

시민 주도형 개헌사례와 과제¹⁾

이지문(추천민회네트워크 공동집행위원장, 연세대 SSK 연구교수)

I. 들어가는 글

1987년 헌법개정 이후 30년 만에 구성되어 지난 2017년 1월 1일부터 6월 30일 까지를 기한으로 활동에 들어갔던 헌법개정특별위원회는 지난 6월 27일 국회 의결을 통해 활동 기간이 연장되었으며 올해 말까지 개헌안을 도출하는 것을 목표로 논의에 속도를 내고 있다. 문재인 대통령 역시 지난 대선 때 “내년 6·13 지방선거 때 개헌안 국민투표를 실시하겠다”는 약속을 한 바 있기 때문에 제6공화국 헌법이 개정될 가능성이 높아 보인다. 개정 헌법의 가장 큰 관심사인 대통령제냐 의원내각제냐 하는 권력구조 개편뿐만 아니라 다양한 논의가 정치권뿐만 아니라 시민사회, 학계에서도 이어지고 있는 상황에서 어떠한 내용으로 새헌법을 채우느냐 하는 것이 상으로 헌법개정에서 중요한 것은 그 내용을 누가 어떻게 채워나갈 것인가 하는 것이다.

의석수에 따라 배분된 36명의 특위 소속 국회의원들이 중심이 되어 국회의장, 교섭단체, 헌법개정안 시안을 발표한 시민단체 등의 추천을 받아 구성한 53명의 자문위원단을 통한 의견 수렴, 그리고 홈페이지 및 몇 차례 공청회를 통한 일반 국민의 의견 청취라는 과정을 통해서는 촛불민심을 제도 정치로 승화시키기에 부족할 뿐 아니라 여야 간의 헌법개정 합의를 이끌어내기에 시간적으로도 여의치 못할 것이다. 더욱이 가장 관심이 집중되는 권력구조 문제의 경우 정당마다, 그리고 같은 정당의 의원들조차도 선호가 다른 현실에서 87년 체제를 넘어서는 헌법개정안을 도출해내기는 어려움이 많을 것이다. 특위 위원 중에는 1987년에 반년도 안 되는 기간 만에 5년 단임 직선 대통령제를 핵심으로 하는 헌법개정에 합의한 바 있기 때문에 시간이 문제될 것이 없다고 주장한다. 그러나 그때는 6.10항쟁으로 대통령 직선제 쟁취 자체를 정치권이 거부할 수 없었고 장기집권 문제를 없애기 위해 단임제 역시 합의할 수 있었지만 지금은 당장 대통령제를 유지할 것인지, 의원내각제를 도입할 것인지, 분권형 대통령제를 선택할지부터 시작해 첨예하게 입장이 대립할 수

1) 이 글은 지난 7월 19일 개최된 ‘시민이 직접 쓰는 개헌안, 어떻게 만들 것인가?’ 토론회 발표문입니다.

있는 상황이다. 그리고 국민 여론 역시 1987년과 달리 권력구조에 대한 지지가 갈리는 현실에서 국회가 합의안을 도출해내기는 쉽지 않을 것이다. 국회는 2016년 제20대 국회의원 선거를 앞두고 선거구획정조차 입장 차이로 법정시한을 넘겨 처리했다. 선거구를 넘어서서 권력구조 변동을 다룰 수밖에 없는 헌법개정안을 국회 재적의원 3분의 2 이상 찬성으로 만들어낼 수 있을까에 대해 회의적이다. 더 중요한 것은 설령 정의당을 포함한 원내 다섯 당이 원하는 것을 주고받기를 통해 개정안 도출에까지 이를 수 있다고 하더라도 그것이 과연 정당한 헌법개정의 방향인가에 대해 묻지 않을 수 없다. 국민 개개인과 국가 간의 최고 계약인 헌법을 국민투표라는 방식을 통해 최종적으로 국민이 결정한다고 하지만 단순히 찬반만 표시할 수밖에 없는 국민투표 형식으로 계약의 당사자인 국민이 만든 것이라고 보기 어려울 것이다. “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 헌법 제1조는 국민이 정치 체제의 근본적 원칙 수립의 주체가 될 때 실현 가능할 수 있을 것이다. 선거로 선출한 국회에 입법권을 부여한다고 하더라도 정치 체제의 가장 근본이 되는, 그리고 가장 큰 사회계약인 헌법개정에 있어서 만큼은 주권자인 국민이 단순히 국민투표 방식이 아닌 좀 더 적극적으로 참여할 수 있는 제도가 요청된다.

