앞의 책, 904면.
28) 한수웅, 앞의 책, 904면.

서 규정하고 있기 때문이다. 법령의 입법 과정을 보면, 법률은 국회의원, 시행령은 대통령, 시행규칙은 행정부처의 장관, 조례는 지방의회의원, 규칙은 지방자치단체의 장이 국민의 의사를 직·간접적으로 파악하여 법률을 제정·개정·폐지하고 있다. 이러한 입법 과정에 국민들이 참여하여 법령의 제정권자들에게 그들이 알아서 하던 것을 이제는 '우리가 요구하는 것을 법령으로 만들거나 개정하거나 폐지하라'고 요청하는 것이 입법 청원이다. 이 입법 청원은 입법의 정당성과 법령 집행의 실효성을 더욱 높이는 효과를 가져온다.[29]

입법 청원은 오늘날 의회 입법 권한의 강화 추세와 더불어 그 의미와 중요성은 더욱 커지고 있다고 할 수 있다. 과거에는 청원이 시민운동과 결합하면서, 국민 스스로 법률을 만들고 개정하는 것을 목표로 하는 입법 운동이 활발히 전개된 바 있다.[30] 시민사회단체는 국회에 입법 청원을 제출하고, 국회의원을 설득하여 법률안을 발의하도록 하며, 국회나 정부가 주최하는 공청회 등에서 진술하고 의견서를 제출하는 방식 등으로 입법 과정에 참여한다. 대표적인 예가 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 이루어진 참여연대와 경제정의실천시민연합의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정 및 「증권관련 집단소송법」 제정 운동 등이라 할 수 있다.[31]

그런데 최근에는 시민사회단체와 더불어 국민 개개인이 참여하는 입법청원이 활성화되고 있다. 예컨대, 국회의 경우 최근에 사회문제가 되었던 텔레그램을 통한 미성년자 성범죄와 관련하여, 국민들이 "텔레그램을 통한 미성년자 대상 성범죄 처벌 강화 및 신상공개에 관한 청원"과 "텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원" 등을 국회에 제출하였고, 그 후 10만 명 이상의 국민이 동의하여 국민동의청원으로 정식 접수되어, 상임위원회에서 심사되었고 관련 법에 반영되었다. 이러한 점에서 국민의 입법 청원은 더욱 그 중요성이 더해가고 있다고 할 수 있다.

---

29) 석인선·이인호·권건보·최희경, "국회 입법과정의 혁신에 관한 연구", 「국회운영위원회 정책연구개발과제」, 국회운영위원회, 2007, 36면.
30) 박선웅·이만우, "시민사회단체의 입법과정 참여에 관한 연구: 입법청원운동의 형성과 발전에 대한 담론 분석", 「2007년도 국회연구용역보고서」, 한국의정연구회, 2007, 1-4면.
31) 박선웅·이만우, 위의 글, 1-4면.

Ⅳ. 국내기관별 청원제도

지금까지 청원의 개념과 연혁, 청원 유사 제도와 청원의 기능 등을 살펴보았다. 이 장에서는 이러한 청원(민원포함)제도를 운용하고 있는 국내기관의 실제 운용실태에 대해 살펴보기로 한다. 살펴볼 순서는 국내기관 전체에 공통으로 적용되는 「청원법」의 내용을 먼저 보고, 이어서 국회, 정부(청와대, 국민권익위원회), 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 그리고 지방자치단체의 순으로 보기로 한다.

1. 청원법

「청원법」에서는 청원대상기관과 청원사항, 청원방법 및 청원심사방법, 청원불수리 대상 및 이의신청방법, 모해의 금지와 차별대우의 금지, 그리고 처벌 조항을 담고 있다.

가. 청원대상기관

국민이 청원을 제출할 수 있는 기관은 "1. 국가기관 2. 지방자치단체와 그 소속기관 3. 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인"이다.[32] 즉 법령에 의해 설치된 모든 국가기관과 공공기관 및 법령에 의해 행정권한을 위임 또는 위탁 받은 모든 기관이나 개인에 대해 청원을 할 수 있다.

나. 청원사항

청원사항으로는 "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 국가기관 등의 권한에 속하는 사항" 등이다.[33] 즉 국민이 공권력에 의해 피해를 입었거나 위법부당하게 공권력을 행사한 공직자 및 유사 공직자와 국가시설의 운영상 문제점에 대해 청원을 할 수 있다.

---

32) 「청원법」 제3조(청원대상기관) 이 법에 의하여 청원을 제출할 수 있는 기관은 다음 각 호와 같다.
1. 국가기관
2. 지방자치단체와 그 소속기관
3. 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인

33) 「청원법」 제4조(청원사항) 청원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.
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 국가기관 등의 권한에 속하는 사항

다. 청원방법

청원은 자연인이나 법인 모두 할 수 있으며, 청원인이 자신의 주소나 거소를 기재한 종이문서나 전자문서로 신청하고, 다수인이 공동으로 청원을 하는 경우에는 처리결과를 통지받을 3인 이하의 대표자를 선임하여 청원서에 표시해야 한다. 청원서에는 청원의 이유와 취지를 기재하고 필요시 참고자료도 첨부할 수 있다.[34]

라. 청원 심사 방법

청원을 수리한 기관은 성실하고 공정하게 청원을 심사·처리하여야 하며, 필요시 청원인과 관계 전문가로부터 진술을 들을 수 있고, 특별한 사유가 없는 한 청원을 접수한 때부터 90일 이내에 처리하고 청원인에게 그 결과를 통지하여야 한다. 다만, 90일 이내에 처리하지 못할 부득이한 사유가 있는 경우에는 60일 범위에서 한 차례 연장할 수 있으며, 연장 사유와 처리 예정 기한을 청원인에게 통보하여야 한다.[35]

마. 청원 불수리 사항

청원내용이 “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 하거나 국가기관 등을 중상모략하는 사항, 사인 간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 사항” 등은 불수리 하는 것으로 되어 있다.[36] 즉, 청원내용이 법령에 따라 진행 중인 사항이거나 타인에 대한 중상모략 그리고 청원 요지가 불분명한 사항들은

---

34) 「청원법」 제6조(청원방법) ① 청원은 청원인의 성명(법인인 경우에는 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)과 주소 또는 거소를 기재하고 서명한 문서(「전자정부법」에 의한 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.
② 다수인이 공동으로 청원을 하는 때에는 그 처리결과를 통지받을 3인 이하의 대표자를 선임하여 이를 청원서에 표시하여야 한다.
③ 청원서에는 청원의 이유와 취지를 밝히고, 필요한 때에는 참고자료를 첨부할 수 있다.

35) 「청원법」 제9조(청원의 심사) ① 청원을 수리한 기관은 성실하고 공정하게 청원을 심사·처리하여야 한다.
② 청원을 수리한 기관은 청원의 심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원인, 이해관계인 및 학식과 경험이 풍부한 사람으로부터 진술을 들을 수 있다. 이 경우 진술인(청원인은 제외한다)에게는 예산의 범위에서 여비와 수당을 지급할 수 있다.
③ 청원을 관장하는 기관이 청원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다.
④ 청원을 관장하는 기관은 부득이한 사유로 제3항의 처리기간 내에 청원을 처리하기 곤란하다고 인정하는 경우에는 60일의 범위 내에서 1회에 한하여 그 처리기간을 연장할 수 있다. 이 경우 그 사유와 처리예정기한을 지체 없이 청원인에게 통지하여야 한다.

36) 「청원법」 제5조(청원의 불수리) ① 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 이를 수리하지 아니한다.
1. 감사·수사·재판·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 때
2. 허위의 사실로 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상모략 하는 사항인 때
3. 사인 간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항인 때
4. 청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 때
② 청원서를 접수한 기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 청원을 수리하지 아니하는 때에는 그 사유를 명시하여 청원인에게 통지하여야 한다.

청원 대상이 되지 못한다는 것이다.

바. 이의 신청, 모해의 금지, 처벌 등

청원이 90일 이내에 처리되지 못하였거나 부득이한 사유로 기한이 연장되었지만 150일 이내에 처리되지 못한 경우, 청원을 관장하는 기관에 이의 신청을 할 수 있다.[37] 그리고 타인을 모해(謀害)할 목적으로 허위의 내용으로 하는 청원은 금지되고,[38] 청원하였다는 이유로 차별대우를 받거나 불이익을 받지 않는다.[39] 한편 타인을 모해하는 청원을 한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금 처벌을 받는다.[40]

2. 국회

가. 청원 관련 규정

국회는 청원에 대해 위에서 설명한 「청원법」과 함께 소관 법률인 「국회법」과 국회 내부규칙인 「국회청원심사규칙」을 적용한다. 그리고 진정에 대해서는 국회의 내부규정인 「진정처리에 관한 규정」과 「진정처리에 관한 시행내규」에 따르며, 청원과 진정의 실무 처리는 '국회민원지원센터'에서 담당하고 있다.

「국회법」은 제123조(청원서의 제출), 제123조의2(청원 업무의 전자화)부터 제126조(정부이송과 처리)까지 5개 조항에서 청원에 대해 규정하고 있고, 이를 구체화한 「국회청원심사규칙」은 14개의 조항으로 되어 있다.

나. 청원의 처리 과정

청원은 국회의 일반 의안인 법률안, 예산안 등의 처리 절차와 동일한 과정으로 처리된다. 청원의 처리 과정을 보면 아래 그림과 같다. 먼저 ① 국회민원지원센터에서 청원서를 접수하여→ ② 청원내용과 직접적으로 관련된 위원회(소관 상임위원회)와 간접적으로 관련된 위원회(관련 상임위원회)에 회부하며→ ③ 소관위원회에서 심사하여 청원의 채택·폐기를 결정하여 본회의 보고하면→ ④ 본회의에서 최종적으로 청원의 채택·폐기·보류를 의결하고→ ⑤ 그 결과를 청원자에게 통지하는 순으로 이루어진다. 그리고 본회의에서 최종의결한 청원의 내용이 정부와 관련된 경우에는 ⑥ 본회의 의결

37) 「청원법」 제9조의2(이의신청) 청원이 제9조에 따른 처리기간 이내에 처리되지 아니하는 경우 청원인은 청원을 관장하는 기관에 이의신청을 할 수 있다.
38) 「청원법」 제11조(모해의 금지) 누구든지 타인을 모해(謀害)할 목적으로 허위의 사실을 적시한 청원을 하여서는 아니된다.
39) 「청원법」 제12조(차별대우의 금지) 누구든지 청원을 하였다는 이유로 차별대우를 받거나 불이익을 강요당하지 아니한다.
40) 「청원법」 제13조(벌칙) 제11조의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

후, 그 청원 심사 결과를 정부로 이송하고→ ⑦ 정부는 이를 처리한 후, 청원자에게 통지 및 국회에 보고하는 순서로 처리된다.

〈그림 1〉 국회 청원 처리 절차

(https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/commuity/complaint/complaint0102.jsp)

국회는 청원을 처리하기 위하여 17개 상임위원회에 각각 청원심사소위원회를 설치하여 운영하고 있는데 이 청원심사소원회는 청원만 전담한다. 참고로 상임위원회의 중의 하나인 국회운영위원회의 소위원회 구성을 보면, 국회운영개선소위원회, 예산결산심사소위원회, 청원심사소위원회 등 3개의 소위원회가 있다.

한편 국회는 청원의 제출·접수·관리 등 청원에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위한 전자시스템을 운영하고 있다. 따라서 청원인은 이 전자시스템을 이용하여 청원서를 제출 및 접수하고, 이후에 진행되는 심사과정을 실시간으로 확인할 수 있다.

다. 청원의 종류

국회에 대한 청원은 두 가지 방법[41]이 있다. 하나는 의원의 소개를 받아 청원하

41) 「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.
② 청원은 청원자의 주소·성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명을 말한다. 이하 같다)을 적고 서명한 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.
③ 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 접수하지 아니한다.
1. 재판에 간섭하는 내용의 청원

는 '의원소개청원'이고 다른 하나는 '국회규칙으로 정하는 일정한 수의 국민동의를 받아 하는 청원' 즉 '국민동의청원'이다.

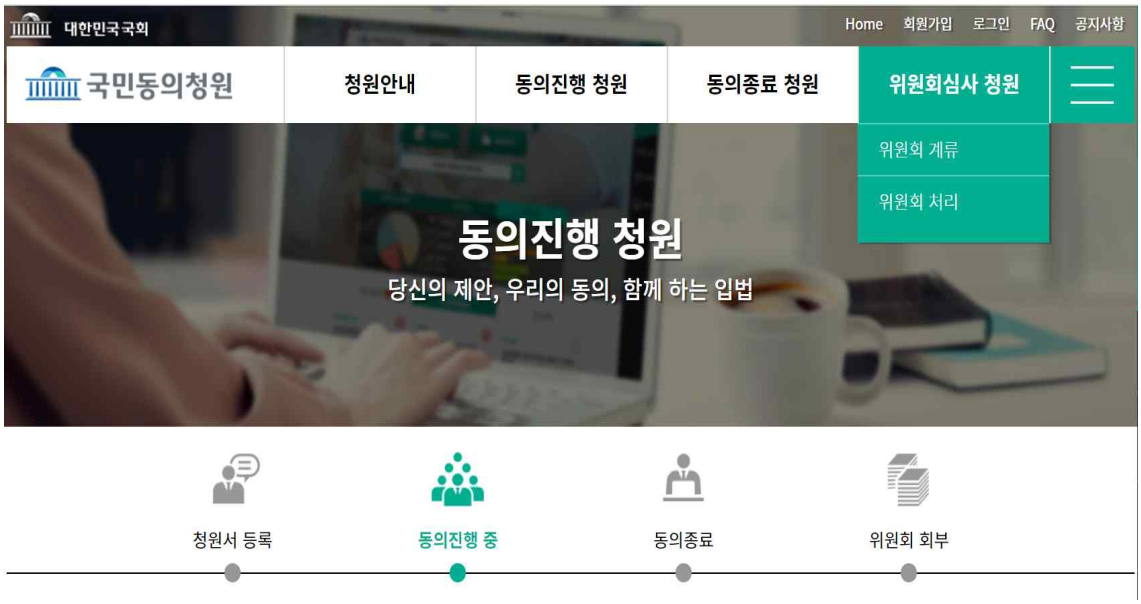
1)의원소개청원

의원소개청원은 전통적인 방식으로 청원인(법인 포함)이 본인이 작성한 청원서에 소개하는 의원의 서명이 날인된 소개의견서를 첨부하여 제출하는 방식이다. 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하고, 청원인이 다수인 경우에는 대표청원자를, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원을 각각 지정하여야 한다.

2)국민동의청원

국민동의청원은 의원의 소개가 필요 없는 대신, 일정 수 이상의 국민동의를 받아서 제출하는 청원이다. 이 제도는 2019년 4월 16일 「국회법」이 개정되면서 도입된 제도로, 3단계로 진행된다. 먼저 청원자가 청원서를 국민동의청원 시스템에 접속하여 등록하고 → ① 등록일부터 30일 이내에 청원자가 아닌 다른 국민 100명 이상의 찬성을 얻으면→ ② 그때부터 일반인에게 청원내용이 공개되고→ ③ 공개된 날부터 30일 이내에 다시 다른 국민 10만 명 이상의 동의를 받은 경우에, 비로소 국민동의청원으로 정식 접수된다. 정식 접수된 국민동의청원은 위에서 설명한 청원처리절차에 따라 처리된다.

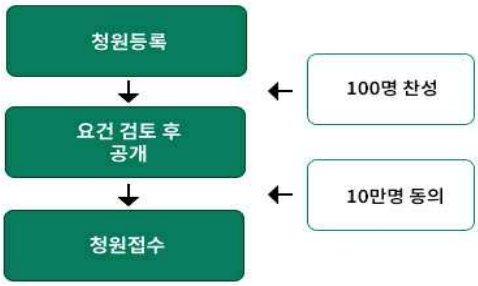
〈그림 2〉 국회 국민동의청원(https://petitions.assembly.go.kr/status/onGoing)



2. 국가기관을 모독하는 내용의 청원
3. 국가기밀에 관한 내용의 청원

④ 제1항에 따른 국민의 동의 방법·절차 및 청원 제출 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

〈그림 3〉 국회 국민동의청원 접수 절차



한편, 국민동의청원 처리현황을 살펴보면, 2020년 1월 1일부터 2020년 10월 31일까지 국민동의가 종료된 청원은 모두 140건이며, 이 중 10만 명 이상의 국민동의가 성립되어 위원회에 회부된 청원이 7건이다. 위원회에 회부된 청원의 진행 내용을 보면 위원회에 계류 중인 것이 5건이고, 위원회의 심사가 완료된 것이 2건이다. 위원회 심사가 완료된 것으로는 '텔레그램을 통한 미성년자 대상 성범죄 처벌 강화 및 신상공개에 관한 청원'과 '텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원'이다. 한편 2020. 10. 31. 기준, 국민동의가 진행 중인 것으로는 "공무원·교원 정치기본권 보장 관련 법률 개정에 관한 청원" 등 11건이 있다.

라. 청원 대상 및 불수리 대상

「국회법」에서는 청원 대상에 대해서는 규정하지 않고, 불수리 대상만 규정하고 있다. 청원 대상은 기본적으로 「청원법」 규정에 따르며, 불수리 대상[42]으로는 "① 재판에 간섭하는 내용의 청원 ② 국가기관을 모독하는 내용의 청원 ③ 국가기밀에 관한 내용의 청원" 등으로 되어 있다. 이는 「청원법」 상의 불수리 대상과 유사하고 이에 덧붙여 '국가기밀에 관한 내용의 청원'이 추가되어 있다.

마. 진정

국회에는 '청원' 외에 '진정'이라는 민원 제출 제도가 있다. 진정은 「국회법」에 따라 국회에 제출하는 청원 외의 모든 민원을 의미한다. 즉 청원은 국회의원의 소개나 국민 10만 명의 동의가 필요하지만, 진정은 이러한 요건을 충족시키지 않고 제출하는 민원이다. 청원과 진정의 또 하나의 차이점은 청원은 상임위원회의 심사와 본회의 의

42) 「국회법」 제123조(청원서의 제출) ③ 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 접수하지 아니한다.
1. 재판에 간섭하는 내용의 청원
2. 국가기관을 모독하는 내용의 청원
3. 국가기밀에 관한 내용의 청원

결 등을 거치지만, 진정은 이러한 절차를 거치지 않고 국회 내 소관 부서에서 처리한다는 점이다.

