

## 한국 국회 청원 제도 연구: 현황, 한계, 개선방안\*

가상준 ■ 단국대학교\*\*

박진수 ■ 덕성여자대학교\*\*\*

유성진 ■ 이화여자대학교\*\*\*\*

이한수 ■ 아주대학교\*\*\*\*\*

### 〈국문요약〉

청원 제도는 대의민주주의의 약점을 보완하고 직접민주주의의 요소를 강화할 수 있는 중요한 수단으로 인식된다. 본 연구는 직접민주주의의 한 통로로서 청원권에 대한 검토가 필요하다는 인식 아래, 다양한 청원 제도 중 입법권을 실현하는 국회의 청원제도에 주목한다. 특히 본 연구는 그동안 한국 국회에서 실제 국민의 청원권이 어떻게 행사되어 왔는지 그 현황과 제도의 한계를 살펴보고, 국회가 국민들의 청원을 적극적으로 수용할 수 있도록 개선하기 위한 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 제헌국회부터 제19대 국회까지 청원 현황을 분석한 결과, 국회에 접수되는 청원이 하락하고 있으며, 국회에 의해서 채택되는 청원의 수가 매우 적고, 국회의 청원 처리율이 매우 낮음이 밝혀졌다. 본 연구는 의원 소개 제도 폐지와 온라인 청원 제도 도입을 통하여 시민들의 청원에 대한 관심과 참여를 확대하고, 일정 정도 이상의 시민들이 지지하는 청원에 대하여 국회가 의무적으로 대응하도록 법제화하여 시민에 대한 국회의 책임과 대표성을 강화하여야 한다고 주장한다.

\*주제어: 청원, 국회, 온라인 청원, 대의민주주의, 직접민주주의

\* 본 논문은 저자들이 수행한 2018년 국회사무처 연구과제, “청원권 확대를 위한 방안 연구” 보고서 중 일부 내용들을 수정 보완한 것임.

\*\* 주저자, 단국대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: sjka@dankook.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 덕성여자대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: jinsoopark93@gmail.com)

\*\*\*\* 이화여자대학교 스크랜튼학부 교수 (E-mail: sjinny1@ewha.ac.kr)

\*\*\*\*\* 아주대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: hanslee@ajou.ac.kr)

## I. 들어가며

대의민주주의 운영의 핵심은 선거를 통해 선출된 대표자가 위임된 권한을 바탕으로 의회라는 장에서 국가의 중요정책을 결정한다는 데 있다. 그러나 현재의 대의민주주의는 기제의 핵심인 선거와 의회가 지니는 한계점, 즉 제도적 차원에서 선거는 개개인의 선호를 집합적 선호로 연결하지 못하고 있으며, 의회 차원에서는 국민의 의사가 위임된 대표에게 원활히 전달되지 못하여 정책 수요가 공급으로 반영되지 못하고 있는 까닭에 위기에 봉착해 있다. 때문에 이의 해결을 위해 직접민주주의 요소가 도입되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

청원 제도는 대의민주주의의 약점을 보완하고 직접민주주의의 요소를 강화할 수 있는 중요한 수단들 중 하나이다. 청원은 “피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영, 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항”에 대하여 “국가기관, 지방자치단체와 그 소속기관, 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”에 요구 사항을 문서로 작성하여 제출하는 행위를 의미한다(청원법 3조, 4조). 이렇듯 청원은 시민들이 자신들의 요구를 정부에 청하는 일련의 행위이며, 이는 정책 형성 과정에 있어 “투입” 요소들 중 하나가 된다(Powell et al 2015).

본 연구는 직접민주주의의 한 통로로서 청원권에 대한 검토가 필요하다는 인식 아래, 다양한 청원 제도들 중 국회 청원제도에 주목한다. 국회는 대표적인 대의기관이라는 점에서 다양한 국민들의 의견을 대변해야 할 책무를 갖고 있다. 그러나 많은 전문가들은 중요한 민의의 수렴 방식인 국민 청원권이 우리 국회에서 제대로 보장되고 있지 못하다고 주장한다(김주희·장혜영 2018; 박원호 외 2014; 이육열 외 2014). 대의민주주의의 위기와 의회에 대한 유권자들의 불신을 타개해 나가기 위해 직접민주주의적 요소의 도입과 활성화에 많은 관심이 쏠리고 있음에도 불구하고, 헌법으로 보장된 청원권은 대의기관인 국회에 의해 제대로 보장되고 있지 못한 것이 현실이다.

이러한 현실은 세계 각국에서 목격되는 대의민주주의의 변화를 감안하면 큰 문제가 아닐 수 없다. 새로운 인터넷 통신 기술의 발달로 시민 참여에 대한 시간과 공간에 대한 제약이 비약적으로 극복됨에 따라 온라인 청원과 같은 새로운 참여 방식이 여러 민주주의 국가에서 실험되고 있으며, 시민의 직접적인 참여를 통한 정책결정에 대한 요구가 쏟아지고 있다. 그러나 완전한 직접민주주의의 구

현은 현실적으로 불가능하다는 점에서 국민들의 참여 욕구를 대의민주주의 틀 안에서 어떻게 제도화해나느냐가 대단히 중요한 문제로 대두된다. 이러한 측면에서 이 연구는 대의민주주의에 대한 위기의식과 직접민주주의적 요소의 활성화에 대한 요구가 높아진 상황에서 국회가 이를 어떻게 제도적으로 수용할 것인가를 청원권을 중심으로 탐구한다는 목적을 가지고 있다.

청원권에 대한 기존 연구는 법·제도적 탐구 등에 집중되어 있었고, 실제 작동에 대한 연구는 미진한 편이었다. 이런 점에서 본 연구는 그동안 한국 국회에서 실제 국민의 청원권이 어떻게 행사되어왔는지 그 현황을 살펴보고, 그 효력과 한계는 무엇인지를 살펴보고자 한다. 더 나아가 국회가 국민들의 청원을 적극적으로 수용할 수 있도록 할 개선방안은 무엇인지 제시해보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음의 II장에서 청원 제도에 대한 기존 연구의 성과와 한계를 살펴본 뒤에, III장에서는 대한민국의 국회 청원 현황과 실태를 분석한다. IV장에서는 III장의 분석 결과를 토대로 현행 국회 청원 제도의 문제점과 개선방안을 제시한다.

## II. 청원에 대한 기존 연구 검토

국민이 스스로의 요구를 정책결정자들에게 직접 전달하는 청원 제도는 정치적, 사회적으로 매우 중요한 기능과 역할을 수행한다. 그러나 이같은 중요성과 달리 청원 제도에 대한 학계의 관심은 상대적으로 미미하다.

청원 제도에 대한 기존 연구의 상당수는 로비 활동에 대한 연구와 밀접하게 연관되어 있다. 이들 연구들은 로비 활동과 청원권을 연계하며, 입법 로비 활동의 제도화가 청원권의 확대에 기여할 것이라고 주장한다(가상준 2011; 박진영 2017; 도묘연 2015; 윤홍근 1996; 이은영 2007; 이정희 2006; 정창교 2007; 조승민 2005; 홍완식 2007). 로비 활동의 제도화 연구들은 청원권이라는 국민의 기본적인 권리에 관심을 불러일으키고, 국민 청원권을 확대할 수 있는 방안을 제공하고 있다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 이는 청원 제도 자체에 대한 연구라기보다 본질적으로 로비 활동의 제도화에 관심을 가지고 있는 연구들이다. 따라서, 청원 제도 그 자체가 가진 기능과 역할에 대한 검토, 그리고 현재의 청원 제도가 가지고 있는 특성과 한계, 그리고 개선방안들에 대한 체계적인 분석과 연구는 아직 부족한 편이다.

이러한 문제의식에 몇몇 연구들은 청원의 역할과 기능에 주목한다. 홍일표(2007)는 시민들의 입법과정 참여를 보장하는 제도적 통로로서 입법 청원을 탐구한다. 그는 입법 청원 제도가 대의민주주의 실현의 중요한 통로로서 작용하며, 동시에 대의민주주의가 가진 대표성의 한계를 보완하면서 참여민주주의에 대한 실험대 역할을 수행할 수 있다고 주장한다. 박선웅·정상호(2009)도 입법 청원 제도의 중요한 기능으로 대의민주주의의 한계를 보완하고 직접민주주의의 안정적 제도화에 기여한다는 점을 강조한다. 이성환(2009) 역시 청원 제도가 국민들로 하여금 자신들의 의사를 국정에 직접적으로 반영할 수 있도록 도와주는 수단으로써 대의민주주의 제도의 단점을 보완할 수 있다고 주장한다.

