



제427회 국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국민입법청구법안 검 토 보 고

〈국민입법청구제도 도입〉

■ 박주민의원 대표발의(의안번호 제2208678호)

2025. 7.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	4
1. 제정안의 입법배경	4
2. 제정안의 주요내용	10
3. 제정안의 총괄적 검토	12
4. 제정안의 주요 조문별 검토	16

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박주민 · 이병진 · 김준혁 · 이기현 · 한창민 · 염태영
윤종균 · 이재강 · 허성무 · 박지혜 · 박해철 · 박민규
이훈기 · 안호영 · 채현일 · 윤준병 · 허 영 · 이용선
이광희 · 이원택 · 김현정 · 최민희 · 어기구 · 장종태
임호선 · 김 윤 · 이재관 · 오세희 · 임미애 · 박정현
양부남 · 문금주 · 송재봉 · 백승아 · 김영환 · 이수진
강준현 · 이재정 · 김문수 · 박희승 의원(40인)

2. 제 안 일 : 2025. 3. 6.

3. 회 부 일 : 2025. 3. 7.

※ 의안번호 : 8678

II. 제안이유

우리 헌법은 입법권은 국회에 있다고 명시하고 있고 국회의원과 정부만이 법률안을 제출할 수 있도록 정함으로써 국회를 통하여 국정이 운영되도록 하는 대의제 원리를 규정하고 있음. 즉, 국민주권의 원리를 실현하기 위하여 대의민주주의를 원칙으로 하고 국민투표제 등의 직접 민주제적 요소를 일부 가미하고 있음.

그런데 최근에는 많은 국민들이 입법과 정책 참여에 관심을 가지고 있고, 특히 국민의 실질적 정치 참여 보장을 요구하는 목소리가 커지고 있어 대의제 원리를 보완하기 위한 제도적 개선이 필요한 실정임.

이에 헌법 개정을 통해 국민발안제를 도입하기 위한 사전단계로 대의민주주의를 보완하고 국민주권을 강화하기 위하여, 국민이 형식을 갖추어 법률의 제정·개정 및 폐지를 국회에 청구할 수 있는 국민발안 취지를 반영한 국민입법청구제도를 도입하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 국민이 국회에 법률의 제정·개정 및 폐지를 청구할 수 있는 방법 및 절차 등에 필요한 사항을 규정함으로써 대의민주주의를 보완하고 국민주권을 강화하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민입법청구와 국민입법청구시스템의 뜻을 정의함(안 제2조).

다. 18세 이상의 국민은 국민입법청구권자가 되며, 국민입법청구 법률안이 90일 이내에 10만명 이상의 지지서명을 받은 경우 국민입법청구로 접수된 것으로 봄(안 제3조 및 제6조).

라. 소관 위원회는 국민입법청구 법률안에 대한 심사를 180일 이내에 마쳐야 하고, 법제사법위원회는 위원회에서 입안한 법률안에 대한 체계·자구 심사를 90일 이내에 마쳐야 함(안 제8조제3항 및 제6항).

마. 소관 위원회는 국민입법청구 법률안을 심사한 결과 법률의 제정·개정 및 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 그 취지와 내용을

반영하여 법률안을 제안하도록 하고, 관련 법률안과 함께 심사하여 그 대안에 국민입법청구의 취지와 내용을 반영할 수 있도록 함(안 제8조 제5항).

바. 국회에 국민입법청구를 하려는 사람은 국민입법청구 및 지지서명을 위하여 홍보 활동을 할 수 있도록 함(안 제11조).

사. 국민입법청구 및 지지서명을 대가로 금전, 물품, 향응이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공을 약속하는 행위 또는 제공받거나 제공을 요구하는 행위를 금지하고, 이를 위반할 경우 처벌을 규정함(안 제12조 및 제14조).

IV. 검토의견

1. 제정안의 입법배경

가. 국민발안제 도입 연혁

국민발안제는 국민투표제, 국민소환제와 함께 직접민주주의를 실현하는 대표적인 제도로 주권자인 국민이 직접 헌법개정안이나 법률안을 제안할 수 있는 제도임.

우리 헌법은 제2차 개정헌법(1954년)부터 제6차 개정헌법(1962년)까지 헌법개정안 발의권자로 일정 수 이상의 국회의원과 대통령 외에 ‘50만명 이상의 유권자’를 함께 규정하여 헌법개정안에 대한 국민발안제를 도입하였으나,¹⁾ 이후 제7차 개정헌법(1972년)에서 헌법개정안에 대한 국민발안제가 폐지되었으며, 법률안에 대한 국민발안제는 우리 헌법에서 제도화된 바 없음.²⁾

[표-1] 헌법상 헌법개정안 발의권자 규정 연혁

헌법(연도)	헌법개정안 발의권자 규정
제헌(1948)	대통령 또는 국회의 재적의원 3분의 1이상의 찬성으로 헌법개정 제안(제98조)
제1차(1952)	대통령, 민의원의 재적의원 3분의 1이상 또는 참의원의 재적의원 3분의 2이상의 찬성으로 헌법개정 제안(제98조)
제2차(1954) ~ 제4차(1960)	대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분의 1이상 또는 민의원의원선거권자 50만인이상의 찬성으로 헌법개정의 제안(제98조)

1) 실제로 유권자 50만명이 헌법개정안을 제안하여 헌법개정이 이루어진 사례는 없었음.

2) 참고로 지방자치단체에서의 조례의 제정과 폐지에 관해서는 1999년 8월 「지방자치법」 개정을 통해 지방자치단체의 주민들이 일정 수의 이상의 연서로 해당 지방자치단체의 조례의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있는 제도(주민조례청구제도)가 도입되어 운영되고 있으며, 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되어 시행(2022.1.13.) 중에 있음.

제5차(1962) ~ 제6차(1969)	국회의 재적의원 3분의 1이상 또는 국회의원선거권자 50만인 이상의 찬성으로 헌법개정 제안(제119조)
제7차(1972) ~ 현행(1987)	국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안 (제7차 제124조, 제8차 제129조, 현행 제128조)

한편, 현행 헌법은 헌법개정안 발의권자로 ‘국회재적의원 과반수 또는 대통령’을, 법률안 발의권자로 ‘국회의원과 정부’를 각각 규정하여 헌법 개정안이나 법률안에 대한 국민발안을 인정하지 않고 있음.

[표-2] 현행 헌법상 헌법개정안 및 법률안 발의권자

헌법개정안 발의권자	법률안 발의권자
제128조 ① 헌법개정은 <u>국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로</u> 제안된다.	제52조 <u>국회의원과 정부</u> 는 법률안을 제출할 수 있다.

나. 국민발안제 도입 관련 개헌논의

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 헌법은 헌법개정안이나 법률안에 대한 국민발안을 인정하고 있지 않으나, 직접민주주의를 실현하는 제도로 헌법개정안에 대한 국민투표(제130조제2항 3))와 외교·국방 등 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표(제72조 4))를 인정하고 있음.