진정 관련 규정으로는 「진정처리에 관한 규정」과 「진정처리에 관한 시행 내규」가 있다. 진정으로 제기할 수 있는 민원은 '법률의 제정·개정 또는 폐지에 관한 건의, 국가정책에 대한 건의, 국회운영 및 국회행정에 관한 사항, 그밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항' 등으로 청원 대상보다 범위가 다소 좁다고 할 수 있다.

진정 처리 절차는 방문·우편·FAX·인터넷을 통해 진정을 국회민원지원센터에 접수하면 그 내용에 따라 소관부서로 회부하고, 소관부서의 장은 회부된 진정을 처리하고 그 결과를 진정인에게 통지하는 순서로 진행된다. 다만, 법령이나 제도의 개선에 관한 의견제시 등으로 진정인의 권리 또는 법률상 이익과 직접적인 관련이 없다고 인정되는 내용의 진정은 소관부서로 송부하여 입법활동 참고자료로 활용하게 된다.

〈그림 4〉 국회 진정 처리 절차
(https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/commuity/complaint/complaint0103.jsp)

3. 정부

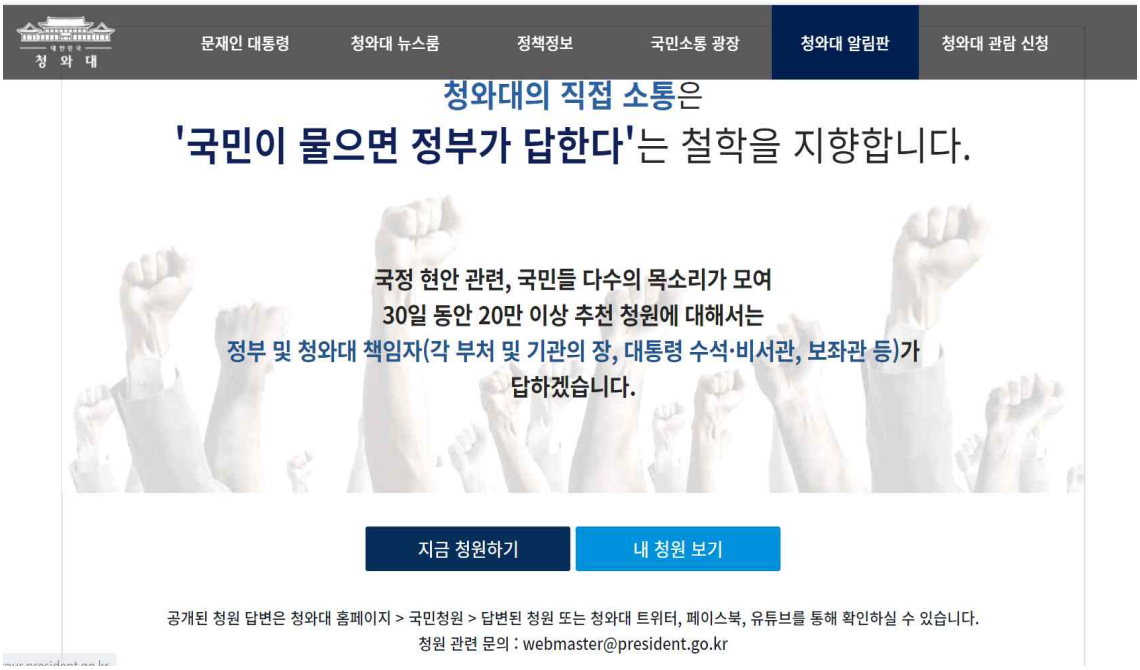
가. 청원 관련 규정

정부는 청원에 대해 「청원법」에 따라 처리하고 있고, 민원은 「민원 처리에 관한 법률」과 「부패방지및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라, 국민제안은「국민제안규정」에 따라 처리하고 있다.

나. 청와대 '국민청원'

청와대는 청원과 관련하여 국민청원제도를 운영하고 있다. 하지만 이 국민청원제도에 대해 국회와는 달리 명확한 법적 근거는 마련되어 있지 않다. 청와대 국민청원은 2017년 8월 17일에 처음 시작되었고, 운용절차는 국민청원이 제안된 후 30일 동안 20만 명 이상이 추천한 경우에 정부 및 청와대 책임자가, 즉 각 부처 및 기관의 장, 대통령 수석·비서관, 보좌관 등이 답변하는 식으로 운용된다.

〈그림 5〉 청와대 국민청원 홈페이지(https://www1.president.go.kr/petitions)



3년이 조금 경과한 2020년 10월 31일 기준으로 보면, 그동안 20만 명 이상이 추천한 청원 건수는 204건이며, 이 중 답변 완료된 것이 198건이고, 답변 대기가 6건이다. 국민청원 중 국민이 최다 추천한 청원은 "텔레그램 n번방 용의자 신상공개 및 포토라인 세워주세요" 이고, 271만5천626명이 추천한 것으로 되어 있다.

한편, 청원내용이 "① 동일한 내용으로 중복 게시된 청원 ② 욕설 및 비속어를 사용한 청원 ③ 폭력적, 선정적, 또는 특정 집단에 대한 혐오 표현 등 청소년에게 유해한 내용을 담은 청원 ④ 개인정보, 허위사실, 타인의 명예를 훼손하는 내용이 포함된 청원"등은 다른 국민에게 공개되지 않는다.

그리고 입법부나 사법부의 권한에 대한 청원이나 지방자치단체의 고유 업무에 대한 청원 등[43]은 답변할 수 없다고 되어 있고, 청원이 아닌 청와대 및 정부에 대한 민원·

43) ① 재판이 진행 중이거나, 입법부·사법부의 고유 권한과 관련한 내용으로 삼권분립의 정신을 훼손할 소지가

제안 및 공익신고·고발 등은 국민권익위원회의 국민신문고를 이용할 것을 안내하고 있다.

다. 국민권익위원회 '국민신문고'

국민권익위원회는 '국민신문고'[44]를 운영하고 있다. 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제11조제1항[45]에 따라 국무총리 소속으로 설치되었고, 동 위원회는 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리실 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 출범하였다. 따라서 이 위원회는 고충민원처리, 부패방지, 행정심판 기능을 통합한 기능을 수행하고 있다. 국민신문고는 행정부(청와대 포함)에 대한 민원이나 제안 그리고 공익신고나 예산낭비 신고 등을 접수· 처리하는 제도이다.

이 위원회는 특히 고충민원을 처리하고 있는데, 고충민원[46]은 "행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)"을 말한다.

한편 국민신문고 사이트를 살펴보면 크게 '민원', '국민제안', '국민생각함' 등으로 되어 있다. 민원은 분야를 나누어 '일반민원, 소극행정 신고센터, 갑질피해 신고센터, 민원소개, 예산낭비 신고, 예산절감 제안, 예산낭비 신고 소개' 등으로 되어 있다. 즉 주로 갑질피해나 예산관련 사항에 대한 민원과 제안 등을 다루고 있다.

그리고 민원사무의 처리에 대해서는 「민원 처리에 관한 법률」에 따르고 있고, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 법률[47]에 따르도록 되어 있다. 민원처리는 접수일로부터 7일에서 14일 이내에 처리되며, 특별한 사유가 있는 경우에는 처리기간을 연장할 수 있다.

'국민제안'은 정부가 현재 시행 또는 검토하고 있는 정책이나 제도 등에 대해 정책의

있는 청원 ② 지방자치단체 고유 업무에 해당하는 내용 등 중앙 정부의 역할과 책임 범위를 벗어난 경우 ③ 청원 주요 내용이 허위사실로 밝혀진 경우 ④ 인종, 국적, 종교, 나이, 지역, 장애, 성별 등 특성과 관련 있는 개인, 집단에 대한 차별 및 비하 등 위헌적 요소가 포함된 청원

44) 국민신문고 https://www.epeople.go.kr

45) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제11조(국민권익위원회의 설치) ① 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.

46) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
5. "고충민원"이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

47) 예를 들어, 특허법: 특허심판에 관한 사항, 행정심판법: 행정심판에 관한 사항, 국세심판법: 국세심판에 관한 사항, 감사원법: 감사원의 심사청구나 재심의 청구, 환경분쟁조정법: 환경 분쟁의 알선·조정 등에 관한 사항, 노동위원회법: 노동관계에 있어서 판정 및 조정업무에 관한 사항, 국가인권위원회법: 국가인권위원회의 인권 침해나 차별 등에 대한 진정에 관한 사항, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률: 국민권익위원회의 타기관 민원처리에 관한 조사·심의 등

수요자인 국민으로부터 개선방안이나 아이디어를 수렴하여, 정부의 행정서비스의 수준을 향상시켜 국민의 눈높이에 맞추려는 제도이다.

'국민생각함'은 국가 및 지방 기관에서 실시하는 정책이나 개선 사항에 대한 국민들의 생각을 '설문이나 투표, 대화' 방식으로 묻는 것이다. 예를 들면, 농촌진흥청에서 '단순가공농산물 안전관리, 여러분의 생각을 들려주세요'라는 설문을 게시하면, 이에 대해 국민들이 설문에 응하거나 투표 등을 통해 의견이나 생각을 개진할 수 있는 제도이다.

4. 대법원

대법원은 홈페이지[48]에 '대국민서비스' 항목이 있고 이의 세부 항목으로 '소통의 장'을 만들어 국민들이 민원을 제출할 수 있도록 하고 있다. 대법원은 별도로 청원을 다루고 있지는 않다. '소통의 장'은 6개 세부 항목으로 구성되어 있는데, '안내, 법원에 바란다, 부조리신고센터, 불합리한 법령신고센터, 예산낭비 신고센터, 홈페이지 개선의견' 등이다.

이 중 '법원에 바란다' 코너는 국민들이 사법정책 및 행정에 관해 민원, 건의, 제안 등을 할 수 있는 곳이며, '부조리신고센터'는 법관, 법원공무원, 도산절차관계인(관리위원, 관리인, 감사, 파산관재인, 조사위원, 법원사무관등이 아닌 회생위원)의 부조리와 개인회생·파산 브로커를 실명으로 신고할 수 있는 창구이다. 그리고 '불합리한 법령신고센터'는 국민들이 재판과정이나 법원을 이용하면서 애로사항으로 생각한 불합리한 법령에 대한 개선의견을 제시할 수 있는 창구이며, '예산낭비 신고센터'는 국민들이 법원(등기소 포함)업무와 관련하여 예산낭비 사례나 예산에 관한 제도개선사항 등을 제출할 수 있는 소통 창구이다.

5. 헌법재판소

헌법재판소는 홈페이지[49]에 '함께하는 헌법재판소' 항목이 있고, 이의 세부 항목으로 '자유게시판'과 '예산낭비신고' 창구 등을 운영하고 있다. 헌법재판소는 국회나 청와대의 경우처럼 국민들이 청원을 제기할 수 있는 전용 창구는 없는 것으로 보이고, '자유게시판'을 통해 일반적인 민원을 접수·답변하고 있는 것으로 보인다. 최근 접수된 민원을 보면 2020. 9. 19.자로 '헌법재판소 청사 안의 제초작업 소음으로 쉴 수가 없다'는 민원이 게시되어 있다.

---

48) 대법원 https://www.scourt.go.kr/portal/main.jsp
49) 헌법재판소 https://www.ccourt.go.kr/cckhome/kor/main/index.do

6. 중앙선거관리위원회

중앙선거관리위원회는 홈페이지[50]에 '국민참여소통' 항목이 있고 이의 세부 항목으로 '정치관계법 질의, 정치관계법 위반행위신고, 예산낭비신고, 사이버감사실, 인터넷 여론조사 선거보도 이의신청, 불공정 여론조사 신고, 홈페이지 개선의견, 자유의견' 등 8개 항목으로 구성되어 있다. 중앙선거관리위원회도 청원과 관련된 직접 창구는 없는 것으로 보인다. 동 위원회는 국민의 권리 침해와 직접적인 관련 사항이 많지 않고, 주로 선거 관련 사항이라 정치관계법과 관련한 신고를 받는 것이 주 항목으로 되어 있다. 국민들의 일반적인 민원 등은 주로 '자유의견'란을 통하여 접수하고 답변하고 있다.

7. 지방자치단체

지방자치단체 단계에서는 먼저 청원 관련 규정을 살펴보고, 이후 입법 청원과 유사한 주민의 조례의 제·개정 청구 관련 규정 그리고 서울특별시의회와 서울특별시, 경기도의회와 경기도의 청원 운용실태를 살펴본다.

가. 청원 관련 규정

지방자치단체의 청원 관련 규정은 「지방자치법」 제73조(청원서의 제출)부터 제76조(청원의 이송과 처리보고)까지 4개 조항을 두고, 지방의회에 청원을 할 수 있도록 하고 있다. 이를 구체화한 「지방자치법시행령」에서는 제58조(소개의견서의 첨부)부터 제60조(운영 규정)까지 3개 조항을 두고 있다. 한편, 지방의회에서도 청원 관련 규칙을 두고 있는데, 2020년 10월 31일 기준으로 17개 광역의회와 221개 기초의회에서 청원 심사 규칙을 제정·운용하고 있다.

나. 지방의회의 청원 처리 절차

1) 「지방자치법」 상의 청원 규정

「지방자치법」 상의 청원 관련 내용을 보면, 청원서를 제출하기 위해서는 청원서에 지방의회의원의 소개와 청원자의 성명과 주소 및 서명날인이 있어야 한다.[51] 청원 대상에 대해서는 규정되어 있지 않으며, 청원 불수리 대상만 규정하고 있다. 청원 대상은 기본적으로 「청원법」에 따르며, 청원 불수리 대상으로는 간략히 '재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 수리하지 아니한다'로 되어 있다.[52] 이 외의 청

50) 중앙선거관리위원회 https://www.nec.go.kr/portal/main.do

51) 「지방자치법」 제73조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.
② 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 적고 서명·날인하여야 한다.

원 불수리 대상은 「청원법」상의 불수리 대상이 적용된다.

2) 지방의회에서의 청원심사 절차

청원 심사과정[53]은 주민이 청원서를 지방의회에 접수하면→ 접수된 청원은 지방의회의 소관 위원회나 본회의에 회부되고→ 본회의가 요구할 경우 청원을 소개한 의원이 청원의 취지를 설명하며→ 본회의에서 청원의 채택·폐기 등을 최종 의결하고 그 결과를 청원인에게 통보하는 과정으로 처리된다. 한편, 본회의에서 의결된 청원내용이 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 적합하다고 판단된 경우에는 이를 지방자치단체의 장에게 이송하고, 지방자치단체의 장은 이를 처리한 후, 그 결과를 청원인에게 통지하고 지방의회에 보고하는 것으로 되어 있다.

전체적인 청원심사 과정은 국회의 경우와 비슷하다. 다만, 국회와 차이점은 국회는 청원의 방법으로 '의원소개청원'과 '국민동의청원' 두 가지를 운용하고 있고, 청원을 심사하기 위한 청원심사소위원회를 두고 있는 반면, 지방의회의 경우에는 '의원소개청원'만 운용하고 있고 청원심사소위원회를 별도로 두고 있지 않다는 것이다.

다. 주민청구에 의한 조례의 입법

지방자치단계에서는 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 직접 청구할 수 있다. 「지방자치법」 제15조[54]는 "19세 이상의 주민은 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있다"고 규정하고 있다. 연서를 받아야 하는 19세 이상의 주민의 수는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있는 데, 서울시의 경우에는 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」에서 19세 이상 주민 수의 100분 1로 규정[55]하고 있다.

---

52) 「지방자치법」 제74조(청원의 불수리) 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 수리하지 아니한다.

53) 「지방자치법」 제75조(청원의 심사·처리) ① 지방의회의 의장은 청원서를 접수하면 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다.
② 청원을 소개한 의원은 소관 위원회나 본회의가 요구하면 청원의 취지를 설명하여야 한다.
③ 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정하면 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원한 자에게 알려야 한다.

54) 「지방자치법」 제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 "19세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.
1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

55) 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」 제22조(조례 제정 및 개폐 청구 연서 주민의 수) 「지방자치법」 제15조에 따라 주민이 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있는 연서(連署) 주민의 수는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상으로 한다.

반면, 부산광역시의 경우는 19세 이상 주민 수의 85분 1로 규정[56]하고 있어 지방자치단체별로 차이가 있다.

주민의 자격은 해당 지방자치단체의 구역에 주민등록이 되어 있거나, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민과 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람이어야 한다.

주민이 청구한 조례안('주민청구조례안')의 심사 절차를 보면, ① 지방자치단체의 장은 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하고, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 하며, ② 지방자치단체의 장이 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 주민청구조례안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알리도록 되어 있다. 그리고 ④ 지방자치단체의 장은 청구된 주민청구조례안에 대하여 의견이 있으면 주민청구조례안을 지방의회에 부의할 때 그 의견을 첨부할 수 있으며, ⑤ 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있도록 되어 있다.

한편, 주민청구조례안의 내용으로 될 수 없는 사항[57]은 "1. 법령을 위반하는 사항 2. 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항 3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항"등이 있다.

이러한 주민조례청구 방식과 주민의 청원에 의해 조례의 제정·개정·폐지를 요청할 수 있는 입법[58]청원과는 다소 차이가 있다. 현행법상 입법청원은 지방의회의원의 소개가 필요하지만, 주민조례청구 방식은 의원의 소개가 필요 없고, 주민의 연서가 필요하다는 점이다. 향후 '주민동의청원'제도가 도입된다면 주민조례청구 방식은 주민동의청원에 의한 입법청원과 유사하다 할 것이다.

---

56) 「부산광역시 주민의 조례 제정·개폐 및 감사 청구에 관한 조례」 제2조(청구 주민수) ① 「지방자치법」 제15조제1항에 따라 부산광역시장에게 조례의 제정·개정 및 폐지를 청구하는 경우 연서하여야 하는 주민의 수는 19세 이상 주민 총수의 85분의 1로 한다.

57) 「지방자치법」 제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ② 다음 각 호의 사항은 제1항에 따른 청구대상에서 제외한다.
1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항

58) 여기서는 법률·조례·규칙 포함된 넓은 의미의 입법으로 사용한다.

