



제427회 국회 (임시회)
제1차 국회운영위원회

국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안 국회법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국민의 헌법개정 참여절차 마련〉

■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2210558, 2210559호)

2025. 7.

국회운영위원회
수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	2
III . 주요내용	3
IV . 검토의견	6
1. 제정안 및 개정안의 취지 및 주요내용	6
2. 제정안등의 필요성	8
3. 제정안등의 주요 조문별 검토	11

I . 제 안 경 위

[국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안]

가. 발 의 자 : 김종민 · 김영배 · 차규근 · 윤종오 · 황운하 · 전종덕
한창민 · 허성무 · 맹성규 · 서삼석 · 박수현 · 용혜인
천하람 · 성일종 · 이성권 · 민병덕 · 김성원 의원(17인)

나. 제 안 일 : 2025. 5. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 21.

※ 의안번호 : 10558

[국회법 일부개정법률안]

가. 발 의 자 : 김종민 · 김영배 · 차규근 · 윤종오 · 황운하 · 전종덕
한창민 · 허성무 · 맹성규 · 서삼석 · 박수현 · 용혜인
천하람 · 성일종 · 이성권 · 민병덕 · 김성원 의원(17인)

나. 제 안 일 : 2025. 5. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 21.

※ 의안번호 : 10559

II. 제안이유

[국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안]

헌법은 헌법개정 절차를 헌법개정안의 제안, 개정안의 공고, 개정안에 대한 국회 의결, 국민투표에 의한 헌법개정 확정 및 대통령의 공포 등으로 규정하고 있고, 헌법개정안 확정을 위한 국민투표에 관한 사항은 「국민투표법」, 개정안 공고나 헌법개정 공포 등에 관한 사항은 「법령 등 공포에 관한 법률」에서 각각 규정하고 있음.

그러나 헌법개정안 기초안 마련과 그에 대한 검토 방식, 절차 등에 관한 규정이나 국민이 헌법개정에 참여할 수 있는 방법에 관한 규정은 존재하지 않아 헌법개정과 관련한 구체적인 절차를 마련할 필요성이 제기되어 왔음. 헌법이 민주공화국의 근간이 되고 국민의 정치적 참여 의사가 높아지고 있음에도, 국민의 뜻이 직접적으로 반영되는데 한계가 존재하여 이를 개선할 필요성이 더욱 증대됨.

이에 헌법개정 과정에 국민의 의사 수렴과 참여의 기회를 확대하고 헌법개정을 논의할 헌법개정특별위원회, 헌법개정시민위원회, 헌법개정자문위원회 등을 설치하고 운영함으로써 국민주권의 이념을 실현하는 민주적이고 정당성 있는 헌법개정을 하고자 함.

[국회법 일부개정법률안]

헌법개정 과정에 국민의 의사 수렴과 참여의 기회를 확대하기 위해 「국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률」에 따라 국회에 설치하는 ‘헌법개정특별위원회’ 운영에 관하여 규정하고자 함(안 제45조의2 신설).

Ⅲ. 주요내용

[국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안]

- 가. 이 법은 헌법개정을 위한 회의체의 운영과 헌법개정에 대한 국민 참여 방법 등을 정함으로써 헌법개정의 민주적 정당성을 제고하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 「大韓民國憲法」 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수로 발의된 헌법개정의 안건을 ‘헌법개정안’, 헌법개정안의 제안을 위하여 제4조에 따른 헌법개정특별위원회가 확정된 헌법개정안의 초안을 ‘헌법개정안 기초안’으로, 헌법개정시민위원회가 확정된 헌법개정안 기초안의 초안을 ‘헌법개정안 시민기초안’으로 규정함(안 제2조).
- 다. 「국회법」에 따른 헌법개정특별위원회는 헌법개정시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안을 존중하여 마련한 헌법개정안 기초안의 확정, 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용 등에 관한 논의 및 검토 등의 직무를 수행함(안 제4조).
- 라. 헌법개정특별위원회가 헌법개정안 기초안을 확정하는 경우에는 재적 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하고, 헌법개정특별위원회 위원장은 헌법개정안 기초안의 확정 후에 이를 지체 없이 국회의장에게 제출 하도록 함(안 제5조).
- 마. 헌법개정특별위원회는 국민들의 참여를 보장하기 위하여 헌법개정 시민위원회를 두고, 헌법개정시민위원회는 헌법개정안 시민기초안 성안,

헌법개정의 방향·취지·조문의 내용 등에 관한 논의 및 검토 등을 하기 위하여 필요한 직무를 수행함(안 제6조).

