



제438회 국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국민참정권 침해 발생 시 특별위원회 구성 및 청문회 개최 의무화〉

■ 최은석의원 대표발의(의안번호 제2219756호)

2026. 8.

국 회 운 영 위 원 회

수석전문위원 김경호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 최은석 · 안철수 · 이종배 · 진종오 · 구자근 · 신성범
김상훈 · 한지아 · 김장겸 · 김은혜 · 송언석 의원
(11인)

2. 제 안 일 : 2026. 7. 3.

3. 회 부 일 : 2026. 7. 6.

※ 의안번호 : 19756

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 국회는 국정감사·국정조사 또는 소관 상임위원회 의결을 통하여 선거관리위원회를 대상으로 현안 질의를 실시하거나 청문회를 개최할 수 있으나, 이는 정기적으로 열리는 국정감사 외에는 여·야 간 별도 합의가 선행되어야만 가능한 구조임.

그런데 투표용지 부족 등 선거 당일의 치명적인 행정 실패로 인해 국민참정권 침해가 발생하여도, 여·야 간 정무적 이해관계나 의사일정 다툼으로 인해 청문회 개최가 미뤄지거나 사안이 묻히는 사례가 빈번함.

이에 국민참정권 침해(투표 중단, 투표용지 고갈, 시스템 마비 등)

가 발생한 경우, 여·야 합의 여부와 관계없이 소관 상임위원회 차원의 청문회 개최 및 특별조사위원회 구성을 의무화하는 단서를 신설하려는 것임(안 제44조제1항 및 제65조제1항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「공직선거법」 및 「국민투표법」에 따른 투표에서 국민
참정권 침해가 발생한 경우 특별위원회 구성 및 청문회 개최를 의무
화하려는 것임(안 제44조제1항 및 제65조제1항).

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제44조(특별위원회) ① 국회는 둘 이상 의 상임위원회와 관련된 안건이거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효 율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다. <u><단서 신설></u>	제44조(특별위원회) ① ----- ----- ----- ----- ----- 다만, 「공직선거법」 및 「국민투표 법」에 따른 투표에서 국민참정권 침해가 발생한 경우 국회는 해당 사 안에 대한 특별위원회를 구성하여야 한다.
② ~ ⑥ (생략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정 인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다. <u><단서 신설></u>	제65조(청문회) ① ----- ----- ----- ----- ----- 다만, 「공직선거법」 및 「국민투표 법」에 따른 투표에서 국민참정권 침해가 발생한 경우 위원회는 청문

현행	개정안
② ~ ⑧ (생략)	회를 개최하여야 한다. ② ~ ⑧ (현행과 같음)

「국회법」 제44조제1항¹⁾은 둘 이상의 상임위원회와 관련된 안건 또는 특히 필요하다고 인정하는 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의 의결로 특별위원회(이하 “일반특별위원회”라 함)²⁾를 둘 수 있도록 규정하고 있음. 즉, 일반특별위원회의 구성요건은 포괄적이고, 절차상 본회의 의결을 필요로 하며 구성 여부는 재량에 맡겨져 있음.

「국회법」 제65조제1항 및 제2항³⁾은 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 청문회를 개최할 수 있도록 규정하면서, 제정 법률안과 전부개정법률안에 대한 청문회는 개최하여야 한다고 규정하고 있음. 즉, 청문회 개최요건은 포괄적이고, 절차상 위원회 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상 요구를 필요로 하며 개최 여부는 원칙적으로

-
- 1) 「국회법」 제44조(특별위원회) ① 국회는 둘 이상의 상임위원회와 관련된 안건이거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.
- 2) 특별위원회는 상설특별위원회와 비상설특별위원회로 구분할 수 있음. 상설특별위원회에는 예산결산특별위원회가 있고, 비상설특별위원회에는 일반특별위원회·윤리특별위원회·인사청문특별위원회 및 국정조사특별위원회가 있음. 「국회법」 제44조에 근거를 둔 특별위원회는 일반특별위원회임.
- 3) 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 법률안 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개회할 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다.
- 제58조(위원회의 심사) ⑥ 위원회는 제정법률안과 전부개정법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

재량에 맡겨져 있으나 특정 종류의 안전에 대해서는 예외적으로 청문회 개최가 의무화되어 있음.