한편 일부 학자들은 청원 제도가 가지는 긍정적 기능과 역할을 인정하면서도, 현실에 있어서는 제도적인 문제점에 부딪혀 제대로 기능하고 있지 못하다고 지적한다. 예를 들어 조승민(2005)은 국회법을 통해 시민이 국회에 대한 청원권을 보장하고 있지만, 현실에서는 시민들이 국회에 청원하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 설사 시민들이 청원을 하더라도 국회는 시민들의 청원에 대해 매우 형식적으로 반응하여 청원권 보장에 적극적인 모습을 보이지 않는다고 비판한다. 도묘연(2015) 역시 청원 제도의 실효성에 의문을 제기하는데, 이는 국회가 헌법에서 보장하고 있는 시민들의 청원권을 단순히 민원 해결이라는 인식으로 바라보는 경향 때문이며, 그 결과 시민들의 청원이 국회에서 받아들여지는 사례가 극히 적음을 지적한다. 이성환(2009)도 비슷한 맥락에서 청원 제도의 법률적 문제점과 국회의 청원심사를 위한 전문성 결여를 지적한다. 특히 그는 국회의원의 소개가 없는 입법 청원을 금지하는 국회법 규정이 국민의 기본권으로서 청원이 갖는 본질적 성격에 반하는 것이므로 폐지되어야 한다고 주장한다.

현행 청원 제도가 갖고 있는 한계점 논의는 자연스럽게 향후 청원 제도를 어떻게 개선하고 발전시켜야 할 것인가의 문제로 연결된다. 청원 제도 개선을 위한 논의에서는 특히 온라인 청원 제도 도입이 부각되었다. 온라인 청원에 대한 연구는 2000년대 초반 주로 영국, 미국 등의 전자의정제도에 대한 연구에서 비롯되었다(박재창 2003; 윤성이 2004; 정충식 2005). 보다 직접적으로 영국, 호주와 독일 등의 온라인 청원 제도에 대한 사례 연구들은 온라인 청원 제도의 도입이 현재 우리 민주주의가 직면한 시민의 저조한 정치 참여 문제 해소와 참여민주주의의 촉진을 위한 대안이 될 수 있다고 주장한다(김주희·장혜영 2018; 박원호 외 2014; 윤성이 외 2005).

청원 제도에 대한 기존 연구들은 청원 제도의 기능과 역할, 한계, 개선 방안 등에 대한 날카로운 통찰과 의견을 제공하고 있다. 그러나 이렇게도 상당수의

연구가 경험적인 분석보다는 다소 당위적이고, 직관적이며, 서술적인 주장만을 하고 있다. 따라서 기존 연구의 이론적 통찰과 식견의 토대 위에 경험적이고 논리적인 분석을 더할 필요가 있다.

선행연구들이 강조한 국회 청원의 기능과 역할이 실제로 한국의 입법 청원과 정에도 나타나는가? 즉, 한국의 청원 제도가 시민들의 입법과정 참여를 보장하고, 대의민주주의의 문제점을 보완하는가? 국회는 청원권 보장에 어떠한 태도를 보이고 있는가? 국회가 청원권을 민원해결의 측면에서 바라본다는 지적은 타당한가? 그렇다면, 실제로 접수된 청원의 내용은 무엇이며, 그 중에서 민원해결이 차지하는 비중은 어느 정도인가? 이 연구는 이 질문들에 대한 경험적 검증을 통해 현재 한국 국회 청원 제도의 현황과 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 국회 청원 제도의 실효성을 강화하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 우선 국회 청원 현황을 먼저 살펴보자.

### Ⅲ. 대한민국 국회 청원의 현실

대한민국 국회 청원 제도의 개선방안을 제시하기 위해 이 연구는 우선 역대 국회별 청원 접수 및 처리 현황을 분석한다. 보다 구체적으로 청원의 소관위원회별 분류와 내용별 분류를 통해 청원의 주요 내용을 검토한다.

#### 1. 역대 국회별 청원 접수 및 처리 현황

한국의 청원 제도가 시민들의 입법과정 참여를 보장하고 있는가? 아니면 국회가 시민들의 청원 처리에 미온적 태도를 보이고 있는가? 이 질문들에 답하기 위해 이 연구는 제헌국회부터 제19대 국회까지 국회 청원을 접수, 처리, 채택으로 분류해 살펴보았다. <표 1>은 그 결과를 담고 있다.

〈표 1〉 역대 국회별 청원 접수 및 처리 현황

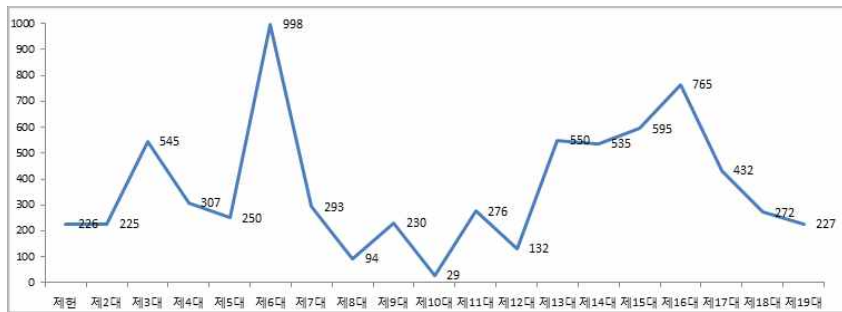
[단위 : 건, %]

대별	전체 접수	처리					미처리
		채택	본회의 불부의	철회	소계		
					건수	처리율	
제헌	226	29	119	-	148	65	78
제2대	225	13	86	-	99	44	126
제3대	545	14	307	-	321	59	224
제4대	307	-	62	2	64	21	224
제5대	250	-	123	1	124	50	126
제6대	998	89	688	23	800	80	198
제7대	293	5	152	18	175	60	118
제8대	94	-	2	-	2	2	92
제9대	230	5	125	19	149	65	81
제10대	29	-	-	-	-	-	29
국가보위 입법회의	3	-	1	-	1	33	2
제11대	276	2	186	37	225	82	51
제12대	132	-	68	12	80	61	52
제13대	550	13	317	61	391	71	159
제14대	535	11	184	33	228	43	307
제15대	595	4	178	16	198	33	397
제16대	765	4	316	19	339	44	426
제17대	432	4	102	10	116	27	316
제18대	272	3	61	5	69	25	203
제19대	227	2	44	4	50	22	117
총계	6,984	198	3,121	260	3,579	51	3,405

출처: 의정자료집, 국회 의안정보시스템

<표 1>에서 나타난 역대 국회의 청원 접수·처리 현황의 특징은 국회에 접수되는 청원 건수가 점차 줄어들고 있으며, 접수 대비 채택된 청원 건수가 매우 적고, 청원에 대한 처리율도 점차 하락하고 있다는 것으로 요약될 수 있다. 우선, 국회 청원의 접수 현황을 국회별로 구분해서 살펴보면 <그림 1>과 같다. 청원이 가장 많이 접수된 국회는 제3공화국인 제6대 국회(1963-1967)로 이 시기 국민들의 요구는 행정사항(전체 998건 중 682건)에 집중되어 있었다. 반면 제4공화국과 제5공화국 시기에는 국회 청원 수가 상당히 적다는 점을 확인할 수 있는데, 이 시기의 국회가 이른바 ‘통법부’라 불리며 그 권한과 역할이 대단히 미미했다는 점을 감안하면 이해할 수 있다. 국회의 권한이 상당부분 복권된 민주화 이후 증가하던 국회 청원 수는 제16대 국회를 기점으로 점차 감소하고 있는데, 과거에 비해 상대적으로 증대된 국회의 권한에도 청원을 통해 요구사항이 실현되는 것이 매우 어렵다는 현실이 반영된 결과로 여겨진다. 또한 시민들이 사안에 부합하게 행정부, 권익위원회, 지방자치단체 등에 민원을 넣을 수 있게 되었기 때문에 국회 청원 수가 감소한 것이라고 해석할 수도 있을 것이다. 어떠한 이유에서건 입법권이 국회에 있고 입법 관련 청원이 늘어나고 있는 상황에서 이와 같은 사실을 긍정적으로 받아들이기는 쉽지 않다.