그런데, 최근 국민의 입법 및 정책 참여에 대한 관심과 요구가 증가함에 따라 대의제의 한계를 보완하는 대안으로 ‘국민발안제’의 도입 등 직접민주제의 확대·강화에 대한 국민적 관심이 점점 커지고 있음.

- 3) 「대한민국헌법」 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.
- 4) 「대한민국헌법」 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

이와 관련하여 국회는 지난 2017년 및 2023년 국민참여 강화를 위한 헌법개정 사항으로 국민발안제 도입을 검토하는 등 직접민주제의 확대 방안에 관하여 심도 있는 논의를 진행하였음.⁵⁾

구체적으로 2017년 ‘국회 헌법개정특별위원회 자문위원회’⁶⁾는 헌법 개정안과 법률안뿐만 아니라 국가중요정책에 대한 국민발안을 제안한 바 있고,⁷⁾ 2018년 3월 대통령이 발의한 「대한민국헌법 개정안」(의안번호 제12670호)⁸⁾에서는 법률안에 대한 국민발안을 제안하였으며, 2020년 3월에는 149명의 국회의원이 헌법개정안에 대한 국민발안을 도입하는 「대한민국헌법 개정안」(강창일의원 외 148인, 의안번호 제24795호)⁹⁾을 제안한 바 있고,¹⁰⁾ 2023년 ‘헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회’¹¹⁾도 법률안·헌법개정안에 대한 국민발안제를 제안한 바 있으며, 제22대 국회에서는 현재 ‘국민 미래 개헌 자문위원회’가 구성되어 활동하고 있음.

5) 종래 개헌논의 과정에서는 국민발안제가 적극적으로 검토되지는 않았음. 2009년 국회 헌법연구자문위원회는 국민발안제에 대하여 논의하지 않았으며, 2014년 국회 헌법개정 자문위원회의 헌법개정안도 국민발안제를 두지 않았음(「국민발안제 도입 관련 쟁점」, 국회입법조사처, 이슈와 논점, 2017. 12. 28.).

6) ‘국회헌법개정특별위원회 자문위원회’는 국회헌법개정특별위원회가 ‘국민과 함께하는 개헌’을 추진하고자 시민단체·학계 및 연구단체로부터 추천받은 각 분야의 전문가로 구성하였으며, 2017년 2월 2일부터 11개월간 6개 분과별(기본권·총강, 정부형태, 정당·선거, 경제·재정, 지방분권, 사법부)로 나누어 활동함

7) 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 제안(안)」

제○○조 ① 국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상 서명으로 법률안과 국가주요 정책에 대해 발안할 수 있다. 국회는 국민이 발안한 법률안이나 국가주요 정책에 대해 6개월 이내에 원안대로 의결하거나 대안이나 의견을 제시할 수 있다.

② 국회가 국민이 발안한 법률이나 정책안을 원안대로 의결하지 않을 경우, 국민이 발안한 날로부터 6개월 이내에 그 안을 대상으로 국민투표를 실시하여야 한다. 국민투표에서 국회의원선거권자 4분의 1 이상이 투표하여 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 국회가 대안을 제시하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민투표에 회부한다.

③ 국민발안의 절차는 법률로 정한다.

제○○조 헌법개정은 국회의원선거권자 100분의 2 이상이나 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의로 제안한다.

제○○조 ① 국회의원선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고된 날부터 100일 이후 200일 이내에 국민투표에 회부하여 국회의원 선거권자 과반수 투표와 투표자 과반수 찬성으로 확정된다. 국회가 대안을 제시하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민투표에 회부한다.

8) 「대통령 개헌안」 제56조 국민은 법률안을 발의할 수 있다. 발의의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

9) 「국회의원 개헌안」 제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수나 국회의원 선거권자 100만인 이상 또는 대통령의 발의로 제안된다.

10) 제20대 국회 개헌 논의과정에서는 시민단체에 의해 성안된 개헌안과 정당에서 발표한 개헌안에도 국민 발안제가 반영되는 등 국민발안제가 적극적으로 제안되었는데, 3개 시민단체(국민주권회의, 대화문화아카데미, 지방분권개헌국민행동) 및 국민의당에서는 헌법개정안과 법률안에 대한 국민발안을, 바른정당은 법률안에 대한 국민발안을 제안하였음(장영수, 「직접민주제 강화 개헌의 쟁점과 성공조건」, 한양법학, 2017. p.74)

11) ‘헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회’는 학계·정계·언론계 등 24인의 위원으로 구성되어, 2023년 1월부터 2024년 6월까지 18개월간 4개 분과별(헌법개정 제1·제2·제3, 정치제도 개선)로 나누어 활동함.

[표-3] 제20대 국회에 제안된 국민발안제 관련 개헌안 비교

구 분	개헌특위 자문위안	대통령 개헌안	국회의원 개헌안
국민발안 대상	① 법률안, ② 국가주요정책, ③ 헌법개정안	법률안	헌법개정안
발의 요건	① 법률안 ② 국가주요정책 - 국회의원선거권자 100분의 1 이상의 서명 ¹²⁾ ③ 헌법개정안 - 국회의원선거권자 100분의 2 이상의 서명	법률로 결정	-
처리 절차	① 법률안 ② 국가주요정책 - 6개월 이내 국회에서 원안대로 의결 또는 대안이나 의견 제시 - (원안대로 의결하지 않을 경우) 발안한 날부터 6개월 이내 국민투표 실시 - (대안 제시시) 원안과 대안을 국민투표에 회부 → 국회의원선거권자 4분의 1 이상의 투 표와 과반수 찬성으로 확정 ③ 헌법개정안 - 헌법개정안 공고일부터 100일 이후 200일 이내에 국민투표 회부 → 국회의원선거권자 과반수 투표와 과반수 찬성으로 확정 - (대안 제시시) 원안과 대안을 국민투표에 회부	법률로 결정	-

12) 제22대 국회의원 총선거 선거권자(4,425만 1,919명) 기준 약 44.2만명

다. 국민발안제 도입 관련 해외사례

국민발안제를 채택하고 있는 주요국 사례를 보면, 직접민주제를 적극적으로 운영하고 있는 국가인 스위스의 경우 「연방헌법」에서 헌법개정안에 대한 국민발안(popular initiatives)¹³⁾을 규정하여 헌법개정안에 대한 연방차원의 국민발안제를 도입하고 있으며, 국민발안 헌법개정안은 국민투표를 통해 확정됨.¹⁴⁾ 그러나, 법률안에 대한 국민발안은 2003년에 도입되었으나 2009년에 폐지되었음.¹⁵⁾

핀란드는 2012년 법률안에 대한 국민발안제(kansalaisaloite)를 도입하여 국민의 직접적인 입법과정 참여를 활성화하고 있는데, 핀란드의 법률안에 대한 국민발안제는 국민투표절차를 두고 있지 않은 방식으로 의회의 심의와 의결을 통해 최종 확정되고, 형식은 법률안과 입법조치를 요구하는 일반적 제안이 모두 가능하며, 국민발안을 위한 온라인 플랫폼¹⁶⁾이 운영되고 있음.¹⁷⁾¹⁸⁾

13) 투표권(18세 이상)을 가진 10만명의 국민은 발의안을 공식적으로 공표한 날부터 18개월의 이내에 연방헌법의 전부 또는 일부개정을 제안할 수 있음(스위스 연방헌법 제138조 및 제139조).

