



제429회 국회 (정기회)
제1차 국회운영위원회

국민참여 개헌절차법안 국회법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국민의 헌법개정 참여절차 마련〉

■ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2212533, 2212534호)

2025. 9.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	2
III . 주요내용	3
IV . 검토의견	5
1. 제정안 및 개정안의 취지 및 주요내용	5
2. 제정안등의 필요성	7
3. 제정안등과 유사 취지 법률안의 계류 현황 및 주요내용 ..	10
4. 제정안등의 조문별 검토	13

I . 제 안 경 위

[국민참여 개헌절차법안]

가. 발 의 자 : 윤종오 · 전종덕 · 정혜경 · 김준형 · 박은정 · 용혜인
김재원 · 손 솔 · 허성무 · 정춘생 · 한창민 · 최혁진
황운하 의원(13인)

나. 제 안 일 : 2025. 8. 29.

다. 회 부 일 : 2025. 9. 1.

※ 의안번호 : 12533

[국회법 일부개정법률안]

가. 발 의 자 : 윤종오 · 전종덕 · 정혜경 · 김준형 · 박은정 · 용혜인
김재원 · 손 솔 · 허성무 · 정춘생 · 한창민 · 최혁진
황운하 의원(13인)

나. 제 안 일 : 2025. 8. 29.

다. 회 부 일 : 2025. 9. 1.

※ 의안번호 : 12534

II. 제안이유

[국민참여 개헌절차법안]

헌법재판소는 국민이 대한민국 주권자이며 최고의 헌법제정권력이므로 헌법제개정여부, 헌법개정내용 등 제반결정권이 국민에게 있고 이는 주권자가 보유한 가장 기본적인 권리이며 가장 강력하게 보호되는 권리라고 밝혔다.

하지만 헌법개정안은 국회의결과 국민투표의 절차를 통해 확정되면서도, 일반 의안과 달리 국회 의결 과정에서 위원회 심사나 수정의결 없이 본회의에서 가부만 결정할 수 있음. 특히 국민은 국회에서 의결된 헌법 개정안에 대해 국민투표를 통해 찬성과 반대의 의사표시만 가능할 뿐이어서, 오히려 일반 의안보다도 심의 과정에 참여할 수 있는 기회가 차단된 실정임.

헌법제개정권력인 국민이 직접 헌법에 대해 의견을 개진하고 논의에 참여하는 것은 대의제의 한계를 극복하고 국민주권주의를 실질화하는 데 매우 중요한 의미가 있음. 궁극적으로는 헌법개정에 대한 국민발안제가 도입되어야 하나, 현행 헌법 아래서도 헌법개정에 대한 국민참여를 보장하는 방안을 모색하여야 할 필요가 있음.

이에 국회에 헌법개정국민참여회의와 헌법개정특별위원회를 상설화하여 국민의 참여와 공론 형성으로 헌법 개정 논의를 활성화하는 등, 헌법 개정 과정에서 국민참여를 확대하고 국민주권주의를 실질화하고자 함.

[국회법 일부개정법률안]

헌법 개정 과정에 국민의 의견을 수렴하고 참여를 확대하기 위하여 「국민참여 개헌절차법」에 따라 국회에 설치하는 ‘헌법개정특별위원회’의 운영에 관하여 규정하고자 함(안 제45조의2 신설).

Ⅲ. 주요내용

[국민참여 개헌절차법안]

- 가. 국민이 헌법 개정 과정에 직접 참여할 수 있는 방법을 확대하고, 헌법 개정을 위한 회의체 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 헌법 개정의 민주적 정당성을 제고하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 헌법개정안의 제안을 위하여 헌법개정특별위원회가 확정 한 헌법 개정안의 초안을 ‘기초안’으로, 헌법개정국민참여회의가 기초안의 제안을 위하여 의결한 안을 ‘국민참여회의안’으로 정함(안 제2조).
- 다. 헌법개정에 대한 국민 참여를 활성화하기 위하여 국회에 헌법개정 국민참여회의를 설치하고, 헌법개정안 국민참여회의안의 심의 및 의결, 헌법개정의 방향과 내용 등에 관한 논의, 각종 조사 활동과 의견 수렴 등의 직무를 수행하도록 함(안 제5조).
- 라. 국회의장은 임기 시작 30일 이내에 직업과 소득 등 인구의 사회경제적 분포를 고려하여 500명 내외의 헌법개정국민참여회의 위원을 임기 2년으로 선임함(안 제6조).

마. 헌법개정국민참여회의는 국민참여회의안을 작성하고 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한 후에 이를 헌법개정특별위원장에게 제출하여야 함(안 제7조).