<그림 1> 역대 국회별 청원 접수 현황

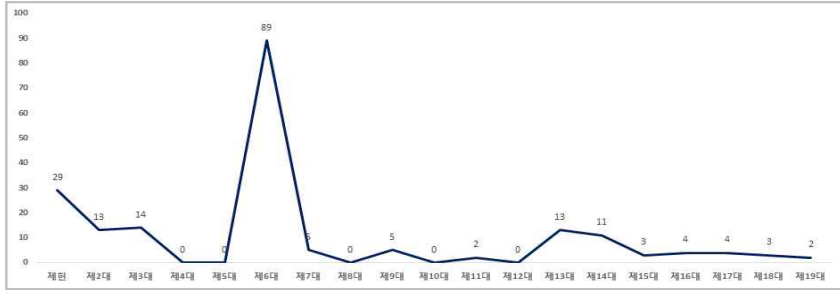


출처: 의정자료집, 국회 의안정보시스템

국회 청원의 두 번째 특징은 <그림 2>에서 보는 것과 같이 접수된 청원이 국회에서 채택되는 건수가 매우 적다는 것이다. 청원 채택이 가장 많은 것은 청원이 가장 많이 접수되었던 시기는 제6대 국회였으며, 제헌국회, 제2대 국회, 제3대 국회, 제13대 국회와 제14대 국회에서도 청원 채택 건수가 상대적으로 많았다. 반면 제4공화국과 제5공화국 시기 국회는 접수된 청원이 적었을 뿐만 아니라 채택된 청원도 매우 적었다. 또한 최근인 제15대 국회부터 제19대 국회까지 채택한

청원은 평균 3.2건에 불과하여 그 채택 수준이 매우 낮다는 점을 알 수 있다.

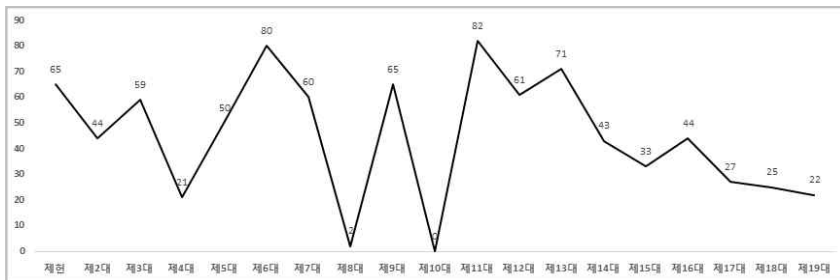
〈그림 2〉 역대 국회별 청원 채택 현황



출처: 의정자료집, 국회 의안정보시스템

국회 청원과 관련한 세 번째 특징은 청원 처리율의 점진적 하락이다. 특히 <그림 3>에서 볼 수 있는 것처럼 국회의 청원 처리율은 민주화 이후 지속적으로 낮아지고 있다. 과거 80%(제6대 국회), 82%(제11대 국회)까지 상승했던 청원 처리율은 민주화 이후 급격하게 하락하였다. 하지만 처리율은 전체 접수된 청원 중 국회가 채택하거나, 상임위원회에서 논의되었으나 본회의에는 부의하지 않기로 결정한 청원의 합이 갖는 비율만을 말해 줄뿐 본회의에 부의하지 않은 이유에 대해서는 상세히 알 수 없다. 또한, 접수된 청원 중에 국회가 처리하지 않은 청원이 어떠한 이유에서 처리되지 않았는지도 전혀 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 국회에 접수된 청원의 수가 점차 감소하고 있는 상황에서 국회의 청원 처리율마저 점차 낮아지고 있다는 것은 이를 담당하는 상임위원회 청원심사소위원회의 활동이 미진하다는 것을 의미한다.

〈그림 3〉 역대 국회별 청원 처리율 현황



출처: 의정자료집, 국회 의안정보시스템



이상에서 살펴본 것처럼 국회 청원 수는 점차로 하락하고 있으며, 국회의 청원 채택 건수도 매우 적고, 청원 처리율도 점차 낮아지고 있다. 이러한 사실은 헌법으로 보장된 국민의 청원권이 국회에서 원활하게 구현되고 있지 못하다는 것을 의미한다. 더불어 청원의 낮은 처리율은 국회가 국민청원에 대해 큰 관심이 없으며, 청원 처리에 성실하게 임하지 않고 있음을 시사한다. 게다가 처리된 청원의 상당수도 사실상 의회의 적절한 관심과 대응을 받지 못한 것임을 주목해야 한다. '처리된 청원' 수는 '채택된 청원' 수와 '상임위에서 논의되었으나 본회의에 부의하지 않기로 결정한 청원'의 수를 합친 것인데, <표 1>에서 보는 것처럼 '처리된 청원'의 수(3,579건) 중 본회의 불부의 결정 청원 수(3,121건)가 압도적으로 많다. 이는 실제로 국회가 청원의 요구를 수용하고, 심사숙고해 처리했다기보다 절차적으로 처리한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 낮은 청원 처리율과 접수 건수는 당연히 국민의 국회 청원을 통한 입법 과정 참여와 민원 해결에 대한 기대감을 약화시키는 것이다.

## 2. 소관위원회와 내용에 따른 청원 분류

앞서 살펴본 것처럼 국회가 시민의 청원에 대한 미온적 태도를 유지하고 있다면, 그 이유는 무엇인가? 기존 연구들이 주장하는 것처럼 국회가 헌법에서 보장하고 있는 시민들의 청원권을 단순히 민원해결이라는 인식을 가지고 있어 이에 대해서 미온적 태도를 보이는 것인가? 그렇다면 시민들은 어떤 내용으로 국회에 청원을 하고 있는가? 이러한 물음에 대한 답을 구하기 위해서는 시민들의 청원 내용을 파악하는 것이 필요하다. 시민 청원 내용의 특징을 파악하기 위해 이 연구는 국회에 접수된 청원을 위원회별, 내용별로 구분하여 검토하였다.

### 1) 위원회별 청원 분류(제13대 국회 - 제19대 국회)

먼저 청원 내용의 확인을 위해 민주화 이후 국회에 설치된 위원회별로 청원의 접수 및 처리 내용을 살펴보았다. <표 2>에 제시된 것처럼 제13대 국회에 접수된 청원은 503건이다. 이 중 건설위원회에 접수된 청원이 99건으로 가장 많았으며, 다음으로 농림수산위원회와 재무위원회에 접수된 청원이 각각 57건, 47건으로 높은 비중을 보였다.

〈표 2〉 제13대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
문화공보위원회	5	-	-	1	4	5	-
국회운영위원회	4	-	1	-	3	4	-
법제사법위원회	19	1	10	-	8	19	-
국방위원회	16	-	-	3	13	16	-
노동위원회	23	-	11	3	9	23	-
농림수산위원회	57	-	37	8	12	57	-
동력자원위원회	16	-	12	4	-	16	-
문교공보위원회	42	3	31	-	8	42	-
문교체육위원회	7	1	2	1	3	7	-
내무위원회	43	-	19	4	20	43	-
교통체신위원회	27	3	17	3	4	27	-
교육체육청소년위원회	6	-	-	1	5	6	-
건설위원회	99	-	37	18	44	99	-
경제과학위원회	5	-	-	-	5	5	-
행정위원회	33	-	20	6	7	33	-
보건사회위원회	35	-	10	3	22	35	-
상공위원회	6	-	-	3	3	6	-
외무통일위원회	7	2	-	-	5	7	-
재무위원회	47	3	38	3	3	47	-
특별위원회	6	-	6	-	-	6	-
계	503	13	251	61	178	503	-

출처: 국회 의안정보시스템

한편, 제14대 국회에 접수되어 처리된 청원을 위원회별로 구분해 살펴보면 제13대 국회와 차이를 확인할 수 있다. 가장 많은 청원이 접수된 위원회는 내무위원회로 전체 534건 중 67건(12.5%)이었다. 특히, 내무위원회에 접수된 청원을 보았을 때 「지방세법개정」, 「공직선거 및 선거부정방지법개정」, 「주민투표법 제정」 등과 같이 입법 관련 청원이 많다는 점을 발견할 수 있다. 다음으로 높은 비중을 차지한 곳은 건설교통위원회로 모두 66개의 청원이 접수되었다.<sup>1)</sup> 제

1) 제14대 국회에서는 중간에 건설위원회와 교통위원회가 통합되었다.