14) 헌법의 전부개정안은 중간절차 없이 바로 국민투표에 회부되는 데 비하여, 일부개정안은 의회의 심의 등의 절차를 거쳐 국민투표에 회부됨.

15) 연방법률규정의 제정·개정·폐지에 관한 일반적 국민발안(Allgemeine Volksinitiative)을 규정하고 있던 스위스 연방헌법 제139조a는 2003. 2. 9. 국민투표로 도입되었으나 시행된 바 없으며, 이를 구체적으로 실행하기 위한 입법상의 문제점 등으로 인해 2009. 12. 1. 국민투표로 폐지되었음.(『21세기 민주주의의 새로운 도전, 직접민주주의 강화가 답이 될 수 있는가?』, 차진아, 고려법학, 2021.9, p. 63)

16) <https://www.kansalaisaloite.fi>

17) 2010년 4월 핀란드 정부는 대의 민주주의를 보완을 위한 새로운 입법 의제로서 시민발의제도의 도입을 내용으로 하는 새로운 헌법개정안을 의회에 제출하였고, 2011년 총선을 전후하여 의회에서 동 개정안이 의결됨.(『직접 민주주의 입법실험_핀란드 국민발안제』, 서현수, 2017.11.2.)

18) 핀란드의 국민발안은 6개월간 5만명 이상의 유권자의 서명을 얻어야 성립되고, 2012년 시행 이후 1,691건이 제안되었으며, 이 중 발의 요건이 성립된 85건이 국회에 제출되었음(<https://www.kansalaisaloite.fi>, 최종 검색일: 2025. 7. 3.)

미국의 경우 연방차원에서는 국민발안(initiative)을 인정하지 않고 있으나 주(州)차원에서 주헌법 및 주법률 개정안에 대한 주민발안(citizen law-making)과 주민투표를 채택하고 있음. 미국 50개 주 가운데 24개 주가 주민발안제도를 운영하고 있고, 주민발안의 대상은 주 헌법 개정안(18개 주)이나 주 법률개정안(21개 주)임.

캘리포니아주의 사례를 보면 주 헌법개정안과 주 법률개정안에 대한 주민발안이 모두 인정되며, 주민투표를 통해 확정되는 형태로 운영되고 있음.¹⁹⁾

[표-4] 국민(주민)발안제 관련 해외사례

구 분	스위스 국민발안	핀란드 국민발안	미국 주민발안
발안대상	헌법	법률	주 헌법 및 주 법률
확정방식	국민투표	의회 심의·의결	주민투표
발안권자	18세 이상 국민	18세 이상 국민	18세 이상 주민
서명기간	18개월	6개월	180일
서명자 수	10만명 이상 서명	5만명 이상 서명	(직전 주지사선거 유효투표수 기준) - 주헌법개정안: 8% 이상 서명 - 주법률개정안: 5% 이상 서명

19) 캘리포니아의 경우 주 헌법개정안 또는 주 법률개정안을 발의하기 위해 최대 180일간 서명을 받을 수 있으며, 직전 주지사 선거 유효투표 수 기준으로 주 법률개정안은 5% 이상, 주 헌법개정안은 8% 이상의 서명을 받아야 하며, 1911년 주민발안제도를 도입한 이후 1912년부터 2020년까지 총 2,068건의 주민발의안이 제출되었고, 이 중에서 서명 요건 등이 충족된 392건 중에서 137건이 최종적으로 채택되었음. (『주민조례발안에 관한 법률’ 주요 내용과 향후 과제』, 국회입법조사처, 현안분석, 2021.12.10.)

2. 제정안의 주요내용

제정안은 국민이 법률의 제정·개정 및 폐지를 국회에 청구할 수 있도록 ‘국민입법청구제도’를 도입하려는 것으로, 국민입법의 청구 방법 및 절차, 국회의 심의 및 처리과정 등에 관한 기본사항을 규정하고 있고,

본칙 14개 조문, 부칙 1개 조문으로 구성되어 있으며, 그 주요내용은 아래와 같음.

[표-5] 제정안의 조문 체계

본 칙 (14개 조문)	
제1조(목적)	제8조(국민입법청구의 심사)
제2조(정의)	제9조(국민입법청구의 처리)
제3조(국민입법청구권자)	제10조(국민입법청구의 접수 및 처리 결과 등 통지)
제4조(국회의 책무)	제11조(국민입법청구의 홍보활동)
제5조(국민입법청구의 방법)	제12조(금지행위)
제6조(국민입법청구서의 공개 등)	제13조(국민입법청구시스템)
제7조(국민입법청구의 회부)	제14조(벌칙)
부 칙 (1개 조문)	
시행일(공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행)	

① 국민입법청구의 제출방법 및 성립요건(안 제3조, 제5조 및 제6조)

18세 이상의 국민은 국민입법청구 법률안을 첨부하여 국민입법청구 시스템을 통해 국회에 국민입법청구서를 제출할 수 있으며, 국민입법청구서는 공개된 날부터 90일 이내에 10만명 이상의 지지서명을 받은 경우 국민입법청구로 접수된 것으로 봄.

② 국민입법청구 심사(안 제8조)

소관 위원회는 국민입법청구 법률안에 대한 심사를 회부받은 날부터 180일 이내에 마쳐야 하고, 소관 위원회에서 국민입법청구가 이유 있다고 인정하는 경우에는 그 법률안의 취지와 내용을 반영하여 법률안을 제안하여야 하며, 법제사법위원회는 체계·자구 심사를 위해 회부된 소관 상임위의 법률안에 대한 심사를 90일 이내에 마쳐야 함.

③ 국민입법청구 처리(안 제9조)

국민입법청구는 소관 위원회가 제안한 법률안이 본회의에서 의결된 때에 채택되어 처리된 것으로 간주하고, 소관 위원회가 국민입법청구를 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 때에는 해당 국민입법청구를 본회의에 부의하지 아니하고 의장에게 처리결과를 보고하여야 함.

④ 홍보 활동(안 제11조)

국회에 국민입법청구를 하려는 사람은 국민입법청구 및 지지서명을 위하여 홍보 활동을 할 수 있도록 함.

⑤ 금지행위(안 제12조 및 제14조)

국민입법청구 및 지지서명을 대가로 금전, 물품, 향응이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공을 약속하는 행위 또는 제공받거나 제공을 요구하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함.

3. 제정안의 총괄적 검토

제정안은 입법참여 확대에 대한 국민적 요구와 국민발안제에 관한 개헌논의를 토대로, 헌법 개정을 통한 국민발안제를 도입하기 위한 사전 단계로 국민이 법률의 제정·개정·폐지를 국회에 청구할 수 있는 국민 입법청구를 제도화하려는 취지로 보임.