바로 이 점에서 아일랜드, 아이슬란드, 남아공화국의 시민주도형 개헌 사례를 살펴봄으로써 국회가 아닌 시민이 중심이 된 개헌의 방향에 대해 모색하고자 한다. 이들 사례들이 언론을 통해 단편적으로 기사화된 바 있지만 구체적인 내용까지 전해진 바 없다는 점에서 상세하게 소개하고자 한다.²⁾

II. 시민주도형 개헌 사례

1. 아일랜드의 헌법회의(The Convention on the Constitution, 약칭 Constitutional Convention)

1) 도입 배경

2008년 아일랜드를 휩쓸었던 최악의 경제위기는 ‘정치개혁’을 제1의 정치 어젠다

2) 다음 아일랜드와 아이슬란드 사례는 저자가 공저자로 참여한 이지문·박현지(2017). 『시민추천의회』(서울 : 삶창)의 핵심 내용을 정리한 것이다. 남아프리카공화국 사례는 관련 자료를 검색해 정리한 것이다. 학술대회 발표문이 아니라는 점에서 세세한 인용 표시를 하지 않았으나, 이 발표문을 인용할 경우에는 상기 이지문·박현지의 책의 각주 등을 참고하기 바란다.

로 만드는 데 기여했으며 2011년 총선에서 주요 정당들은 헌법 개정에 시민 참여를 1보장할 것을 약속했다. 예컨대 통일아일랜드당은 시민의회(Citizen's Assembly)를 구성하여 모든 사회 구성원이 참여하는 공적 협의 과정을 실시하겠다고 약속하였으며, 노동당은 헌법 검토 및 개정을 위한 헌법회의(Constitutional Convention)의 설립을 제안하였다. 연정을 형성한 통일아일랜드당과 노동당은 포괄적인 헌법 개정을 고심하기 위한 헌법회의의 수립을 약속한 공동 정부 프로그램에 동의하였다.

2) 구성 절차

2012년 2월 발표된 정부안은 헌법회의 설립의 기반, 심의 주제, 운영 방식, 구조 그리고 권고안에 대한 후속 조치 등에 대한 내용을 담고 있었다. 정부안은 헌법회의가 양원의 결의안에 의해 설립되어야 한다고 명시하였으며, 운영 방식에 대해서는 권고안이 본회의에서 합의되어야 하고, 특정 안건에 대한 심의가 종료된 후 중간보고서가 제출되어야 한다고 언급했다. 헌법회의에서 제안한 권고 사항에 대해서는 관련 부서에서 검토를 거친 후 정부에 보고할 것을 약속하면서 덧붙여 헌법 개정을 위한 입안 여부는 정부가, 국민투표에 회부할지의 여부는 의회가 결정한다고 밝혔다. 2012년 7월, 양원은 헌법회의 설립 결의안을 통과시켰다.

헌법회의의 구성은 의장을 포함하여 총 100명 규모로 구성되었다. 구체적으로 정리해보면 정부에 의해 임명된 1명의 의장, 66명의 일반 시민 그리고 33명의 의원으로 이루어지는데, 의원 몫의 33명에는 참여를 원하는 북아일랜드 정당을 위한 자리도 포함되었다. 이후 헌법회의는 북아일랜드 의회 6개 정당에 각 1명씩의 대표를 보내도록 요청했으나 4개의 정당만이 동의하였다. 따라서 29명의 아일랜드 공화국 의원과 4명의 북아일랜드 의원이 헌법회의에 참여하였다. 66명의 일반 시민은 선거인 명부를 기반으로 하여 선출하되 최대한의 대표성을 확보하기 위해 여론조사 회사가 선발 작업을 전담토록 하였다. 각각 66명인 시민 구성원 및 '그림자(shadow)' 패널인 시민 구성원 예비후보자 모두 다단계 샘플링 절차를 통해 충원되었다. 절차를 간단히 설명하면 다음과 같다. 먼저 더블린, 렌스터, 먼스터, 카노트·얼스터, 이네 곳의 기준 지역 내 열여섯 개의 구역으로부터 표본을 추출한다. 이 표본에는 농촌과 도시의 인구 차와 같은 지리적 분산뿐 아니라 성별, 사회경제적 지위, 취업 여부 등을 고려한 상세한 할당치가 반영되었다. 이후 면접관들은 배정받은 구역 내에서 할당량이 충족될 때까지 전화를 걸어 구성원을 모집하였다. 헌법회의 참가 의지를 보인 시민에게는 헌법회의가 무엇이며, 누가 참여하며, 어떻게 운영되는지, 무엇

을 다루는지 등의 내용을 담은 책자가 제공되었다. 참고로 각종 부대 비용은 헌법 회의에서 지급하지만 시민 구성원이 된다고 해서 금전적 보상이 주어지는 것은 아니었다. 또한 정당원 및 로비 단체 회원 여부, 사회·정치적 문제에 대한 관심도 등은 참가 배제의 사유가 되지 못하였다. 시민 참가자의 경우, 참가자의 성명과 카운티 혹은 더블린 우편 구역(Dublin postal district) 만이 게시되었다(자세한 주소는 공개되지 않음). 이는 여론조사 회사가 일부 참가자들이 로비스트나 압력단체의 “폭격(bombarded)”을 우려하고 있음을 보고하였기 때문이다.