라. 서울특별시의회

서울특별시의회(이하 “서울시의회”라 함)는 주민들의 청원과 민원을 처리하기 위하여 청원제도와 의회신문고 제도를 운용하고 있다. 먼저 청원제도를 살펴보기로 한다.

1) 청원제도

서울시의회는 청원을 수리하고 심사하기 위하여 「서울특별시의회 청원 운영규칙」을 제정·운용하고 있다. 동 규칙은 제1조(목적)부터 제14조(징계)까지 총 14개의 조항으로 구성되어 있다[59]. 제2조(청원서의 제출)를 보면, 시민이 청원을 신청하기 위해서는 서울시의회의원의 소개의견서를 첨부하도록 되어 있고, 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하고 필요한 참고자료를 붙일 수 있도록 하고 있다. 청원의 심사 기간은 의장이 소관 상임위원회에 회부한 날부터 특별한 사유가 없는 한 60일 내에 심사하도록 규정되어 있다.

〈표 1〉 「서울특별시의회 청원 운영규칙」

제2조(청원서의 제출) ① 청원서에는 별지 제1호서식에 따라 소개하는 서울특별시의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개의견서를 붙여야 한다. ② 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하며 필요한 참고자료를 붙일 수 있다. 제6조(청원의 심사·처리) 소관 상임위원회(이하 "위원회"라 한다)는 의장으로부터 심사하도록 회부된 청원에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 청원이 회부된 날부터 60일 이내에 심사결과를 의장에게 보고하여야 하며, 이 기간 내에 심사를 마치지 못하였을 경우에는 의장에게 중간보고를 하고 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

청원의 처리는 시민이 청원서를 제출하면→ 의회에서 접수하고→ 수리여부를 결정한 후→ 본회의에 보고하며→ 본회의에서 위원회로 회부하여 위원회에서 심사한 후 다시 본회의에 보고한다→ 이후 본회의에서 최종 심사 및 의결하고→ 그 처리 결과를 청원인에게 통지하는 절차로 진행된다. 한편 본회의 의결 결과, 청원내용이 집행기관인 서울시와 관련된 경우에는 청원을 서울시로 이송하며, 서울시는 그 청원을 처리하고 결과를 의회에 보고하며, 의회는 보고받은 결과를 청원인에게 통지하는 절차로 진행된다. 즉 청원은 의회에 제출되는 의안(조례·규칙안 등)의 처리 절차와 동일하게 진행된다.

59) 부록 「서울특별시의회 청원 운영규칙」 참조.

〈그림 6〉 서울특별시의회 청원 처리 절차
(https://www.smc.seoul.kr/main/index.do)

청원의 심사는 위원회에서 하고 있는데, 서울시의회의 위원회는 상임위원회, 특별위원회(예산결산특위, 여성특위, 기타특위), 정책위원회, 예산정책연구위원회가 있다. 이 중 청원을 심사하는 곳은 상임위원회로 운영위원회, 행정자치위원회 등 10개 위원회[60]가 있다. 참고로 국회는 청원을 심사하기 위한 청원심사소위원회가 상임위원회에 내에 구성되어 있는데, 서울시의회의 경우는 별도의 청원심사소위원회가 구성되어 있지 않고 상임위원회에서 청원을 심사하고 있다.

2020년 10월 31일 기준으로, 제10대에서 처리한 청원은 총 31건이며, 이 중 채택이 21건, 미처리가 10건으로 되어 있다.

2) 의회신문고

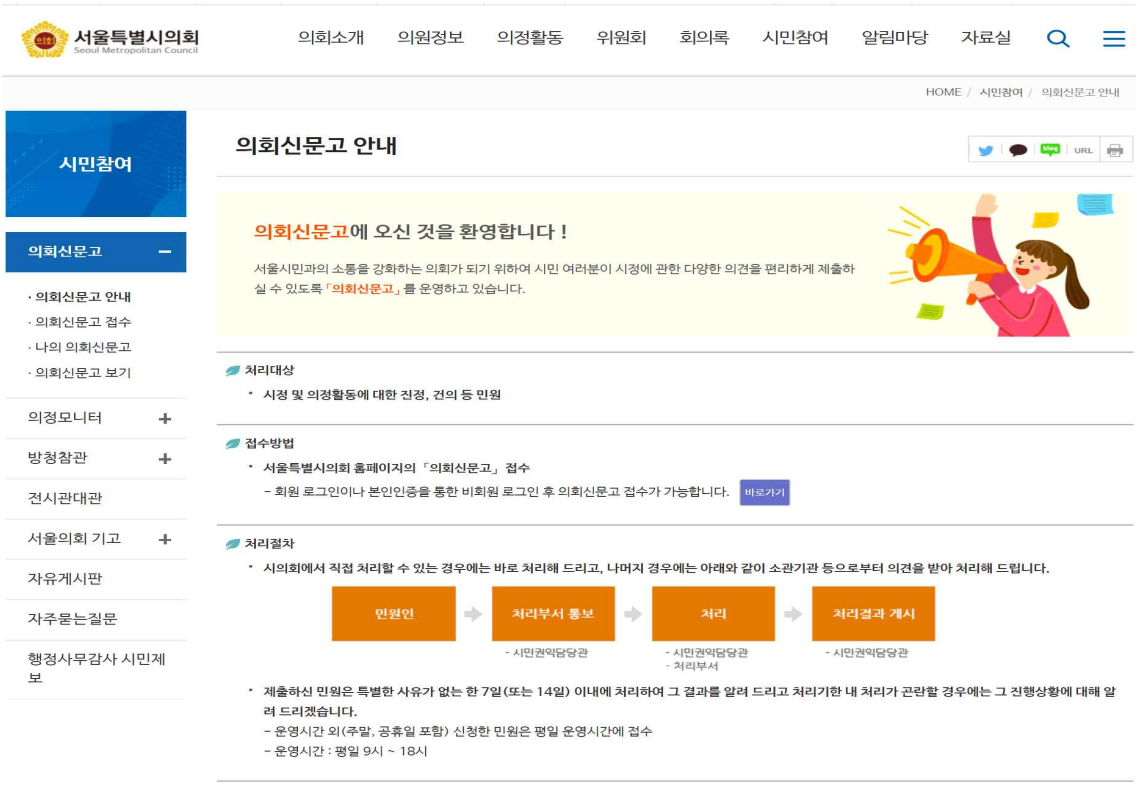
서울시의회는 주민의 민원을 처리하기 위하여 의회신문고 제도를 운용하고 있다. 동 제도를 살펴보면, 서울시의회 홈페이지에는 '시민참여' 항목이 있고, 그 밑에 세부사항으로 '의회신문고'가 있다. 의회신문고는 '시정 및 의정활동에 대한 진정, 건의 등 민원'을 제기하고 처리하는 것으로 되어 있다. 앞서 설명한 것처럼 민원은 의원의 소개가 없는 것으로, 그 내용으로는 침해당한 권리 또는 공직자의 위법 부당한 행위에 대해 신고하거나, 일상생활에서 느끼는 불편사항의 해결을 요청하는 것으로 되어 있다.

민원은 다른 사람에게 공개 또는 비공개를 선택할 수 있도록 되어 있는데, 청원은 모두 공개되고 있어, 이점이 청원과 또 하나의 다른 점이라 할 수 있다. 한편, 민원

60) 운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회

내용 중에 개인정보가 포함되어 있거나 재판, 수사, 감사 등에 관한 사항이나 타인을 비방하거나 중상모략하는 내용 등[61]은 민원으로 접수되지 않는다.

〈그림 7〉 서울시의회 의회신문고(https://www.smc.seoul.kr/main/index.do)



마. 서울특별시(집행기관)

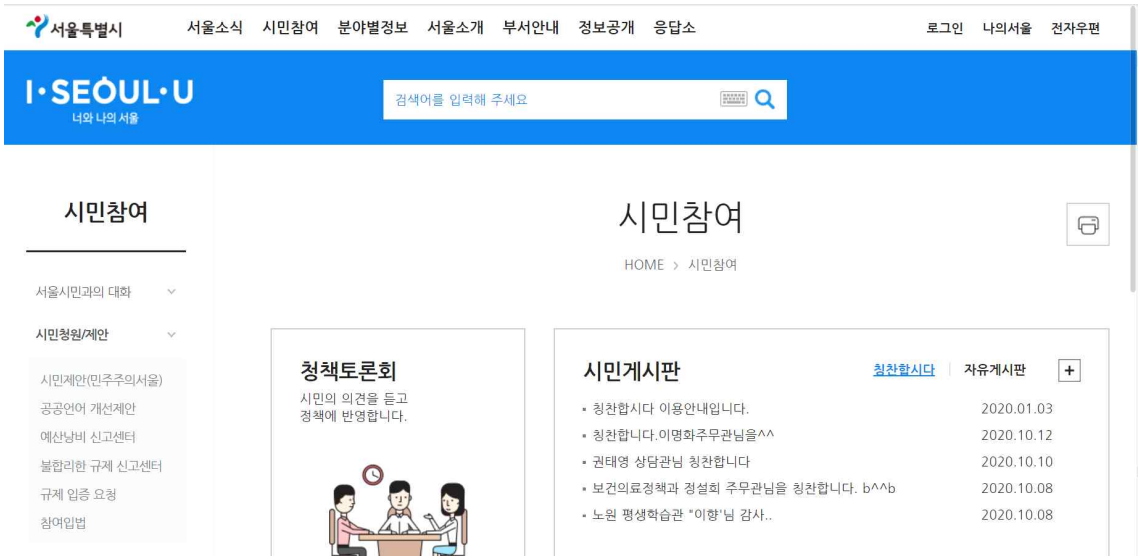
서울특별시(이하 "서울시"라 함)는 청원과 관련된 규정이 마련되어 있지 않다. 하지만 청원과 민원 등과 관련하여 서울시 홈페이지에 '시민참여'와 '응답소'라는 청원과 민원을 처리하기 위한 제도를 운용하고 있고, 2013년도에는 온라인 주민동의청원제도인 '서울천만인소'를 개설하여 운용한 적이 있다. 이들을 차례로 살펴보기로 한다.

1) 시민참여

'시민참여'제도의 하부 내용으로 '서울시민과의 대화'와 '시민청원/제안'이 있다. 이 중 '시민청원/제안'은 다시 '시민제안(민주주의서울), 공공언어 개선제안, 예산낭비 신고센터, 불합리한 규제 신고센터, 규제 입증 요청, 참여입법' 등 6개의 세부 사항으로 되어 있다.

61) 의회신문고에 게재된 민원 중 미수리 대상: 재판, 수사, 감사 등에 관한 사항, 타인을 비방하거나 중상모략으로 명예를 손상시키는 내용, 음란물의 게재 등 공공질서와 미풍양속에 위반되는 내용, 범죄적 행위와 관련되는 내용, 타인의 저작권이나 기타 권리를 침해하는 내용, 홍보, 선전, 광고 등 사업적인 내용, 사인 간의 권리관계 또는 사생활에 관한 내용, 유언비어, 기타 선동적인 내용, 유사·동일한 내용의 반복적인 게시

〈그림 8〉 서울시 시민참여 사이트(https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp)



이 중 '시민제안(민주주의서울)'과 '규제 입증 요청', '참여입법'에 대해 살펴보기로 하자. 먼저 '시민제안'은 시민들이 스스로 일상의 문제를 제안하고 서울시와 함께 토론해서 정책을 만들어 가는 플랫폼이다. 즉 시민들이 정책을 제안하고 일정 수 이상의 시민이 공감하거나 동의하면 이 제안을 관련 부서에서 논의하고 실현성을 검토한다. 실현 가능하다고 판단된 제안은 보고서를 작성하여 시민들에게 공표되고, 이후 정책으로 입안되기도 한다.

'규제입증요청'은 기존 자치법규(조례·규칙·훈령)의 규제를 유지해야 할 필요성을 소관부서에서 입증하지 못하는 경우, 해당 규제를 폐지·완화해 나가는 제도이다. 즉 시민들이 개선이 필요하다고 생각하는 자치법규 규제에 대해 규제 입증을 요청하면 서울시의 소관부서는 이에 답변하는 방식으로 운용된다.

'참여입법'은 시민들이 생활하면서 불편하고 불합리한 법령에 대한 개선내용을 제안하고 이를 서울시가 답변하는 플랫폼이다. 조례와 규칙에 대해서는 서울시에서 답변하고 법률과 관련된 내용은 국회로 의견을 전달하는 것으로 되어 있다. 법령(조례·규칙·훈령·예규 등)에 대해 제안한다는 점에서 입법청원과 유사하다고 하겠다.

2) 응답소

민원이나 청원을 제기하는 또 다른 경로로는 '응답소'가 있다. 응답소는 서울시의 모든 민원을 통합, 관리하는 온라인 시스템이다. 인터넷, 모바일, SNS, 전화로 신청한 모든 민원을 업무 분야와 관계없이 접수하여 신속하게 처리한 후 결과를 알려드리는 플랫폼이다.

2017년부터 2019년까지 응답소에 접수된 민원 현황을 보면 2017년도 139만

3천993건, 2018년도 186만 3천979건, 2019년도 230만 8천191건으로 매년 그 수가 증가하고 있다.

3) 서울천만인소

서울시는 2013년 10월에 온라인 주민청원제도인 '서울천만인소'를 개설하여 운용한 적이 있다. 동 제도는 청원이 온라인상에 게시되고 30일간 천 명 이상의 지지를 받은 경우, 정식 청원으로 접수되며, 이후 관련 부서에서 청원을 검토하고 답변하는 것으로 되어 있었다. 한편 동 제도에 대한 법적인 근거는 없었던 것으로 보인다.

청원 불수리 내용[62]으로는 '국가안전을 저해하거나 보안 관련 법규에 위배되는 내용을 포함한 게시물과 정치적 목적이 있는 게시물' 등으로 되어 있으며, 대체로 「청원법」과 「지방자치법」상의 청원 불수리 대상과 유사하다. 과거 청원 처리 결과를 보면, 2013년 10월 13일부터 2018년 9월 4일까지 완료된 청원이 44건, 부결된 청원이 1천624건으로 매년 9건 정도의 청원이 채택되고 처리되었다.[63]

동 제도는 현재는 폐지되었고, '시민제안(민주주의서울)'제도로 대체 운용되고 있다. 이와 같이 '서울천만인소'가 시행되다가 중단된 것은 운용상의 어려움이 있었던 것으로 생각되지만, 이와 함께 법적인 근거 없이 시행되었으므로 운용을 중단하는 데도 큰 부담을 갖지 않았던 것으로 보인다.

바. 경기도의회

경기도의회는 청원과 진정민원 제도를 운용하고 있으므로, 차례로 살펴보기로 한다.

1) 청원제도

청원 관련 규정으로 「경기도의회 청원심사규칙」을 운영하고 있다. 동 규칙에서는 도의원의 소개를 얻어 청원서를 제출할 수 있는 의원소개청원 제도를 규정하고 있다.[64] 청원 불수리 내용으로는 "1. 「지방자치법」 제74조 또는 「청원법」 제5조제1항에 해당되는 사항 2. 국가기관이나 지방자치단체 등을 모독하는 사항 3. 동일한

62) 서울천만인소의 청원 대상 기준: "1. 국가안전을 저해하거나 보안 관련 법규에 위배되는 내용을 포함한 게시물. 2. 정치적 목적이 있는 게시물. 3. 특정 기관·단체 및 행정기관을 근거 없이 비난하는 게시물. 4. 특정인을 비방하거나 명예훼손의 우려가 있는 게시물. 5. 영리목적의 상업성 광고 및 저작권을 침해할 수 있는 게시물. 6. 욕설·음란물 등 불건전한 게시물. 7. 실명을 원칙으로 하는 경우에 실명을 사용하지 아니하거나 실명이 아닌 것으로 판명된 게시물. 8. 같은 사람 또는 같은 사람이라고 인정되는 자가 같거나 유사한 내용을 반복적으로 올리는 게시물. 9. 그밖에 공익을 저해하거나 게시판 운영 취지에 맞지 아니하는 게시물."

63) 가상준·유성진·박진수·이한수, "청원권 확대를 위한 방안 연구", 「2018년도 국회사무처 연구용역보고서」, 2018, 50면.

64) 「경기도의회 청원심사규칙」 제2조(청원서의 제출) ① 의회에 청원을 하고자 하는 사람은 도의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다.
② 청원서에는 청원인의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명)과 주소를 기재하고 서명날인하며, 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하고 필요한 참고자료를 첨부할 수 있다.
③ 청원서에는 "별지 제1호 서식"에 따라 소개하는 의원의 소개의견서를 첨부하여야 한다.

내용의 청원서를 2회 이상 제출한 경우 나중에 제출된 것 4. 지방자치단체(경기도청·경기도교육청·경기도의회)의 소관에 속하지 아니하는 내용” 등으로 되어 있다.[65]

이 불수리 대상을 규정하는 방식에서 서울시의회의 청원 운영규칙과 차이점은 서울시의회의 청원 운영규칙은 청원 불수리 대상을 구체적으로 명시(감사·수사·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 경우 등)했지만, 경기도의 경우는 모법(「지방자치법」 제74조 또는 「청원법」 제5조제1항에 해당되는 사항)을 인용하여 규정하고 있다는 점이다. 한편 청원 처리 절차는 위에서 살펴본 서울시의회와 거의 같다고 할 수 있다.

2) 도민참여

청원 외의 일반적인 민원을 제기하는 통로로는 경기도의회 홈페이지에 ‘도민참여’란이 있다. 이 ‘도민참여’ 항목의 세부사항으로 ‘진정민원(도의회에 바란다)’이 있다. 진정민원의 제출 시에는 도의원의 소개가 필요 없다. 진정민원은 대부분이 비공개로 되어 있어 진정민원인 외에는 내용을 보기 어렵게 되어 있다. 한편, 주민들과의 의견소통 통로로 ‘자유게시판’이란 항목이 있는데, 이곳은 주민들이 생각과 의견을 자유롭게 개진하는 곳이다. 다만, 민원성 내용은 ‘진정민원’란에 접수해야 답변을 들을 수 있다.