바. 헌법개정시민위원회는 성별·연령·지역별 분포를 반영하여 무작위로 추출하되, 사회경제적 분포를 고려하여 당사자 동의 후 헌법개정특별위원회 의결로 500명 내외의 시민위원을 구성하고, 헌법개정시민위원회 위원장은 시민위원 재적위원 과반수 찬성으로 선출함(안 제7조).

사. 헌법개정시민위원회가 헌법개정안 시민기초안을 확정하는 경우에는 시민위원 재적위원 5분의 3의 찬성으로 의결하고, 이를 지체 없이 헌법개정특별위원장에게 제출하도록 함(안 제8조)

아. 「국가공무원법」 제33조의 결격사유에 해당하는 사람은 시민위원이 될 수 없으며, 시민위원이 형사사건으로 기소되어 헌법개정시민위원회의 직무를 수행하기 부적절하거나 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 경우에는 헌법개정시민위원회 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 시민위원을 해임할 수 있음(안 제9조).

자. 헌법개정에 관한 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 헌법개정특별위원회 소속으로 헌법개정자문위원회를 두고, 헌법개정자문위원회는 헌법개정특별위원회가 자문하는 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용에 관한 사항, 헌법개정시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안에 대한 검토 등의 직무를 수행함(안 제10조).

차. 헌법개정자문위원회는 위원장을 포함한 30명 이상의 자문위원으로 구성하고 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 특별위원회가 의결로 위촉함(안 제11조).

[국회법 일부개정법률안]

- 가. 헌법개정 방향의 논의와 국회에 제출된 헌법개정안에 대한 검토 등을 위하여 헌법개정특별위원회를 신설함(안 제45조의2제1항).
- 나. 헌법개정특별위원회 위원 수는 30명으로 하고, 의장은 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임함(안 제45조의2제2항).
- 다. 헌법개정특별위원회 위원의 임기는 1년으로 하고, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임되거나 개선된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 함(안 제45조의2제3항).
- 라. 헌법개정특별위원회의 위원장은 헌법개정특별위원회 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거함(안 제45조의2제4항).
- 마. 헌법개정특별위원회에 대해서는 제44조제2항 및 제3항을 적용하지 아니함(안 제45조의2제5항).

IV. 검토의견

1. 제정안 및 개정안의 취지 및 주요내용

제정안 및 개정안(이하 “제정안등”)은 현행 헌법에 미흡한 헌법개정안의 발의 전 단계에서의 관련 논의 및 준비과정을 제도화하고, 준비과정에서의 국민참여를 보장함으로써 국회가 헌법개정을 상시적·체계적으로 준비할 수 있도록 하고 헌법개정에 대한 민주적 정당성과 국민적 수용성을 제고 하려는 것임.

제정안등의 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 헌법개정에 관한 청원 등 관련 안건의 심사, 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견을 수렴하고, 헌법개정의 방향·취지·조문과 함께 국회에 제출된 헌법개정안을 논의·검토하며, 헌법개정안 기초안을 확정하기 위하여 국회에 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”)를 설치함.

둘째, 헌법개정에 국민들의 참여를 보장하기 위하여, 헌법개정안 시민기초안을 성안하고, 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용을 논의·검토하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정시민위원회(이하 “시민위원회”)를 설치함.

셋째, 특별위원회가 자문하는 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용과 시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안에 대한 검토를 수행하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정자문위원회(이하 “자문위원회”)를 설치함.

