



제429회 국회 (정기회)
제1차 국회운영위원회

헌법개정 절차에 관한 법률안 국회법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국민의 헌법개정 참여절차 마련〉

■ 김성회의원 대표발의(의안번호 제2211496, 2211497호)

2025. 9.

국회운영위원회
수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	2
III . 주요내용	3
IV . 검토의견	4
1. 제정안 및 개정안의 취지 및 주요내용	4
2. 제정안등의 필요성	6
3. 제정안등과 유사 취지 법률안의 계류 현황 및 주요내용	9
4. 제정안등의 조문별 검토	12

I. 제안경위

[헌법개정 절차에 관한 법률안]

가. 발 의 자 : 김성희 · 남인순 · 윤종오 · 문진석 · 이광희 · 백혜련
전종덕 · 박지원 · 이성윤 · 김영환 · 박민규 · 최기상
박홍배 의원(13인)

나. 제 안 일 : 2025. 7. 16.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 17.

※ 의안번호 : 11496

[국회법 일부개정법률안]

가. 발 의 자 : 김성희 · 남인순 · 윤종오 · 문진석 · 김기표 · 이광희
백혜련 · 전종덕 · 박지원 · 이성윤 · 김영환 · 박민규
최기상 · 박홍배 의원(14인)

나. 제 안 일 : 2025. 7. 16.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 17.

※ 의안번호 : 11497

II. 제안이유

[헌법개정 절차에 관한 법률안 및 국회법 일부개정법률안]

현행 대한민국 헌법은 1987년 개정 이후 약 38년간 단 한 차례의 개정도 이루어지지 않은 채 그대로 유지되고 있음.

이에 헌법이 시대 변화와 사회 발전을 충분히 반영하지 못하고, 사회 개혁과 국가 발전의 장애 요인으로 작용한다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음. 특히 헌법의 미비점과 공백을 헌법재판소의 헌법 해석에만 의존하는 현재 상황은 민주적 정당성 확보 측면에서도 바람직하지 않다는 지적이 있음.

그럼에도 우리 헌법이 가진 높은 수준의 경성(硬性)적 특성은 우리 사회의 개헌에 대한 합의를 더욱 어렵게 하는 요인임. 개헌 절차가 매우 까다롭고 자주 이루어지지 않는다는 인식 탓에, 헌법 개정의 기회가 드물게 찾아올 때마다 다양한 정치적·사회적 세력들이 자신들의 헌법적 요구사항을 모두 반영하려 함으로써, 오히려 합의된 개헌안을 도출하기 어려운 악순환이 반복되고 있음.

따라서 헌법 개정의 논의를 상시적으로 가능하게 하고, 단계적·점진적으로 국민의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 헌법 개정 절차를 체계화하고 구체화할 필요가 있음.

Ⅲ. 주요내용

[헌법개정 절차에 관한 법률안]

- 가. 이 법은 헌법개정 절차가 국민의 자유로운 의사와 민주적 절차에 따라 투명하게 진행되고 민의를 충실히 반영할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함을 명시함(안 제1조).
- 나. “헌법개정제안안”에 대하여 정의함(안 제2조).
- 다. 헌법개정특별위원회와 헌법개정국민자문위원회의 설치 근거를 명시함(안 제4조 및 제5조).
- 라. 헌법개정제안안의 입안 과정을 명시함(안 제6조 및 제7조).
- 마. 헌법개정 관련 국민청원의 처리 절차를 규정함(안 제8조 및 제9조).
- 바. 헌법에 명시된 헌법개정 절차를 명확하게 규정함(안 제10조부터 제15조까지).

[국회법 일부개정법률안]

국회에 헌법 개정을 위한 헌법개정특별위원회를 두어, 대화와 타협에 기반한 합리적인 헌법 개정 논의가 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 하는 것임(안 제45조의2 신설).

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 하여 헌법개정에 대한 민주적 정당성과 국민적 수용성을 제고하려는 것임.

제정안등의 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 헌법개정제안안의 입안을 위하여 국회에 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”)를 설치하고, 헌법개정의 필요성에 관한 국민의 공감대 형성과 사회적 합의 도출 및 헌법개정제안안 입안에 대한 국회의 자문에 응하기 위하여 특별위원회 소속으로 헌법개정국민자문위원회(이하 “자문위원회”)를 설치함.

둘째, 특별위원회는 원칙적으로 헌법개정제안안을 국회의원 총선거가 실시되는 연도의 직전년도 11월 30일까지 의결로써 입안하여 국회의장에게 보고하여야 하고, 국회의장은 접수한 헌법개정제안안을 지체 없이 국민에게 공고하며, 대통령과 각 의원에게 발송하여야 함.