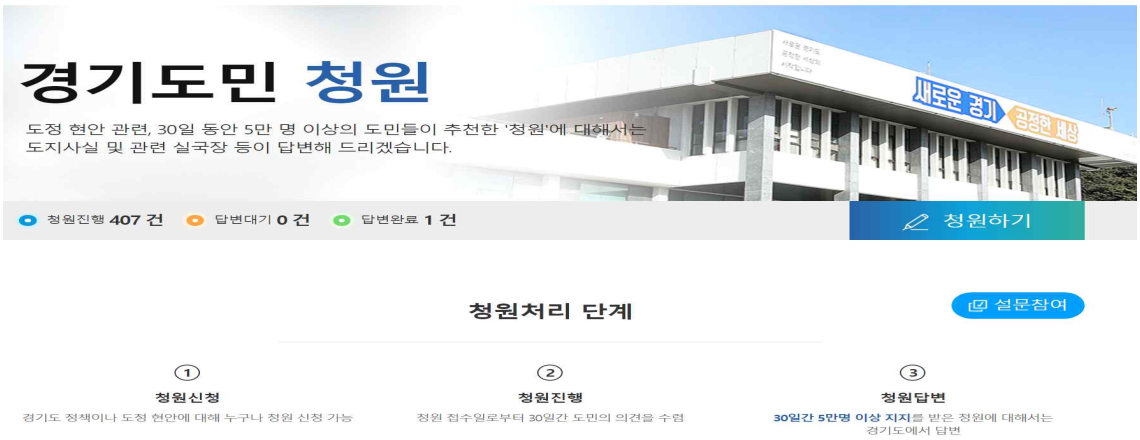
사. 경기도

경기도청은 청원과 관련하여 ‘경기도민 청원’ 제도를 2019년 1월부터 운영하고 있다(아래 그림 참조). 동 제도는 “도정 현안 관련, 30일 동안 5만 명 이상의 도민들이 추천한 ′청원′에 대해서는 도지사실 및 관련 실국장 등이 답변해 드리겠습니다.”라고 되어 있다. 하지만 동 제도에 대한 법적 근거는 마련되어 있지는 않다.

청원 처리 현황을 보면, 2020년 10월 15일 기준, 청원 진행 건수는 407건이며, 이 중 답변 완료된 건수는 1건으로 되어 있고, 완료된 청원은 “경기도 성평등 조례/성인지 예산제 조례에 대한 재의요구(8/5 이전) 관련 긴급 청원”으로 참여 인원이 5만 2천28명으로 되어 있다.

65) 「경기도의회 청원심사규칙」 제4조(청원의 불수리) 의장은 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 수리하지 아니한다. 이 경우 그 사유를 명시하되, 소개의원과 청원인에게 통지하여야 한다.
1. 「지방자치법」 제74조 또는 「청원법」 제5조제1항에 해당되는 사항
2. 국가기관이나 지방자치단체 등을 모독하는 사항
3. 동일한 내용의 청원서를 2회 이상 제출한 경우 나중에 제출된 것
4. 지방자치단체(경기도청·경기도교육청·경기도의회)의 소관에 속하지 아니하는 내용

〈그림 9〉 경기도청 청원 사이트(https://petitions.gg.go.kr/list/?bs=3)



8. 소결

이상으로 청원과 민원 등에 대해 국내기관의 관련 규정 및 운용실태를 살펴보았고, 이를 아래 표에 요약하였다. 표에서 보듯이 청원제도를 운용하고 있는 곳은 의회(국회와 지방의회)와 청와대 및 경기도이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 국회는 청원과 민원(진정)제도를 운용하고 있으며, 청원을 '의원소개청원'과 '국민동의청원' 두 개의 방식으로 운용하고 있다. 청와대는 '국민동의청원'과 민원제도를 운용하고 있고, 범정부의 민원을 소관하는 국민권익위원회는 민원제도만 운용하고 있으며, 대법원과 헌법재판소, 중앙선거관리위원회도 민원제도만 운용하고 있다.

서울시의회는 의원소개청원과 민원제도를, 서울시는 민원제도만 운용하고 있고, 경기도의회는 의원소개청원과 민원제도를, 그리고 경기도는 '경기도민 청원'과 민원제도를 운용하고 있다.

〈표 2〉 국가기관의 청원 및 민원 제도 운용 현황(2020. 10. 31.기준)

기관	청원		민원(진정포함)
	의원소개청원	국민동의청원	
국회	0	0	0
청와대		0	0
국민권익위원회			0
대법원			0
헌법재판소			0
중앙선거관리위원회			0
서울시의회	0		0
서울시			0
경기도의회	0		0
경기도		0	0

전자청원인 국회의 국민동의청원과 청와대의 국민청원, 서울시가 최근까지 운용했었던 서울천만인소, 그리고 경기도의 경기도민 청원제도만 살펴보자. 국회는 국민동의청원에 대한 법적인 근거가 있지만, 청와대나 서울시 그리고 경기도의 경우에는 별도의 법적 근거가 마련되어 있지는 않다. 이는 헌법이나 「청원법」에서 청원을 신청하기 위해서는 단지 '문서(「전자정부법」에 의한 전자문서를 포함한다)로 청원할 수 있다,' 고만 되어 있어 이를 위법하다고 단정하기는 쉽지 않다. 하지만, 국민동의청원의 요건으로 청원인을 제외한 일정 수 이상의 다른 국민의 동의를 받도록 되어 있으므로, 이러한 제한 요건에 대해 근거 규정을 두는 것이 법치주의 측면에서 바람직하다 하겠다. 또한, 국민동의청원에 대한 법적인 근거를 두면, 동 제도가 운용되다가 중단 또는 폐지되는 문제가 발생하지 않고 지속적으로 운용될 수 있으며, 또한 동 제도의 운용기관도 보다 적극적이고 책임감을 갖고 운용할 것으로 기대된다.

한편 국민동의청원은 의원소개청원과 비교할 때 이러한 장점이 있다 할 것이다. 의원소개청원은 청원을 제출하기 위해서는 의원의 소개가 필요한 데, 의원과 인적 관계가 없는 경우에는 의원의 소개를 받는 것이 쉽지 않다. 또한, 청원의 내용이 의원이 소속된 정당의 정책이나 의원 개인의 정치관이나 인생관 등과 충돌할 경우에는 의원의 소개를 받는 것은 더욱 어렵다고 할 수 있다. 반면, 국민동의청원의 경우에는 국민 상호 간의 정보 공개와 소통이 실시간으로 이루어질 수 있고, 의견 교환이 비교적 용이하여 상식 수준에서 공감만 하면 다른 국민으로부터 동의받기가 상대적으로 덜 어렵다 할 것이다. 한편, 국민청원으로 공개된 내용과 공개된 청원에 대한 국민동의 수는 입법과 국가정책, 사회적 이슈에 대한 국민들의 생각과 의견을 나타내는 것이므로 이를 국가 운영에 활용할 수 있을 것이다.

다만, 유의할 사항으로는 국민동의청원은 청원의 내용이나 동의 숫자 등을 통해 국민의 관심을 파악하는 것에는 유용하지만, 이러한 수치들이 컴퓨터나 인터넷 등 IT 기술에 익숙한 사람이나 집단의 의견이 더 많이 반영되고 청원이 편향될 가능성도 있다는 것을 고려해야 한다.

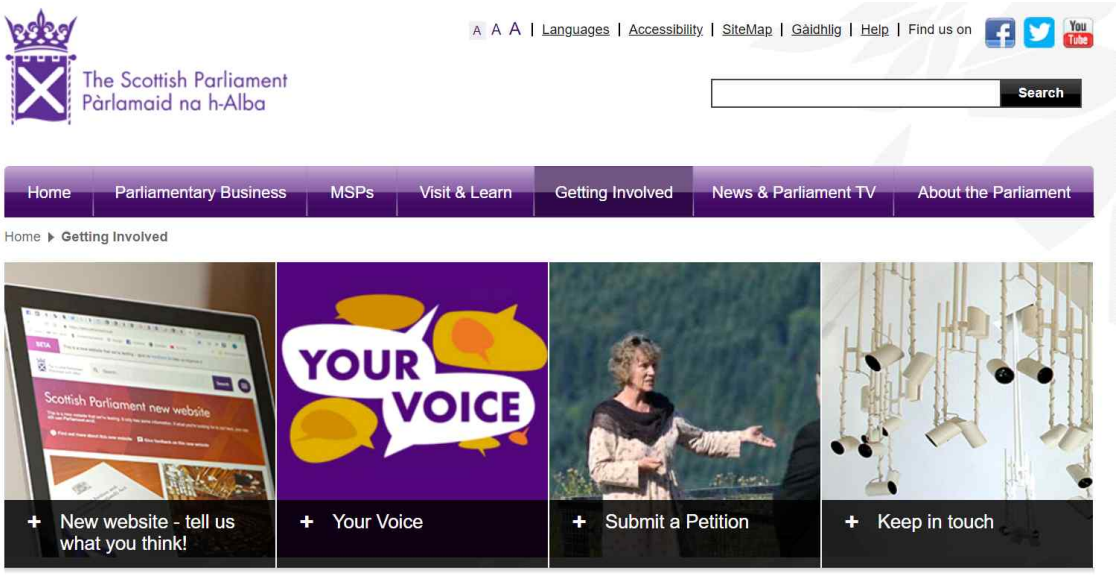
이러한 장단점이 있는 국민동의청원 제도를 서울시의회에서 도입하려면 법적 근거를 마련할 필요가 있고, 법적 근거는 법체계상 「지방자치법」과 「지방자치법시행령」 및 「서울특별시 청원 운영규칙」을 함께 개정하여야 할 것으로 보인다. 그런데 본 연구의 목적상, 결론 부분에서「서울특별시 청원 운영규칙」의 개정안만 제시하기로 한다.

Ⅴ. 외국의 사례

외국의 사례로는 전자청원(e-Petition)제도를 처음 도입한 스코틀랜드를 비롯하여 영국, 독일, 미국, 일본 등을 살펴보기로 한다. 유럽의 여러 나라는 민주주의 발전을 위해 시민들의 정치참여 제고를 위한 방안들을 고민하였고, 그 방안 중의 하나가 IT기술을 활용한 전자청원제도이다.

1. 스코틀랜드

〈그림 10〉 스코틀랜드 의회 전자청원 사이트(https://www.parliament.scot/getting-involved.aspx)



가. 청원 관련 규정

스코틀랜드 의회는 시민참여를 극대화하기 위해 2000년도에 전자 청원(online petition) 시스템을 도입하였고, 이것은 공적인 분야에서 세계 최초였다. 이후, 독일, 호주 퀸즈랜드의회, 영국 등으로 이어졌다. 청원에 대해서는 「의회의사규칙」과 청원위원회의 「청원규칙」에서 규정하고 있다.[66]

나. 청원 요건 및 처리 절차

스코틀랜드 국민은 누구나 청원을 제출할 수 있고, 청원자의 연령 제한도 없으며, 동의 최소 인원에 대한 제한도 없다. 청원 수리 대상은 스코틀랜드 의회의 권한 내의 사항과 국가정책 및 국가규정에 관한 사항이어야 하며, 지역 문제나 개인 문제 또는 다른 국가기관의 권한에 대한 관여 등은 청원 대상이 되지 않는다.

66) 정재환, "유럽의 e-청원제도와 시사점", 「NARS 현안분석」, vol.32, 국회입법조사처, 2018. 12.

청원을 제기하거나 청원에 동의하기 위해서는 전자청원 사이트에 본인의 계정이 필요하다. 계정을 만들기 위해서는 이름과 자택 주소, 전자우편 주소 등을 기입하면 된다. 접수된 청원은 6주간 공개되며 그동안 동의자를 모집할 수 있고 청원내용에 대해 토론할 수도 있다. 공개되는 모든 청원은 위원회의 검토 대상이 되기 때문에 동의자의 수는 중요하지 않고, 동의자의 수에 따라 심사 절차가 달라지지도 않는다.

청원 공개 기간이 종료되면, 청원위원회는 심사 일정을 잡아 청원자에게 청원이 언제 토론에 부쳐지는지, 대표 청원자를 증인으로 초청할 계획이 있는지 등을 통보하여 준다. 청원에 대한 심사가 종료되면 위원회는 청원 해결을 위한 조치를 검토하게 된다. 조치내용으로는 스코틀랜드 정부나 다른 기관에 자료를 요청하거나 그들의 구두 진술 듣기, 해당 청원을 관련 상임위원회로 이관하기와 정부에게 어떤 조치를 취할 것을 권고하기 등이다.[67]

다. 청원위원회

청원을 심사하기 위하여 별도의 청원위원회(the Public Petitions Committee)를 운용하고 있다. 청원위원회는 회기 중 2주 간격으로 회의가 소집된다. 위원은 7명으로 구성되며, 정치 성향에 따라 골고루 안배된다. 청원위원회가 필요하다고 판단할 경우, 청원자를 출석시켜 구두로 진술을 들을 수 있고, 특정 이슈와 이해관계가 있는 기관 등에 서면 진술을 요구할 수도 있다. 청원위원회는 접수된 안건을 검토하여 수용 여부를 판단하고, 수용된 각 안건과 관련해 어떤 조치를 취할 것인지를 결정한다. 청원위원회가 더 이상의 처리 절차가 불필요하다고 합의할 경우, 해당 청원은 종결된다.[68]

2. 영국

가. 청원 관련 규정

영국 의회는 청원인이 작성한 청원서를 의원이 의회에 소개하는 전통적인 방식인 의원소개청원[69]과 온라인을 통해 청원을 제기할 수 있는 전자청원(e-Petition)제도를 운영하고 있다.[70] 전자청원의 경우에는 2006년 총리실에서 청원 포털사이트 'NO.10'을 처음 개설하였고, 이후 2010년 총선 이후 하원의장 소관으로 개편하였으며, 2015년 7월에는 전자청원 운용 주체를 의회 단독에서 정부와 의회(UK Government and Parliament)가 공동운용하는 것으로 개편하여 현재까지 시행되

67) 국회도서관 입법지식서비스, 「스코틀랜드 의회의 전자청원제도」, 국회도서관, 2017, 3-4면.
68) 국회도서관 입법지식서비스, 위의 글, 3-4면.
69) 전통적인 방식의 청원은 공적 청원 또는 서면 청원이라고 하며, 영국의 독특한 입법체계에 해당되는 사법안 제안을 위한 청원제도도 있다(박세용, "시민과의 소통을 위한 영국 의회의 전자청원: 주재관 리포트", 「국회보」, 619호, 2018. 6. 42-44면).
70) 박세용, 위의 글, 42-44면.

고 있다.[71] 공동운용 시스템으로 변경한 이유는 일반 국민이 청원 사항과 관련하여 의회의 조치가 필요한 것인지 정부의 조치가 필요한 것인지 판단하기가 쉽지 않기 때문에 굳이 제출 시점에서 이를 구분할 실익이 적고, 입법청원이든 행정청원이든 모두 주권자인 국민의 정당한 요구가 반영되어 있는 한, 중요하게 다루어져야 한다는 관점에서 공동으로 운용하고 있다.[72]

〈그림 11〉 영국 정부-의회 전자청원 사이트(https://petition.parliament.uk/)

청원의 접수·심사 등에 대해서는 「하원의사규칙」에서 정하고 있다. 동 규칙에서는 청원의 종류로 서면청원과 전자청원사이트를 통한 전자 청원을 규정하고 있다. 청원심사를 위한 청원위원회를 특별위원회로 설치할 것과 청원위원회는 11인의 하원의원으로 구성되며, 정당의 의석비율에 따라 구성하도록 되어 있다. 또한 청원위원회는 증인 출석 및 자료제출권이 있으며, 소위원회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 청원위원회는 1874년에 폐지되었다가, 전자청원제도를 관리·감독하고 대정부 교섭 역할을 수행하기 위해 2015년 재설치 되었다.[73]

〈표 3〉 영국 「하원의사규칙」 청원 관련 조문

-(제145A조 제1항) 청원위원회는 하원에 제출된 서면청원과 전자청원 사이트를 통해 접수된 전자청원의 심의를 위하여 설치된 특별위원회임
-(제145A조 제2항) 청원위원회는 총 11인의 하원의원으로 구성되며 정당의 의석 비율에 따라 구성됨
-(제145A조 제3항) 청원위원회는 증인 출석 및 자료제출을 요구할 권한이 있음
-(제145A조 제4항) 청원위원회는 소위원회를 구성할 수 있음.

71) 정재환, "유럽의 e-청원제도와 시사점", 「NARS 현안분석」, vol.32, 국회입법조사처, 2018. 12.
72) 이준화, 앞의 글.
73) 박세용, 앞의 글, 42-44면.

나. 청원 대상 및 요건

청원은 영국 시민 또는 거주민이면 누구든지 신청할 수 있다. 다만, 청원내용이 다음과 같은 경우에는 불수리된다. 즉 “같은 내용의 청원이 이미 진행 중인 경우, 내용이 불명확하거나 스코틀랜드나 웨일즈 정부 등의 소관 사항인 경우, 명예 훼손·비방·허위 내용과 연방사법부 소관 사무인 경우, 법원의 명령이나 결정 관련 사항, 국가기밀 또는 상업적으로 민감한 사항이 포함된 경우”에는 불수리 된다. 한편, 청원이 등록되었으나 비공개되는 경우도 있는데, “명예훼손 비방, 다른 법령 등에 의하여 불법인 사항, 법원 명령 또는 가처분 사항, 장난, 일반적인 사리 이치에 맞지 않는 청원” 등은 공개되지 않는다.[74]

다. 청원 제출 및 처리 절차

청원을 제출하기 위해서는 전자청원시스템에 접속하면 되고, 인증은 간단히 이메일 주소와 우편번호를 입력하면 청원 작성이 가능하다. 즉 특별한 인증 절차가 없다. 청원이 제출되면, 청원위원회는 청원인에게 동의자 5인을 모으는 방법을 안내해 준다. 청원인이 5인의 동의자를 모으면, 청원위원회는 검토에 들어간다. 제출된 청원은 청원위원회의 검토 후 일반에게 공개한다. 청원은 6개월 동안 공개되고, 공개된 모든 청원에 대해 청원위원회는 검토한다. 6개월 동안 1만 명 이상 동의 시 정부가 공식 답변해야 한다. 그리고 6개월 동안 10만 명 이상이 동의한 경우, 하원 청원위원회는 심의 안건으로 상정하여 심의하며, 10만 명에 이르지 않았더라도 의회는 심의할 수 있다.[75]

라. 청원위원회

청원위원회는 하원을 대표해 하원에 접수되는 서면청원과 전자청원 모두를 심의하여 처리한다. 청원위원회의 기능과 역할은 ① 청원과 관련한 서면·구두 정보를 요구 또는 수집하고, ② 정부 또는 공공기관으로 하여금 적절한 조치를 취하도록 권고할 수 있으며, 또한 ③ 타 위원회로 하여금 관련된 사안을 검토하도록 요청할 수 있고 ④ 필요한 경우에는 청원 사항을 하원에서 토론하도록 부의할 수 있다.[76]

마. 전자청원 운용 결과

의회가 전자청원 제도를 도입한 2011~2012년에는 3만 6천여 건의 청원이 작성되었고, 그중 1만 5천600여 건이 접수되었으며, 총 640만여 명이 서명하는 등 국가적으로 주목을 받았다. 2017년 6월 총선 이후 2018년 5월 중순까지 약 1년 동

74) “국회사무총장 및 국회혁신자문위원위 영국·독일 의회 운영사례 조사 방문 결과보고서”, 2019. 5, 국회사무처.
75) 박세용, 앞의 글, 42-44면.
76) 박세용, 앞의 글, 42-44면.

