



제437회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

헌법재판소법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국민주권위원회의 설치 〉

■ 장경태의원 대표발의(의안번호 제10664호)

2026. 7.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 세 진

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 장경태의원 등 10명
2. 제 안 일 : 2025. 6. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

우리 헌법의 전문과 본문에 담겨 있는 최고 이념은 국민주권주의라 할 것인 바, 이는 헌법을 비롯한 모든 법령해석의 기준이 되고, 입법형성권 행사의 한계와 정책결정의 방향을 제시하며, 나아가 모든 국가기관과 국민이 존중하고 지켜가야 하는 최고의 가치규범이 됨.

헌법에 관한 최고 해석·판단 기관인 헌법재판소 역시 국민주권주의에 입각하여 헌법을 해석하고 분쟁을 해결해야 하나, 국민의 법감정과 괴리된 결정을 내리거나 헌정질서의 수호를 위한 긴요한 사항으로서 헌법적 해명이 요청되는 사건임에도 이를 각하시키는 경우가 있음.

이에, 헌법재판소에 일반 국민들로 구성된 국민주권위원회를 설치하여 헌법재판소가 내린 각하결정과 헌법재판소가 수행 중인 심판절차의 적정성·적법성을 심의토록 함으로써 심판의 민주적 정당성을 강화하고 투명성을 높여 국민으로부터 신뢰받는 사법제도를 확립하려는 것임(안 제19조의5).

Ⅲ. 검토의견

1. 국민주권위원회의 설치

가. 개정안의 내용

개정안은 헌법심판에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 헌법재판소에 국민주권위원회를 설치하고(안 제19조의5제1항), 국민주권위원회는 i) 심판청구 각하결정의 적정성·적법성, ii) 심판절차 수행의 적정성·적법성, iii) 기타 헌법재판소장이 국민주권위원회에 부의하는 사항을 심의하며(안 제19조의5제2항), 국민주권위원회는 위원장 1명을 포함한 30명의 위원으로 구성하되, 만 19세 이상의 대한민국 국민 중에서 직업, 연령, 성별, 거주지 등을 고려하여 건전전한 상식과 균형을 갖춘 일반 국민이 위원으로 위촉될 수 있도록 근거를 마련하는 내용임(안 제19조의5제3항·제4항).

현행	개정안
<신설>	제19조의5(국민주권위원회) ① 헌법재판소의 심판에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 헌법재판소에 국민주권위원회를 둔다. ② 국민주권위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 심판청구 각하결정의 적정성·적법성 2. 심판절차 수행의 적정성·적법성 3. 기타 헌법재판소장이 국민주권위원회에 부의하는 사항 ③ 국민주권위원회는 위원장 1명을 포함한 30명의 위원으로 구성한다.

현	행	개 정 안
		④ 헌법재판소장은 만 19세 이상의 대한민국 국민 중에서 건전한 상식과 균형을 갖춘 일반 국민들을 위원으로 위촉한다. 이 경우 다양한 분야의 국민들이 위촉될 수 있도록 직업, 연령, 성별, 거주지 등을 고려한다. ⑤ 위원장은 위원들 중에서 헌법재판소장이 지명한 사람으로 한다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 국민주권위원회 구성과 운영 등에 필요한 사항은 헌법재판소규칙으로 정한다.

나. 현행법상 헌법재판소의 심판 및 결정

헌법재판소는 「대한민국헌법」 제111조제1항¹⁾, 「헌법재판소법」 제2조²⁾에 따라, ①위헌법률심판(헌가), ②탄핵심판(헌나), ③정당해산심판(헌다), ④권한쟁의심판(헌라), ⑤헌법소원심판(권리구제형:헌마, 위헌심사형:헌바)을 관장하는바,

헌법재판소의 모든 심판은 재판관 전원으로 구성되는 전원재판부에서

1) 「대한민국헌법」 제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판
2. 탄핵의 심판
3. 정당의 해산 심판
4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판
5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

2) 「헌법재판소법」 제2조(관장사항) 헌법재판소는 다음 각 호의 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청(提請)에 의한 법률의 위헌(違憲) 여부 심판
2. 탄핵(彈劾)의 심판
3. 정당의 해산심판
4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의(權限爭議)에 관한 심판
5. 헌법소원(憲法訴願)에 관한 심판

관장함을 원칙으로 하고³⁾, 다만, 헌법소원심판 사건의 경우 재판관 3인으로 구성되는 지정재판부의 사전심사에서 재판관 전원의 의견이 일치하는 경우 해당 심판청구를 각하할 수 있도록 규정하고 있음⁴⁾.