일반 대중의 참여가 중요함을 강조하며 홈페이지를 통해 컨벤션 활동을 공개하겠다고 밝혔다. 예를 들어 홈페이지에는 각종 보고서 및 제안서가 업로드될 뿐 아니라 전체회의를 실시간 스트리밍으로 확인할 수 있도록 하였다. 또한 정부는 총리실 공무원이 관리하는 사무국을 설립하여 업무를 보조하도록 지원하였다. 최초 결의안은 헌법회의 첫 회의 이후 12개월 내에 임무를 완수하여야 한다고 명시하였다. 그러나 2013년 8월, 의장의 요청에 의해 헌법회의의 활동 기간은 2014년 3월 31일까지 연장되었다.

3) 과정 및 결과

헌법회의의 첫 회의는 2012년 12월 1일 더블린 성에서 이루어졌으며, 2014년 3월 31일까지 1년 4개월에 걸쳐 지속되었다. 이후 세션은 전국 및 북아일랜드에서 개최되었다. 헌법회의에서 다룬 의제는 의회가 결의안에서 정한 8개와 헌법회의가 자체적으로 정한 2개 등 모두 10개였다. 그 내용은 다음과 같다.

(결의안에서 정한 8개 안건)

1. 대통령 임기를 5년으로 줄이고, 선거일을 지방 및 유럽 선거에 맞추어 조정함.
2. 투표 연령을 17세로 낮춤.
3. 하원 선거제도의 재고.
4. 재외국민이 아일랜드 대사관과 같은 장소에서 대선에 참여할 수 있도록 함(재외국민투표).
5. 동성 결혼 조항.
6. 가정에서 여성 역할에 관한 조항의 수정 및 공적 영역에서 여성 참여의 장려.
7. 여성의 정치 활동 증대.
8. 신성모독 금지 조항의 삭제.

(위의 안건들이 다루어진 후, 헌법회의가 자체적으로 정한 2개 안건)

1. 하원 개혁

2. 경제적·사회적·문화적 권리

헌법회의는 총 10회 이상 소집되었으며, 주말을 이용하여 하루 반나절 동안 진행되었다. 각 회의는 미리 배포한 자료에 대한 전문가들의 발표, 이슈의 찬반 입장에 따라 나뉜 집단 간 토론, 조력자(facilitator)와 기록담당자(notetaker)가 배석한 가운데 이루어지는 라운드테이블 논의로 구성되었다. 토요일의 심의가 끝난 후 일요일 오전, 구성원들은 전날의 논의에 대해 재고한 후, 표결에 참여하였다. 참고로 헌법 회의의 모든 결정은 다수결의 원칙을 기반으로 하는데, 동수일 경우 의장이 캐스팅 투표권을 행사했다.

안건 중 대통령 출마자격을 35살에서 21살로 낮추는 것(헌법회의는 대통령 임기 단축 의제를 자체 토론 결과 부결시키는 대신 후보 나이를 낮추는 방안 마련)과 동성결혼 허용 등 2건은 의회 논의를 거쳐 최종적으로 국민투표에 부쳤다. 대통령 출마 나이를 낮추는 것은 국민투표에서 부결되었으나, 동성결혼은 통과했다.³⁾

4) 한계 및 의의

헌법회의는 세계 최초로 무작위 선출된 시민과 의원들이 함께 헌법 개혁을 위해 머리를 맞댄 숙고의 장을 마련하였다. 헌법회의 초기에는 일반 시민과 의원의 혼합 구성이 일반 시민을 위축시킬 것이라는 주장이 상당한 동의를 얻었다. 그러나 구체적인 운영 방식, 예를 들어 참가자들이 7~8개의 테이블로 분산되며, 각 테이블에는 훈련된 조력자가 배치된다는 점 등은 차별 없이 동등한 발언권을 보장하는 데 기여하였다. 더욱이 정치인들의 참여는 헌법회의와 의회로 대표되는 실제 정치와 괴리를 최소화하는 기제로 작용하기도 하였다.

또 다른 비판은, 헌법회의 권고안이 자문적(advisory) 역할에 그칠 것이라는 점이 었다. 캐나다 브리티시 컬럼비아와 온타리오 주에서의 선거개혁을 위한 시민총회 경우는 시민총회의 권고안이 추가적인 절차 없이 곧 주민투표로 이어졌다. 이에 반해 아일랜드의 헌법회의는 정부가 국민투표 회부 여부에 대한 최종 결정권을 가지고 있었다. 실제로 헌법회의는 9개의 보고서를 통해 38건의 변화를 권고하였으며, 이 중 18건이 헌법개정을 요하였으나 국민투표가 실시된 것은 두 건에 불과하였다.

