



제429회 국회 (정기회)
제1차 국회운영위원회

헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안 검 토 보 고

〈국민의 헌법개정 및 정치제도 개혁 참여절차 마련〉
■ 황운하의원 대표발의(의안번호 제2211793호)

2025. 9.

국회운영위원회
수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	5
1. 제정안의 입법취지 및 주요내용	5
2. 제정안의 입법배경	7
3. 제정안과 유사 취지 법률안의 계류 현황 및 주요내용	10
4. 제정안의 조문별 검토	13

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 황운하 · 윤종오 · 백선희 · 김준형 · 전종덕 · 용혜인
서영석 · 박은정 · 정혜경 · 김재원 · 정춘생 · 신장식
한창민 · 서왕진 · 김선민 · 이해민 · 강경숙 · 차규근
최혁진 · 김승원 · 민병덕 · 민형배 · 김용민 · 부승찬
장경태 의원(25인)

나. 제 안 일 : 2025. 7. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 29.

※ 의안번호 : 11793

II. 제안이유

현행 헌법은 1987년 개정되어 대통령 직선제, 대통령 연임 금지, 국회 권한 강화와 권력 분립 등 민주주의 측면에서 중요한 진전을 이끌었지만, 국민의 정치적 의사 표현 및 참여가 제한되고, 국민의 사회적 기본권 보장이 미흡하며, 권력 분립 원칙이 미흡하게 작동하는 등 한계를 비판받아 왔음. 이는 1987년 개정 헌법이 6월 민주항쟁의 결과물임에도 불구하고 당시 여야 정치인 8인의 협상으로 불과 1개월 만에 합의된 결과이기 때문이기도 함.

이런 이유로 정치적·경제적 선진국 반열에 들어선 대한민국에 어울리는 헌법, 인구위기·기후위기·공동체 위기 등 현재와 미래의 위기에 대응하여 지속가능한 대한민국을 만들기 위한 헌법, 변화된 사회적 소통 환경에 따라 직접 민주주의를 강화하는 헌법 등 헌법개정의 필요성은 끊임없이 제기되어 왔으나, 현행 헌법은 개정 절차와 요건이 지나치게 까다롭고, 정당 간 합의가 불발되어 헌법 개정은 번번히 무산되어 왔음.

한편, 이번 세기 들어 프랑스, 아일랜드 등 국민 참여 헌법개정에 성공한 국가들은, 개헌 전 국민 참여 헌법개정 절차를 규정하는 법을 만들어 개정 헌법에 국민의 의사를 충분히 반영했을 뿐만 아니라, 국민이 국가의 주인이라는 민주주의 정신을 고양하는 성과를 내기도 했음.

이에 국민이 주도하는 헌법개정 절차를 규정하고, 국회가 헌법개정 일정을 스스로 규정하는 법을 제정하여 지난 수십 년간 계속되어온 헌법개정 요구를 국회가 수용토록 하며, 국회가 국민에게 헌법개정을 약속하는 절차법을 제정하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 국민통합과 민주주의의 확대·강화, 국민의 기본권 강화를 위한 헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 대해 규정함을 목적으로 함(안 제1조).

나. “헌법개정안 기초안”이란 범국민적 의견 수렴을 통해 국회에서의 헌법개정 논의를 위해 작성된 안으로서 국회의장에 송부되는 안을 말하며, “정치제도 개혁 기초안”이란 범국민적 의견 수렴을 통해 국회에서의 「공직선거법」 등 관련 법률 개정 논의를 위해 작성된 안으로서 국회의장에 송부되는 안을 말함(안 제2조).

다. 모든 국민은 이 법이 정하는 바에 따라 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안의 작성에 관하여 정보를 제공받고 의견을 제출할 권리를 가짐(안 제3조).

라. 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안에 관한 의견수렴과 기초안 작성을 위해 국회 소속으로 범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진협의회(이하 추진협의회)를 두며, 국회의장은 이 법 시행 이후 15일 이내에 추진협의회를 설치함(안 제4조).