재판부는 구두변론과 서면심리, 자료제출 요구 및 증거조사 등을 통해 심리를 진행하고⁵⁾, 심리를 마친 때에는 종국결정을 하게 되는데, 종국결

- 3) 「헌법재판소법」 제22조(재판부) ① 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 헌법재판소의 심판은 재판관 전원으로 구성되는 재판부에서 관장한다.
② 재판부의 재판장은 헌법재판소장이 된다.
- 4) 「헌법재판소법」 제72조(사전심사) ① 헌법재판소장은 헌법재판소에 재판관 3명으로 구성되는 지정재판부를 두어 헌법소원심판의 사전심사를 담당하게 할 수 있다.
② 삭제
③ 지정재판부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 지정재판부 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 결정으로 헌법소원의 심판청구를 각하한다.
 1. 다른 법률에 따른 구제절차가 있는 경우 그 절차를 모두 거치지 아니하거나 또는 법원의 재판에 대하여 헌법소원의 심판이 청구된 경우
 2. 제69조의 청구기간이 지난 후 헌법소원심판이 청구된 경우
 3. 제25조에 따른 대리인의 선임 없이 청구된 경우
 4. 그 밖에 헌법소원심판의 청구가 부적법하고 그 흠결을 보정할 수 없는 경우
 ④ 지정재판부는 전원의 일치된 의견으로 제3항의 각하결정을 하지 아니하는 경우에는 결정으로 헌법소원을 재판부의 심판에 회부하여야 한다. 헌법소원심판의 청구 후 30일이 지날 때까지 각하결정이 없는 때에는 심판에 회부하는 결정(이하 “심판회부결정”이라 한다)이 있는 것으로 본다.
⑤ 지정재판부의 심리에 관하여는 제28조, 제31조, 제32조 및 제35조를 준용한다.
⑥ 지정재판부의 구성과 운영에 필요한 사항은 헌법재판소규칙으로 정한다.
- 5) 「헌법재판소법」 제30조(심리의 방식) ① 탄핵의 심판, 정당해산의 심판 및 권한쟁의의 심판은 구두변론에 의한다.
② 위헌법률의 심판과 헌법소원에 관한 심판은 서면심리에 의한다. 다만, 재판부는 필요하다고 인정하는 경우에는 변론을 열어 당사자, 이해관계인, 그 밖의 참고인의 진술을 들을 수 있다.
③ 재판부가 변론을 열 때에는 기일을 정하여 당사자와 관계인을 소환하여야 한다.
제31조(증거조사) ① 재판부는 사건의 심리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 다음 각 호의 증거조사를 할 수 있다.
 1. 당사자 또는 증인을 신문(訊問)하는 일
 2. 당사자 또는 관계인이 소지하는 문서·장부·물건 또는 그 밖의 증거자료의 제출을 요구하고 영치(領置)하는 일
 3. 특별한 학식과 경험을 가진 자에게 감정을 명하는 일
 4. 필요한 물건·사람·장소 또는 그 밖의 사물의 성상(性狀)이나 상황을 검증하는 일
 ② 재판장은 필요하다고 인정하는 경우에는 재판관 중 1명을 지정하여 제1항의 증거조사를 하게 할 수 있다.
제32조(자료제출 요구 등) 재판부는 결정으로 다른 국가기관 또는 공공단체의 기관에 심판에 필요한 사실을 조회하거나, 기록의 송부나 자료의 제출을 요구할 수 있다. 다만, 재판·소추 또는 범죄수사가 진행 중

정을 할 때에는 사건번호와 사건명, 당사자 또는 대리인의 표시, 주문, 이유, 결정일을 기재한 결정서를 작성하고, 심판에 관여한 재판관 전원이 서명날인하며, 심판에 관여한 재판관은 결정서에 의견을 표시하여야 함⁶⁾.