톰 아널드 의장은 최종 보고서에서 헌법회의의 활동을 “아일랜드의 정치적 삶에 있어 매우 중요한 사건”이라 평가하였다. 공정한 방식으로 정보가 제공되고 질문할

3) 안건별 상세한 결과는 이지문·박현지(2017, 76~85)을 참조하라.

기회가 주어지며 적절한 논의의 장이 형성된다면, 시민은 얼마든지 복잡하고 기술적인 이슈에 대해 이해하고 이를 바탕으로 합리적인 정책적 결정을 도출할 수 있음을 증명해 보였다. 몇몇 중요한 비판에도 불구하고 헌법회의는 심의적 접근을 통해 시민들의 실질적인 정치적 기여를 가시화함으로써 ‘어떤 변화를 이룰 것인가’에 그치지 않고 ‘어떻게 변화를 이룰 것인가’로 논의를 확장시켰다는 데에 의의가 있다.

2. 아일랜드 시민의회(Citizens' Assembly)

1) 도입 배경

헌법회의 활동이 활발했지만 의회에서 보수파의 반발 등으로 그 성과가 충분하지 못하였고 의회의 이런 미온적인 태도에 시민들은 분노했다. 이에 2016년 총선 뒤 엔다 케니 총리 등 집권당은 시민의회를 구성하게 되었다.

이러한 헌법회의의 한계에 따른 정치적 이유와 함께 아일랜드에서 가장 오래된 논쟁거리 중 하나인 낙태 문제가 헌법 개정 논의를 위한 시민의회 구성에 중요한 배경이 되었다. 수정헌법 제8조에서는 태어나지 않은 아이의 생명권을 인정함으로써 낙태를 전면 금지하도록 명시하고 있다. 낙태는 2016년 총선 캠페인에서 가장 핵심 이슈 중 하나로서, 주요 정당이 낙태금지 조항 폐지를 위한 국민투표를 실시할 것을 공약으로 내걸었다. 엔다 케니 총리는 2015년 11월, 낙태 이슈가 30년간 아일랜드 사회를 분열시켜 왔음을 지적하며 재선에 성공한다면 취임 6개월 이내에 이 문제에 대해 논의할 시민의회 혹은 헌법회의를 설립하겠다고 약속하였다. 2016년 총선 결과 형성된 통일아일랜드당-무소속 소수 여당 정부는 같은 해 5월, 시민의회 설립을 약속한 정부 프로그램을 발표한다.

2) 구성 절차

2016년 7월 13일, 아일랜드 하원은 시민의회 설립을 승인하는 결의안을 통과시키며, 그 소명으로 정부 프로그램에 명시된 네 가지 안건과 추가적으로 언급될 수 있는 쟁점들을 고려하고, 권고안을 도출하여 의회에 보고하는 것이라 명시하였다. 노동당은 추가적 안건으로 ‘기후 변화 이슈’를 제안하였는데, 이 개정안이 통과됨으로써 시민의회가 다루게 될 안건은 총 다섯 가지로 결정되었다. 즉 낙태와 국민투표, 인구 고령화 대책, 기후 변화, 선거일 고정 문제다. 유사한 결의안이 7월 15일 상원을 통과하였다.

정부는 7월 27일, 대법원 판사인 메리 러포이(Mary Laffoy)를 의장으로 임명한다. 곧이어 9~10월에 걸쳐 이루어진 99명의 시민 구성원 및 99명의 예비후보자 선출은 경쟁 입찰 과정에 따라 회사를 선정하였다. 시민 구성원은 무작위로 선출되며 인구조사에 반영된 인구통계학적 변인을 대표하도록 조정하였다. 헌법회의의 구성원 모집과 마찬가지로 지리적 분산을 반영하기 위해 층화추출을 통해 표본을 추출하였으며, 여기에 성별·나이·사회적 계급 등과 같은 세부적인 인구통계학적 특성에 기초한 할당을 반영하였다. 결과적으로 의장을 포함한 100명 중 여성이 52명, 남성이 48명으로 구성되었고, 연령 분포는 국민투표에 참여 가능한 18세를 하한으로 18~24세 10명, 25~39세 29명, 40~54세 28명, 55세 이상 33명으로 꾸러졌다. 시민의회 참여를 자원하는 것은 불가능했으며 모든 구성원은 앞서 설명한 방식으로만 선출될 수 있었다.

대표성의 원리를 훼손하지 않기 위해 참여를 독려하는 금전적 인센티브는 주어지지 않았다. 또한 시민의회가 숙고할 의제와 관련된 시민단체 혹은 이익집단의 회원으로 소속된 경우 참여할 수 없도록 하였다. 헌법회의와 달리 이익집단이 관심 주제에 대해 따로 의견을 개진할 수 있는 기회가 주어졌기 때문이다. 또한 상·하원 의원의 경우, 의회 논의 과정에 참여할 수 있었기 때문에 무작위로 선출되었더라도 배제된 반면 기타 정치인이나 선출직 공무원들의 참여는 열려 있었다. 한편 시민의회 참여 이전에 특정한 의제에 대해 의견을 피력한 사실이 참여 자격을 박탈하지는 않았다.