13대와 제14대 국회에서 건설위원회에 접수된 청원이 많은 것은 개발에 대한 요구가 많았기 때문이다. 또한 제13대 국회에 비교해 볼 때 농림수산위원회 접수된 청원이 많다는 공통점을 찾을 수 있다. 더불어 법제사법위원회에 접수된 청원이 크게 늘었다는 점도 특기할 만한데, 이는 5.18 관련 특별법 제정을 위한 청원이 많았기 때문이다.

〈표 3〉 제14대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
재정경제위원회	10	-	3	1	6	10	-
건설교통위원회	25	-	18	1	6	25	-
행정경제위원회	2	-	-	1	1	2	-
문화공보위원회	3	-	-	-	3	3	-
국회운영위원회	10	1	2	2	5	10	-
법제사법위원회	47	1	9	4	33	47	-
교육위원회	44	1	21	3	19	44	-
국방위원회	28	4	5	1	18	28	-
보건복지위원회	24	1	14	1	8	24	-
환경노동위원회	8	-	3	-	5	8	-
보건사회위원회	39	2	14	3	20	39	-
상공위원회	4	-	1	-	3	4	-
상공자원위원회	14	-	1	4	9	14	-
외무통일위원회	5	-	1	-	4	5	-
재무위원회	33	-	22	-	11	33	-
체신과학기술위원회	1	-	-	-	1	1	-
통상산업위원회	5	-	-	-	5	5	-
통신과학기술위원회	1	-	1	-	-	1	-
문화체육공보위원회	24	-	3	2	19	24	-
동력자원위원회	1	-	-	-	1	1	-
농림수산위원회	51	-	13	1	37	51	-
노동환경위원회	3	-	-	-	3	3	-
노동위원회	9	-	2	-	7	9	-
내무위원회	67	1	33	3	30	67	-
교통체신위원회	7	-	1	-	6	7	-

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
교통위원회	3	-	-	-	3	3	-
교육체육청소년위원회	3	-	3	-	-	3	-
경제과학위원회	2	-	-	-	2	2	-
건설위원회	41	-	8	3	30	41	-
행정위원회	15	-	2	3	10	15	-
특별위원회	5	-	5	-	-	5	-
계	534	11	185	33	305	534	-

출처: 국회 의안정보시스템

제15대 국회에 접수된 청원은 595건으로 건설교통위원회와 재정경제위원회에 접수된 청원이 각각 89건(15.0%)과 66건(11.1%)으로 가장 많았다. 건설교통위원회의 청원은 개발에 대한 높은 요구가 반영된 것이며 재정경제위원회는 다양한 세법개정(특별소비세, 부가가치세, 농어촌특별세, 공인회계사법) 청원이 많았기 때문이다. 또한 내무위원회와 농림해양수산위원회에 접수된 청원은 각각 42건과 30건으로 과거에 비해 크게 감소한 반면, 보건복지위원회와 환경노동위원회에 접수된 청원은 각각 57건과 46건으로 증가하여 변화된 국민의 관심을 엿볼 수 있다. 그러나 제15대 국회에서 채택된 청원은 단 3건으로 급격하게 낮아진 채택률을 보인다.

〈표 4〉 제15대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
재정경제위원회	66	-	34	1	31	66	-
통일외교통상위원회	11	-	-	-	11	11	-
행정자치위원회	49	-	5	1	43	49	-
과학기술정보통신위원회	3	-	1	-	2	3	-
문화관광위원회	16	1	7	1	7	16	-
농림해양수산위원회	30	-	13	1	16	30	-
산업자원위원회	14	-	4	-	10	14	-

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
건설교통위원회	89	2	19	4	64	89	-
국회운영위원회	14	-	2	-	12	14	-
법제사법위원회	39	-	6	-	33	39	-
정무위원회	19	-	4	2	13	19	-
교육위원회	34	-	17	2	15	34	-
국방위원회	31	-	1	2	28	31	-
보건복지위원회	57	-	37	-	20	57	-
환경노동위원회	46	-	16	-	30	46	-
정보위원회	1	-	-	-	1	1	-
통신과학기술위원회	3	-	2	-	1	3	-
문화체육공보위원회	8	-	2	-	6	8	-
통상산업위원회	9	-	1	-	8	9	-
통일외무위원회	6	-	-	-	6	6	-
농림수산위원회	1	-	1	-	-	1	-
행정위원회	5	-	5	-	-	5	-
내무위원회	42	-	1	1	40	42	-
특별위원회	2	-	1	1	-	2	-
계	595	3	179	16	397	595	-

출처: 국회 의안정보시스템

<표 5>에 정리된 제16대 국회 청원을 위원회별로 살펴보았을 때 가장 많은 청원이 접수된 위원회는 보건복지위원회와 행정자치위원회로 각각 99건(12.9%)과 88건(11.5%)이었다. 제15대 국회에서 보여주었던 보건복지위원회에 대한 청원 증가가 이 시기까지 이어진 것으로, 보건복지위원회에 접수된 청원은 「의료법 개정」, 「국민건강증진법개정」, 「영유아보육법중개정법률안」과 같은 입법사항으로 건강 관련 내용이 주를 이루고 있었다. 행정자치위원회에 접수된 청원들 또한 정치자금에 관한 법률개정건의, 정당법개정건의 등으로 과거 내무위원회의 높은 청원 접수 건수가 지속되고 있음을 보여준다, 법제사법위원회에 접수되는 청원 또한 제15대 국회와 마찬가지로 매우 많은 편이다. 반면, 제16대 국회 과학기술정보통신위원회에 접수된 청원은 제15대 국회와 마찬가지로 매우 적었다.

〈표 5〉 제16대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
재정경제위원회	56	-	38	2	16	56	-
통일외교통상위원회	18	-	3	-	15	18	-
행정자치위원회	88	1	8	3	76	88	-
과학기술정보통신위원회	8	-	1	-	7	8	-
문화관광위원회	33	-	10	1	22	33	-
농림해양수산위원회	28	-	6	2	20	28	-
산업자원위원회	73	-	57	1	15	73	-
건설교통위원회	74	-	28	4	42	74	-
국회운영위원회	8	-	-	-	8	8	-
법제사법위원회	68	-	17	1	50	68	-
정부위원회	32	-	1	1	30	32	-
교육위원회	42	-	11	2	29	42	-
국방위원회	46	-	14	-	32	46	-
보건복지위원회	99	3	63	2	31	99	-
여성위원회	1	-	-	-	1	1	-
환경노동위원회	49	-	18	-	31	49	-
정보위원회	2	-	1	-	1	2	-
특별위원회	40	-	40	-	-	40	-
계	765	4	316	19	426	765	-

출처: 국회 의안정보시스템

<표 6>에 나타난 제17대 국회 청원의 중요한 특징은 접수된 청원이 432건으로 급감했다는 점이다. 그 이유는 정확히 알 수는 없으나, 과거에 비해 보건복지위원회, 환경노동위원회, 법제사법위원회에 접수된 청원이 크게 감소했고 전통적으로 청원 접수에 높은 점유 비중을 보였던 건설교통위원회와 재정경제위원회의 청원도 줄어들었다는 점에서 이전 국회에서 접수된 청원에 대한 낮은 채택률과 처리율을 경험한 국민의 실망감이 반영된 것으로 추정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 가장 많은 청원이 접수된 위원회는 건설교통위원회와 행정자치위원회로 과거 국회와 비교해 크게 달라지지는 않았다. 한편, 제17대 국회에 들어와 크게 청

원이 늘어난 위원회는 교육위원회로 전체 청원에서의 비중이 제15대 국회에서는 5.7%, 제16대 국회에서는 5.5%였으나 제17대 국회에서는 10.0%로 크게 높아졌다.

<표 7>에 정리된 제18대 국회에 접수된 청원은 제17대 국회에 이어서 연속으로 급감하였으며 모든 상임위원회에서 그 감소 추세를 발견할 수 있다. 국토해양위원회와 보건복지위원회에 접수된 청원이 16.2%와 11.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 국방위원회에 접수된 청원이 9.6%로 과거 다른 국회(제17대 국회 5.3%, 제16대 국회 6.1%)에 비해 높아졌다. 더불어, 제18대 국회 청원의 또다른 중요한 특징은 특별위원회에 접수된 청원이 늘었다는 점인데, 이는 과거 행정자치위원회에 접수되었던 「공직선거법개정」, 「정당법개정」이 정치개혁특별위원회에 접수되었기 때문이다.