이를 통해 입법과정에서 국민이 직접 의사를 표명하여 실현시킬 수 있도록 함으로써 국민의 직접적인 참여를 활성화하여 대의민주주의의 한계²⁰⁾를 보완하고 국민주권을 실질적으로 강화하는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 제정안에 대하여는 헌법상 법률안 제출권과의 관계, 입법청원과의 관계 등을 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

가. 헌법상 법률안 제출권과의 관계

우리 헌법은 입법과정에 있어 대의제를 원칙으로 하고 있으며 국민 발안제 등의 직접민주제적 요소를 채택하고 있지 않음.

구체적으로 헌법 제40조에서는 ‘입법권은 국회에 속한다’고 명시하여 국회는 입법권의 주체이며 입법은 국회가 중심이 되어야 한다는 점을 분명히 하고 있으며,²¹⁾ 제52조에서는 ‘국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다’라고 규정하여 국회의원과 정부에 한정하여 법률안 제출권을 인정하고 있음.

20) 대의민주주의의 한계로 ① 대표자가 선거에서 한 번 대표로 지정된 이후에는 선거인의 의사와 관계없이 처신할 뿐 아니라 선거인의 통제에서 벗어나 있게 됨에 따라 국민주권원리가 의회주권으로 변질되는 문제, ② 대표자의 의회에서의 의사결정이 소속 정당지도자의 지시나 통제에 구속됨에 따라 국민의 의사가 정당에 의해 왜곡되는 문제 등이 지적됨(성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2019)

21) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2019, pp. 434-436

그런데 제정안에 따른 국민입법청구제도는 국민이 독립된 발의주체로 법률안을 ‘발의’하는 것은 아니지만, ① ‘청구의 이유와 형식을 갖추어 작성한 법률안’을 제출하도록 규정하고 있다는 점(안 제5조제4항²²⁾), ② 일정 수 이상의 국민의 지지서명을 받으면 국민입법청구 법률안으로 성립한다는 점(안 제6조제3항), ③ 소관 위원회에 회부하여(안 제7조) 국민입법청구 법률안을 심사하도록 한다는 점에서는(안 제8조²³⁾) 그 실질적인 성격이 국민발안제도와 크게 다르지 않은바,

국민의 법률안 제출권을 인정하지 않고 있는 헌법 규정에 부합하는지의 여부에 대한 검토가 선행될 필요가 있다고 보임.

반면, 제정안은 형식적인 측면에서 국민이 독립적인 발의주체로서 법률안을 직접 발의하는 것은 아니며, 위원회가 국민입법청구 법률안을 심사한 결과 법률의 제정·개정·폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국민입법청구 법률안의 취지와 내용을 반영하여 별도의 법률안(위원회안 또는 대안)을 제안할 수 있도록 규정하여, 그 심사와 수용 여부는 소관 위원회를 거쳐 국회의 의결로 결정된다는 점에서 국민입법청구제도가 헌법에 부합하지 않는다고 단정하기 어려운 측면도 있음.

따라서 제정안 심사 시에는 이와 같은 점을 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

22) 「국민입법청구법안」 제5조(국민입법청구의 방법) ④ 국민입법청구 대표자는 국민입법청구서에 청구의 이유와 형식을 갖추어 작성한 법률안(이하 “국민입법청구 법률안”이라 한다)을 첨부하여 국회에 제출하여야 한다.

23) 「국민입법청구법안」 제8조(국민입법청구의 심사) ① 제7조제1항에 따라 국민입법청구를 회부받은 소관 위원회는 국민입법청구 법률안을 심사하여야 한다.

③ 소관 위원회는 국민입법청구를 회부받은 날부터 180일 이내에 심사를 마쳐야 한다. 다만, 특별한 사유로 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 위원장은 의장에게 중간보고를 하고 90일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

나. 입법청원과의 관계

헌법 제26조²⁴⁾는 모든 국민은 국가기관에 청원할 권리를 가지며, 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다고 규정하여 국민의 청원권을 보장하고 있으며, 「청원법」²⁵⁾에서는 법률의 제정·개정 또는 폐지를 청원 사항으로 규정하고 있음. 이에 따라 국회에서도 청원제도를 운영하고 있으며, 입법기관인 국회에 제출되는 청원의 상당수가 입법적 조치를 요구하는 ‘입법청원’에 해당함.²⁶⁾

이와 같이 헌법 및 「청원법」에 따라 운영 중인 ‘입법청원’과 제정안에 따른 ‘국민입법청구’는 ① 국민이 ② 법률의 제정·개정·폐지를 ③ 국회에 ④ 청구(청원)한다는 점에서 그 성격이 유사한 측면이 있고,²⁷⁾

특히, 국민동의청원²⁸⁾으로 제출되는 입법청원과 비교하면, ① 일정 수

- 24) 「대한민국헌법」 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.
② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.
25) 「청원법」 제5조(청원사항) 국민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여 청원기관에 청원할 수 있다.
3. 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지
26) 제21대국회에 접수된 청원 총 194건 중 134건(69%)이 입법적 조치를 요구하는 청원임(국회사무처, 「의정자료집」, 2025. 3., p.1408).
27) 「국민입법청구법안」 제2조(정의) 이 법에서 “국민입법청구”란 국민이 법률의 제정·개정·폐지(이하 ‘법률 제·개정등’이라 한다)를 국회에 청구하는 것을 말한다.
28) 국회는 국민의 헌법상 청원권을 실질적으로 보장하기 위해 2019년 4월 「국회법」을 개정(2019.4.16.개정, 2019.12.1.시행)하여 의원소개 없이도 일정 기간 동안 일정 수 이상의 국민동의를 받는 경우 국민 누구나 온라인으로 청원할 수 있는 전자청원제도인 국민동의청원을 도입하여 운영 중임.

<국민동의청원 접수·처리 현황>

(단위 : 건)

대 별	구 분	접 수	처 리	처리율	계류	임기만료폐기
제20대	의원소개청원	200	39	19%	-	161
	국민동의청원	7	2	29%	-	5
	합 계	207	41	20%	-	166
제21대	의원소개청원	84	22	26%	-	62
	국민동의청원	110	11	10%	-	99
	합 계	194	33	17%	-	161
제22대 (2024.5.30.~ 2025.7.3.)	의원소개청원	24	2	8%	22	-
	국민동의청원	174	3	2%	171	-
	합 계	198	5	3%	193	-

이상의 국민의 지지를 받아야 한다는 점, ② 정보시스템을 기반으로 운영된다는 점, ③ 심사기간을 정하고 있다는 점, ④ 법률의 제정·개정·폐지가 필요하다고 인정하면 위원회가 법률안을 제안하여 처리해야 한다는 점에서 그 제출 절차와 처리 과정에 공통점이 있음.

따라서 제정안에 따라 국민입법청구제도가 도입될 경우 그 운영과정에서 입법청원과 실질적인 차이가 크지 않을 수 있음을 고려할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 국민입법청구제도를 새로이 도입하는 대신 현재 운영 중인 입법청원제도를 보완함으로써²⁹⁾ 국민입법청구제도의 효과를 낼 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것임.