3) 운영과 진행

시민의회의 첫 회의는 2016년 10월 15일, 더블린 성에서 개최되었다. 이후의 회의 장소는 입찰에 성공한 그랜드호텔 말라하이드(Grand Hotel, Malahide)가 제공하기로 결정되었다. 회의의 형식은 대체로 의장이 서두를 댄 후, 전문가들의 프레젠테이션, 시민사회 및 시민단체의 프레젠테이션이 이어진다. 제출된 제안서들을 숙고하기 위한 시간, 질의응답 및 토론을 위한 장 등이 마련된다. 시민의회 활동의 초석은 다름 아닌 시민들의 ‘심의’이기 때문에, 각 회의 때마다 이를 촉진하기 위한 원탁회의(roundtable discussions) 세션을 여러 차례 제공한다.

원탁회의는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 전문가나 초청된 연사의 프레젠테이션 이후 구성원들이 들은 내용에 대해 토론하고, 서로의 의견을 교환할 수 있도록 마련된 비공개 세션이다. 여기서 조력자 및 기록담당자는 기본 원칙에 따른 토론이 진행될 수 있도록 돕고, 기록 관리를 위해 제기된 질문을 비롯하

여 토론을 요약한 내용을 기록한다. 다른 하나는 때때로 시민의회의 특정한 문제, 예컨대 권고안이 어떻게 형성되어야 하는가와 같은 문제에 대해 한층 더 상세히 고려할 시간을 제공하기 위해 원탁회의를 계획한다. 이 형식의 원탁회의에서 조력자 및 기록담당자는 토론의 내용을 기록한 후 공동 세션에서 의장에게 보고하게 된다. 또 유의할 점은 각 테이블에 참여한 모든 구성원의 시각을 최대한 반영해야한다는 것이다.

비공개 세션을 제외한 전체회의(plenary meeting)의 전 과정은 공식 홈페이지에서 생중계한다. 이는 시민의회의 주요 원칙 중 하나인 개방성을 위한 것으로, 완전한 투명성에 기반한 운영을 위해 회의 공개는 물론 홈페이지에 업로드되는 모든 문서는 무료로 열람할 수 있도록 하고 있다. 서면 제안서(written submissions)는 일반 대중 뿐 아니라 이익단체로부터도 제출받았으며, 더 나아가 직접적으로 시민의회에 대변되지 않은 이주민(diaspora), 18세 미만의 청소년 등을 포함한 사회의 모든 부문으로부터 의견을 들을 수 있도록 완전히 개방되었다.

시민의회는 2017년 3월 말 기준 첫 회의를 포함해 총 다섯 번의 회의를 소집하였다. 엔다 케니 총리의 연설로 문을 연 2016년 10월의 첫 회의에서 참가자들은 아일랜드의 사회적 변화 그리고 시민의 역할에 대한 발표를 듣고, 마지막 두 시간 가량을 업무 프로그램, 규칙, 절차 및 향후 일정을 논의하는 데 할애하였다. 11월에 열린 두 번째 회의부터 본격적인 심의가 진행되었는데, 의회 결의안이 수정헌법 제 8조에 대한 보고서가 가장 먼저 완료되어야 한다고 명시하고 있음에 따라 자동적으로 이 안건이 상정되었다. 첫 회의 이후 약 9주간 제출받은 제안서는 우편을 통해 5,000건 이상, 온라인으로 8,000건 이상을 기록하였다. 이는 헌법회의에 제출된 모든 제안서의 수보다 다섯 배나 많은 것이다.

시민의회는 첫 회의에서 수정헌법 제8조에 관한 보고서를 위해 4주를 할애할 것으로 결정되었다. 사안이 매우 논쟁적이고 민감하다는 점을 고려한 것이다. 실제로는 계획보다 1주의 시간이 더 소요되었다. 처음 세 차례의 회의는 주로 의료, 법률 등 관련 전문가의 프레젠테이션과 같은 어젠다 학습에 투자하였으며, 네 번째 회의에서 수정헌법 제8조에 의해 직접적인 영향을 받은 경험자의 인터뷰를 접하고 옹호 단체 및 관련 기관의 프레젠테이션을 진행하였다. 2017년 4월로 예정된 다섯 번째 회의에서 그간의 심의에 기초한 표결을 통해 오랜 기간 아일랜드를 휩쓸어온 낙태 논쟁의 향방을 결정하게 된다. 헌법회의가 전체회의 후 2~3달 뒤 보고서를 제출해 온 것을 고려할 때, 시민의회는 6월 늦으면 7월경 첫 번째 보고서를 완성할 것으로 예상된다. 엔다 케니 총리는 이 주제가 의회에서 논의되기까지 6개월 이상 소요될 것이라고 예상한 바 있다.