마. 추진협의회는 2025년 12월 31일까지 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 하며, 쟁점별로 복수의 안을 기초안으로 작성할 수 있음(안 제5조제2항).

바. 추진협의회는 헌법개정안 기초안이나 정치제도 개혁 기초안 중 일부 내용을 먼저 의결할 수 있으며, 헌법개정안 기초안이 정치제도 개혁과 관련된 것인 경우에 그 이후의 정치제도 개혁 기초안 논의는 헌법개정안 기초안의 내용을 존중하여야 함(안 제5조제4항 및 제5항).

사. 추진협의회는 위원장 4인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성되며, 대통령이 소속되거나 소속되었던 교섭단체가 추천하는 6인 이상 10인

이하의 사람, 그 외 교섭단체가 추천하는 6인 이상 10인 이하의 사람, 비교섭단체가 추천하는 3인 이상 5인 이하의 사람, 시민단체가 추천하는 사람, 법학·정치학 등 관련 학계가 추천하는 사람, 국회 사무차장으로 국회의장이 임명 또는 위촉하며, 정당 추천 위원은 국회의원을 겸직할 수 있음(안 제6조제1항 및 제2항 및 제4항).

아. 추진협의회 위원장은 추진위원 중 각 교섭단체가 추천하는 1인과 비교섭단체·시민단체·학계 추천 위원 중 2인을 국회의장이 위촉함(안 제6조제3항).

자. 국회의장은 추진협의회 위원이 직무에 관련된 비위사실이 있거나 직무태만, 품위손상 또는 그 밖의 이유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우, 그리고 국회의원을 겸직하는 위원이 국회의원을 상실한 경우 해당 위원을 해임 또는 해촉할 수 있음(안 제8조).

차. 추진협의회 운영을 지원하기 위하여 추진협의회에 사무국을 두며, 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 기관의 직원을 소속 기관의 장의 동의를 받아 직원으로 파견근무를 하도록 요청할 수 있음(안 제9조).

카. 국회는 이 법에 따른 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 논의하기 위해 「국회법」 제44조에 따라 2025년 12월 31일까지 헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회를 구성하여야 함(안 제10조제1항).

타. 국회 헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회는 2026년 3월 31일까지 헌법개정안과 「공직선거법」 등 관련 법률 개정안을 의결하기 위해 노력하여야 함(안 제10조제2항).

IV. 검토의견

1. 제정안의 입법취지 및 주요내용

제정안은 현행 헌법에 미흡한 헌법개정안의 발의 전 단계에서의 논의 및 준비과정을 제도화하고, 준비과정에서 국민이 직접 참여하고 의견을 제시할 수 있도록 절차를 마련하며, 헌법개정 논의가 지연되거나 무산되는 것을 방지하기 위해 각 단계별 처리 시한을 법률에 명시하여 헌법개정 및 정치제도 개혁의 이행을 강제하려는 것임.

제정안의 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 이 법은 국민통합, 민주주의 확대 및 국민의 기본권을 강화하기 위한 헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 대하여 규정하고, 모든 국민은 헌법개정 및 정치제도 개혁 기초안 작성에 관하여 정보를 제공받고 의견을 제출할 권리를 가짐.

둘째, 헌법개정 및 정치제도 개혁에 관한 국민의 의견수렴과 기초안 작성을 위해 국회 소속으로 범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진 협의회(이하 “추진협의회”)를 설치함.

셋째, 추진협의회는 위원장 4인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성되고, 위원은 교섭단체, 비교섭단체, 시민단체, 학계 추천 인사 및 국회 사무차장이 되며, 국회의장이 임명 또는 위촉하도록 함.