바. 헌법개정국민참여회의는 헌법개정안 헌법 개정 논의의 활성화를 위하여 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 국회의장에게 헌법개정특별위원회의 회의 개최를 요구할 수 있고, 헌법개정특별위원회 위원장은 30일 이내에 특별위원회 회의를 소집하고, 회의를 종료한 때로부터 10일 이내에 회의 결과를 국민참여회의에 제출하여야 함(안 제8조).

사. 헌법개정특별위원회는 헌법개정국민참여회의가 제출한 국민참여회의안을 제출받은 날로부터 6개월 이내에 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의하여 헌법개정안 기초안으로 의결하거나 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 수정안을 의결할 수 있으며, 의결된 안을 지체없이 국회의장에게 제출하고 본회의에 보고하여야 하며, 국회의장은 이를 공개하여야 함(안 제11조).

아. 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 50명 이상의 위원으로 구성된 헌법개정국민참여회의 전문가위원회를 설치함(안 제12조부터 제13조).

[국회법 일부개정법률안]

헌법 개정 과정에 국민의 의견을 수렴하고 참여를 확대하기 위하여 「국민참여 개헌절차법」에 따라 국회에 설치하는 ‘헌법개정특별위원회’의 운영에 관하여 규정하고자 함(안 제45조의2 신설).

IV. 검토의견

1. 제정안 및 개정안의 취지 및 주요내용

제정안 및 개정안(이하 “제정안등”)은 헌법개정안의 발의 전 단계에서의 헌법개정 관련 논의 및 준비과정을 제도화하고, 준비과정에서의 국민 참여를 보장함으로써 국회가 상설 회의체를 통해 헌법개정을 상시적·체계적으로 준비할 수 있도록 하여 헌법개정에 대한 민주적 정당성과 국민적 수용성을 제고하려는 것임.

제정안등의 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 헌법개정에 대한 국민 참여를 활성화하기 위하여 국회에 헌법개정국민참여회의(이하 “국민참여회의”)를 설치하고, 국회의장은 임기 시작 30일 이내에 직업과 소득 등 인구의 사회경제적 분포를 고려하여 500명 내외의 위원을 임기 2년으로 선임하며, 국민참여회의는 국민참여회의안을 작성하고 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한 후 헌법개정특별위원장에게 제출하여야 함.

둘째, 헌법개정 방향 논의, 헌법개정안 기초안 작성 등을 위하여 국회에 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”)를 설치하고, 위원장 1명을 포함한 50명의 위원으로 구성하며, 위원장은 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거하고, 위원의 선임 및 임기에 관하여는 상임위원회 관련 규정을 준용함.

셋째, 특별위원회는 국민참여회의가 제출한 국민참여회의안을 제출 받은 날로부터 6개월 이내에 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의하여 헌법개정안 기초안으로 의결하거나 수정안을 의결할 수 있고, 의결된 안을 지체 없이 국회의장에게 제출하고 본회의에 보고하여야 함.

넷째, 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 50명 이상의 위원으로 구성된 헌법개정국민참여회의전문가위원회(이하 “전문가위원회”)를 설치할 수 있음.

[표-1] 제정안등 조문 체계

구 분		내 용
제정안	제1장 총 칙	제1조(목적)
		제2조(정의)
		제3조(국민의 권리)
		제4조(국회의 의무)
	제2장 헌법개정 국민참여회의	제5조(헌법개정국민참여회의의 설치)
		제6조(국민참여회의의 구성 및 운영)
		제7조(국민참여회의안의 의결)
		제8조(헌법개정특별위원회의 구성 또는 회의 개최 요구)
		제9조(국민참여위원의 결격사유)
	제3장 헌법개정특별위원회	제10조(헌법개정특별위원회의 직무)
		제11조(기초안의 의결)
	제4장 헌법개정국민참여 회의전문가위원회	제12조(헌법개정국민참여회의전문가위원회의 설치)
		제13조(전문가위원회의 구성 및 운영)
	제5장 보 칙	제14조(지원단)
		제15조(불이익 처우 등 금지)
		제16조(학업 보장)
제17조(직장 보장)		
제18조(수당 및 실비변상)		
제19조(헌법개정의 대한 국민 참여 확대 등)		
제20조(위임규정)		
국회법 개정안		안 제45조의2(헌법개정특별위원회)

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-2] 「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-3] 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 헌법개정안의 제안을 위한 기초안 마련과 관련한 국회 차원의 심도 있는 논의가 상시적으로 가능하게 하는 한편, 기초안 마련 과정에서 국민참여회의 및 전문가 위원회를 통해 국민과 전문가가 참여할 수 있도록 하려는 것으로, 다음과 같은 측면을 고려할 때 입법취지는 타당하다고 보임.