[표-1] 제정안등 조문 체계

구 분		내 용
제정안	제1장 총 칙	제1조(목적)
		제2조(정의)
		제3조(국회의 책무)
	제2장 헌법개정특별위원회	제4조(헌법개정특별위원회 직무)
		제5조(헌법개정안 기초안 확정)
	제3장 헌법개정시민위원회	제6조(헌법개정시민위원회 설치)
		제7조(시민위원회 구성 및 운영)
		제8조(헌법개정안 시민기초안 확정)
		제9조(시민위원 결격사유와 해임)
	제4장 헌법개정자문위원회	제10조(헌법개정자문위원회 설치)
		제11조(자문위원회의 구성 및 운영)
	제5장 보 칙	제12조(지원단)
		제13조(불이익 처우 등 금지)
		제14조(수당 및 실비변상)
		제15조(헌법개정안에 대한 국민 의견수렴 등)
	부 칙	시행일
국회법 개정안 ¹⁾		안 제45조의2(헌법개정특별위원회)

[표-2] 국회법 개정안 주요내용

구 분	내 용
명칭 및 형태	헌법개정특별위원회(상설 특별위원회)
직 무	헌법개정 방향의 논의,
구 성	위원 수 30명(임기 1년) / 위원장은 본회의에서 선거 (위원장 선거 및 임기 등과 위원들의 선임에 관한 상임위 규정 준용)

1) 제정안은 헌법특별위원회를 상설특위로 신설(안 제45조의2 신설)하는 취지로 발의된 「국회법 일부개정법률안(김종민의원 대표발의, 의안번호 제10559호)」의 의결을 전제로, “「국회법」 제45조의2에 따른 헌법개정특별위원회”의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.

2. 제정안등의 필요성

헌법개정 절차와 관련하여, 「대한민국헌법」은 ① 헌법개정안의 발의(국회의원 재적 과반수 또는 대통령) → ② 대통령의 헌법개정안 공고(20일 간) → ③ 공고 후 60일 내 국회 의결(국회재적의원 2/3 이상) → ④ 국회 의결 후 30일 이내 국민투표(국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성) → ⑤ 대통령 공포의 순으로 규정하고 있음.²⁾

[표-3] 헌법개정 절차

절 차	주요 내용
헌법개정안 제안	제안권자: 국회의원 재적 과반수 또는 대통령
↓	
헌법개정안 공고	대통령이 20일 이상의 기간동안 공고
↓	
헌법개정안 국회 의결	국회재적의원 2/3 이상 (공고일부터 60일 이내)
↓	
헌법개정안 국민투표 공고	대통령 공고 (최소 국민투표일 18일 전 까지)
↓	
헌법개정안 국민투표	국회 의결 후 30일 이내
↓	
대통령 공포	국민투표 결과 확인 후 즉시

- 2) 「대한민국헌법」 제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.
 ② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.
 제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.
 제130조 ① 국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.
 ② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
 ③ 헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

「국회법」에서는 헌법개정안의 표결방법(기명투표)을, 「국민투표법」에서는 국회의 헌법개정안 의결 이후 세부적인 국민투표절차를 각각 규정함.

[표-4] 헌법개정에 대한 관계 법률의 규정

구 분	내 용
헌법개정안의 국회 표결 방법	「국회법」 제112조(표결방법) ④ 헌법개정안은 기명투표로 표결한다.
헌법개정안의 국민투표 절차	「국민투표법」 각 조항에서 국민투표와 관련한 투표권, 투표일, 투표절차 등에 관한 세부 사항을 규정

헌법개정 절차와 관련하여 현행 헌법과 관계 법률은 헌법개정안 제안 이후의 절차(제안-공고-국회의결-국민투표)에 대하여만 규정하고, 제안 이전의 절차나 과정에 대하여는 별도로 규정하지 아니함.

또한, 헌법개정안은 일반 의안과는 달리 국회가 의결하는 과정에서 위원회에 이를 회부하여 심사하거나 수정의결할 수 없고 본회의에서 가·부만 결정할 수 있으며, 국민은 국민투표에서 국회에서 의결된 헌법개정안에 대한 찬성과 반대의 의사표시만을 할 수 있음.

이처럼, 헌법개정안의 준비과정을 비롯한 헌법개정 과정에 국민의 다양한 의사를 효과적으로 반영하고, 국민이 실질적으로 참여하여 숙의·토론할 수 있도록 하는 명시적인 제도가 미흡한 실정임.

이에 제정안등은 상설 회의체인 특별위원회를 설치하여 헌법개정과 관련한 국회 차원의 심도 있는 논의가 상시적으로 가능하게 하는 한편, 헌법개정안의 기초 과정에서 시민위원회 및 자문위원회를 통해 국민과 전문가가 참여할 수 있도록 하려는 것으로, 다음과 같은 측면을 고려할 때 입법취지는 타당하다고 보임.