넷째, 추진협의회는 헌법 및 정치제도 개혁에 관한 자료 수집, 여론 조사, 공론화 과정을 주관하고, 이를 바탕으로 2025년 12월 31일까지 ‘헌법개정안 기초안’ 및 ‘정치제도 개혁 기초안’(이하 “기초안”)을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 함.

다섯째, 국회는 추진협의회가 제출한 기초안을 논의하기 위하여 2025년 12월 31일까지 헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회(이하 “특별위원회”)를 구성하여야 하고, 특별위원회는 2026년 3월 31일까지 헌법개정안과 「공직선거법」 등 관련 법률 개정안을 의결하기 위하여 노력하여야 함.

[표-1] 제정안등 조문 체계

구 분	내 용
제1조	목 적
제2조	정 의
제3조	국민의 권리
제4조	범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진협의회의 설치
제5조	추진협의회의 직무 및 운영
제6조	추진협의회의 조직
제7조	추진협의회 위원의 결격사유
제8조	해임 및 해촉 규정
제9조	추진협의회 사무국 설치 및 행정·재정적 지원
제10조	헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회

2. 제정안의 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 제정안은 국회에 정당, 시민단체, 학계가 추천하는 다양한 인사로 구성된 추진협의회를 설치하고, 범국민적 의견수렴과 공론화 과정과 함께 일정기간 내 기초안을 작성하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 것으로, 다음과 같은 측면을 고려할 때 입법취지는 긍정적으로 보임.

첫째, 기존의 정치권 중심 헌법개정 및 정치제도 개혁 논의에서 벗어나 시민단체와 학계 전문가 등을 포함한 추진협의회를 구성하고, 여론조사, 공론조사 등 다양한 절차를 통해 국민적 공감대를 형성함으로써 국민통합과 민주주의를 제고하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

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, 과거 수 차례 헌법개정이 성공하지 못한 사례와 같이, 헌법개정 및 정치제도 개혁이라는 중대한 과제가 무기한 표류하는 것을 방지하기 위하여 절차별 법정 시한을 설정하는 경우 관련 논의를 신속하게 진행함으로써 헌법개정 및 정치제도 개혁 이행을 강제하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

3. 제정안과 유사 취지 법률안의 계류 현황 및 주요내용

우리 위원회에는 제정안등과 유사한 취지에서 국민의 헌법개정 참여 절차를 마련하려는 제정안 3건 및 개정안 3건이 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	국민참여 개헌절차법안	2212533	윤종오의원
6	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, 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, 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-5] 제정안과 유사 취지 법률안의 주요 내용 비교

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

4. 제정안의 조문별 검토

가. 목적·정의·국민의 권리(안 제1조부터 제3조까지)

제정안은 이 법의 목적(안 제1조), 정의규정(안 제2조) 및 국민의 권리(안 제3조)에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표-6] 제정안 조문

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 국민통합과 민주주의의 확대·강화, 국민의 기본권 강화를 위한 헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 대하여 규정함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “헌법개정안”이란 「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 한다) 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안되는 헌법개정의 의안을 말한다. 2. “헌법개정안 기초안”이란 범국민적 의견 수렴을 통하여 국회에서의 헌법개정 논의를 위하여 작성된 안으로서 제5조제2항에 따라 국회의장에 송부되는 안을 말한다. 3. “정치제도 개혁 기초안”이란 범국민적 의견 수렴을 통하여 국회에서의 「공직선거법」 등 관련 법률 개정 논의를 위하여 작성된 안으로서 제5조제2항에 따라 국회의장에 송부되는 안을 말한다.
제3조(국민의 권리) 모든 국민은 이 법으로 정하는 바에 따라 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안의 작성에 관하여 정보를 제공받고 의견을 제출할 권리를 가진다.

안 제1조는 ‘국민통합과 민주주의의 확대·강화, 국민의 기본권 강화’를 목적으로 규정함으로써 이 법의 제정 취지가 헌법개정 및 정치제도 개혁을 위한 논의 과정에 국민의 참여를 보장하는 것을 주 목적으로 설정하고 있음.