이러한 중국결정의 유형은 본안 전 판단으로서의 각하결정과 본안판단으로서의 위헌결정, 합헌결정 등으로 나눌 수 있는데, 「헌법재판소법」 제정에 따른 법률 시행(1988년 9월 1일) 이래 2026년 3월까지 전체 사건 접수 건수 56,789건 중 38,677건(68.1%)을 각하결정한 것으로 나타남.

[헌법심판사건 누계표]

(단위: 건)

구분	접수	처리											미제
		위헌	헌법불합치	한정위헌	한정합헌	인용	합헌	기각	각하	기타	취하	계	
위헌법률	1,160	357	105	18	7		410		81		131	1,109	51
탄핵	16					3		12	1			16	
정당해산	2					1			1			2	
권한쟁의	150					25		31	57	1	23	137	13

인 사건의 기록에 대하여는 송부를 요구할 수 없다.

- 6) 「헌법재판소법」 제36조(중국결정) ① 재판부가 심리를 마쳤을 때에는 중국결정을 한다.
 ② 중국결정을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 적은 결정서를 작성하고 심판에 관여한 재판관 전원이 이에 서명날인하여야 한다.
 1. 사건번호와 사건명
 2. 당사자와 심판수행자 또는 대리인의 표시
 3. 주문(主文)
 4. 이유
 5. 결정일
 ③ 심판에 관여한 재판관은 결정서에 의견을 표시하여야 한다.
 ④ 중국결정이 선고되면 서기는 지체 없이 결정서 정본을 작성하여 당사자에게 송달하여야 한다.
 ⑤ 중국결정은 헌법재판소규칙으로 정하는 바에 따라 관보에 게재하거나 그 밖의 방법으로 공시한다.

헌 법 소 원	68 ①	43,945	134	98	20		984	20	9,344	31,480 (29,542)	10	949	43,039	906
	68 ②	11,516	293	129	32	21		3,296		7,057 (6,554)	4	174	11,006	510
	계	55,461	427	227	52	21	984	3,316	9,344	31,480 (36,096)	14	1,123	54,045	1,416
합계		56,789	784	332	70	28	1,013	3,726	9,387	38,677 (36,096)	15	1,277	55,309	1,480

자료: 헌법재판소(<https://www.ccourt.go.kr/site/kor/stats/selectEventGeneralStats.do>), 2026. 3.

주: 1) 정당해산심판사건 2건 중 1건은 재심사건임.

2) 지정재판부의 처리건수는 ()안에 기재하고 본란의 숫자에 합산표시 하였음.

다. 검토의견

개정안은 헌법재판소의 심판에 관한 중요 사항을 심의하기 위한 국민주권위원회를 설치하여 다양한 분야의 국민들로 구성된 국민주권위원회가 심판청구 각하결정의 적정성·적법성, 심판절차 수행의 적정성·적법성 등을 심의할 수 있도록 하는 근거를 마련하는 내용으로, 헌법기관에 대한 민주적 정당성을 강화하고, 헌법재판소 결정의 사회적 수용성 및 신뢰성을 제고함에 개정 취지가 있는 것으로 보임.

참고로, 대법원은 개정안과 유사한 취지로 사법제도 개선 방안을 심의하기 위하여 국민과 함께하는 사법발전위원회를 설치하여 운영하고 있는바⁷⁾, 사법제도에 관한 식견이 풍부하고, 덕망이 있는 사회 각계의

7) 「국민과 함께하는 사법발전위원회 규칙」(대법원규칙 제2769호) 제1조(목적) 이 규칙은 사법제도 개선 방안을 심의하기 위하여 국민과 함께하는 사법발전위원회(이하 ‘위원회’라 한다)의 조직, 운영 및 그 밖에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 임무) 위원회는 다음 각 호와 관련된 사항으로서 대법원장이 부의한 안건을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의한다.