29) 일반청원과 달리 입법청원의 경우에는 성립요건, 심사절차, 심사기간 등을 제정안에 따른 국민입법청구와 유사하게 규정하는 방안 등

4. 제정안의 주요 조문별 검토

가. 국민입법청구의 방법(안 제3조, 제5조 및 제13조)

제정안 제5조는 국민입법청구의 방법으로 ① ‘18세 이상의 국민’은 ② 3명 이하의 대표자를 선정하여 ③ 청구의 이유와 형식을 갖춘 법률안(이하 “국민입법청구 법률안”)을 작성하고 이를 국민입법청구서에 첨부한 후 ④ 국민입법청구시스템을 통하여 국회에 제출하도록 규정하고 있음.

[표-6] 제정안 조문

제 정 안
제3조(국민입법청구권자) 18세 이상의 국민은 국민입법청구를 할 수 있다.
제5조(국민입법청구의 방법) ① 국민입법청구는 청구인의 성명과 생년월일 및 주소를 적고 서명한 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다. ② 제1항에 따라 전자문서로 제출하는 국민입법청구는 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법을 통하여 제출하여야 한다. 이 경우 서명이 대체된 것으로 본다. ③ 국민입법청구를 할 때에는 대표자(이하 “국민입법청구 대표자”라 한다)를 선정하고 국민입법청구서에 표시하여야 한다. 이 경우 청구인이 1명이면 해당 청구인이 국민입법청구 대표자가 되고, 청구인이 다수이면 3명 이하의 국민입법청구 대표자를 선정하여야 한다. ④ 국민입법청구 대표자는 국민입법청구서에 청구의 이유와 형식을 갖추어 작성한 법률안(이하 “국민입법청구 법률안”이라 한다)을 첨부하여 국회에 제출하여야 한다. ⑤ 제2항에 따른 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법 및 그 밖의 국민입법청구서 제출에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.
제13조(국민입법청구시스템) ① 국회는 국민입법청구의 제출·접수·관리 등 국민입법청구에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 국민입법청구시스템을 구축·운영하여야 한다. ② 국민입법청구시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제정안 제3조는 ‘18세 이상의 국민’에 대하여 국민입법청구를 할 수 있도록 하여 연령기준을 두고 있는데, 이는 국민이 입법에 대한 다양한 의견을 직접 제안할 수 있도록 하되, 독자적인 인지능력과 판단력을 고려하여 연령제한을 둠으로써 최소한의 책임성을 담보하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 「공직선거법」에서는 국민의 정치참여에 있어 본질적 권리인 선거권의 인정기준을 ‘18세 이상의 국민’으로 정하고 있고,³⁰⁾ 「주민조례발안에 관한 법률」³¹⁾ 및 「주민투표법」³²⁾에서도 주민참정권 중 하나인 조례제정·개폐청구권 및 주민투표권의 연령기준을 선거권의 연령기준과 동일하게 ‘18세 이상의 주민’으로 정하고 있으나,³³⁾

「국민투표법」 제7조³⁴⁾에 따른 국민투표권, 「주민소환에 관한 법률」 제3조³⁵⁾에 따른 주민소환투표권의 경우 연령기준을 ‘19세 이상’으로 정하고 있음.

따라서 국민입법청구권자의 연령기준을 어느 수준으로 설정할 것인지에 대하여는 국민의 입법참여 기회보장 측면과 국민의 참정권 행사와 관련된 연령기준 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

30) 「공직선거법」 제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. (단서 생략)
② 18세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.

31) 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)할 수 있다.

32) 「주민투표법」 제5조(주민투표권) ① 18세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다.

33) 참고로, 국민발안제를 도입하고 있는 스위스(헌법개정안에 대한 국민발안)와 핀란드(법률안에 대한 국민발안)의 경우에도 선거권자인 18세 이상의 국민에 대하여 국민발안을 인정하고 있음.

34) 「국민투표법」 제7조(투표권) 19세 이상의 국민은 투표권이 있다.

35) 「주민소환에 관한 법률」 제3조(주민소환투표권) ① 제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.

1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)

다음으로, 제정안 제5조는 국민입법청구의 방법을 정하고 있는데, 국민입법청구를 하는 대표자를 선정하여 표시하고, 국민입법청구서를 국회에 제출함에 있어 청구의 이유와 형식을 갖추어 작성한 법률안을 첨부하는 것 외에는 「청원법」에 따른 청원방법(제9조³⁶⁾)과 유사하여 특별한 문제가 없다고 보임.

또한, 제정안 제13조는 국회가 국민입법청구의 제출·접수·관리 등 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 국민입법청구시스템을 구축·운영하도록 규정하고 있는데, 이는 「국회법」에 따른 ‘전자청원시스템’의 규정³⁷⁾을 참고한 것으로 보임.

36) 「청원법」 제9조(청원방법) ① 청원은 청원서에 청원인의 성명(법인인 경우에는 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)과 주소 또는 거소를 적고 서명한 문서(「전자문서 및 전자거래 기본법」에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.

② 제1항에 따라 전자문서로 제출하는 청원(이하 “온라인청원”이라 한다)은 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법을 통해 제출하여야 한다. 이 경우 서명이 대체된 것으로 본다.

③ 제2항에 따른 본인임을 확인할 수 있는 전자적 방법은 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 및 대통령령으로 정한다.

37) 「국회법」 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.

나. 국민입법청구의 성립요건 등(안 제6조)

제정안 제6조는 국민입법청구서가 제출되면 ① 국회의장은 지체 없이 이를 국민에게 공개하여야 하고, ② 공개된 이후에는 국민입법청구 법률안의 내용을 변경할 수 없도록 하며, ③ 국민입법청구서가 공개된 날부터 '90일 이내에 10만명 이상'³⁸⁾의 지지서명을 받으면 국회에 접수된 것으로 보도록 규정하고 있음.

[표-7] 제정안 조문

제 정 안
제6조(국민입법청구서의 공개 등) ① 국회의장(이하 “의장”이라 한다)은 제5조에 따라 제출된 국민입법청구서를 지체 없이 국민에게 공개하여야 하며, 국민이 지지서명을 하는 데 필요한 조치를 하여야 한다. ② 제1항에 따라 국민입법청구서가 국민에게 공개된 이후에 국민입법청구 대표자는 국민입법청구 법률안의 내용을 변경할 수 없다. ③ 제1항에 따른 국민입법청구서는 공개된 날부터 90일 이내에 국민입법청구권자 10만명 이상의 지지서명을 받은 경우 국회에 접수된 것으로 본다. ④ 국민입법청구서의 공개 방법, 지지서명의 절차 및 그 밖의 국민입법청구서 접수에 관한 사항은 국회규칙으로 정한다.

1) 국민입법청구의 성립요건

제정안 제6조제3항은 국민입법청구서가 공개된 날부터 '90일 이내에 10만명 이상'의 지지서명을 받은 경우에 국회에 접수된 것으로 보도록 규정하고 있음.

38) 제22대 국회의원 총선거 선거권자(4425만 1,919명) 기준 0.22%, 인구 5,175만명(2024년 통계청 중위추계 기준) 기준 0.19%에 해당하는 수치임.