안 제2조는 ‘헌법개정안’을 ‘헌법 제128조제1항에 따라 국회재적의원 과반수의 발의로 제안되는 헌법개정의 의안’으로 정의하고 있는데, 이를 통해 제정안에서 도입하는 헌법개정안 기초안 작성을 위한 절차와 국민참여 제도가 국회재적의원 과반수의 발의로 제안되는 헌법개정안의 발의를 위한 준비과정에 해당하는 것임을 분명히 하고 있음.

한편, ‘헌법개정안 기초안’ 및 ‘정치제도 개혁 기초안’은 모두 범국민적 의견 수렴을 통하여 국회에서의 논의를 위하여 작성된 안으로서 ‘국회의장에게 송부되는 안’으로 정의하고 있음.

그런데, 안 제5조제2항²⁾에 따르면 추진협의회가 ‘헌법개정안 기초안’ 및 ‘정치제도 개혁 기초안’을 작성한 후 이를 국회의장에게 송부하도록 규정하고 있어, 기초안의 성립은 국회의장에게 송부되는 것과는 무관한 별개의 행위임에도 불구하고 안 제2조제2호 및 제3호에서는 ‘송부’가 기초안의 성립 조건인 것처럼 오인될 가능성이 있으므로, ‘국회의장에게 송부되는 안’ 부분은 삭제할 필요가 있음.

안 제3조는 모든 국민이 기초안의 작성에 관하여 정보를 제공받고 의견을 제출할 권리를 가진다고 규정하고 있는데, 헌법개정 및 정치제도 개혁에 대한 국민 참여를 확대하기 위한 이 법의 제정 취지를 고려하면 특별한 문제가 없다고 보임.

2) 「제정안」 제5조(추진협의회의 직무 및 운영) ② 추진협의회는 2025년 12월 31일까지 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 한다. 이 경우 쟁점별로 복수의 안을 기초안으로 작성할 수 있다.

나. 추진협의회 설치 및 구성(안 제4조, 제6조부터 제8조까지)

제정안은 기초안에 관한 의견수렴과 기초안 작성을 위하여 국회 소속으로 추진협의회를 두도록 하되, 국회의장은 이 법 시행 이후 15일 이내 추진협의회를 설치하도록 함.

추진협의회는 위원장 4인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 1·2 교섭단체, 비교섭단체, 시민단체, 학계에서 추천하는 사람과 국회 사무차장을 국회의장이 국회 의석수를 고려하여 임명 또는 위촉함.

「국가공무원법」상 결격사유에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없고, 직무관련 비위, 직무태만, 품위손상 등 일정한 사유가 있는 경우 국회의장이 해임 및 해촉할 수 있도록 규정함.

[표-7] 제정안 조문

제 정 안
제4조(범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진협회의 설치) ① 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안에 관한 의견수렴과 기초안 작성을 위하여 국회 소속으로 범국민 헌법개정 및 정치제도 개혁 추진 협의회(이하 “추진 협의회”라 한다)를 둔다. ② 국회의장은 이 법 시행 이후 15일 이내 추진협의회를 설치한다. 제6조(추진협회의 조직) ① 추진협의회는 위원장 4인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성한다. ② 추진협회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 국회의장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 국회의장은 국회 의석수를 고려하여 제1호, 제2호 및 제3호에 따라 위원 수를 정한다. 1. 대통령이 소속되거나 소속되었던 교섭단체가 추천하는 6인 이상 10인 이하의 사람 2. 제1호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천하는 6인 이상 10인 이하의 사람 3. 비교섭단체가 추천하는 3인 이상 5인 이하의 사람

4. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 사람

5. 법학, 정치학 등 관련 학계가 추천하는 사람

6. 국회 사무차장

③ 위원장은 제2항제1호 및 제2호의 위원 중에서 각 1인과 제3호부터 제5호까지의 위원 중 국회의장이 위촉하는 2인으로 한다.