1. 적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선

인사를 위원으로 지명·위촉하여 i) 적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선, ii) 재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선, iii) 좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편, iv) 전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련에 관한 안건을 심의하고, 그 결과를 대법원장에게 건의할 수 있도록 하고 있으며,

국가교육위원회는 사회 각계의 의견을 폭넓게 수용하고 시민 참여와 사회적 합의에 기반하여 그 소관 사무를 추진하기 위한 국민참여위원회⁸⁾를 설치하여 국민의견 수렴과 관련 자문 수행의 역할을 수행하고 있어 개정안과 유사한 취지의 사례가 있는 것을 살펴볼 수 있음.

다만, 개정안에 대하여는 제도 도입에 대한 다양한 의견이 제시될 수 있을 것으로 보임.

-
2. 재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선
 3. 좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편
 4. 전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련
- 제4조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성한다.
- ② 위원은 사법제도에 관한 식견이 풍부하고, 덕망이 있는 사회 각 계의 인사 중에서 대법원장이 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 대법원장이 지명한다.
 - ③ 위원이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없다고 인정될 때 또는 위원이 직무상 의무를 위반하는 등 위원으로서의 자격유지가 부적합하다고 인정될 때에는 대법원장은 그 위원을 해촉할 수 있다.
 - ④ 위원은 비상근으로 한다.
- 8) 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제16조(국민참여위원회) ① 사회 각계의 의견을 폭넓게 수용하고 시민 참여와 사회적 합의에 기반하여 그 소관 사무를 추진하기 위하여 위원회 소속으로 국민참여위원회를 둔다.
- ② 국민참여위원회는 위원회가 제10조에 따른 소관 사무를 추진하는 경우 국민의견 수렴과 관련된 자문을 수행한다.
 - ③ 국민참여위원회의 위원은 위원장이 위촉한다. 이 경우 국민참여위원회의 위원은 지역별, 연령별, 성별 및 직능별로 균형있게 구성되도록 하여야 한다.
 - ④ 국민참여위원회의 위원장은 위원회 위원 중에서 위원회의 재적위원 과반수 동의를 얻어 위원장이 지명하는 사람이 된다.
 - ⑤ 국민참여위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

우선, 개정안과 같이 국민주권위원회로 하여금 헌법재판소 결정 또는 심판절차 수행의 적정성·적법성 등을 심의할 수 있도록 하는 경우 ①헌법재판소 결정 과정에 대한 외부적 감시 및 견제 기능이 강화되어 재판의 공정성과 신뢰성을 높이고, ②다양한 배경을 가진 일반 국민이 헌법재판 과정에 간접적으로 참여할 수 있게 되어 심판절차의 민주적 정당성을 강화하며, ③헌법재판소 결정의 60% 이상을 차지하고 있는 각하결정의 적정성을 심의할 수 있는 절차가 마련됨으로써 헌법재판소 결정에 대한 국민의 신뢰도를 제고할 수 있다는 점에서 제도 도입에 찬성하는 의견이 제기될 수 있을 것으로 보임.

반면, ①개정안은 국민주권위원회가 심판청구 각하결정 및 심판절차 수행의 적정성·적법성을 심의할 수 있도록 하면서 위원 구성에 있어 건전한 상식과 균형을 갖춘 일반 국민이 참여할 수 위촉될 수 있도록 규정하고 있는바, 헌법재판의 절차 또는 결정의 적정성·적법성에 대한 판단은 법률적 전문성이 확보되지 않은 채 이루어지기 어려운 측면이 있는 점, ②위원회의 결정이 헌법상 독립된 사법기관인 헌법재판소의 사법판단 과정에 영향을 미칠 우려가 있는 점, ③유사 입법례에 따른 국민 참여 위원회(ex. 대법원에 설치된 국민과 함께하는 사법발전위원회, 국가교육위원회)는 특정 사건이나 재판 결과 등에 대해 심의하는 것이 아닌 제도 개선에 대한 의견 수렴, 자문 등의 역할을 수행하고 있어 위원회 구성 및 역할에 대한 다각적인 검토가 필요하다는 점에서 제도 도입에 신중할 필요가 있

다는 반대 의견도 제시될 수 있을 것으로 보임.

따라서 헌법재판소에 국민주권위원회를 설치하는 개정안에 대하여는 제도 도입의 필요성, 제도 도입에 따른 순기능과 역기능, 다른 사법기관 제도와의 관계 등을 종합적으로 고려한 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5058