첫째, 헌법개정 관련 쟁점을 상시적으로 논의·심사할 수 있는 특별위원회를 통해 논의의 연속성과 전문성을 강화함으로써 헌법의 각 조항을 심도 있게 분석하고 대안을 모색하는 것을 기대할 수 있음. 또한, 국민참여회의를 통해 헌법 개정에 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-4] 유사 취지 법률안 계류 현황

연번	의안명	의안번호	대표발의의원
1	국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안	2210558	김종민의원
2	국회법 일부개정법률안	2210559	
3	헌법개정 절차에 관한 법률안	2211496	김성회의원
4	국회법 일부개정법률안	2211497	
5	헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안	2211793	황운하의원

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, 김성회의원이 대표발의한 「헌법개정 절차에 관한 법률안(제11496호)」 및 「국회법 일부개정법률안(제11497호)」은 ① ‘헌법개정 제안안’ 입안을 위하여 국회에 ‘헌법개정특별위원회’를 설치하고, 헌법 개정의 필요성에 관한 국민의 공감대 형성과 국회의 자문에 응하기 위하여 특별위원회 소속으로 ‘헌법개정국민자문위원회’를 설치하며,

② 특별위원회는 원칙적으로 ‘헌법개정제안안’을 국회의원 총선거가 실시되는 연도의 직전년도 11월 30일까지 입안하여 국회의장에게 보고하여야 하고, ③ ‘국민개헌청원’을 하려는 자는 국회규칙으로 정하는 기간 동안 50만명 이상의 국민의 동의를 받아 특별위원회에 청원을 할 수 있음.

마지막으로, 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.

각 법률안은 모두 헌법 개정 과정에 국민 참여를 확대하기 위한 법적 절차를 마련하려는 목적은 공통되나, 논의 범위와 국민 참여를 구현하는 방식과 절차 등에서 차이가 있는데, 이를 간략하게 정리하면 아래의 표와 같음.

[표-5] 제정안등과 유사 취지 법률안의 주요 내용 비교

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

4. 제정안등의 조문별 검토

가. 제명 및 총칙(안 제1조부터 제4조)

제1장 총칙에서는 목적(안 제1조), 정의(안 제2조), 국민의 권리(안 제3조) 및 국회의 의무(안 제4조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-6] 제정안 조문

제 정 안
국민참여 개헌절차법안 제1조(목적) 이 법은 「大韓民國憲法」 개정의 민주적 정당성을 제고하기 위하여 국민이 헌법개정 과정에 직접 참여할 수 있는 방법을 확대하고, 헌법 개정을 위한 회의체의 운영과 그 밖에 필요한 사항에 관하여 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “헌법개정안”이란 「大韓民國憲法」(이하 “헌법”이라 한다) 제128조제1항에 따라 국회재적의원과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 안건을 말한다. 2. “기초안”이란 헌법개정안의 제안을 위하여 제11조에 따라 헌법개정특별위원회가 의결한 헌법개정안의 초안을 말한다. 3. “국민참여회의안”이란 제5조에 따른 헌법개정국민참여회의가 헌법개정안 기초안의 제안을 위하여 제7조에 따라 의결한 안을 말한다. 제3조(국민의 권리) 대한민국 국민은 헌법 개정을 위한 논의에 참여할 권리를 가진다. 제4조(국회의 의무) 국회는 헌법개정안을 발의할 때 이 법이 정하는 바에 따라 국민의 의견을 반영하는 등 헌법 개정 과정에 국민 참여를 활성화하도록 노력하여야 한다.

제명은 ① 알기 쉽고 간결하여야 하고, ② 주요 내용을 잘 대표할 수 있어야 하는데,²⁾ 제정안은 제명을 ‘국민참여 개헌절차법안’으로 규정함으로써 국민이 헌법개정 과정에 직접 참여하기 위한 여러 제도적 장치를 마련하려는 이 법의 주요 내용을 간결하게 표현하고 있다고 보임.

다만, ‘개헌(改憲)’은 ‘헌법을 고친다’의 의미의 줄임말로 일상적으로 널리 사용되기는 하나, 헌법을 포함한 현행법에서 공식적으로 사용되는 것은 ‘헌법개정(憲法改正)’이므로³⁾, ‘국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안’ 등으로 수정하는 방안도 검토할 필요가 있음.⁴⁾

다음으로, 목적규정은 해당 법률로 달성하고자 하는 목적을 제시함으로써 법률에 대한 이해를 제고하고, 개별 조문을 해석·집행할 때 그 구체적인 의미를 명확히 하는 지침으로 기능하는데,⁵⁾

안 제1조는 달성하고자 하는 목적(「대한민국헌법」 개정의 민주적 정당성 제고)과 이를 실현하기 위한 구체적 수단(국민의 헌법개정 과정 참여 확대 및 헌법개정을 위한 회의체 운영)을 명료하게 설정함으로써 적절하게 작성된 목적규정으로 보임.