이와 같이 국민입법청구의 성립요건으로 일정 기간 동안 일정 수 이상의 지지서명을 받도록 한 것은 국민의 입법참여 기회를 보장하면서도 무분별한 입법청구를 방지하기 위한 장치를 마련하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 국민(주민)발안제를 도입하고 있는 국내외 사례를 보면, 스위스(헌법개정안에 대한 국민발안)는 ‘18개월 이내 10만명 이상의 서명’을, 핀란드(법률안에 대한 국민발안)는 ‘6개월 이내 5만명 이상의 서명’을 국민발의의 요건으로 하고 있으며,³⁹⁾

우리나라 주민조례청구의 경우 ‘6개월(특별시 및 인구 800만 이상 광역시·도 기준) 이내에 청구권자 총수의 200분의 1(0.5%) 이내에서 조례로 정하는 수 이상⁴⁰⁾’의 서명을 받도록 하고 있고, 국민동의청원의 경우 ‘30일 이내에 5만명 이상의 동의⁴¹⁾’를 받도록 하고 있음.

따라서 국민입법청구의 성립요건인 지지서명 모집 기간과 지지서명자의 수를 구체적으로 어느 수준으로 설정할 것인지에 대해서는 국민의 입법 참여 기회 보장과 무분별한 입법청구의 방지라는 양 측면 및 국내외 운영사례 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

39) 스위스(10만명)는 유권자의 2%(전체 인구의 1.2%)에 해당하며, 핀란드(5만명)는 유권자의 1.2%(전체 인구의 0.9%)에 해당함(서현수, “직접 민주주의 입법실험_핀란드 국민발안제”, 2017.11.2.).

40) 「주민조례발안에 관한 법률」 제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1

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

[표-8] 국민(주민)발안제 발의 요건 관련 국내외 사례 비교

구 분	발안대상	서명기간	서명자 수
스위스 국민발안	헌법개정안	18개월	·10만명 이상의 서명
핀란드 국민발안	법률안	6개월	·5만명 이상의 서명
미국 주민발안	주헌법 및 주법률안	180일	(직전 주지사선거 유효투표수 기준) ·주헌법개정안은 8% 이상의 서명 ·주법률개정안은 5% 이상의 서명
우리나라 주민조례청구	조례안	·시·도 → 6개월 ·시·군·구 → 3개월	·서명자 수(상한) ① 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도 → 청구권자 200분의 1(0.5%) ② 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시 → 청구권자 150분의 1(0.67%) ③ 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구 → 청구권자 1/100(1%) ④ 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구 → 청구권자 1/70(1.43%) ⑤ 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구 → 청구권자 1/50(2%) ⑥ 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구 → 청구권자 1/20(5%)
국민동의청원 (입법청원)	법률안	30일	·5만명 이상의 동의

2) 국민입법청구 법률안 작성기준 및 보완요구의 필요성

제정안 제6조제1항은 국민입법청구서가 제출되면 지체 없이 국민에게 공개하도록 규정하고 있을 뿐, 첨부된 국민입법청구 법률안⁴²⁾이 형식적인 요건을 갖추지 못한 경우 그 처리방법에 관해서는 별도로 규정하지 않고 있음.

그런데, 국회 심의를 위해 제출되는 의안⁴³⁾(법률안)은 가결되었을 때에 바로 시행되거나 그 의미를 명확히 파악할 수 있을 정도로 완전한 형태를 갖추어야 하고, 요강의 정도에 불과한 형태로 제출되어서는 아니 되며, 법률안에는 제안이유와 주요내용을 기재하고, 조문을 기재(일부 개정법률안인 경우 현행법과 개정안의 조문대비표 첨부)하는 등 그 형식적인 요건을 갖추어야 함.⁴⁴⁾

따라서, 제정안이 국회에 제출된 국민입법청구 법률안도 소관 위원회에 회부하여 법률안에 준하여 심사하도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 국회에 제출되는 일반적인 법률안과 유사한 정도의 형식적 요건을 갖추 필요가 있음.

또한, 일반 국민이 국민입법청구 법률안에 대해 지지서명을 하기 위해서는 그 의미를 명확하게 파악할 수 있을 정도의 완전한 형태를 갖추 필요도 있음.

42) 제정안 제5조(국민입법청구의 방법) ④ 국민입법청구 대표자는 국민입법청구서에 청구의 이유와 형식을 갖추어 작성한 법률안(이하 “국민입법청구 법률안”이라 한다)을 첨부하여 국회에 제출하여야 한다.

43) 「국회법」 제79조(의안의 발의 또는 제출) ② 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다.

44) 국회사무처, 「국회법해설」, 2024. 7., p.385

그러나 법률 전문가가 아닌 일반 국민이 법률안을 일정한 형식을 갖추어 작성하는 것이 쉽지 않으므로, 국민입법청구 법률안의 작성에 관한 구체적인 기준을 마련하여 제공할 필요가 있는데, 제정안은 국민입법청구서 제출에 필요한 사항을 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있으므로, 규칙 제정 시 관련 내용을 반영할 필요가 있음.⁴⁵⁾

아울러, 형식적 요건을 갖추지 못한 국민입법청구 법률안에 대하여는 기간을 정하여 보완하도록 하거나 기간 내에 보완하지 않는 경우에는 해당 국민입법청구서를 반려할 수 있도록 하는 등 그 처리방안도 함께 논의할 필요가 있는 것으로 보임.⁴⁶⁾

45) 참고로, 미국 캘리포니아주에서는 법안의 기초단계에서 주민발안의 청구자가 입법자문관(Office of Legislative Counsel)의 검토와 자문 등 지원을 받을 수 있음(『주민조례발안에 관한 법률』 주요 내용과 향후 과제』, 국회입법조사처, 현안분석, 2021.12.10., p. 6)

46) 「청원법」 제15조(청원서의 보완 요구 및 이송) ① 청원기관의 장은 청원서에 부족한 사항이 있다고 판단되는 경우에는 보완사항 및 보완기간을 표시하여 청원인(공동청원의 경우 대표자를 말한다)에게 보완을 요구할 수 있다.

③ 그 밖에 청원서의 보완 요구 및 이송 등에 필요한 사항은 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

다. 국민입법청구의 심사(안 제7조부터 제9조까지)

제정안 제7조부터 제9조까지는 국민입법청구의 회부와 위원회의 심사 및 처리에 관한 사항을 규정하고 있음.

구체적으로 ① 국회의장은 국민입법청구가 접수되면 소관 위원회 및 관련위원회에 회부하여 심사하도록 하고(안 제7조), ② 소관 위원회는 회부된 날부터 180일 이내에 심사를 마쳐야 하고, 국민입법청구가 이유 있다고 인정하는 경우에는 그 취지와 내용을 반영하여 위원회안(또는 대안)을 제안하여야 하며, 법제사법위원회는 위원회안이 회부된 날부터 90일 이내에 체계·자구심사를 마치도록 하고(안 제8조), ③ 위원회안(또는 대안)이 본회의에서 의결되면 해당 국민입법청구가 처리된 것으로 보도록 하려는 것임(안 제9조).