셋째, 헌법개정 관련 청원(이하 “국민개헌청원”)을 하려는 자는 국회규칙으로 정하는 기간 동안 50만명 이상의 국민의 동의를 받아 특별위원회에 청원을 할 수 있음.

넷째, 헌법에 규정되어 있는 헌법개정 절차(제128조부터 제130조까지)를 제정안에 직접 규정하는 한편, 헌법에 명시되어 있지 아니한 ‘국회재적 의원 과반수 이상의 발의로 제안된 헌법개정안의 대통령에 대한 이송’ 규정을 마련함.

[표-1] 제정안등 조문 체계

구 분		내 용
제정안	제1장 총 칙	제1조(목적)
		제2조(정의)
		제3조(다른 법률과의 관계)
	제2장 헌법개정특별위원회	제4조(헌법개정특별위원회)
		제5조(헌법개정국민자문위원회)
	제3장 헌법개정제안안 입안	제6조(헌법개정제안안 입안)
		제7조(헌법개정제안안의 공고)
	제4장 헌법개정 관련 청원	제8조(헌법개정 관련 청원의 제출)
		제9조(국민개헌청원의 심사)
	제5장 헌법개정 절차	제10조(헌법개정안의 발의)
		제11조(국회의원 발의 헌법개정안의 이송)
		제12조(헌법개정안의 공고)
제13조(국회의 헌법개정안 의결)		
제14조(헌법개정안에 대한 국민투표)		
국회법 개정안	제15조(헌법개정 확정 공포)	
	안 제45조의2(헌법개정특별위원회)	
	안 제45조의3(헌법개정국민자문위원회)	

[표-2] 국회법 개정안 주요내용

구 분	내 용	
신 설	헌법개정특별위원회(상설 특위)	헌법개정국민자문위원회
기 능	헌법개정제안안 입안	국민 공감대 형성 및 국회 자문
구 성	50명(위원장 1명 포함)	100명 이하(위원장 1명 포함)
선 임	상임위 규정 준용	특위 위원장이 간사와 협의하여 위촉
위원장	본회의 선거(임시의장 선거 예)	
임 기	국회의원 총선거일까지	국회의원 총선거일까지

2. 제정안등의 필요성

헌법개정 절차와 관련하여, 「대한민국헌법」은 ① 헌법개정안의 발의 (국회재적의원 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.¹⁾

[표-3] 「대한민국헌법」상 헌법개정 절차

절 차	주요 내용
헌법개정안 제안	제안권자: 국회재적의원 과반수 또는 대통령
↓	
공 고	대통령이 20일 이상의 기간 공고
↓	
국회 의결	국회재적의원 2/3 이상 (공고일부터 60일 이내)
↓	
국민투표	국회의원선거권자 과반수 투표 및 투표자 과반수 찬성 (국회 의결 후 30일 이내)
↓	
대통령 공포	국민투표 결과에 따른 헌법개정 확정 후 즉시

- 1) 「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, 「법령 등 공포에 관한 법률」에서는 헌법개정안 공고 및 헌법개정 공포에 관한 사항을 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
헌법개정안 공고 헌법개정 공포	「법령 등 공포에 관한 법률」에서 헌법개정안 공고 및 헌법개정 공포의 방법·절차에 관한 사항 규정

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

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

이처럼, 헌법개정안 제안을 위한 전제인 ‘안’을 만드는 준비과정을 비롯한 헌법개정 과정 전반에 국민의 다양한 의사를 효과적으로 반영하고, 국민이 그 과정에 실질적으로 참여하여 숙의·토론할 수 있도록 보장하는 명시적인 제도가 미흡한 실정임.

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

첫째, 헌법개정 관련 쟁점을 상시적으로 연구·논의할 수 있는 기반 마련을 통해 논의의 연속성과 전문성을 강화함으로써 헌법의 각 조항을 심도 있게 분석하고 대안을 모색하는 것을 기대할 수 있음. 또한, 헌법 개정 에 대한 다양한 의견이 표출될 수 있는 일상적인 공론의 장을 제공함으로써 실질적인 국민적 합의를 형성하는데 기여할 수 있음.

둘째, 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 국민이기 때문에, 헌법개정에 국민의 의사가 반영되어야 헌법이 우리나라 최고규범으로서 정당성을 확보할 수 있는 측면이 있음.

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

3. 제정안등과 유사 취지 법률안의 계류 현황 및 주요내용

우리 위원회에는 제정안등과 유사한 취지에서 국민의 헌법개정 참여 절차를 마련하려는 제정안 3건 및 개정안 2건이 계류 중이므로, 향후 법안심사 시 함께 논의할 필요가 있음.