안에도 7천여 건의 청원이 접수되어 123건의 청원에 대해 정부가 공식적인 답변을 하고 19건의 청원이 하원에서 토론되는 등 의회와 시민 간의 소통을 위한 매개로 작동하고 있다.[77]

전자청원 제도가 도입된 이래 많은 서명을 받은 청원은 브렉시트 재투표를 위한 입법을 요구하는 청원(415만 260건), 트럼프 대통령의 영국 국빈방문을 막아달라는 청원(186만 3천708건), B형 뇌수막염 백신접종 대상을 전 어린이로 확대해달라는 청원(82만 3천349건), ISIS(이슬람국가무장세력)가 척결될 때까지 외국인의 이주를 제한하자는 청원(46만 3천501건), 난민을 더 수용하고 지원을 확대하자는 청원(45만 287건) 등이다.[78]

3. 독일

가. 청원 관련 규정

2005년 8월 독일연방의회에서 전자청원제도를 시범 실시한 이후 현재까지 운용하고 있다. 청원에 대해 「독일기본법」 제17조에서는 "누구든지 단독으로 또는 타인과 공동으로 서면으로 청원 또는 소원을 관할 기관이나 의회에 제출할 권리를 가지며" 제45조C에서는 "연방의회 내 청원위원회 설치를 의무화"를 규정하고 있다. 한편 청원위원회에 대해서는 「연방의회 청원위원회 권한에 관한 법률」에서 규정하고 있으며, 전자청원과 관련하여서는 「청원위원회의 청원 처리에 관한 기본원칙」[79]과 「공개청원에 관한 지침」[80]에서 규정하고 있다.[81]

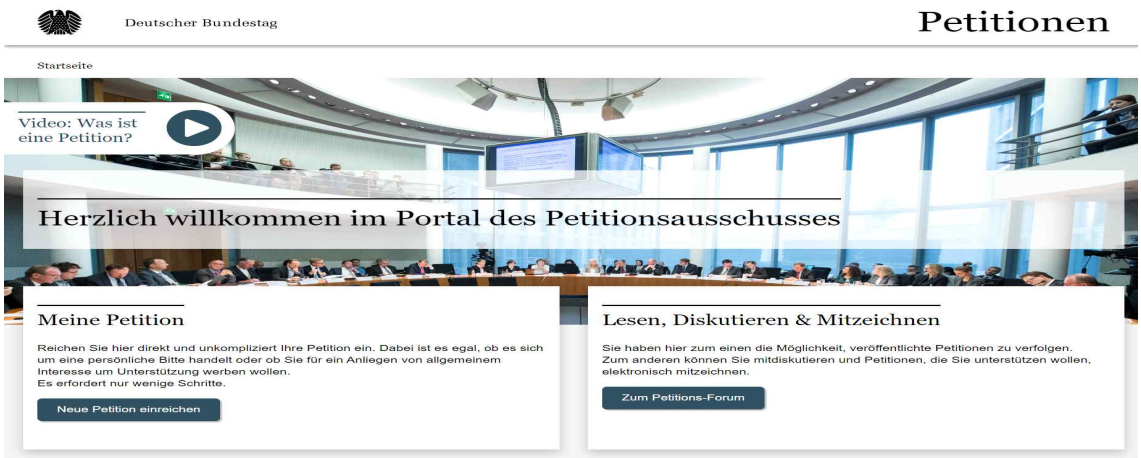
〈표 4〉 청원 관련 독일 법령

○ 「독일기본법」 (제17조) "누구든지 단독으로 또는 타인과 공동으로 서면으로 청원 또는 소원을 관할 기관이나 의회에 제출할 권리를 가진다"고 규정 (제45조c) 연방의회 내 청원위원회(Petitionsausschuss)설치를 의무화 ○ 「연방의회 청원위원회 권한에 관한 법률(Gesetz ber die Befugnisse des Petitionsausschusses)」 : 청원위원회의 권한과 청원 처리 절차에 대하여 규정 ○ 「독일연방의회 의사규칙」 (제109조) 의장은 청원의 심의를 청원위원회에 위임하며, 청원위원회는 청원의 심의와 관련하여 다른 위원회의 의견을 구할 수 있음

77) 박세용, 앞의 글, 42-44면.
78) 박세용, 앞의 글, 42-44면.
79) 「Grundsätze des Petitionsaus schuss über die Behandlung von Bitten und Beschwerden」
80) 「Richtlinie öffentliche Petitionen」
81) "국회사무총장 및 국회혁신자문위원위 영국·독일 의회 운영사례 조사 방문 결과보고서", 앞의 글.

(제110조) 청원위원회는 청원 처리에 관한 원칙을 수립하여야 하며, 청원과 관련하여 연방정부의 담당자에게 통보 또는 보고가 이루어짐
(제112조) 청원위원회가 처리하는 청원에 대한 보고는 연방의회에 제출되며 보고는 가능한 월별로 이루어져야 함. 또한, 연방의회는 매년 서면으로도 위원회 활동에 대한 보고를 하여야 함
※ 독일 연방의회 의사규칙이나 연방의회 청원위원회 권한에 관한 법률은 일반적인 청원절차 외에 전자청원의 접수나 처리절차에 관한 별도의 규정은 두고 있지 않음

〈그림 12〉 독일 의회 전자청원 사이트(https://epetitionen.bundestag.de/)



나. 청원 대상 및 요건

청원 자격은 제한 없으며, 불수리 사항으로는 “일반적인 이익에 관한 것이 아닌 것, 공개 토론에 적합하지 않은 것, 개인적인 요청이나 불만인 내용, 청원위원회의 소관 사항이 아닌 청원, 사실관계 미부합 또는 내용 불명확, 인간 존엄성 침해 사항, 명백한 허위 내용 또는 모욕적인 견해·표현이 포함된 경우 등”이다.

다. 청원 제출 및 처리 절차

청원 작성 또는 동의 시 회원 가입이 필수이며, 독일 전자주민증(nPA) 또는 이름·주소·전화번호를 기입하고 실명 확인된 후 가입된다. 청원은 공개 청원(Öffentliche Petition) 또는 개별 청원(Einzelpetition, 비공개청원) 여부를 선택하도록 되어 있다.

접수된 청원은 하원 청원위원회에서 공개 청원 해당 여부를 검토한다. 검토 후 청원 사이트에 공개되면, 대표 청원인이 해당 청원에 대한 전자 포럼을 개설하고, 토론과 여론을 형성할 수 있다. 청원위원회에서는 관련 행정기관 등에 의견 요청 및 자체 조사 후 대표 청원인에게 조사 결과를 통지하며, 청원인이 6주 이내에 이의 제기를 하지 않을 경우, 청원 처리가 종결된다.

미종결 청원의 경우 청원위원회의 심사 절차가 개시되며, 예비 심사 결과에 대해 청원 위원 2인이 청원 진행 과정을 위원회에 보고한다. 공개 4주 이내에 5만 명 이상 동의 시 대표 청원인이 공청회에서 진술할 수 있다. 공청회는 의회 TV를 통해 생중계된다. 다만, 청원위원회 위원의 2/3 이상이 의결 시에는 5만 동의 청원이라도 공청회 대상이 되지 못하거나 5만 동의를 받지 못한 청원이 위원회 안건으로 상정되기도 한다.

라. 청원위원회

청원위원회는 연방의회 상임위원회로 설치되며, 원내정당 의석 비율에 따라 26명의 연방의회 의원으로 구성된다. 위원회는 청원 접수 및 처리, 조사 권한이 있으며, 청원위원회의 자료 제출 요구에 대해 법률이 비공개로 규정하고 있는 경우 또는 비밀에 부쳐야 할 긴급한 이유가 있는 경우에만 거부가 가능하다. 위원회는 청원인이나 증인, 전문가를 초청하여 청문회를 개최하는 것이 가능하며, 청원 처리 보고서와 청원 관련 건의서를 매월 연방의회에 제출한다.

마. 전자청원 운용 결과

전자청원시스템을 통해 제출되는 청원의 건수는 매년 증가하고 있으며, 청원을 통한 공개적인 토론과 찬반 과정은 국민이 직접 정치과정에 참여하는 일반적인 형태로 인식되고 있다.[82]이에 독일 의회의 전자청원제도는 고충이나 요구사항을 국가기관에 전달하여 입법·사법·행정에 반영하는 기본적인 역할 외에도 국가와 국민 간 대화와 소통의 관점에서도 필요하다는 평가를 받고 있다.[83]

4. 미국

가. 미국 의회

1) 청원 관련 규정

미국은 「연방헌법」 수정 제1조에서 “~연방의회는 불만 사항의 구제를 위하여 정부에게 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.”고 규정하여 청원을 기본권으로 규정하고 있으며, 모든 주의 헌법도 이와 유사한 규정을 두고 있다. 상원과 하원이 있는 미국 의회는 상원은 청원에 대해 「상원의사규칙」 제4조, 제7조, 제24조~제31조와 제43의1조[84]에서, 하원은 「하원의사규칙」 제11조, 제22조,

82) 국회도서관, “독일 의회 전자청원제도”, 입법지식서비스, 2017. 3. 2면.
83) 박선웅·정상호, 앞의 글, 3면.
84) 상원의원이 청원인의 요청에 따라 직접 또는 직원을 통해 행정부나 정부 기관에 대한 청원을 도와줄 권한이 있음을 규정하고 있다.

제33조 등에서 규정하고 있다.

〈표 5〉 미국 「연방헌법」 수정 제1조

"연방의회는 국교를 정하거나 또는 자유로운 신앙 행위를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론, 출판의 자유나 인민이 평화로이 집회할 수 있는 권리 및 불만 사항의 구제를 위하여 정부에게 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다."

2) 청원의 제출

의회에 청원서를 제출하기 위해서는 의원의 소개가 있어야 한다. 청원자는 먼저 청원서를 의회에 제출해줄 의원을 방문하여 청원서를 전달하고 전달받은 의원은 청원서에 서명한 후 구체적인 처리 요구사항을 첨부하여 의회에 제출한다. 제출된 청원은 의사록에 등재되어 공식적인 심사대상이 된다.[85] 청원은 각 소관 상임위원회로 회부되어 심사되며, 위에서 살펴본 유럽의 경우와 달리 청원을 전담하는 독립적인 청원위원회는 설치되어 있지 않다. 한편 하원과 상원은 청원서의 처리 절차에서 다소 차이가 있다.

먼저, 하원의 경우에는 사적(私的) 성질을 가진 청원서를 제출하고자 하는 의원은 청원서에 본인의 성명·참고 및 처리사항을 기재하여 사무장에게 제출한다. 사적 성질의 청원서는 의장이 내용이 부적절(성적인 내용이나 타인을 비방하는 내용 등)하다고 판단되지 않는 한 제안자의 성명과 함께 의사록에 등재된다.

그 밖의 청원서도 모두 동일한 방법과 절차로 의장에게 제출한다. 의장은 이를 소관 위원회에 회부하며, 청원의 제목·참고자료 등을 회의록에 기록하고, 다음 날의 의회 공보에 게재하게 된다. 하원에 일단 제출된 청원서는 하원의 의결 없이 청원 서류철에서 원본을 가져갈 수 없다. 철회하는 경우에는 사무처에 이를 증명할 수 있는 사본을 비치하고 가져갈 수 있다.[86]

상원의 경우에는 청원서의 제출은 오전 의사의 순서에 의하여 사회자의 요청으로 상원의원이 제출한다. 오전 의사 시간이 경과된 다음 청원서를 제출하고자 하는 상원의원은 자기의 성명 및 참고사항 또는 이에 대한 처리 요망사항을 첨기하여 상원사무장에게 제출한다. 청원서는 이의가 제기되지 않는 한, 표결에 부치지 아니하고 이를 소관 위원회에 회부한다. 모든 청원서에는 청원자의 서명날인과 내용에 관한 간략한 요약문이 첨부되어야 한다. 한편, 외국인이 서명한 청원서는 대통령이 상원에 송부한 경우를 제외하고는 수리되지 않는다.[87]

---

85) 하원 「의사규칙」 제12조의3.
86) 이준화, 앞의 글.
87) 이기곤, "各國의 請願制度考察 , 請願 과 議會 〈特輯〉", 대한민국국회, 1981.

3) 청원의 심사

하원에 제출되는 청원은 하원의 각 상임위원회의 소관 사항과 관련된 사항이어야 한다. 상원이나 하원의 소관 상임위원회에서는 회부된 청원을 심사하며, 심사 시에는 증인으로부터 진술과 전문가의 의견을 청취할 수 있고, 필요한 경우에는 청원인으로부터 직접 진술을 들을 수도 있다. 한편 소관 위원회가 잘못 지정된 청원은 이를 보관하고 있는 위원회가 청원처리절차에 따라 다시 해당 위원회로 회부할 수 있다.[88]

나. 미국 백악관 '위더피플(We the People)'

〈그림 13〉 미국의 'We the People' 사이트(https://petitions.whitehouse.gov/)

1) 도입 과정

위더피플은 백악관에서 운용하고 있는 전자청원 제도로, 오바마 정부 시절에 도입되었다. 오바마 대통령은 취임 직후인 2009년 1월과 2월에 「투명하고 개방된 정부 지침」[89]과 「장관과 기관장 지침」[90]을 각각 발표하였는데, 정보의 투명성과 정책 형성과정에서 시민의 참여 확대, 민간부문과의 협업을 강조하였다. 이런 기조에 따라 백악관은 '위더피플(We the People)'이라는 청원사이트를 2011년 9월 개설하였다. 하지만 동 제도는 그 후 새로운 대통령이 취임함에 따라 그 활용도가 낮아졌다는 비판도 있다.[91]

88) 임인규, "國會請願制度와 그 改善方案", 「立法調査月報」, 186호, 국회사무처, 1990. 2.
89) Memorandum of Transparency and Open Government
90) Memorandum for Heads of Department and Agencies
91) 2017년 1월 트럼프대통령 취임 이후 같은 해 12월까지, 정부의 답변 의무가 발생하는 10만 명 이상 동의를 받은 청원에 대한 답변이 전혀 없었음(워싱턴포스트지, 2018. 1. 31. https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/01/31/the-white-house-promised-to-restore-a-petitions-site-that-was-critical-of-trump-it-hasnt/?utm_term=.8f681f470398).

2) 청원 대상

위더피플로 제출할 수 있는 청원은 연방 행정부의 권한 내의 이슈에 한한다. 청원 불수리 대상으로는 '선출직 공직 후보자에 대해 반대하거나 지지하는 내용이 명백한 청원, 연방정부의 정책이나 조치를 요청하는 내용이 없는 청원, 위더피플의 소관 사항이 아닌 내용을 요청하는 청원, 그리고 상품이나 서비스 구매를 강요하거나 홍보하는 청원' 등이다. 이러한 청원 불수리 대상에서 특이 사항은 '선출직 공직 후보자에 대한 찬성이나 반대의 청원', 즉 선거에 영향을 줄 수 있는 청원은 수리되지 않는다는 것이라 할 수 있다.

한편 공개되지 않는 청원은 '불법적인 폭력의 위협이나 개인이나 특정 집단에 대해 해악을 끼치는 내용, 음란하거나 저속한 내용, 명예훼손 또는 사기성 내용, 욕설이나 학대 또는 모욕적인 비방이 포함된 내용, 개인정보를 침해하는 내용' 등으로 이들은 게시되지 않는다.

3) 청원 제출 및 동의 절차

청원을 제출하기 위해서는 위더피플 사이트에 가입하여 본인의 계정을 만들어야 한다. 13세 이상이면 누구나 가능하다. 청원이 제출되었다고 하여 바로 위더피플 사이트에 게시되지는 않는다.

먼저, 청원이 동 사이트에 제출된 후 비공개 상태에서 150명의 동의자를 모아야 한다. 이 150명을 넘으면 비로소 워더피플에 게시되어 다른 사람들도 볼 수 있다. 청원이 다른 사람에게 공개된 후 30일 동안 10만 명 이상의 동의가 있는 경우, 정부는 이에 답할 의무가 발생하며, 응답은 가능한 한 60일 이내에 하도록 되어 있다.

10만 명 이상이 동의한 청원이라도 청원내용이 연방 법원이나 주(州) 또는 지방자치단체, 연방행정기관 등의 관할권에 속하는 청원에 대해서는 답변이 안 될 수 있다. 예를 들면, '투표기 관련 청원'에 대한 답변에서 해당 청원이 주정부 또는 지자체 소관 사항이라는 이유로 응답이 없었던 사례가 있다.

5. 일본

가. 청원 관련 규정

청원에 대해서는 「일본국헌법」과 「국회법」에서 규정하고 있다.「일본국헌법」 제16조[92]에서는 "누구든지 손해의 구제, 공무원의 파면, 법률, 명령 또는 규칙의 제정, 폐지 또는 개정, 그 밖의 사항에 관하여 평온하게 청원할 권리가 있으며, 누구나

92) 「일본국헌법」 제16조 "누구든지 손해의 구제, 공무원의 파면, 법률, 명령 또는 규칙의 제정, 폐지 또는 개정, 그 밖의 사항에 관하여 평온하게 청원할 권리가 있으며, 누구나 이러한 청원을 이유로 어떠한 차별 대우도 받지 아니한다."