<표 6> 제17대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계	
재정경제위원회	48	1	29	1	17	48	-
통일외교통상위원회	13	-	5	-	8	13	-
행정자치위원회	61	-	2	-	59	61	-
과학기술정보통신위원회	3	-	-	-	3	3	-
문화관광위원회	23	1	13	-	9	23	-
농림해양수산위원회	16	1	2	-	13	16	-
산업자원위원회	18	-	3	3	12	18	-
건설교통위원회	62	-	11	1	50	62	-
국회운영위원회	7	-	-	1	6	7	-
법제사법위원회	31	-	2	1	28	31	-
정무위원회	16	-	-	-	16	16	-
교육위원회	43	-	8	-	35	43	-
국방위원회	23	1	12	1	9	23	-
보건복지위원회	48	-	12	2	34	48	-
환경노동위원회	16	-	3	-	13	16	-
정보위원회	2	-	-	-	2	2	-
여성가족위원회	1	-	-	-	1	1	-
특별위원회	1	-	-	-	1	1	-
계	432	4	102	10	316	432	-

출처: 국회 의안정보시스템

〈표 7〉 제18대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
국회운영위원회	2	-	-	-	2	2	-
법제사법위원회	18	-	-	-	18	18	-
정무위원회	20	-	5	-	15	20	-
기획재정위원회	16	-	3	-	13	16	-
외교통상통일위원회	3	-	-	-	3	3	-
교육과학기술위원회	22	-	4	-	18	22	-
국방위원회	26	-	4	1	21	26	-
문화체육관광 방송통신위원회	5	-	1	-	4	5	-
행정안전위원회	26	1	10	-	15	26	-
농림수산식품위원회	8	-	4	1	3	8	-
지식경제위원회	11	-	2	1	8	11	-
국토해양위원회	44	2	15	-	27	44	-
보건복지위원회	31	-	7	-	24	31	-
환경노동위원회	19	-	1	2	16	19	-
여성가족위원회	5	-	3	-	2	5	-
특별위원회	16	-	2	-	14	16	-
계	272	3	61	5	203	272	-

출처: 국회 의안정보시스템

제19대 국회에 접수된 청원 역시 제18대 국회와 비슷한 수준으로 지속적인 하락 추세가 관찰된다. 전체 227건 중 안전행정위원회와 법제사법위원회에 접수된 청원이 각각 43건(18.9%)과 32건(14.1%)으로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 안전행정위원회에 접수된 청원은 입법사항이 대부분으로 「공직선거법개정」, 「지방세법(재정법)개정」이 주를 차지하고 있으며, 법제사법위원회에 접수된 청원 중 사법시험 관련 청원이 다수였다. 국토교통위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회에 접수된 청원은 크게 줄었으며 채택된 청원도 2건으로 민주화 이후 가장 적었고, 처리율도 매우 낮았다.



〈표 8〉 제19대 국회 위원회별 청원현황

[단위 : 건]

위원회	전체 접수	처리내용					위원회 계류
		채택	불부의	철회	폐기	계	
국회운영위원회	6	-	-	-	6	6	-
법제사법위원회	32	-	-	-	32	32	-
정무위원회	17	-	3	-	14	17	-
기획재정위원회	9	-	2	1	6	9	-
미래창조과학 방송통신위원회	10	-	-	-	10	10	-
교육문화체육 관광위원회	23	-	6	1	16	23	-
외교통일위원회	4	-	1	-	3	4	-
국방위원회	13	1	9	-	3	13	-
안전행정위원회	43	-	9	-	34	43	-
지식경제위원회	1	-	1	-	-	1	-
산업통상자원위원회	12	-	1	1	10	12	-
농림축산식품 해양수산위원회	12	-	1	-	11	12	-
보건복지위원회	16	-	2	-	14	16	-
환경노동위원회	6	-	1	-	5	6	-
국토교통위원회	19	1	8	1	9	19	-
정보위원회	3				3	3	
여성가족위원회	1				1	1	
계	227	2	44	4	177	227	

출처: 국회 의안정보시스템

이상과 같이 제13대 국회부터 제19대 국회까지 접수된 청원의 특징을 위원회 별로 살펴보았을 때 국민의 관심에 따라 접수된 청원의 내용에 차이가 있다는 점을 알 수 있었다. 민주화 초기에는 건설, 농림수산, 내무 관련 청원이 많았으며, 제15대 국회와 제16대 국회에 들어서는 보건복지위원회와 환경노동위원회에 접수된 청원이 상대적으로 많아졌다. 건설위원회와 내무위원회에 접수된 청원 건수는 지속적으로 높은 수준을 유지했으나 제17대 국회부터 전체적인 청원의 접수건수가 급격하게 감소했고, 이러한 감소는 모든 위원회에 걸쳐 나타났으며

그 경향은 제18대와 제19대 국회에서도 이어졌다. 이렇게 된 원인에는 무엇보다도 청원권 논의에 대해 국회가 보여준 수동적인 모습이 있다 하겠다. 한편 제18대 국회에서는 국토해양위원회와 보건복지위원회에, 제19대 국회에서는 안전행정부위원회와 법제사법위원회에 접수된 청원이 차지하는 비율이 제일 높아 국회에 따라 그 내용에 있어 차이를 보였다.

## 2) 청원 내용별 분류

다음으로 제헌국회부터 제19대 국회까지 접수된 청원을 그 내용에 따라 입법개정(제정, 개정, 폐지 등), 행정사항(시정, 지원, 단속, 처벌 등), 보상사항(토지수용, 가옥철거 등), 인허사항(허가, 인가, 면허 등), 조세사항(각종세금, 공과금, 수수료 등), 기타(원호, 노사분쟁, 재심 등)로 구분하여 살펴보았으며 그 결과는 <표 9>에 정리되어 있다.

표에서 확인할 수 있듯이 청원 내용 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 행정사항과 관련된 청원으로 전체 6,984건 중 3,287건으로 47.1%를 차지하고 있다. 다음으로 입법개정과 관련한 청원이 32.6%의 비율을 보였으며, 이어서 기타, 보상사항 순의 내용이 담긴 청원들로 구성되어 있다. 전체적으로 행정사항과 관련된 청원이 가장 높은 비율을 차지하고 있으나, 민주화 이후 청원을 중심으로 살펴보면 입법개정이 1,787건으로 전체 3,376건 중 52.9%를 차지하고 있으며, 행정사항과 관련된 청원은 916건으로 27.1%에 불과하다는 점을 알 수 있다. 이러한 수치는 한편으로 국민청원이 과거 민원 처리 등의 행정 처리와 관련된 내용에서 점차 입법과 관련된 내용으로 수요가 변화하고 있다는 사실을 보여주는 것이며, 다른 한편으로 입법권을 가진 국회의 권한에 맞게 국회에 접수하는 청원 내용도 변모하고 있다는 것을 뜻한다.

이처럼 시민들의 청원이 민주화 이후 입법과 관련한 것이 다수를 구성하고 있는 것에 반해, 국회가 채택한 청원 중 입법과 관련된 청원은 소수라는 점에 주목할 필요가 있다. <표 10>은 제13대 국회부터 제19대 국회까지 채택된 청원의 청원명을 정리한 자료인데, 국회가 채택한 청원은 정책, 입법보다는 행정사항과 관련된 청원이 많았고, 국가 전반에 영향력이 있는 청원보다는 특정 지역이나 사안에 대한 청원이 많다는 점을 알 수 있다. 이같은 사실은 시민들의 청원이 그 자체로 민원과 관련한 것이라기보다는, 국회가 접수된 청원 중에서 스스로 표로 연결될 수 있는 민원관련 청원에 더 많은 관심을 보였다는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 9〉 유형별 청원 구분

[단위 : 건]