[표-9] 제정안 조문

제 정 안
제7조(국민입법청구의 회부) ① 의장은 국민입법청구가 접수된 경우 본회의에 보고하고 「국회법」 제81조 및 제82조에 따라 소관 위원회에 회부한다. ② 의장은 소관 위원회에 국민입법청구를 회부할 때에 그 내용이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정하는 경우에는 「국회법」 제83조에 따라 관련위원회에 국민입법청구를 회부한다. 제8조(국민입법청구의 심사) ① 제7조제1항에 따라 국민입법청구를 회부받은 소관 위원회는 국민입법청구 법률안을 심사하여야 한다. ② 국민입법청구 대표자는 소관 위원회 또는 소위원회의 요구가 있을 때에 국민입법청구 법률안의 취지를 설명하여야 한다. ③ 소관 위원회는 국민입법청구를 회부받은 날부터 180일 이내에 심사를 마쳐야 한다. 다만, 특별한 사유로 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 위원장은

의장에게 중간보고를 하고 90일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다.

④ 제3항에도 불구하고 장기간 심사가 필요한 국민입법청구로서 같은 항에 따른 기간 내에 심사를 마치지 못하는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 심사기간의 추가연장을 요구할 수 있다.

⑤ 소관 위원회는 국민입법청구 법률안을 심사한 결과, 국민입법청구가 이유 있다고 인정하는 경우에는 국민입법청구 법률안의 취지와 내용을 반영하여 「국회법」 제51조에 따라 법률안을 제안하여야 한다. 이 경우 소관 위원회는 국민입법청구 법률안과 관련된 내용의 법률안을 함께 심사하여 대안에 국민입법청구 법률안의 취지와 내용을 반영할 수 있다.

⑥ 제5항에 따라 소관 위원회에서 법률안을 입안하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 「국회법」 제86조에 따라 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 이 경우 법제사법위원회는 해당 법률안이 회부된 날부터 90일 이내에 심사를 마쳐야 한다.

⑦ 그 밖에 위원회 또는 소위원회의 국민입법청구 법률안의 심사 방법 및 절차 등에 관하여는 「국회법」 제57조의2, 제58조, 제59조, 제59조의2, 제63조, 제64조, 제65조, 제68조, 제82조의2 및 제83조의2를 준용한다.

제9조(국민입법청구의 처리) ① 국민입법청구는 제8조제5항에 따른 법률안이 본회의에서 의결된 때에 채택되어 처리된 것으로 본다.

② 소관 위원회가 국민입법청구를 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 때에는 해당 국민입법청구를 본회의에 부의하지 아니하고 처리 결과를 의장에게 보고한다.

제정안 제8조제3항 및 제5항은 국민입법청구 법률안에 대한 위원회 심사절차를 규정하면서 소관 위원회의 심사기간을 ‘180일 이내’로, 법제사법위원회의 체계·자구 심사기간을 ‘90일 이내’로 제한하고 있는데, 이는 위원회 심사단계에서 국민입법청구 법률안이 장기간 계류되는 문제를 방지하여 신속한 심사를 도모하고 국민입법청구를 활성화하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 국민입법청구 법률안 중에는 국민의 권리·의무에 중대한 영향을 미치거나 찬반 의견이 대립하여 사회적 합의 도출에 시간이 필요한 사안이 포함될 수 있는데, 이처럼 불가피하게 장기간의 심사가 필요한 경우에 대해서도 일률적으로 심사기한을 설정함이 적절한지 검토가 필요함.⁴⁷⁾

둘째, 현행법은 심사기간 지정에 대하여 ① 천재지변, 전시·사변 등이 발생한 경우 관련 안건을 긴급하게 처리하기 위해 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 심사기간을 지정하는 경우나(제85조 48), 제86조 제2항⁴⁹⁾ ② 재적의원(위원) 5분의 3 이상의 찬성으로 신속처리대상안건으로 지정한 후 해당 안건을 정해진 심사기간(소관 위원회 180일, 법제사법위원회 90일) 내에 처리하도록 하는 경우(제85조의2⁵⁰⁾) 등 특별한 경우에 한정하여 인정되고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

47) 제21대국회 사례: 강원특별자치도 설치, 공소청·중대범죄수사청 설치 및 검찰청 폐지, 금융투자소득세 폐지, 사형폐지, 여성가족부 폐지, 게임물 사전심의의무 폐지, 국가보안법 폐지, 낙태죄 폐지 등

48) 「국회법」 제85조(심사기간) ① 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 심사기간을 지정할 수 있다. 이 경우 제1호 또는 제2호에 해당할 때에는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 해당 호와 관련된 안건에 대해서만 심사기간을 지정할 수 있다.

1. 천재지변의 경우

2. 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우

3. 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하는 경우

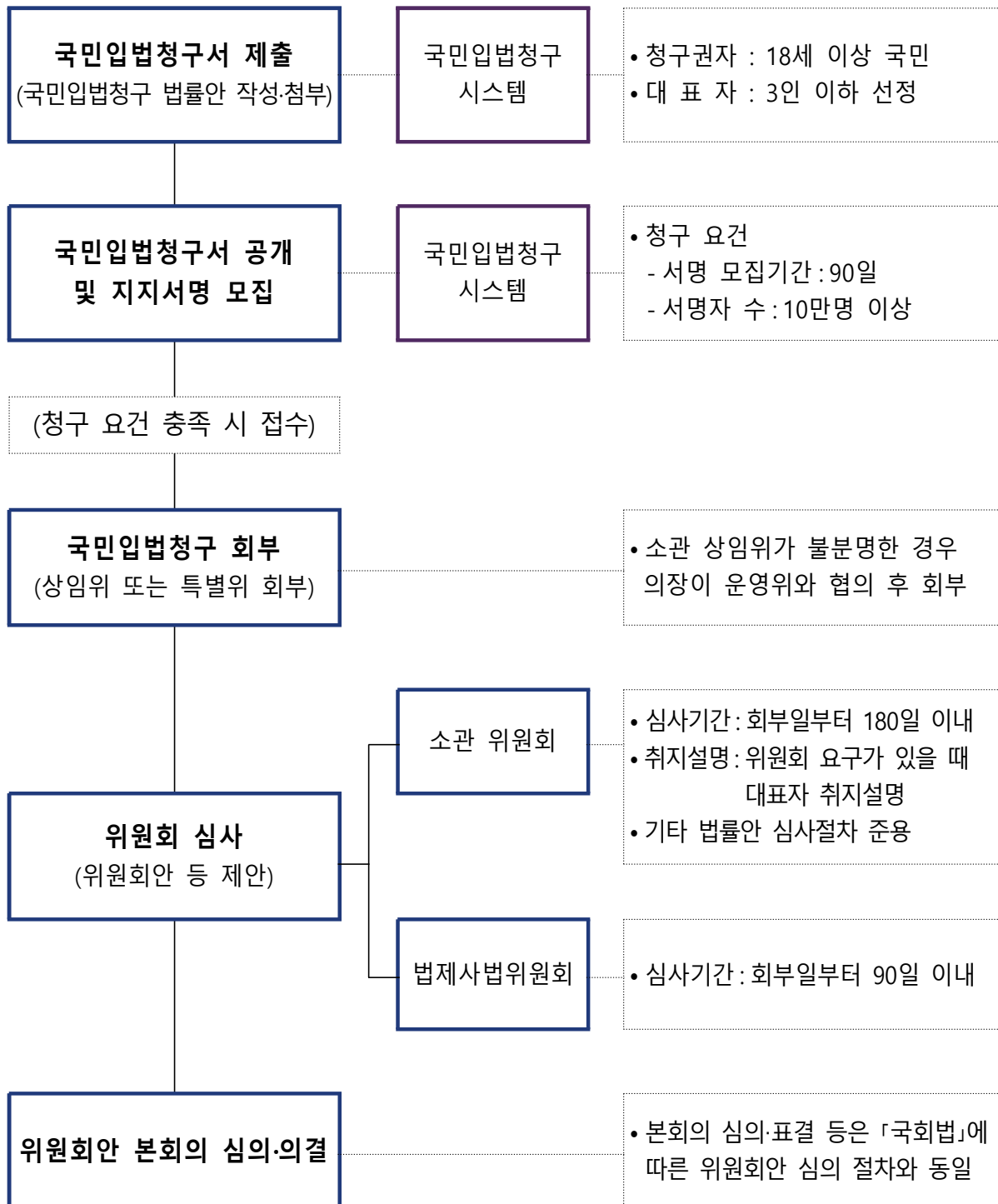
② 제1항의 경우 위원회가 이유 없이 지정된 심사기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부의할 수 있다.