첫째, 헌법을 개정하는 과정에 국민이 참여하는 것은 헌법의 정당성을 확보함에 있어 매우 중요한 절차로 볼 수 있음. 국민주권을 기반으로 하는 우리나라에서 국가와 정부의 정당성을 부여할 수 있는 유일한 주체는 주권자인 국민으로 볼 수 있기 때문에, 헌법개정에 국민의 의사가 반영되어야 헌법이 우리나라 최고규범으로서 정당성을 확보할 수 있는 측면이 있음.

둘째, 국민들이 헌법 개정과정에 직접 참여함으로써 헌법에 대한 주인의식을 갖는 것을 기대할 수 있음. 국민들의 적극적이고 능동적인 참여로 인해 헌법개정이 이루어질 때 국민의 헌법의 가치를 내면화하고 실천하기 위한 노력을 할 수 있고, 이 경우 정치적·사회적 갈등의 최소화 및 소통과 합의의 정치문화를 형성하는데 기여할 수 있음.

셋째, 국민들이 헌법 개정과정에 참여하는 것은 가장 효과적이고 바람직한 민주시민교육의 일환으로 볼 수 있음. 헌법을 개정하는 것은 헌법에 대한 의미와 기본권, 국가공동체 유지를 위한 여러 의무에 대한 많은 고민과 학습이 필요하므로, 이 과정에서 민주시민으로서의 소양이 제고되고 성숙된 주권자로서의 권리를 행사할 수 있게 될 것으로 기대됨.

3. 제정안등의 주요 조문별 검토

가. 총 칙(안 제1조부터 제3조)

제1장 총칙에서는 목적(안 제1조), 정의(안 제2조) 및 국회의 책무(안 제3조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안은 “헌법개정안”을 헌법 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수 발의로 제안된 헌법개정안으로, “헌법개정안 기초안”을 동 헌법 개정안의 제안을 위하여 특별위원회가 시민위원회가 성안한 시민기초안을 바탕으로 확정안 초안을 의미하는 것으로 정의하고 있는바,

이를 통해 제정안에서 도입하는 헌법개정안 기초안의 작성을 위한 절차와 국민참여 제도가 국회재적의원 과반수의 발의로 제안되는 헌법 개정안의 발의를 위한 준비과정에 해당하는 것임을 분명히 하고 있음.

[표-5] 제정안 조문

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 헌법개정을 위한 회의체의 운영과 헌법개정에 대한 국민 참여 방법 등을 정함으로써 헌법개정의 민주적 정당성을 제고하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “헌법개정안”이란 「大韓民國憲法」 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 의안을 말한다. 2. “헌법개정안 기초안”이란 헌법개정안의 제안을 위하여 제6조에 따른 헌법 개정시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안을 바탕으로 제4조에 따른 헌법개정특별위원회가 확정된 헌법개정안의 초안을 말한다. 3. “헌법개정안 시민기초안”이란 제6조에 따른 헌법개정시민위원회가 성안하고 제8조에 따라 헌법개정시민위원회가 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결하여 확정된 헌법개정안 기초안의 초안을 말한다.
제3조(국회의 책무) 국회는 헌법개정과 관련하여 사회의 다양한 의견을 수렴하고 국민 참여가 활성화되도록 노력하여야 한다.

나. 헌법개정특별위원회(안 제4조 및 제5조, 국회법 개정안 제45조의2)

제2장에서는 특별위원회의 구체적인 직무(안 제4조)와 헌법개정안 기초안의 확정(안 제5조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안은 특별위원회를 상설특위로 신설하려는 취지로 발의된 「국회법 일부개정법률안(김종민의원 대표발의, 의안번호 제10559호)」의 의결을 전제로 하여,

특별위원회의 직무를 ① 시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안을 반영한 헌법개정안 기초안의 확정, ② 헌법개정의 방향·취지·내용 등에 관한 논의, ③ 헌법개정 관련 청원 등 안전 심사 및 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견 수렴 등으로 규정하고,

특별위원회가 헌법개정안 기초안을 확정하는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하되, 시민위원회가 제출하고 자문위원회가 검토한 헌법개정안 시민기초안을 존중하도록 함.