2) 국회사무처, 「법제기준과 실제」, 2024. 5., p.75

3) 「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.

「법령 등 공포에 관한 법률」 제4조(헌법개정) 헌법개정 공포문의 전문에는 헌법개정안이 대통령 또는 국회 재적의원 과반수의 발의로 제안되어 국회에서 재적의원 3분의 2 이상이 찬성하고 국민투표에서 국회의원 선거권자 과반수가 투표하여 투표자 과반수가 찬성한 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 국새(國璽)와 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 각 국무위원이 부서한다.

4) 참고로, 제정안등과 유사한 취지로 발의되어 현재 우리 위원회에 계류중인 3건의 제정안의 제명은 다음과 같음.

① 국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안(김종민의원안), ② 헌법개정 절차에 관한 법률안(김성희의원안),

③ 헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안(황운하의원안)

5) 국회사무처, 「법제기준과 실제」, 2024. 5., p.239

안 제2조는 “헌법개정안”을 헌법 제128조제1항⁶⁾에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안된 헌법개정안으로, “기초안”을 동 헌법개정안의 제안을 위하여 특별위원회가 의결한 헌법개정안의 초안으로, “국민참여회의안”을 기초안의 제안을 위하여 국민참여회의가 의결한 안으로 하는 정의규정을 두고 있음.

이를 통해 제정안등에서 도입하는 국민참여회의안 및 기초안의 작성을 위한 절차와 국민참여 제도가 국회재적의원 과반수의 발의로 제안되는 헌법개정안의 발의를 위한 준비과정에 해당하는 것임을 분명히 하고 있음.

마지막으로, 안 제3조 및 제4조는 헌법개정 과정에 국민의 참여를 보장하기 위한 국민의 권리와 국회의 의무를 규율하고 있는데, 이를 통해 국민의 참여가 시혜적인 조치가 아닌 주권자로서의 당연한 권리 행사임을 선언하고, 국회가 헌법개정에 관한 국민의 의견을 적극적으로 수렴하여야 하는 절차적 책임을 명확히 한다는 점에서 특별한 문제는 없다고 보임.

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

나. 헌법개정국민참여회의(안 제5조부터 제9조)

제2장 헌법개정국민참여회의에서는 헌법개정국민참여회의의 설치(안 제5조), 국민참여회의의 구성 및 운영(안 제6조), 국민참여회의안의 의결(안 제7조), 헌법개정특별위원회의 구성 또는 회의 개최 요구(안 제8조) 및 국민참여위원의 결격사유(안 제9조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-7] 제정안등 조문

제 정 안
제5조(헌법개정국민참여회의의 설치) ① 헌법개정에 대한 국민 참여를 활성화 하기 위하여 국회에 헌법개정국민참여회의(이하 “국민참여회의”라 한다)를 설치한다. ② 국민참여회의는 다음 각 호의 직무를 수행하고 그에 대한 결과를 국회의장 및 특별위원회에 제출한다. 1. 국민참여회의안의 심의 및 의결 2. 헌법개정의 방향, 내용 등에 관한 논의 3. 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동 4. 헌법개정에 관련된 의제에 대한 공론조사 5. 헌법개정에 관련하여 민간 분야에서 자율적으로 진행되는 각종 토론, 공청 등에 대한 지원 6. 헌법개정에 관련된 국민제안 등에 대한 의견 수렴 7. 그 밖에 헌법개정에 대한 공론을 활성화하고 국민 참여를 보장하기 위하여 필요한 사항 제6조(국민참여회의의 구성 및 운영) ① 국민참여회의의 위원(이하 “국민참여 위원”이라 한다)은 국회의장이 선정한 500명 내외의 국민참여위원으로 구성한다. ② 국회의장은 국회의장 임기 시작 30일 이내에 국민참여위원 선정을 위하여 행정안전부장관에게 18세 이상 국민의 주민등록정보에서 일정한 수의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 정보를 무작위로 추출한 주민등록자료를 전자

파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청할 수 있고, 행정안전부장관은 요청받은 주민등록자료를 30일 이내에 국회의장에게 송부하여야 한다.

③ 국회의장은 제2항에 따라 송부받은 주민등록자료를 토대로 무작위로 후보자명부를 작성하여 당사자 동의를 거쳐 국민참여위원을 선정한다.

④ 제2항의 경우 추출된 주민등록자료, 작성된 후보자명부 및 국민참여위원의 성별·연령별 및 지역별 구성비율은 전체 인구통계와 유사하게 비례하여야 하고, 국민참여위원 선정 시에는 직업과 소득 등 인구의 사회경제적 분포를 고려하여야 한다.