[표-5] 유사 취지 법률안 계류 현황

연번	의안명	의안번호	대표발의의원
1	국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안	2210558	김종민의원
2	국회법 일부개정법률안	2210559	
3	헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안	2211793	황운하의원
4	국민참여 개헌절차법안	2212533	윤종오의원
5	국회법 일부개정법률안	2212534	

구체적으로, 김종민의원이 대표발의한 「국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안(제10558호)」 및 「국회법 일부개정법률안(제10559호)」은 ① 헌법개정에 관한 관계기관 및 국민의 의견을 수렴하고, ‘헌법개정안 시민기초안’을 반영한 ‘헌법개정안 기초안’을 확정하기 위하여 국회에 ‘헌법개정특별위원회’를 설치하며,

② 헌법개정에 국민들의 참여를 보장하고, ‘헌법개정안 시민기초안’을 성안하기 위해 특별위원회 소속으로 ‘헌법개정시민위원회’를 설치하며, ③ 특별위원회의 자문에 응하고 헌법개정안 시민기초안을 검토하기 위하여 특별위원회 소속으로 ‘헌법개정자문위원회’를 설치함.

다음으로, 황운하의원이 대표발의한 「헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안(제11793호)」은 ① 헌법개정 및 정치제도 개혁에 관한 국민의 의견수렴과 기초안 작성을 위해 국회 소속으로 ‘범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진협의회’를 설치하고, ② 추진 협의회는 2025년 12월 31일까지 ‘헌법개정안 기초안’ 및 ‘정치제도 개혁 기초안’을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 하며,

③ 국회는 기초안을 논의하기 위하여 2025년 12월 31일까지 ‘헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회’를 구성하고, 특별위원회는 2026년 3월 31일까지 헌법개정안과 정치제도 개혁 관련 법률안을 의결하기 위하여 노력하여야 함.

마지막으로, 윤종오의원이 대표발의한 「국민참여 개헌절차법안(제12533호)」 및 「국회법 일부개정법률안(제12534호)」은 ① 헌법개정에 대한 국민 참여를 활성화하기 위하여 국회에 직업과 소득 등 인구의 사회경제적 분포를 고려하여 500명 내외의 위원으로 구성된 ‘헌법개정 국민참여회의’를 설치하고,

② 헌법개정 방향 논의, 헌법개정안 기초안 작성 등을 위하여 국회에 위원장 1명을 포함한 50명의 위원으로 구성된 ‘헌법개정특별위원회’를 설치하며, ③ 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 50명 이상의 위원으로 구성된 ‘헌법개정국민참여회의전문가위원회’를 설치할 수 있음.

각 법률안은 모두 헌법 개정 과정에 국민 참여를 확대하고 절차를 구체화하려는 목적은 공통되나, 논의 범위와 국민 참여를 구현하는 방식과 절차 등에서 차이가 있는데, 이를 정리하면 아래의 표와 같음.

[표-6] 제정안등과 유사 취지 법률안의 주요 내용 비교

구 분	개 정 안	김종민의원안	윤종오의원안	황운하의원안
논 의 범 위	헌법개정			헌법개정 및 정치제도 개혁
주요기구	①헌법개정특별위원회 ②헌법개정국민자문위원회	①헌법개정특별위원회 ②헌법개정시민위원회 ③헌법개정자문위원회	①헌법개정특별위원회 ②헌법개정국민참여회의 ③헌법개정국민참여회의전문가위원회	①헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회 ②범국민 추진협의회
주요용어	헌법개정제안안	①헌법개정안 기초안 ②헌법개정안 시민기초안	①기초안 ②국민참여회의안	①헌법개정안 기초안 ②정치제도 개혁 기초안
주요 국민참여 방식	직접참여 (국민개헌청원)	숙의 민주주의 (시민기초안 작성)	숙의 민주주의 (국민참여회의안 작성)	간접참여 (대표자 중심 추진협의회)
절 차	특위 의결 → 국회의장 보고	시민위 의결 → 특위 의결 → 국회의장 제출	국민참여회의 의결 → 특위 의결 → 국회의장 제출 및 본회의 보고	협의회 의결 → 국회의장 송부 → 특위 논의
비 고	매 총선거 직전년도 11. 30까지 헌법개정제안안 입안			2025. 12. 31.까지 기초안 작성 및 특위 구성

4. 제정안등의 조문별 검토

가. 총 칙(안 제1조부터 제3조)