이러한 청원을 이유로 어떠한 차별 대우도 받지 아니한다."로 규정하여 헌법상 청원권을 보장하고 있다. 청원권을 구체화한 하위법령으로는 청원에 대한 일반법인 「청원법」이 있고, 의회의 청원에 관해서는 「국회법」[93]과 「지방자치법」에 별도의 규정을 두고 있다. 의회 청원의 세부적인 처리 절차는 참의원과 중의원의 각 의사규칙에서 규정하고 있으며,[94] 전자청원 시스템은 도입되어 있지 않다.

나. 청원 방법

참의원과 중의원은 청원에 관해 서로 개입하지 않고 접수하여 처리한다.[95]이에 청원인은 내용에 따른 구분 없이 양 의원(議院) 중 어느 쪽으로도 청원 제출이 가능하다. 청원은 문서의 방식으로 제출해야 하고, 의원(議員)의 소개를 통해 청원서를 각 의원(議員) 의장실에 제출해야 한다.[96] 청원은 회기 중에만 제출이 가능하고, 청원심사가 회기 말에 집중적으로 이루어지는 관행이 있어 일반적으로 회기 종료 7일 전까지만 청원을 접수한다.[97]

다. 청원 요건

청원서에는 청원자의 주소, 성명(법인인 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명)을 기재하여야 하고, 표지에는 소개의원의 서명·날인이 있어야 한다. 청원서는 알기 쉽게 작성하여야 하고, 제출은 절차에 따라 하여야 하며, 국문을 사용해야 한다. 부득이 청원서에 외국어를 사용하는 경우에는 번역문이 첨부되어야 한다.

라. 청원의 심사

청원이 접수되면 의장은 그 취지, 청원자의 주소, 소개의원 이름 등을 기재한 청원문서 목록을 매주 작성하여 각 의원에게 배부한다. 동시에, 청원의 내용에 따라 상임위원회 또는 특별위원회로 회부한다. 위법부당한 행정으로 인해 권리나 이익의 침해를 받아 그 구제를 요청하는 청원(고충 청원)은 별도로 행정 감시위원회에 회부된다. 채택된 청원 중 내각에서 조치하는 것이 적합할 경우에는 내각에 전달된다. 내각에서는

---

93) 「국회법」 제79조 (청원서의 제출) 각 의원(議院)에 청원하고자 하는 자는 의원(議員)의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.
제80조(청원의 의결) ① 청원은 각 의원(議院)에서 위원회 심사를 거친 후 의결한다.
② 위원회에서 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정한 청원은 본회의에 부치지 아니한다. 다만, 의원 20인 이상의 요구가 있는 청원은 본회의에 부쳐야 한다.
제81조 (내각 송부와 내각의 처리경과 보고) ① 각 의원에서 채택한 청원 중 내각이 조치를 취하는 것이 적당하다고 인정한 청원은 이를 내각에 송부한다.
② 내각은 제 1항의 청원의 처리결과를 매년 의원(議院)에게 보고하여야 한다.
제82조(청원의 각 의원 불간섭) 각 의원(議院)은 각각 별도로 청원을 받고, 서로 간섭하지 아니한다.
94) 이기곤, 앞의 글.
95) 일본 「국회법」 제82조.
96) 일본 「국회법」 제79조.
97) 기소연, 「한국 및 주요 5개국 의회의 국민청원제도 개관-한,미,일,영,독,불」, 국회입법조사처, 2008.

매년 대략 2시간, 그 처리 경과에 대해 참의원에 보고하며, 국회 폐회 후 청원을 소개한 의원에게 심사 결과가 통지된다.[98]

마. 위원회 심사

의회 내에는 청원을 전담하여 심사하는 청원심사위원회가 있는 것이 아니라, 모든 일반 안건과 마찬가지로 청원도 분야별로 소관 상임위원회에서 심사하고 있다. 양원의 각 위원회에는 청원을 전문적으로 심사하는 전문위원을 두고 있으며, 심사 절차는 먼저 소개의원의 취지 설명을 듣고 질의· 응답이 있은 다음, 정부측의 의견을 청취한 후, 토론을 거쳐 의결한다.[99]

6. 소결

이상과 같이 외국 5개국의 청원제도를 살펴본 결과 다음과 같은 사항이 도출되었다. 대체로 청원제도에 대한 근거를 헌법이나 기본법에 두고 구체적인 사항은 청원법이나 국회법 또는 의회 의사규칙으로 정하고 있다.

의회에서 전자청원제도를 운용하고 있는 나라는 스코틀랜드·영국·독일이며, 미국은 행정부에서 운용하고 있다. 그런데 전자청원 운용 방식은 나라별로 조금씩 다르다.

살펴보면, 전자청원 절차에서 스코틀랜드는 접수된 청원이 6주간 공개되며 그동안 동의자를 모집할 수 있고 청원에 대해 토론할 수도 있다. 공개되는 모든 청원은 청원위원회의 검토 대상이 되기 때문에 동의자의 수는 중요하지 않고, 동의자의 수에 따라 심사 절차가 달라지지 않는다.

영국은 청원을 6개월 동안 공개하며, 청원 동의자 수가 1만 명을 넘으면 정부로부터 답변을 받을 수 있고, 10만 명을 넘으면 청원위원회의 심의 안건이 되어 토론에 부쳐진다. 전자청원제도를 의회와 정부가 공동으로 운용하고 있는 것도 또 하나의 특징이다. 공동시스템을 도입한 이유는 일반 국민이 청원 사항과 관련하여 의회의 조치가 필요한 것인지 정부의 조치가 필요한 것인지 제출 단계에서는 판단하기 어렵다는 주권자인 국민의 입장을 고려한 조치이다.

독일은 청원을 공개청원과 개별청원으로 나누고 있다. 청원이 공개청원으로 인정되면 그 청원은 전자청원사이트에 게시되고, 대표 청원자는 해당 청원에 대한 전자 포럼을 개설하여 토론을 진행하면서 많은 동의를 이끌기 위한 여론 형성을 시작할 수 있다. 그러나 공개청원의 인정 기준에 미달하는 것으로 결정되면 전자청원이 아니라 전통적인 방식으로 의회에 제출된 청원과 동일하게 취급하여 일반적인 절차에 따라 처리된다.

98) 이준화, 앞의 글.
99) 이준화, 앞의 글.

미국 행정부의 전자청원제도인 ‘위더피플’은 청원 자격으로 13세 이상의 나이 제한이 있고, 청원의 접수·처리 과정이 2단계로 되어 있다. 1단계는 청원이 접수되고 접수된 청원에 동의자가 150명이 있어야, 정식 청원으로 접수되어 일반에게 공개되는 단계이다. 2단계는 공개된 후 30일 동안 10만 명 이상 동의자가 있는 경우, 정부가 답변을 하는 단계이다.

한편, 전자청원심사를 위해 독립된 청원위원회를 운영하는 곳도 있다. 스코틀랜드와 영국, 독일은 청원을 전담하는 청원위원회를 상임위원회와 별도로 운영하고 있다.

그리고, 의원의 소개가 필요한 전통적인 서면청원제도를 운영하고 있는 곳은 미국 의회와 일본 의회이다. 이 두 나라의 의회는 청원을 심사하기 위한 별도의 청원위원회가 없고 청원내용을 소관하고 있는 상임위원회에서 심사한다. 그런데 일본의 경우 청원을 담당하는 전문위원을 각 상임위원회에 두고 있는 것이 특이한 점이라 할 수 있다.

끝으로, 미국 행정부의 위더피플 제도는 동 제도를 도입했던 대통령의 임기가 끝나고, 새로운 대통령이 취임하자 그 활용도가 약해졌다는 평가가 있다. 즉 법적근거가 미약한 제도는 정권이나 정책의 변경에 따라 언제든지 그 실효성과 지속성이 변할 수 있다는 것이다.

따라서 본 연구와 관련한 시사점으로는 서울시의회에서 전자청원인 주민청원제도를 도입한다면, 청원 관련 조례나 규칙에 명문화하는 것이 바람직하고, 이와 더불어 영국이 의회와 정부가 공동으로 전자청원제도를 운영하는 것처럼 서울시의회도 서울시와 공동으로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보인다.

Ⅵ. 결론

이상으로 청원의 개념과 연혁, 청원의 기능, 청원법의 내용, 국내기관과 외국의 청원 제도 운용실태를 살펴보았다.

국내를 보면, 청원에 대해 헌법에서 규정하고 있고, 법률로는 「청원법」과 「국회법」, 「지방자치법」에서 규정하고 있다. 국회는 '의원소개청원'과 '국민동의청원'(전자청원) 두 개의 청원제도를 「국회법」에 명문화하여 운용하고 있고, 청와대는 '국민청원' 제도를 운용하고 있지만, 이에 대한 법적인 근거를 명문화하지는 않았다. 대법원과 헌법재판소, 중앙선거관리위원회는 청원으로 명시한 제도는 운용하지 않고 일반적인 민원처리제도만 운용하고 있다.

지방자치단체를 보면, 지방의회는 모두 의원소개청원제도를 운용하고 있다. 국민동의청원과 유사한 주민동의청원을 서울시가 과거에 '서울천만인소'라는 명칭으로 운용한 바 있고, 현재는 경기도에서 '경기도민 청원'이라는 명칭으로 운용하고 있다. 하지만 이러한 국민동의청원이나 주민동의청원은 요건과 절차, 처리 방법은 기관별로 다르다. 살펴보면, 국민동의청원의 접수 요건으로 국회는 30일 동안 10만 명 이상의 동의, 청와대는 30일 동안 20만 명 이상의 동의, 서울시는 30일 동안 1천 명 이상의 동의, 경기도는 30일 동안 5만 명 이상의 동의가 필요한 것으로 되어 있다.

그리고 청원과 유사한 제도로 민원과 제안 제도가 있다. 청원과 내용 면에서 거의 유사하지만 운용 요건이나 절차에서 차이가 있는 민원제도는 모든 기관이 운용하고 있으며, 관련 법률로는「민원 처리에 관한 법률」과 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 있다. 그리고 국민이 국가정책이나 국가운영에 대해 제안을 할 수 있는 제도인 국민제안은 「국민제안규정」에 따라 실시되고 있다.

외국의 경우에는, 의원소개청원과 전자청원 두 제도 모두를 운용하고 있는 나라는 스코틀랜드·영국·독일의 의회이며, 미국 의회는 의원소개청원을, 미국 행정부(백악관)은 전자청원을 운용하고 있다. 일본 의회는 의원소개청원만 운용하고 있다. 그런데 전자청원 운용 방식은 나라별로 조금씩 다르며, 전자청원의 심사를 위해 스코틀랜드와 영국, 독일은 청원을 전담하는 청원위원회를 상임위원회와 별도로 운영하고 있다.

이와 같은 내용을 바탕으로 서울특별시의회에 주민동의청원제도 도입을 위한 '서울특별시의회 청원 운영규칙(이하 "서울시의회 청원 운영규칙"이라 한다)'의 개정안[100]을 제시하고자 한다. 한편 법체계적으로 보면, 서울시의회 청원 운영규칙은 「지방자치법 시행령」 제60조에 따라 제정된 것이고, 동 시행령은 「지방자치법」에 따른 것이다. 따라서 서울시의회 청원 운영규칙에 주민동의청원제도를 규정하기 위해서는 지방자치법과 동법 시행령을 함께 개정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 참고로 주민동의청원

100) 서울시의회에서 필요하다면 '규칙'이 아닌 '조례' 형태의 '서울특별시 주민동의청원 조례'로 신규 제정할 수도 있다.

제도 도입을 위해 지방의회에서 「지방자치법」 개정안을 국회에 제출한 적이 있다.[101][102]

끝으로 결론인 서울시의회 청원 운영규칙(이하 "운영규칙"이라 함)에서 개정할 사항을 살펴보면,

첫째, 동 운영규칙의 제목 부분이다. 서울시의회는 청원 관련 규칙의 제목을 "서울특별시의회 청원 **운영**규칙"으로 규정하고 있다. 즉, 청원을 운영하는 규칙으로 정하고 있다. 그런데 청원에 대한 사전적[103] 의미를 살펴보면 "① 일이 이루어지도록 청하고 원함과 ② 국민이 법률에 정한 절차에 따라 손해의 구제, 공무원의 파면, 법률·명령·규칙 등의 제정이나 개폐 따위의 일을 국회·관공서·지방 의회 따위에 청구하는 일"로 되어 있다. 즉 청원은 '일이 이루어지도록 청하고 원하는 것'이다. 따라서 일이 이루어지도록 청하고 원하는 것을 '운영'한다고 표현하는 것은 단어 간 호응관계가 약하다.

한편, 다른 입법례를 보면, 부산광역시는 '부산광역시 의회 청원**심사** 규칙'으로, 대구광역시는 '대구광역시 의회 청원**심사** 규칙'으로, 대전광역시는 '대전광역시의회 청원**심사**규칙'으로 되어 있다. 즉, 서울시의회를 제외한 다른 16개 광역시 의회는 모두 '~청원 **심사** 규칙'으로 규정하고 있다. 또한 서울시 기초의회의 입법례를 보면, 강남구 의회는 '서울특별시 강남구의회 청원**심사** 규칙'으로, 강동구의회는 '서울특별시 강동구의회 청원 **심사** 규칙'으로 되어 있는 등 거의가 그 규칙 명을 '~청원 **심사** 규칙'으로 하고 있다.

따라서 단어의 호응관계와 다른 입법례를 감안할 때 '서울특별시의회 청원 **운영**규칙'을 '서울특별시의회 청원 **심사**규칙'으로 개정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 기존의 의원소개청원에 덧붙여 '주민동의청원'에 대한 조항을 신설하는 것이다. '시민동의청원'으로 하지 않고 '주민동의청원'으로 한 것은 지방자치법에서 주민이란 용어로 사용하고 있어 이에 따른 것이다. 먼저 국회의 국민동의청원 관련 규정을 살펴보면, 「국회법」에서는 "국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받거나 국회규칙으로 정하는 기간 동안 국회규칙으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여야 한다."고 의원소개청원과 국민동의청원의 개략을 규정하고, 「국회법」의 하위법령인 「국회청원심사규칙」에서는 이를 구체화하여 청원의 종류를 '**의원소개청원**'과 '**국민동의청원**' 두 가지로 구분하고 있다. 따라서 서울시 청원 운영규칙

---

101) 2019. 6. 13. 소병훈 국회의원(더불어민주당)과 서울시의회 신원철 의장은 시민 청원권 확대를 위한 지방자치법 일부개정법률안을 발의했다. 이번 개정안은 시의원의 소개 없이도 일정한 수 이상의 주민 동의를 받으면 청원 제출이 가능하도록 했으며, 청원에 관한 업무를 효율적으로 운영하기
위해 제출·접수·관리가 가능한 전자 청원시스템을 구축하게 하는 내용을 주요 골자로 담고 있다.
(서울시정일보:http://www.msnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=143938)

102) 2019. 7. 1. 경상남도의회에서 청원제도 활성화를 위해 지방자치법 개정을 건의한 바 있다.
(https://blog.naver.com/gn-council/221577371630)

103) 국립국어원, 「표준국어대사전」.

에도 청원을 두 가지로 구분하여 개정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 아래는 이를 반영한 개정안의 내용이다.

-아래-

(신설)

제1조의2(청원의 종류) 청원은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. "의원소개청원"이란 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 청원을 하려는 자가 서울특별시의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개를 받아 서면으로 제출하는 청원을 말한다.
2. "주민동의청원"이란 의회에 청원을 하려는 자가 전자청원시스템을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 주민의 동의를 받아 제출하는 청원을 말한다.

셋째, 주민동의청원에서 동의 최소 인원 수에 대한 규정을 신설하는 것이다. 국회의 국민동의청원 절차를 보면, 국민동의청원의 접수를 2단계로 구분하고 있다. 1단계에서는 청원인이 국회 전자청원시스템에 접속하여 청원서를 등록한 후, 그 **등록일부터 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고** 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우에 공개되는 것으로 되어 있다. 2단계는 청원서가 공개된 날부터 **30일 이내에 10만 명 이상의** 동의를 받은 경우에 국민동의청원으로 정식 접수되는 것으로 규정하고 있다.

한편, 청와대의 '국민청원'은 '국정 현안 관련 **30일 동안 20만 이상** 추천한 청원'으로 운용하고 있고, 서울시에서 과거에 운용했던 '서울천만인소'의 경우에는 '청원이 온라인상에 게시되고 **30일간 천 명 이상**의 지지를 받은 경우'로 운용하였으며, 경기도의 '경기도민 청원'은 '**30일 동안 5만 명 이상**의 도민들이 추천한 청원으로 되어 있다.

국내의 국민동의청원 운용방식은 청원이 공개 후 청원에 대해 다른 국민이 동의할 수 있는 기간을 모두 30일 동안으로 운용하고 있다. 참고로 외국의 경우에는 스코틀랜드 의회가 청원서가 접수 후 6주간 공개, 영국은 청원서를 6개월간 공개, 미국(백악관)은 청원서가 공개 후 30일 동안 10만 명이 동의하면 정식 청원으로 접수하여 처리하는 것으로 운용하고 있다.

〈표 6〉 국민동의청원(전자청원) 운용 방식

기관		국민동의청원 운용 방식
대한민국	국회	청원서가 국회에 등록된 후 30일 이내에 100명 이상의 찬성을 받고 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우에 공개되며, 공개 후 30일 동안 10만 명 이상이 동의한 경우 정식 청원으로 접수 처리
	행정부(청와대)	30일 동안 20만 명 이상이 추천한 청원
	서울시(집행기관)	30일 동안 천 명 이상이 지지한 청원
	경기도(집행기관)	30일 동안 5만 명 이상의 도민이 추천한 청원
스코틀랜드(의회)		6주간 공개되며 동의자 수에 대한 제한 없음
영국(의회)		6개월 동안 공개되며, 청원 동의자수가 1만 명을 넘으

	면 정부로부터 답변을 받을 수 있고, 10만 명을 넘으면 청원위원회에서 심의 안건으로 접수·처리
미국(백악관)	청원이 접수되고 제출된 청원이 1차적으로 동의자가 150명이 있으면 정식 청원으로 접수되어 일반에게 공개. 공개된 후 30일 동안 10만 명 이상의 동의가 있는 경우 정식 청원으로 처리

이러한 여러 사례 중에서, 우리 국회의 사례처럼 청원의 효과성과 청원 처리의 효율성을 위해 2단계 절차를 채택하는 것이 적절할 것으로 보인다. 1단계는 청원이 접수된 후 최소 10명 이상의 동의가 있는 경우에 접수된 청원을 공개하는 것이다. 2단계는 청원이 공개된 후 일정 수 이상의 주민동의를 받아야 정식 청원으로 접수하는 과정이다. 2단계의 일정 수 이상의 주민동의에 대해서는, 이미 집행기관인 서울시가 '서울천만인소'를 통해 '30일 동안 천 명 이상의 지지를 받은 청원'으로 운용한 바가 있으므로, 제도의 연계성과 시민의 청원 제출 용이성을 감안하여 '30일간 1천 명의 동의'가 있으면 정식 청원으로 처리하는 것이 적합할 것으로 보인다. 아래는 이를 반영한 개정안의 내용이다.