⑤ 국민참여위원의 임기는 2년으로 하되, 국민참여위원을 선정한 국회의장의 임기가 종료되는 때에는 그 날까지로 한다.

⑥ 국민참여회의의 의장은 국민참여위원 중에서 재적 과반수의 찬성으로 선출 하되, 의장 선출에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

⑦ 그 밖에 국민참여회의의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제7조(국민참여회의안의 의결) ① 국민참여회의는 국민참여회의안을 작성하고, 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

② 국민참여회의는 국민참여회의안을 의결한 후에 이를 지체 없이 헌법개정 특별위원회에게 제출하여야 한다.

제8조(헌법개정특별위원회의 구성 또는 회의 개최 요구) ① 국민참여회의는 국민이 참여하는 헌법 개정 논의의 활성화를 위하여 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 국회의장에게 헌법개정특별위원회의 회의 개최를 요구할 수 있다.

② 국회의장은 제1항에 따라 회의 개최를 요구받은 경우 이를 지체없이 헌법 개정특별위원회 위원장에게 전달하여야 한다.

③ 헌법개정특별위원회 위원장은 제1항에 따라 회의 개최를 요구받은 때로부터 30일 이내에 특별위원회 회의를 소집하고, 회의를 종료한 때로부터 10일 이내에 회의 결과를 국회의장과 국민참여회의에 제출하여야 한다.

제9조(국민참여위원의 결격사유) 「국가공무원법」 제33조의 결격사유에 해당하는 사람은 국민참여위원이 될 수 없다.

제정안은 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동 및 공론조사, 이에 기반한 헌법개정의 방향, 내용 등에 관한 논의를 거친 국민참여회의안의 심의·의결 과정에 국민이 직접 참여할 수 있도록 함으로써 헌법개정의 민주적 정당성을 제고하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 안 제6조에 따른 국민참여회의의 위원(이하 “국민참여위원”)의 선정 절차를 요약하면, 국회의장의 행정안전부장관에 대한 18세 이상 국민 중 일정한 수의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록자료 요청 → 행정안전부장관의 30일 이내 주민등록자료 제출 → 국회의장의 주민등록자료를 활용한 후보자명부 작성 → 당사자 동의 → 국민참여위원 선정 순으로 진행됨.

동 절차는 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 배심원 선정과 유사한 구조로 이루어져 있으나,⁷⁾ 동 법이 배심원의 해임에 관한 규정⁸⁾을

7) 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제22조(배심원후보예정자명부의 작성) ① 지방법원장은 배심원 후보예정자명부를 작성하기 위하여 행정안전부장관에게 매년 그 관할 구역 내에 거주하는 만 20세 이상 국민의 주민등록정보에서 일정한 수의 배심원후보예정자의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.

② 제1항의 요청을 받은 행정안전부장관은 30일 이내에 주민등록자료를 지방법원장에게 송부하여야 한다.

③ 지방법원장은 매년 주민등록자료를 활용하여 배심원후보예정자명부를 작성한다.

8) 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제32조(배심원의 해임) ① 법원은 배심원 또는 예비배심원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 직권 또는 검사·피고인·변호인의 신청에 따라 배심원 또는 예비배심원을 해임하는 결정을 할 수 있다.

1. 배심원 또는 예비배심원이 제42조제1항의 선서를 하지 아니한 때

2. 배심원 또는 예비배심원이 제41조제2항 각 호의 의무를 위반하여 그 직무를 담당하게 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 때

3. 배심원 또는 예비배심원이 출석의무에 위반하고 계속하여 그 직무를 행하는 것이 적당하지 아니한 때

4. 배심원 또는 예비배심원에게 제17조부터 제20조까지의 사유에 해당하는 사실이 있거나 불공평한 판단을 할 우려가 있는 때

5. 배심원 또는 예비배심원이 질문표에 거짓 기재를 하거나 선정절차에서의 질문에 대하여 정당한 사유 없이 진술을 거부하거나 거짓의 진술을 한 것이 밝혀지고 계속하여 그 직무를 행하는 것이 적당하지 아니한 때

6. 배심원 또는 예비배심원이 법정에서 재판장이 명한 사항을 따르지 아니하거나 폭언 또는 그 밖의 부당한 언행을 하는 등 공판절차의 진행을 방해한 때

② 제1항의 결정을 함에 있어서는 검사·피고인 또는 변호인의 의견을 묻고 출석한 당해 배심원 또는 예비배심원에게 진술기회를 부여하여야 한다.

두고 있는 것에 비해 제정안은 국민참여위원의 해임에 관한 규정을 마련하고 있지 않음.