4) 의의

2012년 정부안으로부터 촉발되어 2014년 3월 31일 최종 보고서를 제출하며 막을 내린 헌법의회는 여러 가지 비판에도 불구하고 전 국민의 승인을 통한 헌법 개정을 이루어내는 등의 성과를 보여주었다. 헌법회의의 후임자 격인 시민의회는 현재 진행 단계에 있지만, 몇 가지 측면에서 헌법회의의 활동에 제기되었던 냉소적 시각을 털어낼 수 있을 것으로 기대된다. 첫째, 헌법회의와 달리 시민의회는 일반 시민에게만 참여 자격을 부여했다. 물론 헌법회의에 참여한 정치인들이 초기의 우려에도 불구하고 시민 참여자들을 독려하는 역할을 하였을 뿐 아니라 헌법회의의 활동과 실제 정치 영역의 괴리를 최소화하는 다리로서 역할을 하였다는 평가가 존재한다. 그러나 헌법회의라는 실험 결과를 바탕으로 출범한 시민의회가 순수하게 시민으로만 구성되었다는 사실은 일반 시민에 대한 전에 없던 정치적 신뢰를 전제하고 있다. 직업 정치인이 아닌 일반 시민들도 적절한 정보를 갖추으로써 충분히 유의미한 정책 결정을 내릴 수 있다는 기대, 만약 아일랜드 정부 및 의회가 이와 같은 신뢰를 상실했다면 아일랜드의 미래를 지휘할 수 있도록 전권을 시민에게 부여하는 구상은 불가능했을 것이다. 이는 정치권뿐 아니라 선출될 자격이 있는 모든 일반 시민들 사이에 어느 정도 민주적 각성이 있었을 것이라 기대되는 지점이다.

둘째, 헌법회의의 아쉬운 점으로 지목되는 것 중 하나는 너무 많은 주제를 짧은 시일에 심의해야 했다는 것이다. 헌법회의는 총 아홉 번의 총회에서 열 가지 안건에 대해 다루었다. 대개 한 번의 총회에서 하나의 안건을 심의하였으나, 때때로는 유사한 안건을 묶어 논의한 후 표결에 부치기도 하였다. 대단히 복잡하고 기술적인 주제를 다룰 때도 다르지 않았다. 캐나다 브리티시컬럼비아와 온타리오 시민의회가 온전히 선거제도 개혁이라는 하나의 안건에 쏟은 것과 달리 헌법회의는 두 번의 전체회의를 통해 하원 선거제도 개혁에 대한 권고안을 내놓아야 했다. 이와 대조적으로 시민의회는 1년 동안 총 다섯 가지의 안건에 대해 숙고함으로써 논쟁적이고 복잡한 사안에 대한 학습에는 보다 긴 시간을 투자하는 등 심의의 속도를 스스로 조정할 수 있게 되었다. 비교적 넉넉한 기간이 주어짐에 따라 헌법회의에 비해 심도 있는 접근에 기초한 의사 결정에 도달할 수 있을 것으로 보인다.

시민의회에 대한 세 번째 기대의 근거는 시민의회가 다루는 안건의 현저성(saliency)에 있다. 헌법회의는 시민참여 기제라는 새로운 아이디어를 통해 당시의 정치개혁에 대한 요구를 지연시키고 심지어는 누그러뜨리는 완충제로 이용되었다는 비판을 받았다. 이 비판은 헌법회의에 주어진 이슈들이 상원 폐지와 같이 정부의

개혁 어젠다에 포함되었던 근본적인 문제들을 포함하고 있지 않다는 사실에 의해 뒷받침된다. 보다 직설적으로, 통일아일랜드당-노동당 연정이 합의에 이르지 못한 썩 중요치 않은 주제들에 대한 논의를 떠넘겼다는 것이다. 예컨대 동성 결혼과 같은 이슈가 안건으로 포함된 것은 정당 간 견해 차이를 해결하고자 하는 단기적인 정치적 이해관계에 의한 것이라 지적한다. 반면 시민의회를 촉발시킨 지점에는 수정헌법 제8조, 더 나아가 아일랜드를 지탱해온 습속에 대한 논쟁이 자리하고 있다. 즉 현저한 사회적 문제를 해결하기 위한 방안으로써 구상된 시민의회는 단순한 정치적 타협의 산물이라는 비판을 피해갈 것으로 보인다. 더 나아가 국가적 분열을 초래해온 이슈에 대해 아일랜드 사회의 전 부문을 대변하는 ‘미니공중(mini-public)’이 숙고하는 것에는 상징적이고 근본적인 중대성이 존재한다.