-아래-

(신설)

제2조의2(주민동의청원의 제출) ① 주민동의청원을 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 10명 이상의 찬성을 받고 제4조에 따른 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 제3항에 따른 동의절차를 위하여 해당 청원서를 지체 없이 일반인에게 공개한다. 이 경우 의장은 10명 이상의 찬성을 받은 날부터 7일 이내에 제3조에 따른 불수리사항 해당 여부를 판단하여야 한다.

③ 제2항에 따라 공개된 청원서는 공개된 날부터 30일 이내에 1천 명 이상의 동의를 받은 경우 주민동의청원으로 접수된 것으로 본다.

넷째, 현행 운영규칙 제4조(불수리사항의 통지)에서는 청원내용이 허위의 사실로 타인에게 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상모략 하는 사항인 경우 등에는 불수리사항으로 규정하고 청원인에게 불수리 통지하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 이 불수리 통지 규정에 '주민동의청원'의 경우도 포함시켜야 할 것으로 보인다. 아래는 이를 반영한 개정안의 내용이다.

-아래-

(신설)

제4조(불수리사항의 통지) ② 의장은 청원사항이 제1항에 따라 불수리된 때에는 그 사유를 명시하여 의

원소개청원의 경우 청원자와 소개의원에게, 주민동의청원의 경우 청원자에게 각각 통지하여야 한다. 다만, 의원소개청원의 청원자가 다수인 경우에는 대표 청원자에게, 소개의원이 다수인 경우에는 대표 소개의원에게 각각 통지할 수 있다.

다섯째, 현행 운영규칙 제5조(이의신청)에서는 서울시의회가 청원내용이 동일하다고 판단하여 불수리한 것에 대해 청원인이 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 현행은 의원소개청원에 대해서만 규정하고 있다. 따라서 '주민동의청원'의 경우에도 이를 포함시키도록 개정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 아래는 이를 반영한 개정안의 내용이다.

-아래-

(개정 및 신설)

제5조(이의신청) ② 의장은 의원소개청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 그 청원을 접수하여야 한다. 이 경우 의장은 먼저 그 청원을 회부할 소관위원회 위원장과 협의하여야 한다.

③ 의장은 주민동의청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 제2조의2제3항에 따른 동의절차를 진행하여야 한다.

여섯째, 현행 운영규칙 제12조(청원의 철회)는 청원인이 청원을 철회할 경우의 절차에 대해 규정하고 있는데, 의원소개청원에 대해서만 규정하고 있다. 따라서 '주민동의청원'에 대한 내용도 포함시켜야 할 것으로 보인다. 아래는 이를 반영한 개정안의 내용이다.

-아래-

(개정 및 신설)

제12조(청원의 철회) ② 주민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개되기 전에 해당 청원을 철회하려는 경우에는 전자청원시스템에서 본인의 청원을 철회할 수 있다.

③ 주민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개된 이후 해당 청원을 철회하려는 경우에는 철회이유를 명기한 철회서를 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 그 이유가 타당하면 철회서를 수리하고 전자청원시스템에 해당 청원의 철회사실을 그 이유와 함께 게시한다.

④ 의원소개청원이 접수된 때에는 그 청원을 소개한 의원이 소개를 철회하거나 그 직을 상실하더라도 해당 청원의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

일곱째, 현행 운영규칙 제3조(청구서의 보완요구 등)는 조제목으로 "청구서의 보완요구 등"으로 되어 있는데, 제3조의 앞인 제1조와 제2조에서는 청구서라는 단어가 사용된 바 없고, 청원서에 첨부되는 서류 등에 대해서만 언급하고 있다. 따라서 조제목인 '**청구서**의 보완요구'를 '**청원서**의 보완요구'로 개정하는 것이 적절할 것으로 보인다.

이상과 같은 일곱 가지 검토 사항을 반영한 개정안의 내용은 아래와 같다.

<표 7> 서울특별시의회 청원 운영규칙 개정안 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
(제목) 서울특별시의회 청원 운영규칙	(제목) 서울특별시의회 청원 심사규칙
(신설)	제1조의2(청원의 종류) 청원은 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. "의원소개청원"이란 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 청원을 하려는 자가 서울특별시의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개를 받아 서면으로 제출하는 청원을 말한다. 2. "주민동의청원"이란 의회에 청원을 하려는 자가 전자청원시스템(이하 "전자청원시스템"이라 한다)을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 주민의 동의를 받아 제출하는 청원을 말한다.
제2조(청원서의 제출) ① 청원서에는 별지 제1호서식에 따라 소개하는 서울특별시의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개의견서를 붙여야 한다.	제2조(의원소개청원의 제출) ① 청원서에는 별지 제1호서식에 따라 소개하는 의원의 소개의견서를 붙여야 한다.
② 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하며 필요한 참고자료를 붙일 수 있다.	② ----------.
(신설)	제2조의2(주민동의청원의 제출) ① 주민동의청원을 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 10명 이상의 찬성을 받고 제4조에 따른 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 제3항에 따른 동의절차를 위하여 해당 청원서를 지체 없이 일반인에게 공개한다. 이 경우 의장은 10명 이상의 찬성을

	받은 날부터 7일 이내에 제3조에 따른 불수리사항 해당 여부를 판단하여야 한다.
	③ 제2항에 따라 공개된 청원서는 공개된 날부터 30일 이내에 1천 명 이상의 동의를 받은 경우 주민동의청원으로 접수된 것으로 본다.
제3조(청구서의 보완요구 등) ① 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출된 청원서가 제2조의 요건을 갖추지 못하였을 경우에는 청원인에게 15일 이내의 기간을 정하여 보완을 요구할 수 있다. 다만, 의원의 소개의견서가 첨부되지 아니한 청원서는 일반 민원서류로 분류하여 처리할 수 있다.	제3조(청원서의 보완요구 등) ① 의회----------.
제4조(불수리사항의 통지) 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우에는 수리하지 아니한다. 이 경우 의장은 그 사유를 명시하여 소개의원과 청원인에게 통지하여야 한다.	제4조(불수리사항의 통지) ① 의장은 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우에는 수리하지 아니한다.
1. ~ 5.(현행과 같음)	1. ~ 5.(현행과 같음)
(신설)	② 의장은 청원사항이 제1항에 따라 불수리된 때에는 그 사유를 명시하여 의원소개청원의 경우 청원자와 소개의원에게, 주민동의청원의 경우 청원자에게 각각 통지하여야 한다. 다만, 의원소개청원의 청원자가 다수인 경우에는 대표청원자에게, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원에게 각각 통지할 수 있다.
제5조(이의신청) ① 청원이 제4조제3호에 따라 접수되지 아니한 경우에는 청원인은 불수리 통지를 받은 날부터 15일 이내에 소개의원을 거쳐 이의신청을 할 수 있다.	제5조(이의신청) ① 청원이 제4조제3호에 따라 접수되지 아니한 경우에 청원인은 의원소개청원의 경우에는 불수리 통지를 받은 날부터 15일 이내에 소개의원을 거쳐 이의신청을 할 수 있고, 주민동의청원의 경우에는 불수리 통지를 받은 날부터 10일 이내에 이의신청을 할 수 있다.
② 의장은 제1항에 따른 이의신청이 이유 있다고 인정한 경우에는 그 청원을 접수하여야 한다.	② 의장은 의원소개청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 그 청원을 접수하여야 한다. 이 경우 의장은 먼

	저 그 청원을 회부할 소관위원회 위원장과 협의하여야 한다.
(신설)	③ 의장은 주민동의청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 제2조의2제3항에 따른 동의절차를 진행하여야 한다.
제12조(청원의 철회) 청원인이 청원을 철회하고자 할 경우에는 철회이유를 명기하고 청원인과 소개의원이 서명날인 한 별지 제2호서식의 청원철회요구서를 의장에게 제출하여야 한다.	제12조(청원의 철회) ① 의원소개 청원인이 청원을 철회하고자 할 경우에는 철회이유를 명기하고 청원인과 소개의원이 서명날인 한 별지 제2호서식의 청원철회요구서를 의장에게 제출하여야 한다.
(신설)	② 주민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개되기 전에 해당 청원을 철회하려는 경우에는 전자청원시스템에서 본인의 청원을 철회할 수 있다.
(신설)	③ 주민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개된 이후 해당 청원을 철회하려는 경우에는 철회이유를 명기한 철회서를 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 그 이유가 타당하면 철회서를 수리하고 전자청원시스템에 해당 청원의 철회사실을 그 이유와 함께 게시한다.
(신설)	④ 의원소개청원이 접수된 때에는 그 청원을 소개한 의원이 소개를 철회하거나 그 직을 상실하더라도 해당 청원의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

〈참고문헌〉

■ 단행본

국회사무처, 「국회선례집」, 국회사무처, 2016.

_____, 「국회민원편람」, 국회사무처, 2016.

_____, 「의정자료집」, 국회사무처, 2016.

_____, 「헌법개정 자문위원회 활동결과보고서」, 국회사무처, 2014.

김유향, 「기본강의 헌법」, 윌비스, 2018.

장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2015.

정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2016.

이인섭, 「국회 도대체 무엇하는 곳인가?」, 성림문화, 2004.

한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2017.

■ 연구논문

가상준·유성진·박진수·이한수, “청원권 확대를 위한 방안 연구”, 「2018년도 국회사무처 연구용역보고서」, 2018.

국회도서관 입법지식서비스, “독일 의회 전자청원제도”, 2017.

국회도서관 입법지식서비스, “스코틀랜드 의회의 전자청원제도”, 2017.

국회사무처, “국회사무총장 및 국회혁신자문위원위 영국·독일 의회 운영사례 조사 방문 결과보고서”, 2019. 5.

국회사무처, “청원의 접수현황 및 처리결과 분석에 따른 효과적인 법제적 개선방안”, 「2014년도 국회사무처 연구용역보고서」, 2014.

국회운영위원회 전문위원실, “주요국 의회의 민원처리제도”, 「의회연구」, 제8권, 국회운영위원회, 1993.

기소연, “한국 및 주요 5개국 의회의 국민청원제도 개관” 국회입법조사처, 2008.

김성배, “청원권의 기원과 청원법의 개선방향”, 「세계헌법연구」제23권3호, 세계헌법학회 한국학회, 2017.

김성배, “e-청원제도의 법적 쟁점”, 「공법연구」, 제46집 제2호, 2017.

김주희·장혜영, “시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로”, 「국가정책연구」제32권 제1호, 중앙대학교국가정책연구소, 2018. 3.

김충희, “프랑스 역대 헌법전 (1)”, 「東亞法學 第69號」, 2015. 11.

박선영, “정보화사회에서의 정치적 기본권: 인터넷의 정치적 기능을 중심으로”, 「공법연구」, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004. 11.

박선웅·정상호, “입법청원제도 활성화를 통한 선진 국회 구현 방안”, 「2009년도 국회연구용역과제 연구보고서」, 한국의정연구회, 2009.

박선웅·정상호. “입법 청원의 전략적 차이와 그 원인.” 「의정논총」, 4권 2호:35-63. 2009.

박세용, “시민과의 소통을 위한 영국 의회의 전자청원: 주재관 리포트”, 「국회보」 619호, 2018.

박원호·송경재·김주희. “시민참여와 상향식 입법제도: 참여와 거버넌스의 새로운 모색”. 「2014년도 국회사무처 연구용역보고서」, 2014.

박찬수, “국회입법과정 개선방안에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2011.

손혁상·임정관·최준구, “의회 민주주의와 직접 민주주의의 관계: 디지털 정당에 관한 연구”, 「2016년도 국회연구용역보고서」, 경희대학교 공공대학원, 2016.

윤명선·박영철, “전자민주주의와 정치참여”, 「공법연구」, 제30집 제3호, 한국공법학회, 2000. 2.

윤성이·김용호·김용철, “정보사회 참여민주주의 확대를 위한 법제 개선방안 연구”, 서울: 정부혁신지방분권위원회, 2005.

이기곤, “1. 各國의 請願制度考察, 請願과 議會 〈特輯〉”, 「國會報」, 182, 국회사무처, 1981. 12.

이상수, “청원권 이론의 재구성”, 「민주법학」, 제34호, 2007.

이성환. “입법과정에 있어서의 국민참여”, 「법학논총」, 21권 2호:151-181, 2009.

이욱열·김재성·이재호·박흥수, “청원의 접수현황 및 처리결과 분석에 따른 효과적인 법제적 개선방안”, 「2014년도 국회연구용역보고서」, 참좋은정책연구원, 2014.

이율복, “한국 국회청원제도의 활성화 방안에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 1997.

이준화, “국회 청원제도에 관한 헌법학적 연구”, 서울대학교 석사 학위 논문, 서울대학교 대학원, 2018.

이희정, “직접민주주의 강화방안으로서의 청원권의 실질화”, 서강대학교 대학원 석사 학위 논문, 서강대학교 대학원, 2018. 12.

임인규, “國會請願制度와 그 改善方案”, 「立法調査月報」, 186, 국회사무처, 1990. 2.

임종훈, “우리나라 의원입법의 현황과 실태-비교법적 고찰을 포함하여”, 「법제연구」, 제10호, 1996.

정재환, “미국의 ‘위더피플’ 사례를 통해 살펴본 청와대 국민청원의 개선방안”, 「NARS 현안분석」, vol. 27, 국회입법조사처, 2018. 11.

_____, “유럽의 e-청원제도와 시사점”, 「NARS 현안분석」, vol.32, 국회입법조사처, 2018. 12

정종섭, “기본권의 개념에 관한 연구”, 「서울대학교 법학」, 제44권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2003. 6.

정충식, “선진국의 사례를 통한 전자의정의 가능성 모색: 미국과 영국의 최근 사례를 중심으로”, 「의정연구」, 제11권 제2호, 한국의회발전연구회, 2005. 12.

최정인, “국민동의청원제도의 현황과 의의”, 「이슈와 논점」, 제1705호, 국회입법조사처, 2020. 4

최희경, “입법과정에의 국민참여에 관한 연구”, 「이화여자대학교 법학논집」, 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007. 3.

한국법령정보원, “일본의 의회제도”, 법제처, 2019.

한수웅, “의회청원 소개절차의 위헌여부: 헌재 1999. 11. 25. 97헌마54 결정에 대한 판례평석을 겸하여”, 「저스티스」, 제35권 제3호, 2002. 6.

■ 서울시의회 보고서

서울특별시의회, 「지방의회 운영의 절차와 실무」, 서울: 서울특별시의회사무처, 2018.

서울특별시의회, “서울시 자치법규 입법영향 분석에 관한 연구”, 「2015 서울특별시의회 연구용역 최종보고서」, 2015. 11.

최봉석, “지방의회 자치입법역량 강화를 위한 지원체계 구축 연구”, 「2018 서울특별시의회 연구용역 최종보고서」, 2018. 7.

행정법과 법치주의 학회, “IT 핵심기술 발달에 따른 지방자치 발전방안 -주민참여 강화에 따른 의회 역할 모색을 중심으로”, 「서울시의회보고서」, 2019. 7. 8.

■ 기타자료

김평정, “靑 전화 자체가 독립성 침해″ 법원 부글부글”, YTN, 2018. 5. 10.

김효중, “조선 공론정치 원형...만인의 청원 ‘만인소’ 세계기록유산으로”, 연합뉴스, 2018. 9. 12.

■ 참고 사이트

독일의회 e-청원사이트(https://epetitionen.bundestag.de)

스코틀랜드의회e-청원사이트
(http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/index.aspx)

영국하원 e-청원사이트(https://petition.parliament.uk)

대한민국국회(https://www.assembly.go.kr)

국민신문고(https://www.epeople.go.kr/jsp/user/UserMain.paid)

자치법규정보시스템(https://www.elis.go.kr/)

주민참여조례 사이트(https://www.ejorye.go.kr/index.jsp)

〈부록〉

국회청원심사규칙

국회사무처(국회민원지원센터장실) 02-788-2453

제1조(목적) 이 규칙은 「국회법」이 정하는 청원의 효율적인 심사 및 처리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제1조의2(청원의 종류) 청원은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. "의원소개청원"이란 국회에 청원을 하려는 자가 국회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개를 받아 서면으로 제출하는 청원을 말한다.
2. "국민동의청원"이란 국회에 청원을 하려는 자가 「국회법」 제123조의2에 따른 전자청원시스템(이하 "전자청원시스템"이라 한다)을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 국민의 동의를 받아 제출하는 청원을 말한다.

제2조(의원소개청원의 제출) ① 의원소개청원의 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하며, 소개하는 의원이 서명날인한 소개의견서를 첨부하여야 한다.

② 청원자는 청원서에 참고자료를 첨부하여 제출할 수 있다.

③ 의장은 청원서가 제1항의 요건을 갖추지 못하였을 경우 기간을 정하여 이를 보완하도록 요구할 수 있다.

④ 청원자가 다수인 경우에는 대표청원자를, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원을 각각 지정하여야 한다.

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 10만 명 이상의 동의를 받은 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 본다.

제3조(불수리사항의 통지) ① 의장은 청원사항이 「청원법」 제5조제1항 각 호의 어느 하나 및 제8조, 「국회법」 제123조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수리하지 아니한다.