국민참여위원이 그 직무를 계속 수행하는 것이 국민참여회의의 공정한 운영에 방해가 된다고 판단되는 경우 국민참여위원을 해임할 수 있는 근거를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음.

둘째, 안 제6조제1항은 국민참여회의가 국회의장이 선정한 500명 내외의 국민참여위원으로 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, 안 제7조제1항은 국민참여회의가 국민참여회의안을 의결하는 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.

③ 제1항의 결정에 대하여는 불복할 수 없다.

다. 헌법개정특별위원회(안 제10조 및 제11조, 국회법 개정안 제45조의2)

제3장 헌법개정특별위원회에서는 헌법개정특별위원회의 직무(안 제10조) 및 기초안의 의결(안 제11조)를 규정하고 있고, 국회법 개정안에서는 헌법개정특별위원회의 구성(안 제45조의2)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-8] 제정안등 조문

제 정 안
제10조(헌법개정특별위원회의 직무) 「국회법」 제45조의2에 따른 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 기초안의 심의 및 의결 2. 헌법개정의 방향·취지와 조문의 내용 등에 관한 논의 3. 헌법개정에 관한 청원 등 헌법개정에 관한 안건의 심사 4. 헌법개정에 관한 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견 수렴 5. 그 밖에 헌법 개정에 대한 국민 참여를 활성화하는 데 필요하다고 특별위원회가 재적위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한 사항 제11조(기초안의 의결) ① 특별위원회는 국민참여회의가 제출한 국민참여회의안을 제출받은 날로부터 6개월 이내에 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의하여 기초안으로 의결한다. ② 제1항에도 불구하고 특별위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국민참여회의안에 대한 수정안을 의결할 수 있다. ③ 특별위원회는 제1항에 따라 의결한 기초안을 지체없이 국회의장에게 제출하고 본회의에 보고하여야 한다. 단, 제2항에 따라 수정안을 의결한 경우에는 국민참여회의안과 수정안을 모두 포함하여야 한다. ④ 국회의장은 제3항에 따라 제출된 기초안을 국회의원에게 배부하고, 국회 공보 및 국회 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다. ⑤ 특별위원회는 공청회 등의 방법으로 기초안에 대한 국민 의견 수렴과 공론의 형성을 위하여 노력하여야 한다.

국회법 개정안

- 제45조의2(헌법개정특별위원회)** ① 헌법개정 방향 논의, 헌법개정안 기초안 작성 등 헌법개정에 필요한 사항과 헌정제도 개선에 관한 사항을 심사하기 위하여 헌법개정특별위원회를 둔다.
- ② 헌법개정특별위원회의 위원 수는 50명으로 한다. 이 경우 의장은 국회에 의석을 가진 모든 정당이 참여할 수 있도록 위원을 선임한다.
- ③ 헌법개정특별위원회의 위원장은 헌법개정특별위원회의 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.
- ④ 헌법개정특별위원회에 대해서는 제44조를 적용하지 아니한다.
- ⑤ 헌법개정특별위원회 위원장의 선거 및 임기 등과 위원의 선임 및 임기에 관하여는 제40조, 제41조제3항부터 제5항까지, 제48조제1항 및 제2항을 준용한다.
- ⑥ 이 법에서 정한 사항 외에 헌법개정특별위원회의 직무와 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 국회규칙으로 정한다.

제정안등의 취지는 국회의 상설 회의체로 하여금 헌법개정의 방향·취지와 조문의 내용 등에 관한 논의, 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견 수렴 등을 바탕으로 기초안을 심의·의결하기 위한 충분한 숙의 시간을 확보하여 국회에서의 지속적이고 안정적인 개헌 논의의 장을 마련하기 위한 것으로 이해됨.

다만, 제정안등에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 국회법 개정안 제45조의2에 따르면, 특별위원회는 예산결산특별위원회와 동일하게 상설 특별위원회로 설치되도록 규정하고 있음.

특별위원회의 직무 중 가장 핵심적이고 최종적인 단계는 ‘기초안의 의결’(안 제11조)이라고 할 것인데, 이는 고도의 전문성과 상당한 시간을 요구하는 중대한 업무임에는 분명하나, 기초안이 의결되어 국회의장에게

제출하고 본회의에 보고된 이후에는 특별위원회의 활동 목적이 사실상 종료된다고 할 것임.

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

둘째, 안 제11조제1항 및 제2항에 따르면, 특별위원회가 기초안 또는 수정안을 의결하기 위한 의결정족수를 재적위원 3분의 2 이상 찬성으로 규정함으로써, 현행법상 위원회의 정족수⁹⁾보다 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.