3. 아이슬란드의 헌법 개정 과정

2008년 금융위기로 아이슬란드에서 헌법개정의 요구가 싹트고, ‘크라우드 소싱’(crowd sourcing)이라는 독특한 방식을 도입해 완성된 개헌안이 국민투표에 부쳐지기까지 적어도 3년 이상의 시간이 소요되었다. 이 지난한 과정은 몇 가지 단계를 포함하는데, 가장 특징적인 것은 전 과정에서 시민들의 목소리를 듣기 위해 노력했다는 것이다. 국가적 가치가 무엇인지에 대해 논의했던 국민의회(The National Assembly), 국민포럼(National Forum)부터 전통적으로 비밀스럽게 이루어진 헌법 입안 과정까지 시민들에게 개방되었다. 비록 미완으로 남아 있지만 아이슬란드의 실험은 대중적 참여를 가능케 하는 열린 접근법을 취해 성공적인 헌법 개정안을 만들어낸 사례로서 전 세계의 이목을 집중시켰다.

1) 도입 배경

세계를 휩쓸었던 2008년 글로벌 경제위기는 금융허브로 발돋움하던 아이슬란드에 엄청난 타격을 가져온다. 2008년 9월 15일, 리만브라더스(Lehman Brothers Holdings Inc)가 부도를 선언하자 세계적인 금융 중심지로 각광을 받으며 1인당 GDP 세계 5위의 강소국으로 위세를 떨치던 아이슬란드가 순식간에 부도 위기에 처하게 된다. 금융거품이 급격하게 붕괴하여 국책은행 3개가 모조리 채무불이행(default)를 선언하였으며 결국 국제통화기금(IMF)의 구제금융 지원을 받는 상황에 이른다. 금융위기를 초래한 정부를 규탄하는 시위가 시작되었다. 수도 레이캬비크에서는 연일 엄청난 규모의 시위가 열렸다. 성난 시민 수만 명이 의회를 에워쌌다. 당

시 시위대가 냄비와 술을 두드리며 시위를 벌여 현지 언론들은 “주방 혁명(Pots and Pans Revolution)”이라는 이름을 붙여주었다. 이 시위는 겨울 내내 지속되었다. 경제적 위기가 몰고 온 파동은 경제 외 영역으로까지 번져 정치적 격동, 사회적 불안 등으로 이어졌다. 주방 혁명이 한창이던 기간, 정부는 비상 입법 조치와 자발적 사임 등의 방식을 통해 시위대의 요구를 들어주었다. 시민들은 정치인과 방만한 은행가의 책임을 물었으며, 재발을 막을 수 있는 개혁을 요구하였다. 이 과정에서 기존 헌법은 시민들이 원하는 수준으로 정치에 관여할 수 있도록 허용하는 진취성을 상실했다는 담론이 생성되었으며, 근원적인 변화가 필요하다는 시민적 움직임이 싹트기 시작했다.

정부가 경제적 몰락을 저지하는 데 실패하면서, 두 가지 헌법적 미달 사항이 정치사회적 담론으로 떠오른다. 하나는 1944년의 헌법이 행정부의 역할을 규정하고 있지 않다는 것이다. 헌법은 총리와 대통령의 행정 권력을 분할하고 있지만, 강력한 권력을 행사하는 총리의 구체적인 책임에 대해서는 언급하고 있지 않다. 다른 하나는 헌법이 아이슬란드 사회의 도덕적 가치를 정부 구조와 문화에 확립하고 있지 않다는 점이다.

2) 진행 과정

(1) 국민의회(The National Assembly)

‘세계 최초의 클라우드소싱을 통한 헌법 개정’이라는 스토리는 2009년 11월, 진보 성향의 풀뿌리 싱크 탱크인 ‘개미집(the Anthill)’으로부터 출발한다. 이들은 ‘국민의회: 미래와의 약속’이라는 슬로건하에 아이슬란드 사회의 가치 그리고 국가의 미래를 위한 비전에 대해 심의하는 대규모 공공 행사를 개최하였다. 수도인 레이캬비크에서 개최된 국민의회는 정부 지원을 받지 않은 자발적인 시민들의 움직임으로, 비공식적인 전국 회의의 형태로 진행되었다. 주최 측인 개미집은 온라인 소셜미디어 플랫폼을 통해 이 행사에 대해 홍보하였으며 우편을 통해 초대장을 발송하였다. 이 행사에는 총 1,500명이 참석하였는데, 이 중 1,200명의 참가자는 무작위로 선출되었으며 나머지 300명은 이익집단 대표나 공무원 등으로 구성하였다. 효율적인 논의를 위해 소규모 실무단을 구성하여 참가자들을 배정하였으며, 전문적인 조력자의 도움을 받았다. 국민의회의 참가자들은 가장 주요한 아이슬란드의 사회적 가치로 진실성을 꼽았다. 다음으로 평등권, 존중, 정의, 사랑, 책임, 자유, 지속가능성, 민주주의가 거론되었다. 아이슬란드의 미래 구상을 위해 고려되어야 할 주제로

는 교육, 경제, 평등한 권리, 가정, 환경, 공공 행정, 복지, 지속가능성 그리고 기회가 지목되었다. 이 중 일부는 경제교육 강화, 경제윤리 강화, 통화안정 등과 같이 경제위기의 교훈을 직접적으로 반영하고 있었다. 국민의회의 활동 결과는 대중들에게 공표되었을 뿐만 아니라 언론을 포함한 공론장에서 논의되었다.