② 의장은 청원사항이 제1항에 따라 불수리된 때에는 그 사유를 명시하여 의원소개청원의 경우 청원자와 소개의원에게, 국민동의청원의 경우 청원자에게 각각 통지하여야 한다. 다만, 의원소개청원의 청원자가 다수인 경우에는 대표청원자에게, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원에게 각각 통지할 수 있다.

제4조(이의신청) ① 청원이 「청원법」 제8조에 따라 불수리된 때에 청원자는 이의신청을 할 수 있다. 다만, 의원소개청원의 경우 소개의원을 거쳐야 한다.

② 의장은 의원소개청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 그 청원을 접수하여야 한다. 이 경우 의장은 먼저 그 청원을 회부할 소관위원회 위원장과 협의하여야 한다.

③ 의장은 국민동의청원의 경우 제1항에 따른 이의신청이 이유가 있다고 인정한 때에는 제2조의2제3항

에 따른 동의절차를 진행하여야 한다.

제5조(청원의 철회 등) ① 의원소개청원의 청원자가 청원을 철회하려는 경우에는 철회이유를 명기하고 청원자와 소개의원이 서명날인한 철회서를 제출하여야 한다. 다만, 청원자가 다수인 경우에는 대표청원자가, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원이 각각 서명날인한다.

② 국민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개되기 전에 해당 청원을 철회하려는 경우에는 전자청원시스템에서 본인의 청원을 철회할 수 있다.

③ 국민동의청원의 청원자가 제2조의2제2항에 따라 청원이 공개된 이후 해당 청원을 철회하려는 경우에는 철회이유를 명기한 철회서를 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 그 이유가 타당하면 철회서를 수리하고 전자청원시스템에 해당 청원의 철회사실을 그 이유와 함께 게시한다.

④ 의원소개청원이 접수된 때에는 그 청원을 소개한 의원이 소개를 철회하거나 그 직을 상실하더라도 해당 청원의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

제6조(청원의 회부) ① 의장은 청원을 접수한 때에는 소관위원회에 회부한다.

② 의장은 특별위원회와 관련이 있는 청원을 그 특별위원회에 회부할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항에 따라 회부된 청원의 소관위원회가 폐지되거나 활동기간이 만료되는 경우 해당 청원은 의장에게 회송된 것으로 보며, 의장은 이를 즉시 다른 소관위원회에 재회부한다.

제7조(심사기간 연장요구서 제출 등) ① 위원장이 「국회법」 제125조제5항 및 제6항에 따라 심사기간의 연장을 요구하는 경우에는 심사기간 만료 3일전까지 심사경과, 연장기간, 연장사유 등을 기재한 심사기간 연장요구서를 의장에게 제출하여야 한다.

② 의장은 제1항의 심사기간 연장요구서를 제출받은 경우에는 요구한 기간의 범위에서 심사기간을 연장하여 소관위원회에 통보한다.

제8조(청원심사소위원회) ① 위원회는 청원심사를 전담할 청원심사소위원회(이하 '소위원회'라 한다)를 둔다.

② 소위원회는 회기에 관계없이 활동한다.

③ 위원장은 청원과 관련이 있는 법안심사소위원회가 구성되어 있을 때에는 해당 법안심사소위원회에서 그 청원을 심사하도록 할 수 있다.

④ 소위원회는 필요한 경우 직원을 현지에 파견하여 사실확인 및 자료수집을 하게 하고 그 결과를 보고하게 할 수 있다.

제9조(소개의원의 취지설명) 청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다.

제10조(청원자 등의 진술) ① 소위원회는 청원심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원자, 이해관계인 및 학식·경험이 있는 사람으로부터 진술을 들을 수 있다.

② 제1항의 진술을 청취한 경우 청원자를 제외하고는 예산의 범위에서 진술인에게 여비와 수당을 지급할 수 있다.

제11조(본회의에 부의하는 청원) ① 위원회는 본회의에 부의하는 청원을 다음과 같이 구분하여 의결한다.

1. 정부가 처리함이 타당하다고 인정하는 청원
2. 국회에서 처리함이 타당하다고 인정하는 청원

② 위원회는 제1항에 따라 본회의에 부의하기로 의결한 청원에 대하여 의견서를 첨부하여 의장에게 보고한다.

제12조(본회의에 부의하지 아니하는 청원) ① 위원회는 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는

본회의에 부의하지 아니하기로 의결한다.

1. 청원취지의 달성: 국가기관의 조치 또는 이해관계자와의 타협 등으로 청원목적이 달성된 경우
2. 청원취지의 실현불능: 청원의 취지에는 이유가 있으나 예산사정 등으로 그 실현이 불가능한 경우
3. 타당성의 결여: 청원의 취지가 국가시책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우

② 위원회는 제1항에 따라 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한 청원은 제1항 각 호의 해당 사유를 명시하여 그 처리결과를 의장에게 보고한다.

③ 제2항에 따라 보고된 청원은 「국회법」 제125조제8항 단서에 따라 폐회 또는 휴회 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30명 이상의 요구가 없는 경우에는 폐기된다.

제13조(청원자와 소개의원에 통지) 의장은 다음 각 호의 사실을 청원자와 소개의원에게 통지한다. 다만, 청원자가 다수인 경우에는 대표청원자에게, 소개의원이 다수인 경우에는 대표소개의원에게 각각 통지할 수 있다.

1. 제6조에 따라 청원을 위원회에 회부 또는 재회부한 경우
2. 제7조제2항에 따라 청원의 심사기간을 연장한 경우
3. 제12조에 따라 위원회가 청원을 본회의에 부의하지 아니하기로 의결하여 의장에게 심사보고한 경우
4. 청원이 본회의에서 의결된 경우
5. 「국회법」 제126조에 따라 정부에 이송한 청원에 대하여 정부로부터 처리결과 보고가 있는 경우
6. 제11조제1항제2호에 해당하는 청원이 국회에서 처리되었을 경우

제14조(위임규정) 이 규칙의 시행에 필요한 사항은 국회규정으로 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 규칙은 국회가 의결한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 규칙 시행 전에 국회의원의 소개를 받아 제출된 청원은 이 규칙에 따른 의원소개청원으로 본다.

서울특별시의회 청원 운영규칙

서울특별시(의사담당관), 02-2180-7832

제1조(목적) 이 규칙은 「지방자치법 시행령」 제60조에 따라 서울특별시의회에 제출된 청원의 효율적인 심사와 처리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(청원서의 제출) ① 청원서에는 별지 제1호서식에 따라 소개하는 서울특별시의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개의견서를 붙여야 한다.

② 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하며 필요한 참고자료를 붙일 수 있다.

제3조(청구서의 보완요구 등) ① 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출된 청원서가 제2조의 요건을 갖추지 못하였을 경우에는 청원인에게 15일 이내의 기간을 정하여 보완을 요구할 수 있다. 다만, 의원의 소개의견서가 첨부되지 아니한 청원서는 일반 민원서류로 분류하여 처리할 수 있다.

② 제1항에 따른 보완의 요구는 문서로 하여야 한다. 다만, 청원인이 요청한 경우에는 그러하지 아니하다.

제4조(불수리사항의 통지) 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우에는 수리하지 아니한다. 이 경우 의장은 그 사유를 명시하여 소개의원과 청원인에게 통지하여야 한다.

1. 감사·수사·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 경우
2. 허위의 사실로 타인에게 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상모략 하는 사항인 경우
3. 동일한 내용의 청원서를 2회 이상 제출한 경우 나중에 접수된 것
4. 청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 경우
5. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항인 경우

제5조(이의신청) ① 청원이 제4조제3호에 따라 접수되지 아니한 경우에는 청원인은 불수리 통지를 받은 날부터 15일 이내에 소개의원을 거쳐 이의신청을 할 수 있다.

② 의장은 제1항에 따른 이의신청이 이유 있다고 인정한 경우에는 그 청원을 접수하여야 한다.

제6조(청원의 심사·처리) 소관 상임위원회(이하 "위원회"라 한다)는 의장으로부터 심사하도록 회부된 청원에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 청원이 회부된 날부터 60일 이내에 심사결과를 의장에게 보고하여야 하며, 이 기간 내에 심사를 마치지 못하였을 경우에는 의장에게 중간보고를 하고 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

제7조(청원인등 진술) 본회의 또는 위원회는 청원심사에 필요하다고 인정할 경우에는 청원인, 이해관계인 및 학식과 경험이 있는 자로부터 진술 또는 의견을 들을 수 있다. 이 경우 청원인을 제외하고는 「서울특별시의회 의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례」를 준용하여 여비와 일비를 지급할 수 있다.

제8조(제척과 회피) ① 의원은 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 청원의 심사 및 의결에 참여할 수 없다.

② 본회의 또는 위원회는 제1항의 사유가 있다고 인정하는 경우에는 그 의결로 해당 의원이 청원의 심사·의결에 참여할 수 없게 하고 다른 의원에게 심사·의결하게 하여야 한다.

③ 제2항의 조치에 대하여 해당 의원의 이의가 있을 경우에는 본회의가 의결하는 바에 따른다.
④ 제1항의 사유가 있는 의원은 본회의 또는 위원회의 허가를 받아 그 청원의 심사·의결을 회피할 수 있다.

제9조 (본회의에 부의하지 아니하는 청원) 위원회는 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한다.
1. 국가기관이나 지방자치단체의 조치 또는 이해관계자 간의 합의가 이미 완료되어 청원목적이 달성된 경우
2. 청원의 취지는 이유가 있으나 예산사정 등 현실적으로 그 실현이 불가능한 경우
3. 청원의 취지가 국가 및 지방자치단체의 시책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우

제10조(심사보고) 「지방자치법」 제75조에 따라 위원회가 청원을 본회의에 부의하고자 할 때에는 다음과 같이 구별하여 의결하고 그에 따른 의견서를 붙여 보고한다.
1. 시장이 처리하여야 할 청원
2. 교육감이 처리하여야 할 청원
3. 의회에서 처리하여야 할 청원

제11조(청원인과 소개의원에 대한 통지) 의장은 다음 각 호의 사실을 청원인과 소개의원에게 통지한다.
1. 청원을 위원회에 회부한 경우
2. 위원회가 청원을 본회의에 부의할 필요가 없다고 의결하여 의장에게 심사보고 한 경우
3. 청원에 대한 본회의의 의결이 있은 경우
4. 시장에게 이송한 청원에 대하여 그 처리결과 보고가 있은 경우
5. 교육감에게 이송한 청원에 대하여 그 처리결과 보고가 있은 경우
6. 제10조제3호에 해당하여 청원이 의회에서 처리되었을 경우

〔제목개정 2017. 9. 21.〕

제12조(청원의 철회) 청원인이 청원을 철회하고자 할 경우에는 철회이유를 명기하고 청원인과 소개의원이 서명날인 한 별지 제2호서식의 청원철회요구서를 의장에게 제출하여야 한다.

제13조(소개의 철회와 청원의 효력) 청원이 접수된 경우에는 그 청원을 소개한 의원이 소개를 철회하더라도 해당 청원의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

제14조(징계) 청원을 심사·의결하는 의원이 제8조에 따른 제척사유가 있음을 알면서 이를 회피하지 아니한 경우에는 「지방자치법」 및 「서울특별시의회 회의규칙」에서 정하는 바에 따라 징계할 수 있다.

부칙〈 제33호, 2020. 1. 2.〉
이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

부산광역시 의회 청원심사 규칙

부산광역시

제1조(목적) 이 규칙은 「지방자치법 시행령」 제60조에 따라 부산광역시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출되는 청원의 효율적인 심사를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(청원서의 제출) ① 의회에 청원을 하고자 하는 자는 의회의원(이하 "의원"이라 한다)의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다.

② 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명)및 주소를 기재하고 서명, 날인하여야 하며, 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하고 필요한 참고자료를 첨부할 수 있다.

③ 청원서에는 소개하는 의원의 소개의견서를 별지 제1호서식에 의거 작성, 첨부하여야 한다.

제3조(청원서 보완요구) 의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 제출된 청원서가 제2조에 정하는 요건을 갖추지 못하였을 경우 상당한 기간을 정하여 이를 보완하도록 요구할 수 있다.

제4조(불수리 사항의 통지) 의장은 청원이 다음 각호의 1에 해당될 때에는 이를 접수하지 아니한다. 이 경우 그 사유를 명시하여 소개의원과 청원인에게 통지하여야 한다.

1. 재판에 간섭하는 것
2. 국가기관을 모독하는 것
3. 동일기관에 2개이상 또는 2개기관 이상에 제출된 것
4. 법령에 위배되는 것

제5조(이의신청) ① 청원이 제4조제3호의 규정에 의하여 접수되지 아니한 경우에는 청원인은 소개의원을 경유하여 이의신청을 할 수 있다.

② 의장은 제1항의 규정에 의한 이의신청이 이유있다고 인정한 때에는 그 청원을 접수하여야 한다. 이 경우 의장은 그 청원을 회부할 소관부서상임위원회 또는 제6조제3항의 규정에 의한 특별위원회의 위원장과 미리 협의하여야 한다.

제6조(청원서 회부와 심사) ① 의장은 청원을 접수한 때에는 청원요지서를 작성하여 각 의원에게 인쇄, 배부하는 동시에 그 청원서를 소관상임위원회(이하 "위원회"라 한다)에 회부하거나 특히 필요하다고 인정될 경우에는 본회의의 의결을 얻어 청원심사특별위원회(이하 "위원회"라 한다)를 구성, 회부한다.

② 청원요지서에는 청원자의 주소, 성명, 청원서의 취지, 소개의원의 성명과 접수년월일을 기재한다.

③ 의장은 이미 설치된 특별위원회와 관련이 있는 청원은 그 특별위원회(이하 "위원회"라 한다)에 회부할 수 있다.

④ 위원회는 청원의 회부일로부터 특별한 사유가 없는 한 폐회중의 기간을 제외하고 20일이내에 심사결과를 의장에게 보고하여야 하며, 이 기간내에 심사를 마치지 못할 때에는 의장에게 중간보고를 하고 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

제7조(소개의원의 취지설명) 청원을 소개한 의원은 위원회의 요구가 있을 경우 위원회에 출석하여 청원의 취지를 설명하여야 한다.

제8조(청원인 등 진술) ① 위원회는 청원심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원인, 이해관계인 및 학식과

경험이 있는 자로부터 진술을 들을 수 있다.
② 이 경우 청원인을 제외하고는 의원의 일비, 여비지급기준을 준용하여 여비와 일비를 지급할 수 있다.

제9조(제척과 회피) ① 의원은 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 청원의 심사, 의결에 참여할 수 없다.
② 본회의 또는 위원회는 제1항의 사유가 있다고 인정하는 때에는 그 의결로 당해 의원이 청원의 심사, 의결에 참여할 수 없게 하고 다른 의원으로 하여금 심사, 의결하게 하여야 한다.
③ 제2항의 조치에 대하여 당해의원의 이의가 있는 때에는 본회의가 의결하는 바에 의한다.
④ 제1항의 사유가 있는 의원은 본회의 또는 위원회의 허가를 받아 그 청원의 심사, 의결 을 회피할 수 있다.

제10조(본회의에 부의하지 아니하는 청원) 위원회는 청원이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한다.
1. 국가기관이나 지방자치단체의 조치 또는 이해관계자간의 합의가 이미 완료되어 청원 목적이 달성된 경우
2. 청원의 취지는 이유가 있으나 예산사정 등 현실적으로 그 실현이 불가능한 경우
3. 청원의 취지가 국가 및 지방자치단체의 시책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우

제11조(심사보고) ① 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 의결한 청원은 그 심사 결과를 의장에게 보고하고 의장은 청원인에게 통지하여야 한다. 다만, 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장 또는 재적의원 1/3이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부의하여야 한다.
② 위원회가 청원을 본회의에 부의하기로 결정하고자 할 때에는 다음과 같이 구별하여 의결하고 그에 따른 의견서를 첨부하여 본회의에 보고한다.
1. 부산광역시장(이하 "시장"이라 한다)이 처리함이 타당하다고 인정하는 청원
2. 의회에서 처리함이 타당하다고 인정하는 청원

제12조(청원의 이송과 처리보고) ① 청원이 본회의에서 시장이 처리함이 타당하다고 의결되었을 경우에는 의장은 의견서를 첨부하여 시장에게 즉시 이송하여야 한다.
② 시장은 제1항의 이송된 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체없이 의회에 보고하여야 한다.

제13조(청원인에 대한 통지) 의장은 다음 각호의 사실을 청원인에게 통지한다.
1. 청원접수 및 위원회에의 회부
2. 위원회가 청원을 본회의에 부의할 필요가 없다고 의결하여 의장에게 심사보고한 때
3. 청원에 대한 본회의의 의결이 있을 때
4. 시장에게 이송한 청원에 대하여 그 처리결과보고가 있을 때
5. 제11조제2항제2호에 해당하는 청원이 본회의에서 처리되었을 때

제14조(청원의 철회) 청원인이 청원을 철회하고자 할 때에는 철회이유를 명기하고 청원인과 소개의원이 서명날인을 한 별지 제2호서식의 청원철회요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 청원인 또는 소개의원이 다수일 경우에는 대표자와 대표소개의원이 서명 날인한다.

제15조(소개의 철회와 청원의 효력) 청원이 접수된 때에는 그 청원을 소개한 의원이 소개를 철회하더라도 당해 청원의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

제16조(징계) 청원을 심사, 의결하는 위원이 제9조의 규정에 의한 제척사유가 있음을 알면서 이를 회피하지 아니한 때에는 「지방자치법」 및 「부산광역시의회 회의규칙」에 정하는 바에 따라 징계할 수 있다.

제17조(준용규정) 위원회의 구성, 운영 등에 관하여 이 규칙에서 정하지 않은 사항은 「부산광역시의회

교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례」와 「부산광역시의회 회의규칙」을 준용한다.

부칙
이 규칙은 의회의 최초 집회일부터 시행한다.
부칙〈2008. 11. 21〉
이 규칙은 의결한 날부터 시행한다.

(판권지)

시민참여 자치입법청원제도의 서울시의회 도입을 위한 조례 제정방안에 관한 연구

제안단체 : 서울특별시의회 민주평화국민연구회

홈페이지 : http://www.smc.seoul.kr

연 락 처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관(입법담당관)

연구기관 : ㈜씨지인사이드

책임연구 : 원종욱

연 락 처 : 02-6326-2101

관리번호 : 의연단20-16

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유며, 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용 할 수 있음)