9) 「국회법」 제54조(위원회의 의사정족수·의결정족수) 위원회는 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

라. 헌법개정국민참여회의전문가위원회(안 제12조 및 제13조)

제4장 헌법개정국민참여회의전문가위원회에서는 헌법개정국민참여회의전문가위원회의 설치(안 제12조) 및 전문가위원회의 구성 및 운영(안 제13조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-9] 제정안 조문

제 정 안
제12조(헌법개정국민참여회의전문가위원회의 설치) ① 제5조제2항 각 호와 같은 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 국민참여회의 소속으로 헌법개정국민참여회의전문가위원회(이하 “전문가위원회”라 한다)를 둘 수 있다. ② 전문가위원회는 다음 각 호의 직무를 수행하고 그에 대한 의견서를 국회의장 및 국민참여회의에 각각 제출한다. 1. 국민참여회의안과 관련하여 국민참여회의가 자문을 요청하는 사항 2. 그 밖에 헌법개정 및 헌법개정에 대한 국민 참여 확대를 위하여 국민참여회의가 자문을 요청하는 사항
제13조(전문가위원회의 구성 및 운영) ① 전문가위원회는 위원장을 포함한 50명 이상의 위원으로 구성한다. ② 전문가위원회의 위원은 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 국회의장이 위촉한다. ③ 전문가위원회의 위원의 임기는 국민참여회의 위원의 임기가 종료할 때까지로 한다. ④ 전문가위원회 위원장은 전문가위원회 위원 중에서 호선하되, 위원장이 선출될 때까지는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다. ⑤ 전문가위원회는 분과위원회를 둘 수 있다. ⑥ 그 밖에 전문가위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제정안의 취지는 헌법개정 논의의 전문성과 정당성을 높이고, 국민 참여와 숙의민주주의 구현에 기여하는 한편, 전문가들로 구성된 전문가 위원회의 객관적이고 심층적인 검토를 통해 합의 도출을 지원하려는 것으로 이해됨.

다만, 안 제12조는 전문가위원회는 ‘국민참여회의의 자문 요청 사항’을 수행하기 위해 ‘국민참여회의 소속’으로 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 이를 ‘특별위원회의 자문’까지 확대하는 방안에 대한 검토가 필요함.

즉, 제정안에 따르면 국민참여회의의 활동 결과물인 ‘국민참여회의안’은 이후 특별위원회가 최종 ‘기초안’을 심의·의결하는 토대가 되도록 규정하고 있는데(안 제11조¹⁰⁾), 이는 국민참여회의의 논의가 특별위원회의 심의로 직접 이어지는 구조를 의미하는 것임.

따라서, 헌법의 각 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람으로 구성된 전문가위원회가 특별위원회의까지 지원하게 될 경우 국민참여회의에서 시작된 헌법개정 논의의 맥락과 취지가 단절 없이 이어져 논의의 일관성을 확보할 수 있고, 특별위원회가 새로운 전문가 그룹을 구성하는데 소요되는 시간과 비용을 절감하는 긍정적 효과가 있을 것으로 보임.

10) 제정안 제11조(기초안의 의결) ① 특별위원회는 국민참여회의가 제출한 국민참여회의안을 제출받은 날로부터 6개월 이내에 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의하여 기초안으로 의결한다.

② 제1항에도 불구하고 특별위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국민참여회의안에 대한 수정안을 의결할 수 있다.

마. 보칙(안 제14조부터 제20조)

제5장 보칙에서는 지원단(안 제14조), 불이익 처우 등 금지(안 제15조), 학업 보장(안 제16조), 직장 보장(안 제17조), 수당 및 실비변상(안 제18조), 헌법개정에 대한 국민 참여 확대 등(안 제19조) 및 위임규정(안 제20조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-10] 제정안 조문

제 정 안
제14조(지원단) ① 국민참여회의의 구성 및 운영을 지원하기 위하여 국회사무처에 지원단을 둔다. ② 국회사무총장은 국회의장의 허가를 받아 국가기관 그 밖의 기관·단체에 대하여 국민참여회의의 구성과 운영에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. ③ 그 밖에 지원단에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. 제15조(불이익 처우 등 금지) 누구든지 국민참여위원인 사실을 이유로 해고하거나 각종 불이익이나 부당한 처우를 하여서는 아니 된다. 제16조(학업 보장) 고등학교 이상의 학교의 장은 제5조제2항 각 호의 직무를 수행하는 학생에 대해서는 그 직무수행 기간을 결석으로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다. 제17조(직장 보장) 국가기관·지방자치단체의 장 또는 고용주는 소속 공무원 또는 소속 임직원이 제5조제2항·제12조제2항 각 호의 직무를 수행하는 때에는 그 직무수행 기간을 휴무로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다. 제18조(수당 및 실비변상) 국민참여위원, 전문가위원에 대하여는 수당과 교통비 및 그 밖의 실비를 지급할 수 있다. 제19조(헌법개정의 대한 국민 참여 확대 등) ① 국회는 헌법개정안에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위하여 다양한 방안을 강구하여야 한다. ② 국회는 국민을 대상으로 헌법 및 관련 제도의 이해 제고를 위하여 필요한 교육과 홍보를 실시할 수 있다. 제20조(위임규정) 이 법에서 국회규칙으로 정하도록 위임한 사항과 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 정한다.