④ 제2항제1호부터 제3호까지에 따른 위원은 국회의원을 겸직할 수 있다.

⑤ 위원장은 제5조제4항 및 제5항의 의결을 주재하며 제6항에 따른 운영위원회를 소집한다.

⑥ 추진협의회는 회의, 운영, 직무 추진에 관한 심의·의결을 위하여 다음 각 호의 사람으로 운영위원회를 구성하며 운영위원장은 추진협의회 위원장이 겸한다.

1. 추진협의회 위원장 4인

2. 국회 사무차장

3. 제2항제3호에 따른 위원 중 추진협의회 위원장이 아닌 위원 1인

⑦ 추진협의회의 회의, 운영, 직무 추진 등에 관하여 필요한 사항은 추진협의회의 의결로 정한다.

제7조(추진협의회의 위원의 결격사유) 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 추진협의회의 위원이 될 수 없다.

제8조(해임 및 해촉 규정) ① 국회의장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임할 수 있다.

1. 직무와 관련된 비위사실이 있거나 직무태만, 품위손상 또는 그 밖의 이유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

2. 국회의원을 겸직하는 위원이 국회의원의 직을 상실한 경우

② 제1항에 의한 결원은 보충하지 아니한다.

제정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 안 제6조제3항에 따르면 추진협의회는 4명의 공동위원장³⁾ 체제로 구성·운영되는데, 위원 정수(50명)에 비해 위원장 수가 과도한 측면이 있고, 책임과 권한에 기반한 효율적인 추진협의회 운영보다는 추천 단위별 균형을 맞추기 위한 취지로 보여질 우려가 있음.

3) 1교섭단체 추천 위원 중 1인, 2교섭단체 추천 위원 중 1인, 비교섭단체·시민단체·학계 추천 위원 중 2인

둘째, 안 제6조제2항은 추진협의회 위원 중 당연직 위원으로 국회 사무처의 행정관리업무에 관하여 국회사무총장을 보좌하는 ‘국회 사무차장’을 규정하고 있는데, 이는 국회 및 국회의원의 입법활동에 대한 지원업무를 담당하는 국회사무처의 고위 공무원을 추진협의회에 참여 시킴으로써 국회사무처 차원의 원활한 협조와 지원을 확보하기 위한 것으로 이해됨.

다만, 추진협의회는 핵심 직무가 헌법개정 및 정치제도 개혁에 관한 논의 및 기초안 작성이라는 점을 감안하면, 국회 및 국회의원의 입법활동에 대한 지원업무를 통괄하는 ‘국회사무총장’ 또는 입법보조업무와 위원회업무지원에 관하여 국회사무총장을 보좌하는 ‘국회 입법차장’도 적합한 측면이 있다는 점을 감안할 필요가 있음.⁴⁾

셋째, 안 제7조는 “「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람”을 추진협의회 위원의 결격사유로 규정하고 있는데, 이는 국가공무원의 결격사유로서 다수의 법률에서 인용하고 있다는 점을 고려하면 특별한 문제는 없다고 보임.⁵⁾

4) 「국회사무처법」 제4조(사무총장) ① 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.

제5조(차장) ④ 입법차장은 입법보조업무와 위원회업무지원 및 이에 따른 조정에 관하여 사무총장을 보좌한다.

⑤ 사무차장은 행정관리업무에 관하여 사무총장을 보좌한다.

5) 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공무원으로 임용될 수 없다.

1. 피성년후견인

2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자

3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자

4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자

5. 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자

6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자

6의2. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

6의3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 범한 사람으로서 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람

가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄

넷째, 안 제8조는 국회의장의 추진협의회 위원에 대한 ‘해임 및 해촉’에 관한 사항을 규정하고 있는데, ① 직무와 관련된 비위사실이 있거나, ② 직무태만, 품위손상 등 이유로 위원으로 부적합한 경우에는 위원의 자격을 유지시킬 필요가 없다는 점에서 필요한 규정으로 보여짐.