제1장 총칙에서는 목적(안 제1조), 정의(안 제2조) 및 다른 법률과의 관계(안 제3조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-7] 제정안 조문

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 헌법개정 및 개정안 제안 절차를 구체적으로 규정함으로써, 헌법개정 절차가 국민의 자유로운 의사와 민주적 절차에 따라 투명하게 진행되고 민의를 충실히 반영할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 “헌법개정제안안”이란 「大韓民國憲法」 제128조 제1항에 따른 헌법개정안 발의를 위하여 헌법개정특별위원회가 국회의장에게 제출하는 헌법개정을 위한 의안을 말한다.
제3조(다른 법률과의 관계) 헌법개정 및 헌법개정안 제안 절차에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제정안은 “헌법개정 절차가 국민의 자유로운 의사와 민주적 절차에 따라 투명하게 진행되고 민의를 충실히 반영할 수 있도록 하는 것”을 목적으로 규정함으로써 이 법의 제정 취지가 헌법 개정과정에 국민의 참여를 보장하는 것이 주 목적임을 밝히고 있음.

또한, 제정안은 “헌법개정제안안”을 헌법 제128조제1항에 따른 헌법 개정안 발의를 위하여 특별위원회가 국회의장에게 제출하는 헌법개정을 위한 의안으로 정의하고 있는데, 이를 통해 제정안에서 도입하는 헌법 개정제안안 입안을 위한 절차와 국민참여 제도가 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안되는 헌법개정안 발의를 위한 준비과정에 해당하는 것임을 분명히 하고 있음.

다만, ‘헌법개정제안안’은 대통령 또는 국회재적의원 과반수의 발의로 이루어지는 ‘헌법개정안 제2안’과 용어상 혼동이 있을 수 있다는 점, 이후 발의되는 ‘헌법개정안’의 기본 뼈대가 되는 초안의 성격을 갖는다는 점 등을 종합적으로 고려하면, ‘헌법개정안 기초안’ 등의 용어로 대체하는 방안에 대하여도 검토할 필요가 있음.

나. 헌법개정특별위원회(안 제4조, 국회법 개정안 제45조의2)

제정안등은 헌법개정제안안 입안을 위하여 특별위원회를 상설 특별위원회로 설치하고, 위원장 1명을 포함한 50명의 위원으로 구성함.

특별위원회 위원의 선임 및 개선은 상임위 관련 규정³⁾을 준용하여 국회의장이 하고, 위원장은 위원 중 상임위원장과 동일하게 본회의에서 선거로 선출하며, 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 다음 국회의원 총선거일⁴⁾까지로 함.

특별위원회는 재적위원 3분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하되, 헌법개정제안안 최종안을 심의하는 경우에는 원칙적으로 제안안의 각 조문별로 심의하고 의결하도록 규정함.

2) 「대한민국헌법」 제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.

3) 「국회법」 제48조(위원의 선임 및 개선) ① 상임위원은 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하거나 개선한다. 이 경우 각 교섭단체 대표의원은 국회의원 총선거 후 첫 임시회의 집회일부터 2일 이내에 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하고, 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 3일 전까지 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하며, 이 기간까지 요청이 없을 때에는 의장이 상임위원을 선임할 수 있다.

② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원 선임은 의장이 한다.

4) 국회의원 임기만료일전 50일 이후 첫 번째 수요일을 의미함(공직선거법 §34①).

[표-8] 제정안등 조문

제 정 안
제4조(헌법개정특별위원회) 헌법개정제안안 입안을 위하여 「국회법」 제45조의2에 따라 국회에 헌법개정특별위원회를 둔다.
국회법 개정안
제45조의2(헌법개정특별위원회) ① 「헌법개정 절차에 관한 법률」에 따른 헌법개정제안안의 입안을 위하여 헌법개정특별위원회를 둔다. ② 헌법개정특별위원회의 위원 수는 50명으로 한다. 위원의 선임 및 개선에 관하여는 제48조제1항 및 제2항을 준용한다. ③ 헌법개정특별위원회 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 다음 국회의원 총선거일까지로 하며, 보임되거나 개선된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다. ④ 헌법개정특별위원장은 헌법개정특별위원회의 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다. ⑤ 제4항의 선거는 국회의원 총선거 후 첫 집회일부터 10일 이내에 실시하며, 헌법개정특별위원장의 임기는 헌법개정특별위원회의 위원 임기와 같다. ⑥ 헌법개정특별위원회에 대해서는 제44조제2항부터 제5항까지의 내용을 적용하지 아니한다. ⑦ 제54조에도 불구하고 헌법개정특별위원회는 재적위원 3분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. ⑧ 헌법개정제안안 최종안을 심의하는 경우 위원회는 제안안의 각 조문별로 심의하고 의결하는 것을 원칙으로 한다. ⑨ 헌법개정특별위원회는 「헌법개정 절차에 관한 법률」 제9조제1항에 따른 소위원회 외에도 제57조제1항에 따른 상설소위원회를 둘 수 있고, 심사를 위하여 필요한 경우에는 이를 여러 개의 분과위원회로 나눌 수 있다.