[표-6] 제정안등 조문

제 정 안
제4조(헌법개정특별위원회 직무) 「국회법」 제45조의2에 따른 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 제6조에 따른 헌법개정시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안을 반영하여 헌법개정안 기초안의 확정 2. 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안에 대한 논의 및 검토 3. 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용 등에 관한 논의 및 검토 4. 헌법개정에 관한 청원 등 관련 안전의 심사 및 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견 수렴

- 제5조(헌법개정안 기초안 확정)** ① 특별위원회는 헌법개정안 기초안을 확정하는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
- ② 특별위원회가 제1항의 의결을 할 때에는 제6조에 따라 헌법개정시민위원회가 제출하고 제10조에 따라 헌법개정자문위원회가 검토한 헌법개정안 시민기초안을 존중하여야 한다.
- ③ 특별위원회는 헌법개정안 기초안을 확정된 후에 이를 지체 없이 국회의장에게 제출하여야 한다.
- ④ 국회의장은 제3항에 따라 제출된 헌법개정안 기초안을 국회 홈페이지 등을 통하여 공표하여야 한다.

국회법 개정안

- 제45조의2(헌법개정특별위원회)** ① 헌법개정 방향의 논의와 국회에 제출된 헌법개정안에 대한 검토 등을 위하여 헌법개정특별위원회를 둔다.
- ② 헌법개정특별위원회 위원 수는 30명으로 한다. 이 경우 의장은 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임한다.
- ③ 헌법개정특별위원회 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임되거나 개선된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.
- ④ 헌법개정특별위원회의 위원장은 헌법개정특별위원회 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.
- ⑤ 헌법개정특별위원회에 대해서는 제44조제2항 및 제3항을 적용하지 아니한다.
- ⑥ 헌법개정특별위원회 위원장의 선거 및 임기 등과 위원의 선임에 관하여는 제41조제3항부터 제5항까지, 제48조제1항 후단 및 같은 조 제2항을 준용한다.
- ⑦ 이 법에서 정한 사항 외에 헌법개정특별위원회의 직무와 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제정안등의 취지는 국회 상설 회의체로 하여금 헌법개정의 방향·취지에 대한 논의 및 헌법개정에 관한 안건 심사 및 의견을 수렴하도록 하여 국회에서의 개헌 논의가 안정적이고 연속적으로 이루어질 수 있도록 하고, 헌법개정안 기초안을 확정하는 과정에서 헌법 관련 전문가와 국민의 의견이 종합적으로 반영될 수 있도록 법률에 직접 근거를 마련하려는 것임.

다만, 제정안등에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 제정안등에 따르면, 특별위원회는 예산결산특별위원회와 동일하게 상설 특별위원회로 설치되도록 규정하고 있음.

특별위원회의 주요 직무 중 가장 핵심적이고 최종적인 단계는 ‘헌법개정안 기초안의 확정’이라고 할 것인데, 이는 고도의 전문성과 상당한 시간을 요구하는 중대한 업무임에는 분명하나, 헌법개정안 기초안이 일단 확정된 이후에는 특별위원회의 활동 목적이 사실상 종료됨.

예산결산특별위원회의 경우와는 달리 ‘헌법개정안 기초안의 확정’은 매년 반복되거나 주기적으로 수행되는 상시적 과업이 아니므로, 특별위원회를 상설화할 필요성에 대하여는 추가적인 검토가 필요하다고 보임.

둘째, 제정안 제5조제2항은 특별위원회가 헌법개정안 기초안을 확정할 때, 시민위원회가 자문위원회의 검토를 받아 제출한 헌법개정안 시민기초안을 ‘존중’하도록 규정하고 있음.

헌법개정안 시민기초안은 500명 내외의 시민위원이 참여하여 작성하고, 자문위원회의 전문적 검토를 거쳐 시민위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 확정되는 등 상당한 시간과 절차를 요하는 숙의 과정을 거친 결과물임.

따라서, 특별위원회는 헌법개정 과정에서 국민참여가 실질적으로 확보되도록 헌법개정안 시민기초안을 최대한 존중하기 위해 노력할 필요가 있다고 보임.