안 제15조는 누구든지 국민참여위원인 사실을 이유로 해고하거나 각종 불이익이나 부당한 처우를 하여서는 아니된다고 규정하고 있는데, 제정안에 따른 국민참여위원의 직무는 법률에 근거하여 공적으로 수행되는 활동인 점을 고려할 때, 그 직무 수행을 이유로 불이익을 받지 않도록 보장하려는 제정안의 취지는 타당하다고 보임.

참고로, 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 또한 누구든지 배심원·예비배심원 또는 배심원후보자인 사실을 이유로 해고하거나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니된다고 규정¹¹⁾하고 있어, 이러한 보호 규정은 공적 참여자의 권익 보호라는 점에서 필요하다고 보임.

안 제16조는 고등학교 이상의 학교의 장은 국민참여위원의 직무를 수행하는 학생에 대해서는 그 직무수행 기간을 결석으로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못하도록 규정하고,

안 제17조는 국가기관·지방자치단체의 장 또는 고용주는 국민참여위원 또는 전문가위원회 위원의 직무를 수행하는 소속 공무원 또는 임직원에 대해서는 그 직무수행 기간을 휴무로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못하도록 규정하고 있음.

이는 「병역법」에 따른 병력동원소집등 관련 학업 및 직장 보장 규정과 유사하게 규정된 것으로,¹²⁾ 법률에 따른 공적 업무 수행으로 인하여

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

12) 「병역법」 제74조의3(병력동원소집등 관련 학업 보장) 고등학교 이상의 학교의 장은 다음 각 호에 따른 소집 등(이하 “병력동원소집등”이라 한다)에 응하여 의무를 이행하는 학생에 대해서는 그 소집된 기간 또는 검사일을 결석으로 처리하거나 그 병력동원소집등을 이유로 불리하게 처우하지 못한다.

1. 제44조부터 제54조까지의 규정에 따른 병력동원소집, 병력동원훈련소집, 전시근로소집 또는 전시근로소집점검

2. 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」 제26조제1항에 따른 예비군대체복무(이하 “예비군대체복무”라 한다) 소집

발생할 수 있는 불이익을 미연에 방지하기 위해 필요한 규정으로 보여짐.

다만, 「병역법」이 정당한 사유 없이 불리한 처우를 한 학교의 장 또는 고용주 등에 대한 벌칙규정¹³⁾을 두고 있는 것과 달리, 제정안은 의무 위반시 별도의 제재규정을 마련하고 있지 않아 실효성이 다소 저해될 우려가 있다고 보임.

안 제19조제1항은 국회가 헌법개정안에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위하여 다양한 방안을 강구하도록 규정하고 있음.

다만, 안 제2조에 따르면 ‘헌법개정안’은 헌법 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 안건을 의미¹⁴⁾하는데, 제정안의 입법취지가 헌법개정안이 국회에 의해 공식적으로 제안되기 이전 단계에서부터 국민의 참여를 제도적으로 보장하고자 하는 것이라면, 국민의 의견 수렴 대상을 특정한 ‘헌법개정안’ 보다는 전반적인 ‘헌법 개정’으로 수정하는 것이 입법취지에 보다 부합하는 측면이 있다고 보임.

문 의 처

02)6788-5016

3. 병역판정검사, 재병역판정검사, 입영판정검사, 현역병지원 신체검사, 확인신체검사 및 재신체검사·재검사
제74조의4(병력동원소집등 관련 직장 보장) 국가기관·지방자치단체의 장 또는 고용주는 소속 공무원 또는 소속 임직원이 병력동원소집등에 응하여 그 의무를 이행하는 때에는 그 소집된 기간 또는 검사일을 휴무로 처리하거나 그 병력동원소집등을 이유로 불리하게 처우하지 못한다.

13) 「병역법」 제93조의2(병력동원소집등 관련 학업 및 직장 보장의 위반) 학교의 장 또는 고용주 등이 정당한 사유 없이 제74조의3 또는 제74조의4를 위반하여 불리한 처우를 한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

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

1. “헌법개정안”이란 「大韓民國憲法」(이하 “헌법”이라 한다) 제128조제1항에 따라 국회재적의원과반수의 발의로 제안된 헌법개정의 안건을 말한다.