제정안등의 취지는 국회의 상설 회의체로 하여금 헌법개정제안안을 논의하도록 함으로써 각계각층의 의견 수렴, 사회적 합의 형성 및 헌법 각 규정에 대한 충분한 숙의 시간을 확보하여 국회에서의 지속적이고 안정적인 개헌 논의의 장을 마련하기 위한 것으로 이해됨.

다만, 제정안등에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

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

특별위원회의 기능 중 가장 핵심적이고 최종적인 단계는 ‘헌법개정 제안안 입안’이라고 할 것인데, 이는 고도의 전문성과 상당한 시간을 요구하는 중대한 업무임에는 분명하나, 헌법개정안제안안이 입안되어 국회의장에게 보고된 이후에는 특별위원회의 활동 목적이 사실상 종료된다고 할 것임.

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

둘째, 국회법 개정안 제45조의2제7항에 따르면, 특별위원회의 의사정족수는 재적위원 3분의 1 이상 출석, 의결정족수는 재적위원 3분의 2 이상 찬성으로 규정함으로써, 현행법상 위원회의 정족수보다 가중하여 규정하고 있음.

이에 대하여는 가중 정족수로 인해 구성원의 대화와 타협을 유도하여 절차적 정당성을 극대화하고 그 결과에 대한 초당적인 공감대를 형성할 수 있다는 긍정적 측면과 함께 회의 운영의 경직성 및 비효율성을 초래할 수 있다는 부정적 측면을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

셋째, 국회법 개정안 제45조의2제8항에 따르면, 특별위원회는 헌법 개정제안안의 최종안을 심의하는 경우에는 원칙적으로 각 조문별로 심의하고 의결하도록 규정하고 있음.

이는 개별 조문이 국가에 미치는 영향력과 중요성에 비추어 법률 등 다른 의안과 달리 보다 엄격하게 조문별로 심의하고 의결하도록 하려는 취지로 보여짐.

다만, 국회의 통상적인 의안 처리 절차는 수차례에 걸친 심사 과정에서 논의된 모든 내용을 종합적으로 반영하여 ‘수정안’ 또는 ‘대안’ 등 하나의 의안으로 성안하고, 이에 대해 가·부를 결정하는 방식으로 이루어지고 있음.

그런데, 제정안에 따른 조문별 의결 방식은 ‘헌법개정제안안’이라는 하나의 의안을 사실상 여러 개의 독립된 의안으로 분리하여 처리하는 것과 동일한 효과가 있다고 보이므로, 국회의 통상적인 의안 처리 절차와의 관계에서 그 적절성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

다. 헌법개정국민자문위원회(안 제5조, 국회법 개정안 제45조의3)

제정안등은 헌법개정의 필요성에 관한 국민의 공감대 형성과 사회적 합의 도출 및 헌법개정제안안 입안에 관한 국회의 자문에 응하기 위하여 특별위원회 소속으로 자문위원회를 설치함.

자문위원회는 위원장 1명을 포함한 100명 이하의 자문위원으로 구성하는데, 자문위원은 특별위원회 위원장이 헌법개정과 관련하여 국민을 대표할 수 있는 자로 간사와 협의하여 위촉하도록 함.

자문위원의 임기는 임명 후 최초로 도래하는 국회의원 총선거일까지로 하고, 국회의원은 자문위원이 될 수 없도록 하며, 자문위원회 사무를 지원하기 위하여 국회규칙으로 정하는 바에 따라 필요한 공무원을 두도록 함.

[표-9] 제정안등 조문

제 정 안
제5조(헌법개정국민자문위원회) 헌법개정의 필요성에 관한 국민의 공감대 형성과 사회적 합의 도출 및 헌법개정제안안 입안에 관한 국회의 자문에 응하기 위하여 「국회법」 제45조의3에 따라 국회에 헌법개정국민자문위원회를 둔다.
국회법 개정안
제45조의3(헌법개정국민자문위원회) ① 헌법개정의 필요성에 관한 국민의 공감대 형성과 사회적 합의 도출 및 헌법개정제안안 입안에 관한 국회의 자문에 응하기 위하여 헌법개정특별위원회 아래 헌법개정국민자문위원회를 둔다. ② 헌법개정국민자문위원회는 위원장 1명을 포함한 100명 이하의 자문위원으로 구성하며, 헌법개정특별위원장이 헌법개정과 관련하여 국민을 대표할 수 있는 자로 간사와 협의하여 위촉한다. ③ 위원의 임기는 임명 후 최초로 도래하는 국회의원 총선거일까지로 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람

2. 다른 법령에 따라 공무원으로 임용하지 못하는 사람

3. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람

⑤ 의원은 헌법개정국민자문위원회의 자문위원이 될 수 없다.