대별	전체 접수	입법/개정	행정사항	보상사항	인허사항	조세사항	기타
		제정,개정 폐지 등	시정, 지원, 단속, 처벌 등	토지수용, 가옥철거 등	허가, 인가, 면허 등	각종세금, 공과금, 수수료 등	원호, 노사분쟁, 재심 등
제헌	226	22	198	-	-	1	5
제2대	225	21	192	-	3	8	1
제3대	545	36	479	3	8	14	5
제4대	307	36	221	11	4	20	15
제5대	250	29	169	5	12	15	20
제6대	998	120	682	73	63	27	33
제7대	293	44	140	37	17	10	45
제8대	94	24	35	19	4	4	8
제9대	230	76	83	23	15	21	12
제10대	29	10	13	2	1	1	2
국가보위 입법회의	3	2	1	-	-	-	-
제11대	276	24	129	13	14	18	78
제12대	132	47	29	15	7	5	29
제13대	550	175	162	78	15	6	114
제14대	535	261	168	75	14	12	5
제15대	595	356	118	20	5	32	64
제16대	765	433	227	24	17	36	28
제17대	432	260	114	10	10	6	32
제18대	272	150	83	8	4	12	15
제19대	227	152	44	4	3	2	22
총계	6,984	2,278 (32.6%)	3,287 (47.1%)	420 (6.0%)	216 (3.1%)	250 (3.6%)	533 (7.6%)

출처: 의정자료집

〈표 10〉 역대 국회별 채택된 청원(제13대-제19대)

대별	청원명
제13대 (13건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 엽빙 전철역(가칭) 신설</li> <li>■ 정박아동을 위한 특수학교 신축비 지원</li> <li>■ 인천직할시 운동장 전철역(가칭) 설치</li> <li>■ 사회복지법인 명휘원의 이전 건축비 국고보조</li> <li>■ 재일본 한국YMCA 회관 보존 대책</li> <li>■ 소사 전철역(가칭) 설치</li> <li>■ 환수 조치한 농지의 무상환원 등을 위한 특례법 개정</li> <li>■ 연안 여객선 건조자금 융자조건 개선</li> <li>■ 사할린 억류 한국인 귀환 촉구</li> <li>■ 우리말 다듬기 남북모임 구성</li> <li>■ 금오공과 대학 국립화</li> <li>■ 사설 강습소에 관한 법률 시행령 개정</li> <li>■ 사형수 윤도형의 특별감형</li> </ul>
제14대 (11건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 울산광역시 설치</li> <li>■ 의료보호 진료비 체불해소 및 진료비 예약제 도입</li> <li>■ 공업계 고등학교 실기교사의 준교사 자격 취득기회 부여</li> <li>■ 석오 이동녕선생 동상 건립</li> <li>■ 병역법 시행령 개정</li> <li>■ 80년대 강제해직 지역예비군 중대장 명예회복 및 보상</li> <li>■ 약업사 지위 보장</li> <li>■ 국가유공자 예우 등에 관한 법률 개정</li> <li>■ 삼청교육대 피해자 명예회복 및 보상</li> <li>■ 1980년대 강제해직 지역예비군 중대장 명예회복 및 보상</li> <li>■ 창원 지방법원 마산지원 및 창원 지방검찰청 마산지청 설치 촉구</li> </ul>
제15대 (3건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 화물자동차 운송사업 등록 기준 하향조정 반대</li> <li>■ 대구 지하철 국비지원 확대</li> <li>■ 서울특별시 중구지역 관광특구 지정</li> </ul>
제16대 (4건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민간보육시설 융자금 상환기한 연장 등</li> <li>■ 병원 중환자실 인력시설 기준</li> <li>■ 어린이 안전교육 법적의무화</li> <li>■ 부부의 날 국가기념일 제정</li> </ul>
제17대 (4건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 육군 제39보병사단의 조속한 부대이전 촉구</li> <li>■ 핸드볼 전용경기장 건립</li> <li>■ 인천내항 항만재개발과 영종도 준설토투기장 항만재개발 기본계획 철회</li> <li>■ 어업용 면세 유틸류 낚시어선업 공급</li> </ul>
제18대 (3건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여객자동차운수사업법 시행규칙 개정</li> <li>■ 장애인의 지하철 이동편의 개선</li> <li>■ 호국 의병의 날 기념일 제정</li> </ul>
제19대 (2건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 울산 혁신도시의 고가차도(서동고가차도) 건설 반대 및 평면교차로,</li> <li>■ 지하철도 건설 촉구</li> <li>■ 국립현충원 일본 수종 제거</li> </ul>

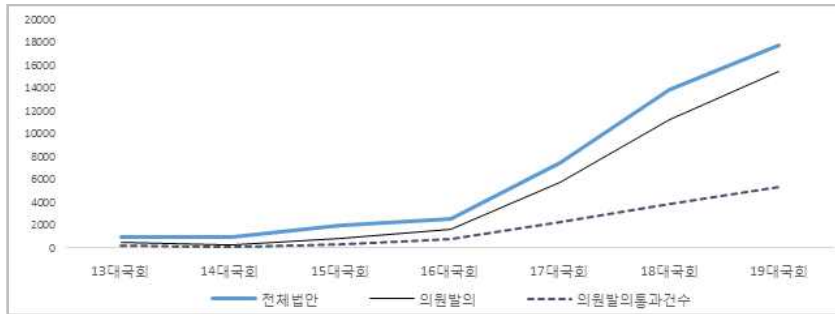
출처: 국회 의안정보시스템

## IV. 국회 청원 제도의 문제점과 해결방안

### 1. 절차상의 어려움과 제도상의 문제점

앞서 언급하였던 것처럼 시민들의 국회 청원은 지속적으로 줄고 있다. 국회 청원이 크게 줄어든 이유에 대해서는 다양한 설명이 가능하다. 긍정적 차원에서 보면 제17대 국회부터 현격하게 늘어난 의원들의 법안 발의 현황과 관련이 있다고 볼 수 있다. <그림 4>에서 나타나듯 제17대 국회를 기점으로 의원들의 법안 발의 건수는 급격하게 늘었으며 의원발의 법안 통과도 상당히 늘어났다. 이러한 의원들의 활발한 입법활동이 국민들이 요구하는 정책을 사전에 국회에 충분히 전달하고 있기 때문에 청원의 필요성이 그만큼 줄어들었을 여지가 있다. 그러나 국민들이 청원을 접수함에 있어 의원들이 제안한 법안을 확인 후에 청원 접수 여부를 결정하는 경우는 많지 않을 것이며, 국민청원의 내용 중 입법과 관련된 내용 외의 사항들(행정사항, 보상사항, 인허사항 등)도 존재하기 때문에 의원법안의 증가와 국민청원의 하락을 연계시키는 것은 논리적인 한계가 있다.

<그림 4> 의원 법안발의 및 제안 건수



출처: 국회 의안정보시스템

한편, 국회 국민청원이 크게 줄어든 것은 국회 이외의 다른 곳에 청원할 수 있는 창구가 많아졌기 때문이라 할 수 있다. 시민들은 국회 외에도 국민권익위원회 및 중앙행정부처, 그리고 지방자치단체 및 지방의회에 민원을 접수할 수 있다. 특히 모든 광역자치단체와 기초자치단체는 이름은 조금씩 다르지만, 이전부터 민원실을 개설하고 온라인과 오프라인을 통해 민원을 접수하기 때문에 이

러한 설명이 설득력을 갖는다. 그러나 국회에 청원할 수 있는 내용과 다른 정부 기관에 청원할 수 있는 내용은 질적으로 차이가 있으며, 국회는 무엇보다 입법권을 가지고 행정부를 감독하는 민의 수렴 기관이라는 점에서 청원접수의 감소를 외부적인 요인에서만 찾는 것은 온당치 못하다.

국회에 접수되는 국민청원의 건수가 하락한 근본적인 원인은 제도적으로 규정된 국회청원방식의 절차적인 어려움에 기인한다. 국회에 청원을 접수하는 것은 일반 국민에게 쉬운 일이 아니다. 무엇보다 어려운 것은 의원의 소개를 받는 것이다. 지역구 의원을 찾아가 부탁할 수 있겠지만 개인적인 친분이 없는 한 지역구 의원과 일정을 조율해서 만나는 것은 어려운 일이다.

국회 청원의 감소는 국회의 낮은 청원 처리율과 청원 채택율과도 관련이 있다. 시민들이 의원의 소개를 얻어 청원을 접수하더라도 청원이 상임위원회에서 다루어질 가능성은 크지 않다. 모든 상임위원회에 청원심사소위원회가 운영되고 있지만, 청원심사소위원회가 개최되는 경우는 많지 않다. 국회법 제125조 제2항에 “위원장은 폐회 중이거나 그밖에 필요한 경우 청원을 바로 청원심사소위원회에 회부하여 심사보고하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 폐회 중 청원심사소위원회가 개최된 사례를 찾기 어렵다.