다. 헌법개정시민위원회(안 제6조부터 제9조)

제3장에서는 시민위원회의 설치(안 제6조)와 구성·운영(안 제7조)과 헌법개정안 시민기초안 확정(안 제8조) 및 시민위원의 결격사유와 해임(안 제10조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안은 헌법개정의 방향·취지와 조문의 내용 등에 관한 국민의 의견 및 헌법개정안 시민기초안 성안을 위하여 특별위원회 소속으로 시민위원회를 설치하려는 것으로,

시민위원은 국민의 성별·연령별 및 지역별 분포에 비례하여 무작위로 추출하되, 직업 등 사회경제적 분포를 고려하여 당사자 동의를 거쳐 특별위원회가 선정하고, 위원장은 시민위원 중 재적위원 과반수의 찬성으로 선출하도록 함.

시민위원회는 헌법개정안 시민기초안을 성안하고, 재적위원 5분의 3 이상으로 의결하여 이를 확정하며, 이를 지체 없이 특별위원회 위원장에게 제출하여야 함.

[표-7] 제정안 조문

제정안
제6조(헌법개정시민위원회 설치) ① 헌법개정에 국민들의 참여를 보장하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정시민위원회(이하 “시민위원회”라 한다)를 둔다. ② 시민위원회는 다음 각 호의 직무를 수행하고 그에 대한 결과를 국회의장 및 특별위원회에 각각 제출한다. 1. 헌법개정안 시민기초안 성안 2. 헌법개정의 방향·취지와 조문의 내용 등에 관한 논의 및 검토

3. 그 밖에 헌법개정에 관하여 시민위원회의 활동이 필요한 사항

제7조(시민위원회 구성 및 운영) ① 헌법개정시민위원회의 위원(이하 “시민위원”이라 한다)은 특별위원회가 제2항에 따라 선정한 500명 내외의 시민위원으로 구성한다.

② 시민위원은 국민의 성별·연령별 및 지역별 분포에 비례하여 무작위로 추출하되, 직업 등 사회경제적 분포를 고려하여 당사자 동의를 거쳐 특별위원회가 의결로 선정한다.

③ 시민위원회 위원장은 시민위원 중에서 재적위원 과반수의 찬성으로 선출하되, 위원장을 선출할 때에는 시민위원 중 특별위원회가 의결로 지정한 사람이 위원장의 직무를 대행한다.

④ 시민위원회 활동기한은 특별위원회가 의결로 정한다.

⑤ 그 밖에 시민위원회 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제8조(헌법개정안 시민기초안 확정) ① 시민위원회는 헌법개정안 시민기초안을 성안하고 이를 확정하는 경우에는 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

② 제1항을 제외하고 그 외 의결이 필요한 안건이 있을 경우에는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 시민위원회는 헌법개정안 시민기초안을 확정된 후에 이를 지체 없이 헌법개정특별위원장에게 제출하여야 한다.

제9조(시민위원 결격사유와 해임) ① 「국가공무원법」 제33조의 결격사유에 해당하는 사람은 시민위원이 될 수 없다.

② 시민위원회는 시민위원이 형사사건으로 기소되어 시민위원회의 직무를 수행하기 부적절하거나 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 시민위원을 해임할 수 있다.

제정안은 헌법개정의 방향·취지와 그에 따른 헌법개정안 시민기초안 성안 과정에 국민이 직접 참여하여 다양한 의견을 개진하고 토론하는 절차의 제도화를 통해 개헌과정에 숙의민주주의의 요소를 반영하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 제정안 제7조제1항 및 제2항은 시민위원회를 특별위원회가 선정한 500명 내외의 시민위원으로 구성하도록 규정하고 있는데, 500명 규모의 인원이 한자리에 모여 회의에 참여하는 것은 공간적·물리적 제약으로 인해 현실적으로 어려울 수 있으며, 효율적인 의사결정이나 토론 진행에도 상당한 한계가 따를 것으로 생각됨.

또한, 제정안 제8조제1항은 헌법개정안 시민기초안을 확정하는 경우 재적위원 5분의 3 이상의 찬성을 요하도록 하고 있는데, 이는 단순한 찬반 의사표시를 넘어 실질적인 조문 구성과 내용에 대한 논의와 합의를 포함하는 과정이므로, 대규모 인원이 수행하는 것보다는 소규모 분과 또는 대표단 중심으로 운영하는 방안도 함께 검토할 필요가 있음.

둘째, 제정안 제9조제2항은 시민위원이 직무수행에 부적절하거나 공정성을 해할 우려가 있는 경우 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 시민위원을 해임할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나, 시민위원의 선정이 제정안 제7조제2항에 따라 특별위원회에 의해 이루어짐을 고려할 때, 해임 역시 특별위원회의 권한으로 규정하는 것이 법체계 및 권한의 일관성 측면에서 바람직한 측면이 있다고 보임.