한편, 개정안의 일반특별위원회 구성 및 청문회 개최 요건인 국민참여권 침해와 관련하여 국회는 2026년 6월 ‘제9회 전국동시지방선거 투표용지 부족사태 등 국민참여권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁을 위한 국정조사특별위원회’를 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제3조⁴⁾에 따라 구성하였음. 동 국정조사특별위원회는 2026년 8월까지 활동(활동기간: 2026. 6. 18. ~ 8. 31.)하면서 3차례 청문회를 개최(2026. 7. 14., 7. 22., 8. 10.)하였음.

개정안은 일반특별위원회 구성 및 청문회 개최 요건을 ‘「공직선거법」 및 「국민투표법」에 따른 투표에서 국민참여권 침해가 발생한 경우’로 구체적으로 규정하고, 그 요건에 해당하는 경우 본회의 또는 위원회 의결 등의 절차를 거치지 아니하고 의무적으로 일반특별위원회를 구성하게 하는 한편, 의무적으로 청문회를 개최하게 하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 일반특별위원회 구성 및 청문회 개최를 의무화하기 위해서는

4) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제3조(국정조사) ① 국회는 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 특별위원회 또는 상임위원회로 하여금 국정의 특정사안에 관하여 국정조사(이하 “조사”라 한다)를 하게 한다.

③ 의장은 조사요구서가 제출되면 지체 없이 본회의에 보고하고 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 조사를 할 특별위원회를 구성하거나 해당 상임위원회(이하 “조사위원회”라 한다)에 회부하여 조사를 할 위원회를 확정한다. 이 경우 국회가 폐회 또는 휴회 중일 때에는 조사요구서에 따라 국회의 집회 또는 재개의 요구가 있는 것으로 본다.

해석이나 판단의 여지가 없도록 그 구성 및 개최 요건이 명확히 규정될 필요가 있음.

개정안의 일반특별위원회 구성 및 청문회 개최 요건을 ① 「공직선거법」 및 「국민투표법」에 따른 투표, ② 국민참정권, ③ 침해 발생으로 구분하여 살펴보면, ①의 경우 「공직선거법」상 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거⁵⁾에 있어서의 투표와 「국민투표법」상 헌법개정안·국민투표안⁶⁾에 대한 투표로 특정되고, ②의 경우 헌법재판소의 판시⁷⁾에 따르면 헌법 제24조의 선거권 및 헌법 제72조·제130조의 국민투표권으로 구체화됨.

그런데, ③의 경우 침해 발생 여부는 일의적으로 증명되는 사실이 아닌 유권적인 판단이 필요한 사안임. 즉, 침해 발생이라는 요건의 불명확성으로 인하여 일반특별위원회 구성 및 청문회 개최 여부의 판단에 있어 해석상 논란이 발생할 여지가 있어 보임.

둘째, 국회관계법에서 ‘위원회’라는 표현은 일반적으로 상임위원회

5) 「공직선거법」 제2조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.

6) 「국민투표법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “헌법개정안”이란 「대한민국헌법」 제129조에 따라 대통령이 공고한 헌법개정안을 말한다.

3. “국민투표안”이란 「대한민국헌법」 제72조에 따라 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 부치거나 「대한민국헌법」 제130조제1항 및 제2항에 따라 국회에서 의결된 헌법개정안을 국민투표에 부치기 위해서 제15조에 따라 대통령이 공고한 국민투표안을 말한다.