⑥ 헌법개정국민자문위원회의 사무를 지원하기 위하여 국회규칙으로 정하는 바에 따라 필요한 공무원을 둔다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 헌법개정국민자문위원회의 운영·지원 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제정안등에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 제정안등에 따르면, 자문위원회의 설치 목적으로 ① 헌법개정 필요성에 대한 국민의 공감대 형성과 사회적 합의 도출(국민참여 기능)과 ② 헌법개정제안안 입안에 관한 국회의 자문(전문가 자문 기능)이라는 두 가지를 동시에 설정하고 있으나, 이는 요구되는 전문성과 활동 방식 등에 차이가 있다고 보임.⁵⁾

따라서, 각 기능의 전문성을 극대화하고 운영의 효율성을 제고하기 위해서는 두 기능을 분리하여 별도의 자문위원회를 설치하거나 최소한 자문위원회 내 기능별 분과위원회를 설치할 수 있도록 보완하는 것이 바람직하다고 보임.

아울러, 제정안등은 자문위원회 위원 정수(100명 이하)만 규정하고, 구체적인 자격요건에 대해서는 규정하고 있지 않은데, ‘국민의 헌법개정

5) 예컨대, ‘국민참여 기능’은 사회 각계각층의 다양성과 대표성을 바탕으로 폭넓은 의견을 수렴하는 등 대외적인 소통 활동에 중점이 있고, ‘전문가 자문 기능’은 헌법, 법률, 정치 등 전문성과 깊이를 바탕으로 헌법개정 제안안의 체계정당성 및 법리적 문제 등 내부적 심의 활동에 중점이 있다고 보임.

참여 절차 마련'이라는 제정안의 핵심 입법취지가 실질적으로 구현되기 위해서는 자문위원회 구성단계부터 다양성과 대표성이 확보될 필요가 있다는 점을 감안하여 보다 구체적으로 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음.

둘째, 제정안등은 자문위원회의 구성과 자문위원의 임기 및 결격사유 등 자문위원회의 형태에 대하여는 규정하고 있으나, 자문위원회 구성·운영의 종국적 목표인 헌법개정제안안 입안에 대하여 어떠한 역할과 기능을 담당하는지에 대하여는 규정하고 있지 않음.

그런데, 제정안등의 주된 입법취지는 '헌법개정에 대한 국민의 참여 보장'이고, 자문위원회는 이와 같은 국민참여를 제도적으로 구현하기 위한 것이므로, 자문위원회의 의견 제출 및 보고 의무화, 주요 쟁점에 대한 특별위원회 및 자문위원회 합동 회의 개최 등 자문위원회의 논의 결과가 특별위원회의 헌법개정제안안 입안에 실질적인 영향을 미칠 수 있도록 구체적인 기능과 절차적 권한을 명시하는 방안에 대하여 추가적인 논의가 필요하다고 보임.

라. 헌법개정제안안 입안(안 제6조 및 제7조)

제3장에서는 헌법개정제안안 입안(안 제6조)과 헌법개정제안안의 공고(안 제7조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

구체적으로, 특별위원회는 헌법개정제안안을 국회의원 총선거가 실시되는 연도의 직전년도 11월 30일까지 의결로써 입안하여 국회의장에게 보고하되, 특별한 사유가 있는 경우에는 의결로 보고기한을 1회에 한하여 30일 연장할 수 있음.

헌법개정제안안을 보고받은 국회의장은 지체 없이 국민에게 공고하고 이를 대통령과 각 의원에게 발송하여야 함.

[표-10] 제정안 조문

제 정 안
제6조(헌법개정제안안 입안) 헌법개정특별위원회는 헌법개정제안안을 국회의원 총선거가 실시되는 연도의 직전년도 11월 30일까지 의결로써 입안하여 국회의장에게 보고하여야 한다. 다만, 기간 내에 헌법개정제안안이 위원회에서 마련되지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 헌법개정특별위원회의 의결로 보고기한을 1회에 한하여 30일 연장할 수 있다.
제7조(헌법개정제안안의 공고) 국회의장은 헌법개정제안안을 접수한 후 지체 없이 국민에게 공고하고, 대통령과 각 의원에게 발송하여야 한다.