라. 헌법개정자문위원회(안 제10조 및 제11조)

제4장에서는 자문위원회의 설치(안 제10조)와 구성·운영(제11조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안은 헌법개정에 관한 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 특별위원회 소속으로 자문위원회를 설치하도록 하고, 자문위원회는 특별위원회가 자문하는 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용에 관한 사항이나 시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안에 대해 검토하고, 그 결과를 국회의장 및 특별위원회에 제출하도록 하고 있음.

자문위원회는 위원장을 포함한 30명 이상의 위원으로 구성하되, 자문위원은 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람으로 특별위원회의 의결로 위촉하고, 임기는 특별위원회의 위원의 임기(1년)와 같으며, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 규정하고 있음.

[표-8] 제정안 조문

제 정 안
제10조(헌법개정자문위원회 설치) ① 헌법개정에 관한 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 둔다. ② 자문위원회는 다음 각 호의 직무를 수행하고 그에 대한 결과를 국회의장 및 특별위원회에 각각 제출한다. 1. 특별위원회가 자문하는 헌법개정의 방향·취지·조문의 내용에 관한 사항 2. 시민위원회가 성안한 헌법개정안 시민기초안에 대한 검토 3. 그 밖에 헌법개정에 관하여 특별위원회가 자문하는 사항
제11조(자문위원회의 구성 및 운영) ① 자문위원회는 위원장을 포함한 30명 이상의 자문위원으로 구성한다. ② 자문위원은 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람으로서

특별위원회가 의결로 위촉한다.

③ 자문위원의 임기는 특별위원회 위원의 임기와 같다.

④ 자문위원회 위원장은 자문위원 중에서 호선하되, 위원장이 선출될 때까지는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

⑤ 자문위원회는 분과위원회를 둘 수 있다.

⑥ 그 밖에 자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제정안의 취지는 헌법개정 논의의 전문성과 정당성을 높이고, 시민 참여와 숙의민주주의 구현에 기여하는 한편, 전문가들로 구성된 자문위원회의 객관적이고 심층적인 검토를 통해 정치권의 갈등 완화와 합의 도출을 지원하려는 것임.

다만, 제정안 제11조는 자문위원회는 위원장을 포함한 30명 이상의 자문위원으로 구성하면서, 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람일 것을 요구하고 있음.

또한, 자문위원의 임기는 특별위원회 위원의 임기와 동일하다고 규정하고 있는데, 특별위원회 위원의 임기는 국회법 개정안³⁾에 따라 1년이므로, 자문위원의 임기도 1년으로 이해됨.

그러나, 헌법의 각 분야에 대한 학식과 경험을 두루 갖춘 인사는 제한적이며, 매년 자문위원을 재위촉하거나 새로 선발하는 과정은 행정적으로 비효율을 초래할 수 있으므로, 자문위원의 임기를 형식적으로 1년으로 하기보다는 자문위원회의 활동 종료 시점까지로 하여 연속성을 가지고 자문활동을 수행할 수 있도록 하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

3) 「국회법 개정안」 제45조의2(헌법개정특별위원회) ③ 헌법개정특별위원회 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임되거나 개선된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

마. 보 칙(안 제12조부터 제15조)

제5장에서는 국회사무처 지원단(안 제12조), 시민위원과 자문위원에 대한 불이익 처우 금지(안 제13조) 및 수당 등 지급(안 제14조), 국회의 국민 대상 의견수렴 및 교육·홍보(안 제15조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안은 시민위원회의 구성 및 운영을 지원하기 위해 국회사무처에 지원단을 설치하도록 하고, 누구든지 시민위원 또는 자문위원인 사실을 이유로 한 불이익이나 부당한 처우를 금지함. 또한, 시민위원과 자문위원에 대한 수당 및 실비 지급 근거를 마련하고, 국회가 국민을 대상으로 헌법개정안에 관한 의견수렴 및 필요한 교육과 홍보를 실시할 수 있도록 규정하고 있음.