7) 헌법재판소 2019. 12. 31. 선고 2019헌마1299 결정

참정권이란 국민이 국가의사형성에 참여하는 권리로서, 일반적으로 국민이 국가의 의사형성에 직접 참여하는 직접적인 참여권과 국민이 국가기관의 형성에 간접적으로 참여하거나 국가기관의 구성원으로 선임될 수 있는 권리인 간접적인 참정권으로 나눌 수 있다. 우리 헌법은 직접적인 참정권으로 국민투표권(제72조, 제130조)을, 간접적인 참정권으로 선거권(제24조), 공무담임권(제25조)을 규정함으로써 법률이 정하는 바에 따른 ‘선거권’과 ‘공무담임권’ 및 국가안위에 관한 중요정책과 헌법 개정에 대한 ‘국민투표권’만을 헌법상의 참정권으로 보장하고 있다.

및 특별위원회(일반특별위원회, 국정조사특별위원회 등)⁸⁾를 포함하는 개념으로 사용됨. 개정안의 청문회 개최 의무화의 경우 ‘위원회’에 청문회 개최 의무를 부과하고 있으므로, 국민참정권 침해 발생과 관련된 청문회를 소관 상임위원회(행정안전위원회), 일반특별위원회 또는 국정조사특별위원회에서 개최하는 것이 해석상 가능함.⁹⁾ 예를 들어, 일반특별위원회 및 국정조사특별위원회가 미구성된 경우에는 소관 상임위원회에서, 일반특별위원회 또는 국정조사특별위원회가 구성된 경우에는 해당 특별위원회에서 선택적·탄력적으로 청문회를 개최할 수 있음.

이와 달리, 개정안에 따라 구성이 의무화되는 위원회는 특별위원회 유형 중 일반특별위원회만으로 한정되고, 그 일반특별위원회에서 국민참정권 침해 발생에 관한 사안을 배타적으로 소관하게 됨.¹⁰⁾ 이 경우 중앙선거관리위원회 사무를 상시적으로 감시·감독해온 소관 상임위원회(행정안전위원회)나 특정사안에 관하여 국정조사를 실시할 수 있는 권한을 가진 국정조사특별위원회에서 보다 효율적으로 국민참정권 침해 발생에 대응할 수 있는 경우에도 무조건 일반특별위원회가 대응하여야 하는 상황이 발생할 수 있음.

8) 조문 내용 또는 성격에 따라 특별위원회 유형(예산결산특별위원회·일반특별위원회·윤리특별위원회·인사청문특별위원회 및 국정조사특별위원회) 중 일부만을 지칭하는 경우도 있을 수 있음.

9) 참고로, 국정조사특별위원회의 청문회 의무화를 명확히 하기 위하여 국정조사 방법에 관한 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제10조제3항을 함께 정비할 필요가 있어 보임.

「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제10조(감사 또는 조사의 방법) ③ 위원회(제5조제1항에 따른 소위원회 또는 반을 포함한다. 이하 같다)는 제1항의 증거의 채택 또는 증거의 조사를 위하여 청문회를 열 수 있다.

10) 국민참정권 침해 발생에 관한 일반특별위원회가 의무적으로 구성되면, 그 일반특별위원회에서만 국민참정권 침해 발생과 관련된 청문회를 개최할 수 있게 됨.

아울러, 통상 일반특별위원회는 특정사안에 대한 조사 목적보다는 법률안 심사 또는 정책 논의를 목적으로 구성¹¹⁾되고 있는 점을 감안할 때, 사안의 성격상 조사 방식을 통한 대응이 바람직해 보이는 국민참여권 침해 발생에 대한 효과적인 대응 주체로서 일반특별위원회가 적절한 것인지 논의가 필요한 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5017

11) 2026년 8월 현재 구성된 일반특별위원회의 구성 목적은 다음과 같음.

일반특별위원회	구성 목적
연금개혁 특별위원회	연금재정의 안정과 노후소득 보장을 위해 재정 안정화 조치 및 국민·기초·퇴직·개인 연금 등의 개혁방안을 논의하고, 관련 법률안을 심사·처리함.
기후위기 특별위원회	온실가스 감축, 탄소중립 등 정부의 기후위기 관련 대책을 종합적으로 점검하고, 필요한 제도의 개선과 관련 정책에 대한 지원방안을 강구하는 등 기후위기 대응방안을 논의함.