만약 상임위원회에서 청원을 처리한다고 할지라도 <표 11>에서 나타나듯 처리에 소요되는 시일은 평균 383.96일로 대략 일 년이 넘는 시간을 기다려야 한다. 국회법 제125조 제5항에 “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”고 규정하고 있지만 150일 이내에 처리되는 청원은 많지 않다. 또한, 국회법 제125조 제6항에 “제5항에도 불구하고 장기간 심사를 요하는 청원으로서 같은 항에 따른 기간 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다”고 규정하고 있어 위원회가 신속하고 성실한 처리를 하지 않더라도 강제할 수 있는 조항은 없으며 이로 인해 위원회는 청원 처리를 소홀히 할 수 있는 것이다.

〈표 11〉 제18대 - 제19대 국회 청원에 대한 기술적 통계

[단위 : 명]

	N	최소	최대	평균
청원인의 수	499	1	1,316,592	13,083.44
소개의원 수	499	1	154	3.13
소개의원 선수	499	1	6	2.05
불부의 청원 처리일수	107	18	1185	383.96
미처리 청원 대기일수	378	87	1418	721.00

다음으로 위원회가 청원을 처리한다고 해도 청원이 채택되는 경우는 거의 없고 대부분 본회의에 부의하지 않는 것으로 처리된다. 시급한 사안을 다루는 청원이 많음에도 불구하고 접수되고, 평균 1년이 지나야 위원회가 청원을 처리되는 경향을 보이며, 이로 인해 <표 12>에서와 같이 추후 청원과 관련 내용이 법안으로 제안되어 다루어지거나 다른 방도로 청원취지가 달성되어 본회의에 부의할 필요가 없어지게 된다.

〈표 12〉 국회 본회의 불부의 사유

	청원 취지 달성	대안 반영 폐기	관계 부처 의견서 전달	관계 부처 결의안 공고	법규 시책 불일치	취지 달성 불가	신중한 검토 필요	계
제18대	19	29	1	0	6	8	0	63
제19대	14	16	5	1	1	5	2	44
계	33	45	6	1	7	13	2	107

즉, 국회 국민청원은 절차상 어려움과 국회의 소극적인 대처로 인해 사실상 신속하고 책임 있는 반응을 기대하기는 어렵다. 국민의 의견이 국회에 위임된 대표자들에게 전달되지 못하고, 궁극적으로 정책적인 수요가 공급으로 반영되지 못하고 있는 이러한 문제점이 대의민주주의의 위기를 불러오고 있다. 주권자인 국민의 정치참여에 대한 요구가 높아지고 있는 상황에서 대의민주주의 위기 상황에 대처하기 위해 국회는 국민의 청원권 확대를 통해 민의 수렴 기능을 강화해야 한다.

## 2. 해결방안

청원인들의 시급성에 비해 국회가 보여주고 있는 행태는 국회에 대한 신뢰를 하락시키는 요인으로 작용하고 있다. 무엇보다 국회는 민의 수렴을 위해 노력해야 하는 기관으로 다양한 청원이 국회에 유입될 수 있도록 노력해야 하며, 처리 과정과 결과를 통해 청원인들을 만족시킬 수 있어야 함에도 그렇게 하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 국회 청원이 수용자가 아닌 주권자 차원에서 다루어질 수 있도록 변화되어야 한다.

먼저 점차 감소하고 있는 시민들의 국회 청원을 확대하기 위해서는 “국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다”는 규정을 폐지해야 한다. 이와 함께 청원이 서면 또는 전자형식으로 제출될 수 있도록 개선해야 한다. 독일의 전자청원 제도 도입 사례가 보여주듯이, 전자청원 제도는 대의민주주의에서 주요한 이슈로 제기되고 있는 유권자와 대표자 간 소통 제약을 보완하는 역할을 하며, 유권자와의 직접적인 소통창구를 개방함으로써 지속적으로 하락하는 국회에 대한 신뢰도를 제고시킬 수 있다(김주희·장혜영 2018).

제19대와 제20대 국회에서 국회 청원 관련 국회법 개정안을 제출했던 이상일 의원 등 10인은 기존 청원의 필수 요건이었던 의원 소개를 폐지하고, 누구든지 단독이나 타인과 공동으로 서면 또는 전자형식으로 청원서를 제출할 수 있도록 요구하였다. 마찬가지로 2018년 5월 2일 개정안을 발의하였던 김경수 의원 등 10인은 의원의 소개 없이 청원을 제출하도록 하고, 전자적 형태의 청원이 가능하도록 시스템을 구축하도록 할 것을 주장하였다. 의원소개 폐지 및 전자청원 제도의 도입과 더불어 청원의 접수, 처리 과정 및 결과, 처리 사유 등을 공개하는 전자청원센터를 설치할 경우 국민들의 청원에 대한 관심을 크게 높일 수 있을 것이다.

물론 전자청원제도 도입에 대한 우려의 시선이 있는 것 또한 사실이다. 우선 의원소개가 폐지되고 전자청원에 의한 청원이 가능할 경우, 너무나 많은 청원이 국회에 접수되어 본래 국회 업무에 지장을 초래할 수 있다는 문제점이 제기된다. 급증하는 청원은 이에 대한 심사를 어렵게 만들어 중요한 청원이 국회에서 다루어지지 못할 수 있다는 문제 역시 발생할 수 있다.

하지만 청와대 국민청원의 사례를 미루어 보았을 때 이러한 우려는 기우에 그칠 것으로 보인다. 청와대 “국민청원”에 따르면, 2018년 9월 3일 현재 279,833 개의 청원이 등록되어 있다. 이는 하루에 평균 약 733건의 청원이 접수되었다는 것을 의미한다. 이들 중 완료된 청원은 252,678건이며, 진행 중인 청원은 26,693



건이다. 지금까지 20만 명 이상의 추천을 받은 청원은 51개이며, 이들 중 청와대가 답한 청원은 49건으로 두 건의 청원은 답변 대기 중이다. 이러한 시스템을 참고한다면 국회의 진정과 청원이 통합되어 운영되어도 국회가 공식적으로 반응해야 할 청원이 많지 않을 것으로 판단된다. 입법과 관련된 청원도 현재 의원들이 경쟁적으로 발의하고 있는 법안을 볼 때 국회에서 새롭게 다루어야 하는 입법 청원이 급격히 많아지지는 않을 것이다.

국회 청원이 청와대 국민청원과 비슷한 방식으로 운영되어 행정적 낭비라는 비판도 있을 수 있다. 그러나 국회에 접수되는 청원은 청와대 청원과 달리 입법 행위라는 본원적 특성이 존재하기 때문에 차별성을 갖는다. 국회 국민청원 접수에서 의원소개를 폐지하고 온라인 청원을 가능하게 한다면 행정과 의정 전반의 민주적 참여 확대를 가져올 것이며, 정책결정과정의 투명성도 높아질 것이다(박원호 외 2014). 이러한 개혁은 민의를 수렴하고 국민의 정치참여를 보장해 준다는 점에서 그리고 무엇보다 국회에 대한 신뢰를 제고시킨다는 점에서 의미가 있다.

국회 청원 제도의 활성화를 위한 두 번째 개선방안은 시민들의 청원에 대한 국회의 신속한 대응을 촉진하기 위해서 일정 수준 이상의 지지를 받은 청원에 대하여 국회가 공식적으로 답하도록 법제화하는 것이다. 영국의 경우 전자청원을 온라인에 게시하고 제출된 청원이 10,000명의 동의 서명을 받게 되면 정부는 제출된 청원에 대해 대응을 해야 하며, 제출된 청원이 100,000명의 동의 서명을 받을 때에는 의회에 정식으로 부의된다. 독일의 경우에도 청원이 50,000명 이상의 동의 서명을 받을 경우, 해당 청원은 공청회를 개최할 수 있도록 하였으며, 공청회에는 청원위원회와 청원자들이 참가하여 의견을 교환하고 토론을 할 수 있도록 하였다. 그리고 청원이 공청회 과정을 거치면서 최종적으로 의회에서 토의할 수 있는 청원으로 받아들여질 경우, 청원은 종결되고 국회로 이관되어 본격적으로 법안으로서 논의된다.