제정안은 특별위원회의 헌법개정제안안 입안을 위한 법정 기한을 설정함으로써 특별위원회의 실효성 있는 활동을 제도적으로 보장하고, 헌법개정제안안을 국회의원 총선거와 연동하여 효율적인 헌법개정을 진행하는 한편, 이를 대통령과 각 의원에게 제공함으로써 헌법개정안이 발의될 수 있는 단초를 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 제정안은 특별위원회로 하여금 4년마다(국회의원 총선거 직전년도) 의무적으로 헌법개정제안안을 입안하도록 규정하고 있는데, 이와 같이 국회의원 총선거와 헌법개정을 결부시킬 경우 국가의 미래 비전이나 국민적 요구와 함께 총선거의 유·불리가 영향을 미칠 우려가 있고, 헌법개정은 시간에 기반하기 보다 국민적 필요에 부응하는 수요에 기반하여 추진되는 것이 보다 바람직한 측면이 있다고 생각됨.

둘째, 제정안은 국회의장이 특별위원회가 보고한 헌법개정제안안을 지체 없이 국민에게 공고하도록 규정하고 있는데, 이와 같은 공고 규정의 필요성에 대해 검토가 필요함.

즉, 제정안은 헌법개정제안안 입안 과정에서 이미 자문위원회(안 제5조), 국민개헌청원(안 제8조 및 제9조) 등 국민의 의견을 수렴하기 위한 절차를 마련하고 있고, 이러한 절차를 통해 각계각층의 의견이 충분히 논의되고 반영되었다는 전제하에 특별위원회의 헌법개정제안안이 마련된 것이므로, 공고를 통해 국민의 의사를 재차 수렴하는 것이 필요한지 검토할 필요가 있음.

또한, 헌법개정제안안은 특별위원회가 국회의장에게 제출하는 일종의 ‘보고서’ 또는 ‘초안’으로서, 이것이 공식적인 ‘헌법개정안’이 되기 위하여는 대통령 또는 국회재적의원 과반수의 발의가 필요하고, 이 경우 대통령이 20일 이상의 기간 동안 공고하게 된다는 점⁶⁾에서 중복될 가능성도 있음.

6) 「대한민국헌법」 제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

마. 헌법개정 관련 청원(안 제8조 및 제9조)

제4장에서는 헌법개정 관련 청원의 제출(안 제8조), 국민개헌청원의 심사(안 제9조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

구체적으로, 특별위원회에 헌법개정 관련 청원(이하 “국민개헌청원”)을 하려는 자는 국회규칙으로 정하는 기간 동안 50만명 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여야 하고, 국회는 효율적인 업무 처리를 위해 전자시스템을 구축·운영하여야 함.

특별위원회는 국민개헌청원을 심사하기 위하여 국민개헌청원심사소 위원회를 두고, 국민개헌청원심사소위원회는 헌법개정제안안 작성을 위하여 검토하는 것이 타당하다고 의결로 채택한 국민개헌청원의 경우 의견서를 첨부하여 특별위원회에 보고하여야 함.

[표-11] 제정안 조문

제 정 안
제8조(헌법개정 관련 청원의 제출) ① 헌법개정특별위원회에 헌법개정 관련 청원(이하 “국민개헌청원”이라 한다)을 하려는 자는 국회규칙으로 정하는 기간 동안 50만명 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여야 한다.
② 국민개헌청원은 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 제2항에 따라 전자문서로 제출하는 국민개헌청원은 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법을 통하여 제출하여야 한다. 이 경우 서명이 대체된 것으로 본다.
④ 국회는 국민개헌청원의 제출·접수·관리 등 청원에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위한 전자시스템(이하 “전자청원시스템”이라 한다)을 구축·운영하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 국민의 동의 방법·절차 및 청원 제출 등에 필요한 사항, 제3항에 따른 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법에 관한 사항과 전자청원 시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제9조(국민개헌청원의 심사) ① 헌법개정특별위원회는 국민개헌청원 심사를 위하여 국민개헌청원심사소위원회를 둔다.

② 국민개헌청원심사소위원회가 헌법개정제안안 작성을 위하여 검토하는 것이 타당하다고 의결로 채택한 국민개헌청원은 의견서를 첨부하여 헌법개정특별위원회에 보고한다.