[표-9] 제정안 조문

제 정 안
제12조(지원단) ① 시민위원회 구성 및 운영을 지원하기 위하여 국회사무처에 지원단을 둔다. ② 국회사무총장은 국회의장의 허가를 받아 국가기관 그 밖의 기관·단체에 대하여 시민위원회 구성과 운영에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. ③ 그 밖에 지원단에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. 제13조(불이익 처우 등 금지) 누구든지 시민위원 또는 자문위원인 사실을 이유로 각종 불이익이나 부당한 처우를 하여서는 아니 된다. 제14조(수당 및 실비변상) 시민위원 및 자문위원에 대하여는 수당과 교통비 및 그 밖의 실비를 지급할 수 있다. 제15조(헌법개정안에 대한 국민 의견수렴 등) ① 국회는 헌법개정안에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위하여 다양한 방안을 강구하여야 한다. ② 국회는 국민을 대상으로 헌법 및 관련 제도의 이해를 높이기 위하여 필요한 교육과 홍보를 실시할 수 있다.

제정안 제12조는 시민위원회의 구성 및 운영을 지원하기 위하여 국회사무처에 지원단을 설치하도록 규정하고 있는데, 제정안에 따르면 시민위원회는 특별위원회 소속으로 설치되며(안 제6조4), 특별위원회는 상설 회의체이므로(국회법 개정안 제45조의25), 「국회법」 및 「국회사무처법」에 따라 특별위원회 설치 시 그 활동을 지원하기 위한 전문위원과 필요한 공무원이 함께 배정될 것으로 예상된다.⁶⁾

그런데, 시민위원회의 구성 및 운영을 지원하기 위해 국회사무처에 별도의 지원단을 설치할 경우, 시민위원회에 대해서는 특별위원회의 전문위원과 국회사무처의 지원단 간 역할과 기능이 중복될 가능성이 있으므로, 상호간 관계 설정 및 역할 분담에 대한 사전적 검토와 명확한 정립이 필요하다고 보임.

제정안 제13조는 누구든지 시민위원 또는 자문위원인 사실을 이유로 각종 불이익이나 부당한 처우를 하여서는 아니된다고 규정하고 있음.

제정안에 따른 시민위원 및 자문위원의 직무는 법률에 근거하여 공적으로 수행되는 활동인 점을 고려할 때, 그 직무 수행을 이유로 불이익을 받지 않도록 보장하려는 제정안의 취지는 타당하다고 보임.

4) 「제정안」 제6조(헌법개정시민위원회 설치) ① 헌법개정에 국민들의 참여를 보장하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정시민위원회(이하 “시민위원회”라 한다)를 둔다.

5) 「국회법 개정안」 제45조의2(헌법개정특별위원회) ① 헌법개정 방향의 논의와 국회에 제출된 헌법개정안에 대한 검토 등을 위하여 헌법개정특별위원회를 둔다.

6) 「국회법」 제42조(전문위원과 공무원) ① 위원회에 위원장과 위원의 입법 활동 등을 지원하기 위하여 위원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원을 둔다. 위원회에 두는 전문위원과 공무원에 대해서는 「국회사무처법」에서 정하는 바에 따른다.

「국회사무처법」 제8조(위원회의 공무원) ① 위원회에 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에만 둘 수 있다.

참고로, 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 또한 누구든지 배심원·예비배심원 또는 배심원후보자인 사실을 이유로 해고하거나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니된다고 규정⁷⁾하고 있어, 이러한 보호 규정은 공적 참여자의 권익 보호라는 점에서 필요하다고 보임.

제정안 제15조제1항은 국회가 헌법개정안에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위하여 다양한 방안을 강구하도록 규정하고 있음.

제정안에 따르면 ‘헌법개정안’은 헌법 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 의안을 의미⁸⁾하는데, 제정안의 입법취지가 헌법개정안이 국회에 의해 공식적으로 제안되기 이전 단계에서부터 국민의 참여를 제도적으로 보장하고자 하는 것이라면, 국민의 의견 수렴 대상을 특정한 ‘헌법개정안’ 보다는 전반적인 ‘헌법개정’으로 수정하는 것이 입법취지에 보다 부합하는 측면이 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5016

7) 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제50조(불이익취급의 금지) 누구든지 배심원·예비배심원 또는 배심원후보자인 사실을 이유로 해고하거나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다.

8) 「제정안」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “헌법개정안”이란 「大韓民國憲法」 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 의안을 말한다.