이러한 영국과 독일의 사례를 참조하여 일부 국회의원들은 국회의 청원에 대한 대응과 책임성을 강화할 수 있는 개정안을 제시하고 있다. 예를 들어, 앞서 언급한 김경수 외 10인의 개정안은 국회의원 선거권자 20만 명 이상이 전자 서명한 연서로 법률안 상정·심사를 요구할 경우, 해당 법률안은 그 요구가 있는 때로부터 일정기간 이내에 상정되는 것으로 간주하고, 국회는 이를 지체없이 심사하여 그 경과를 공개하도록 요구하고 있다. 또한 이상일 의원 등 10인은 서면 또는 전자청원시스템을 통해 접수된 청원 중 6주간 10만인 이상의 지지서명을 받은 청원에 대하여 공청회를 개최, 국회방송이 이를 중계하도록 하는 개정안을

제출하였다.

현재의 청원방식을 획기적으로 개선하여 주권자의 정치참여를 보장하고 대의민주주의의 한계점을 극복하는 방향으로 전개되어야 한다는 것에 이견이 없다. 다만 이를 위해서는 관련 국회법 규정의 개정이 필요하며, 동시에 청원접수를 위한 의원의 소개 조항을 삭제하고 온라인 청원이 가능하도록 시스템을 마련해야 할 것이다.

## V. 나가며

현재 우리의 국회는 국민으로부터 어느 기관보다 낮은 신뢰를 얻고 있다. 이러한 불신은 국회의 비효율성과 비반응성 으로부터 비롯되었으며, 무엇보다 의원들이 국민의 이해를 반영하기보다 자신들의 재선에만 치중된 행동과 결정을 하고 있다는 인식이 크게 영향을 미친 것이다. 여기에 국회는 어느 기관보다 공개적인 회의방식을 택하고 있어 정당 간 대립, 갈등, 파행 과정이 여과 없이 국민들에게 노출되고 있다는 점 또한 국회의 낮은 신뢰도를 설명할 수 있을 것이다. 보다 근본적으로는 국회의 민의 수렴 기능이 점차 저하되고 있다는 사실이 국회의 낮은 신뢰도와 관련이 있다. 국회가 사회가 요구하는 다양한 목소리에 귀 기울이고 필요한 정책을 시의적절하게 공급해야 함에도 그 역할을 제대로 수행하고 있지 못하고 있어, 대의민주주의의 위기를 스스로 불러오고 있다.

대의민주주의의 위기는 직접민주주의적 요소를 부분적으로 도입함으로써 극복할 수 있다. 그중에서 청원은 국민이 국가기관에 대하여 피해의 구제, 비위의 시정, 법률의 제정 및 개정, 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 진정하는 것으로 다양한 국민의 목소리와 요구를 청취할 수 있는 창구이다. 국회는 청원 접수를 통해 민의를 수렴할 수 있는 기회를 마련하고 있으나, 현재까지의 청원 접수, 처리, 채택 등의 수준을 보았을 때, 국회가 이 제도를 제대로 운영하고 있다고 말하기 힘들다. 특히 제17대 국회부터 접수되는 청원은 급격하게 하락하였으며, 채택되는 청원도 2~3건에 불과한 데다가 그 처리율도 점차로 하락하고 있다.

그러므로 현재 국회 청원은 새로운 방식으로 개선되어 민의 수렴 창구로 거듭나야 한다. 이를 위해서 우선 청원의 의원소개 조항을 폐지하고 온라인 청원을 가능하게 해야 한다. 또한 청원의 접수, 처리과정 및 결과, 처리사유 등을 공개하

는 전자청원센터를 설치하여 국회 청원에 대한 시민의 관심과 참여를 유도해야 한다. 한편 일정 정도 이상의 시민들이 지지하는 청원에 대하여 국회가 의무적으로 대응하도록 법제화함으로써 시민에 대한 국회의 책임성을 강화해야 한다.

청원 제도의 개혁은 국회에 많은 변화를 가져올 것이다. 일하는 국회의 모습을 보여줄 것이며, 정책결정과정의 투명성에도 기여하게 될 것이다. 또한, 국민 요구에 대한 국회의 반응성도 높아져 신뢰 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 무엇보다 국민들의 정치참여 기회를 넓혀 경직된 대의민주주의에 활력을 불어넣을 것으로 기대된다.

국민의 대의기관인 국회가 국민으로부터 불신을 받는다는 사실은 민주주의 운영을 어렵게 한다. 민의 수렴 기능의 강화가 절실한 것은 다양한 국민들의 목소리를 적극적으로 경청해야 하는 역할 뿐만 아니라 시의적절하게 필요한 정책을 공급해야 한다는 당위성 때문이다. 한국의 대의민주주의가 위기라는 논의가 빈번하게 벌어지고 있는 상황에서 국회 청원을 국민 친화적인 방향으로 개혁하는 것은 하나의 중요한 위기 극복 방안이 될 것이다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 가상준. 2011. “로비스트 제도화 논의.” 『의정연구』 17(2), 141-170.
- 곽진영. 2017. “입법 로비 제도화의 쟁점.” 『한국정당학회보』 16(3), 207-237.
- 김주희·장혜영. 2018. “시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로.” 『국가정책연구』 32(1), 1-19.
- 도묘연. 2015. “한국 이익집단정치 의 제도화: 로비활동 제도화 논의의 재고찰.” 『평화연구』 23(1), 5-46.
- 박원호·송경재·김주희. 2014. 『시민참여와 상향식 입법제도: 참여와 거버넌스의 새로운 모색』. 국회사무처 연구용역보고서.
- 박재창. 2003. 『영국의 전자의회 운영현황』. 서울: 국회도서관.
- 윤성이. 2004. 『인터넷을 통한 분산적 정책결정 사례 조사: RFC등 선행사례 분석』. 서울: 정보통신연구진흥원.
- 윤성이·김용호·김용철. 2005. 『정보사회 참여민주주의 확대를 위한 법제 개선방안 연구』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 윤홍근. 1996. “미의회의 로비개혁논의와 로비규제법에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 30(1), 271-295.
- 이성환. 2009. “입법과정에 있어서의 국민참여.” 『법학논총』 21(2), 151-181.
- 이욱열·김재성·이재호·박홍수. 2014. “청원의 접수현황 및 처리결과 분석에 따른 효과적인 법적 개선 방안.” 국회사무처 연구용역보고서.
- 이은영. 2007. “투명하고 건전한 로비활동 장려: 로비스트 법안의 입법취지.” 『국회보』 488, 36-37.
- 이정희. 2008. “로비활동 제도화의 쟁점 연구.” 『21세기정치학회보』 16(3), 151-169.
- 정창교. 2007. “로비스트=브로커 부정적 시각 만연: 우리나라 로비스트 현주소.” 『국회보』 488, 32-33.
- 정충식. 2005. “선진국의 사례를 통한 전자의정의 가능성 모색-미국과 영국의 최근 사례를 중심으로.” 『의정연구』 23(2), 39-66.
- 조승민. 2005. 『로비의 제도화: 정치시장의 자유화를 위하여』. 서울: 삼성경제연구소.
- 홍완식. 2008. “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰.” 『헌법학연구』 14(2), 357-389.
- 홍일표. 2007. 『기로에 선 시민입법: 한국 시민입법운동의 역사·구조·동학』. 서울: 후마니타스.

### 영문 자료

- Powell, G. Bingham, Russell J. Dalton, and Kaare Strom. 2015. *Comparative Politics Today: A World View*. New York: Pearson.

Abstract

## **Congress Petition System in Korea: the Current Status, Limits, and Policy Alternatives**

Sangjoon Ka ■ Dankook University

Jinsoo Park ■ Duksung Women's University

Sung-jin Yoo ■ Ewha Womans University

Han Soo Lee ■ Ajou University

Petition is considered as an important institutional measure that can supplement representative democracy by enhancing civic participation. There are multiple petition channels in Korea. In particular, this study examines the petition system in the National Assembly. Analyzing all of the petitions to the congress from the Constitutional Assembly to the 19th Assembly, this study reveals that the number of petitions has been declined. Also, the Assembly tends to review and adopt fewer petitions compared to the past. In order to revitalize the petition system, we argue that institutional barriers to petitions, such as the requirement of recommendation by a lawmaker, should be removed. Also, it is necessary to make a law that the Assembly has to review petitions signed by more than a certain number of citizens. Finally, online petition can help people more actively involve in legislation. These alternative measures will improve democratic responsiveness and civic participation.

Key Words: petition, the National Assembly, online petition, representative democracy, direct democracy