안 제8조는 국민이 헌법 개정에 관한 의견을 직접 제출할 수 있도록 절차를 마련하여 국민주권의 원리를 실현하고 헌법개정 과정의 민주적 정당성을 확보하려는 취지로서, 현행법상 국회의 청원에 관한 규정(제123조 및 제123조의2⁷⁾)과 유사하게 구성되어 있어 특별한 문제는 없다고 보임.

다만, 제정안에 따른 국민개헌청원의 경우 ‘50만명 이상의 국민의 동의’를 받도록 규정하고 있는데, 현행법상 ‘국민동의청원’의 경우 5만명 이상의 동의를 요구⁸⁾하고 있다는 점을 감안할 때, 그 요건이 지나치게 엄격하여 국민개헌청원 제도의 실효성을 저해할 우려는 없는지 검토가 필요함.

7) 「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 제2항에 따라 전자문서로 제출하는 청원은 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법을 통하여 제출하여야 한다. 이 경우 서명이 대체된 것으로 본다.

④ (생략)

⑤ 제1항에 따른 국민의 동의 방법·절차 및 청원 제출 등에 필요한 사항, 제3항에 따른 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법에 관한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제123조의2(청원 업무의 전자화) ① 국회는 청원의 제출·접수·관리 등 청원에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위한 전자시스템(이하 “전자청원시스템”이라 한다)을 구축·운영하여야 한다.

② 전자청원시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

8) 「국회청원심사규칙」 제2조의2(국민동의청원의 제출) ③ 제2항에 따라 공개된 청원서는 공개된 날부터 30일 이내에 5만 명 이상의 동의를 받은 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 본다.

바. 헌법개정 절차(안 제10조부터 제15조)

제5장에서는 헌법개정안의 발의(안 제10조), 국회의원 발의 헌법개정안의 이송(안 제11조), 헌법개정안의 공고(안 제12조), 국회의 헌법개정안 의결(안 제13조), 헌법개정안에 대한 국민투표(안 제14조), 헌법개정 확정 공포(안 제15조) 등 헌법개정 절차에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-12] 제정안 조문

제 정 안
제10조(헌법개정안의 발의) 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.
제11조(국회의원 발의 헌법개정안의 이송) 국회재적의원 과반수 이상이 발의한 헌법개정안은 발의 이후 지체 없이 대통령에게 이송한다.
제12조(헌법개정안의 공고) 대통령은 발의된 헌법개정안을 이송받은 후 지체 없이 20일 이상의 기간을 정하여 공고하여야 한다.
제13조(국회의 헌법개정안 의결) 국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.
제14조(헌법개정안에 대한 국민투표) ① 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 「국민투표법」에 따라 국민투표에 부쳐야 한다. ② 헌법개정안은 국회의원선거권자 과반수의 투표와 국민투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.
제15조(헌법개정 확정 공포) 제14조에 따라 헌법개정안이 확정된 경우 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

제정안은 헌법에 명시되어 있는 헌법개정 절차(제128조부터 제130조 까지)를 특별한 내용상 변경 없이 법률에 직접 규정하고 있으나, 안 제11조는 헌법에 규정되어 있지 아니한 내용을 추가하려는 것임.

구체적으로, 헌법은 헌법개정안 제안-공고-국회의결-국민투표-공포에 대하여만 규정하고 있으나, 안 제11조는 국회재적의원 과반수 이상의 발의로 제안된 헌법개정안의 경우 대통령이 공고할 수 있도록 이를 이송하는 절차를 추가로 규정하고 있음.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 안 제11조는 국회재적의원 과반수 이상이 헌법개정안을 발의한 경우 이를 지체 없이 대통령에게 이송하도록 규정하고 있는데, 현행법상 ‘이송’이란 국회에서 ‘통과’된 안건을 정부에서 필요한 조치를 취할 수 있도록 국회의장이 정부에 보내는 행위를 의미하는 것으로 사용된다는 점에서⁹⁾, ‘이송’보다는 ‘송부’로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

둘째, 안 제12조는 국회재적의원 과반수 발의로 제안된 헌법개정안을 국회로부터 이송받은 대통령으로 하여금 지체 없이 공고하도록 규정하고 있는데, 대통령의 공고 의무는 ‘대통령이 헌법개정안을 제안’한 경우에도 발생하는 것이므로 이에 맞추어 법문언을 수정할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5016

9) 「국회법」 제98조(의안의 이송) ① 국회에서 의결된 의안은 의장이 정부에 이송한다.
“이송이란 국회에서 통과된 안건을 정부에서 필요한 조치를 취할 수 있도록 의장이 정부에 보내는 행위를 말한다”(국회사무처, 「국회의안편람 해설편」, 2021. 12., p.138)