다만, 체계·자구 측면에서, 안 제8조 제목인 ‘해임 및 해촉 규정’은 통상적인 입법례⁶⁾와 같이 ‘위원의 해임 및 해촉’으로 수정하고, 안 제8조 제1항 본문에는 국회의장이 ‘해임’만 할 수 있도록 규정하고 있으나, ‘위촉’에 대응하는 ‘해촉’도 할 수 있도록⁷⁾ 이를 추가할 필요가 있음.

나. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제74조제1항제2호 및 제3호에 규정된 죄

다. 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 스톱킹범죄

6의4. 미성년자에 대하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄를 범한 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 날부터 20년이 지나지 아니한 사람

가. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날

나. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 집행유예가 확정된 날

다. 벌금 이하의 형을 선고받고 그 형이 확정된 날

라. 치료감호를 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행이 면제된 날

마. 징계로 파면처분 또는 해임처분을 받은 날

7. 징계로 파면처분을 받은 때부터 5년이 지나지 아니한 자

8. 징계로 해임처분을 받은 때부터 3년이 지나지 아니한 자

6) 「보호관찰 등에 관한 법률」 제9조(위원의 해임 및 해촉), 「출입국관리법」 제66조의8(위원의 해임 또는 해촉) 등

7) “위원을 해임·해촉할 때에는 ‘임명’된 사람에 대하여는 ‘해임’으로, ‘위촉’된 사람에 대하여는 ‘해촉’으로 표현한다”(국회사무처, 「법제기준과 실제」, 2024. 5, p.296)

다. 추진협회의 직무 및 운영(안 제5조 및 제9조)

제정안은 추진협회의 직무로서, ① 자료의 수집 및 분석, ② 여론조사 등 범국민적 의견수렴, ③ 공론조사, 공청회 등 범국민적 공론화 과정 주관, ④ 기초안 작성, ⑤ 국회에 필요한 자문 제공을 규정하고 있고, 2025년 12월 31일까지 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 함.

또한, 추진협회의 운영을 지원하기 위하여 추진협회에 사무국을 두고, 사무국에 전문위원·사무직원 등 직원을 둘 수 있으며, 국회의장은 추진협회의 원활한 운영을 위해 행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있음.

[표-8] 제정안 조문

제 정 안
제5조(추진협회의 직무 및 운영) ① 추진협회는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 헌법개정 및 정치제도 개혁 관련 자료의 수집 및 분석 2. 헌법개정 및 정치제도 개혁에 관한 여론조사 등 범국민적 의견수렴 3. 쟁점 토론, 공론조사, 지역순회 공청회 등 헌법개정 및 정치제도 개혁에 관한 범국민적 공론화 과정 주관 4. 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안 작성 5. 헌법개정 및 정치제도 개혁과 관련하여 국회에 필요한 자문 제공 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 직무를 수행하기 위하여 필요한 사항 ② 추진협회는 2025년 12월 31일까지 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 한다. 이 경우 쟁점별로 복수의 안을 기초안으로 작성할 수 있다. ③ 추진협회는 제1항 및 제2항의 직무를 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다. ④ 헌법개정안 기초안과 정치제도 개혁 기초안은 추진협회의 의결로 확정

한다. 이 경우 헌법개정안 기초안이나 정치제도 개혁 기초안 중 일부 내용을 먼저 의결할 수 있다.

⑤ 제4항 전단이나 후단에 따라 의결된 헌법개정안 기초안이 정치제도 개혁과 관련된 것인 경우에 그 이후의 정치제도 개혁 기초안 논의는 의결된 헌법개정안 기초안의 내용을 존중하여야 한다.

⑥ 추진협의회는 2026년 3월 31일까지 존속한다.