49) 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ② 의장은 제1항의 심사에 대하여 제85조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심사기간을 지정할 수 있으며, 법제사법위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 바로 본회의에 부의할 수 있다. 이 경우 제85조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 경우에는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 해당 호와 관련된 안건에 대하여만 심사기간을 지정할 수 있다.

50) 「국회법」 제85조의2(안건의 신속 처리) ① 위원회에 회부된 안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(動議)(이하 이 조에서 “신속처리안건 지정동의”라 한다)를 의장에게 제출하고, 안건의 소관 위원회 소속 의원은 소관 위원회 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안건 지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안건의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건 지정동의를 무기명투표로 표결하되, 재적의원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다.

[표-10] 제정안에 따른 국민입법청구 처리 절차



라. 국민입법청구의 홍보활동 및 벌칙(안 제11조·제12조 및 제14조)

제정안 제11조는 국민입법청구를 하려는 자는 국민입법청구 및 지지서명을 위해 홍보 활동을 할 수 있도록 하고, 제정안 제12조 및 제14조는 지지서명 등을 대가로 금전·물품 등을 수수, 요구 또는 약속하는 행위를 금지하고 위반 시 처벌하도록 규정하고 있음.

[표-11] 제정안 조문

제 정 안
제11조(국민입법청구의 홍보활동) 국회에 국민입법청구를 하려는 사람은 국민입법청구 및 지지서명을 위하여 홍보 활동을 할 수 있다.
제12조(금지행위) 누구든지 국민입법청구 및 지지서명을 대가로 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 금전, 물품, 향응이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공을 약속하는 행위 2. 금전, 물품 향응이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공받거나 제공을 요구하는 행위
제14조(벌칙) 제12조의 금지행위를 위반한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1) 홍보 활동

제정안 제11조는 국민입법청구 법률안의 쟁점 등 주요내용에 관한 지식과 정보를 국민에게 충분히 제공하고 이를 통해 국민의 공감과 지지를 받기 위한 수단으로 국민입법청구에 대한 홍보 활동을 규정하고 있는데, 이를 통해 90일 이내에 10만명 이상의 지지서명을 받아 국민입법청구로 성립되는 것을 용이하게 하는 등 국민입법청구제도를 활성화하려는 취지로 보임.

다만, 국민발안과정에서 행해지는 서명활동과 홍보활동의 경우 선거와 마찬가지로 상당한 노력과 비용이 투입된다는 점에서 자금 동원력이 큰 집단의 발의안이 입법화될 가능성이 많고, 이에 따라 특정이익을 지향하는 발의안에 대한 과도한 광고나 캠페인에 의해 국민입법의 취지가 왜곡될 수 있다는 지적도 있다는 점을 감안할 필요가 있음.⁵¹⁾

2) 금지행위 및 벌칙규정

제정안 제12조는 국민입법청구 및 지지서명을 대가로 금전, 물품, 향응이나 그 밖의 재산상의 이익을 수수, 요구 또는 약속하는 행위를 금지하면서, 제정안 제13조는 해당 금지행위를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

이러한 금지행위 및 벌칙규정은 국민입법청구 과정에서 발생하는 부당행위에 대하여 제재를 가함으로써 국민입법청구제도가 본래 취지에 부합하게 공정하고 투명하게 운영될 수 있도록 하려는 것임.

어느 범죄에 대한 법정형은 그 범죄의 죄질 및 이에 대한 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 현저히 형벌체계상의 균형을 잃고 있다거나 그 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈하였다는 등의 경우가 아닌 한 기본적으로 입법자에게 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되는 영역이므로,⁵²⁾

51) 김영기, 「주민발의제도론_미국의 주와 지방정부를 중심으로」, 대영문화사, 2011

52) “어느 범죄에 대한 법정형이 그 범죄의 죄질 및 이에 대한 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 현저히 형벌체계상의 균형을 잃고 있다거나 그 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈하였다는 등 헌법상의 평등의 원칙 및 비례의 원칙 등에 명백히 위배되는 경우가 아닌 한, 법사리 헌법에 위반된다고 단정하여서는 아니된다.”(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌가2 결정)

국민입법청구 및 지지서명과 관련한 금품 수수 등의 행위의 중대성, 다른 법률상 벌칙과의 형평성, 제재의 실효성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

[표-12] 다른 법률에 따른 금품 수수 등의 행위에 대한 법정형

구 분	위 반 행 위	법 정 형
공직선거법 주민소환에 관한 법률	·공직선거 투표, 주민소환투표 관련 금품 수수 등	5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
주민투표법	·주민투표 결과에 영향을 미치게 할 목적의 금품 수수 등	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
도시 및 주거환경정비법	·조합설립추진위원 선임, 조합임원 선임, 장비사업 관련 계약 체결 시 금품 수수 등	
형법	·공무원의 직무에 관한 뇌물 수수 등	5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지
국민투표법	·국민투표 관련 금품 수수 등	3년 이하의 징역(금고) 또는 150만원 이하의 벌금
공공단체등 위탁선거에 관한 법률	·농협·수협 등 조합장, 중앙회장 선거 관련 금품 수수 등	3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금
의료법 약사법	·의료인·약사와 의약품공급자간 의약품 판매촉진 목적의 금품 수수 등	
농업협동조합법 수산업협동조합법 새마을금고법	·지역농협 등 임원이나 대의원 선거 관련 금품 수수 등	2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금
신용협동조합법 사회복지사업법	·임원 선거 관련 금품 수수 등	1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금

문 의 처

02)6788-5016