제9조(추진협의회 사무국 설치 및 행정·재정적 지원) ① 추진협의회의 운영을 지원하기 위하여 추진협의회에 사무국을 둔다.

② 사무국은 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 사무국에 전문위원·사무직원 등 직원을 둘 수 있으며, 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 기관의 직원을 소속 기관의 장의 동의를 받아 전문위원·사무직원 등 직원으로 파견근무를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 국회의장은 추진협의회가 원활하게 운영될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

④ 관계 기관의 장은 추진협의회의 효율적인 운영을 위하여 자료·정보 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 하여야 한다.

제정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 제정안은 추진협의회가 2025년 12월 31일까지 기초안을 작성하고(안 제5조제2항), 2026년 3월 31일까지 존속하는(안 제5조제6항) 등 추진협의회 활동에 관한 법정시한을 설정하고 있음.

그런데, 추진협의회는 기초안 작성 뿐만 아니라 그 사전 작업으로서 자료 수집·분석, 여론조사, 공론조사, 지역순회 공청회 등 다양한 직무를 수행하여야 한다는 점을 고려하면(안 제5조제1항), 이와 같은 활동 시한이 내실 있는 사회적 공론화 과정을 거쳐 완성도 높은 기초안을 도출하기에 충분한 것인지 검토가 필요하다고 보임.

둘째, 안 제5조제4항은 추진협의회가 가장 핵심적이고 최종적인 직무인 기초안을 확정하려는 경우 ‘의결’이 필요하다고 규정하면서 의결정족수에 대하여는 별도로 규정하고 있지 아니한데, 만장일치제 또는 다수결(가중다수결 포함) 등 구체적인 의결정족수를 법률에 직접 규정하는 것이 바람직하다고 보임.⁸⁾

라. 특별위원회 설치 및 책무(안 제10조)

제정안은 추진협의회가 작성하여 국회의장에게 송부한 기초안을 논의하기 위하여 국회에 2025년 12월 31일까지 특별위원회를 구성하도록 하고,

특별위원회는 2026년 3월 31일까지 ‘헌법개정안’과 ‘「공직선거법」 등 관련 법률 개정안’을 의결하기 위하여 노력하여야 함을 규정함.

[표-9] 제정안 조문

제정안
제10조(헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회) ① 국회는 제5조제2항에 따라 송부된 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 논의하기 위하여 「국회법」 제44조에 따라 2025년 12월 31일까지 헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회를 구성하여야 한다. ② 헌법개정 및 정치제도 개혁 특별위원회는 2026년 3월 31일까지 헌법개정안과 「공직선거법」 등 관련 법률 개정안을 의결하기 위하여 노력하여야 한다.

8) “의사정족수 및 의결정족수는 위원회 운영의 기본적인 부분이므로 의결기관인 위원회인 경우에는 의사정족수 및 의결정족수를 법률에서 규정하는 것이 바람직하다.”(국회사무처, 「법제기준과 실제」, 2024. 5, p.300)

제정안은 국회에 특별위원회 설치 의무와 개정안 의결 노력에 대해 규정함으로써 헌법개정 및 정치제도 개혁의 실효성을 확보하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안은 특별위원회의 구성 목적을 ‘제5조제2항에 따라 송부된’ 기초안을 논의하기 위함으로 규정하고 있는데, 안 제5조제2항⁹⁾은 추진협의회가 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하도록 규정하고 있으나, 국회의장이 이러한 기초안을 특별위원회에 송부하는 규정은 없으므로, 이에 대한 검토가 필요하다고 보임.

문 의 처
02)6788-5016

9) 「제정안」 제5조(추진협의회 의 직무 및 운영) ② 추진협의회는 2025년 12월 31일까지 헌법개정안 기초안 및 정치제도 개혁 기초안을 작성하여 국회의장에게 송부하여야 한다. 이 경우 쟁점별로 복수의 안을 기초안으로 작성할 수 있다.