국민의회의 활동을 결과론적으로 접근하면 그 의미는 다소 제한적이다. 사회적 가치나 국가 미래의 비전과 관련한 논의는 아이슬란드에만 특수하게 적용되는 특징을 보이기보다는 추상적이고 보편적인 용어들로 채워졌기 때문이다. 그러나 실질적으로 국민의회가 주는 함의는 이들이 내놓은 결과물이 아닌 논의의 과정에서 보여주었던 심의 그리고 실험 자체의 시민 참여적 속성에 있다. 국민의회는 엘리트와 기득권 중심의 정치적 사고로부터 벗어나 아래로부터 참여를 표방하여 경제위기로 불거진 개헌의 요구에 어떻게 대응해야 하는지 혁신적인 방향을 제시하였던 것이다.

(2) 국민포럼(National Forum)

보수 정권이 축출되고 뒤이어 부임한 요한나 시귀르다르도티르 총리는 아이슬란드에 대한 전면적인 재검토가 필요하다는 사회적 담론을 받아들이고, 시민의 참여를 최대한 보장하는 개방적인 개혁을 추구한다. 2009년 11월 총리는 헌법의회법(Act on a Constitutional Assembly)을 의회에 제출하였고 우여곡절 끝인 2010년 6월에 의회를 통과했다. 이 법안은 25명에서 31명으로 구성되는 자문적인 헌법의회(Constitutional Assembly)와 각기 다른 분야의 전문가 7명으로 이루어진 제헌위원회(constitutional committee)를 설립한다는 내용을 골자로 한다. 2010년 11월 6일, 의회와 풀뿌리 싱크 탱크인 개미집에 의해 임명된 제헌위원회는 국민포럼을 개최하였다.

국민포럼은 새로운 헌법을 위한 주요 주제 그리고 핵심적인 가치관을 논의하는 장으로서 ‘정부 조직과 헌법에 관한 대중들의 주요 관점 및 강조점’을 확립하는 과제를 부여받았다. 국민포럼의 보고서는 아이슬란드인들의 선호를 반영한 헌법 초고를 작성하는 데 기여하였다.

국민포럼은 무작위에 준하는 방식(quasi-randomly)으로 선출된 950명의 시민들로 구성되었는데, 이는 아이슬란드의 개헌 과정에 관여한 기관 중 기술적(descriptive) 대표성을 가장 충족시킨 것이었다. 헌법의회법에서는 ‘포럼에 참가하는 대략 1,000여 명의 구성원은 가능한 한 지리적 출신이나 성별에 있어 합리적인 배분이 이루어져야한다’고 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 완전한 무작위 추출은

아니었는데, 특히 연령이나 지리적 대표성 측면에서 불완전함이 두드러졌다. 참가자 층원은 개미집과 깎림의 협업으로 진행되었는데, 이들은 각 부문의 대표성을 확보하기 위해 층화추출을 시행하였다.

국민의회와 마찬가지로 심의는 주제별로 소집단을 나누어 진행하였으며 전문적인 조력자의 도움이 제공되었다. 국민포럼은 정부와 헌법을 둘러싼 사회·정치적 담화를 축약된 형태의 권고안으로 요약하였는데, 대체로 아이슬란드인들이 공유하고 있는 공통적인 견해가 집약된 것이라 볼 수 있다. 다른 무엇보다도 도덕적 가치에 기반한 정부, 권력자들의 책임과 역할에 대한 명시, 공무원들의 도덕적 위반에 대한 책임, 삼권분립에 기초한 투명하고 활기찬 민주주의, 시민들의 권능 강화를 보장하는 헌법을 요구하였다는 점이 특징적이다. 이들의 숙고는 제헌위원회의 700페이지 분량의 보고서에 반영되어 헌법의회 활동의 출발점이 되었다.

(3) 헌법의회(Constititonal assembly)

헌법의회법에 따르면 헌법의회는 헌법에 대한 포괄적인 재검토와 개헌을 위한 법안을 작성하여 의회에 제출하는 과제를 수행하게 된다. 헌법의회에 참여하는 25명의 위원들은 2010년 11월 직접선거로 선출되었다. 출마 자격은 모든 시민에게 주어졌으며 522명이 입후보하였다. 선출된 위원들은 성별, 나이, 경험, 직업 등에서 다양한 배경을 가지고 있었지만 정치적으로는 진보적인 성향을 표방하였다. 여기에는 상당한 논쟁이 뒤따랐다. 정부는 온라인과 언론을 통해 헌법의회 대표 선출을 위한 선거 캠페인을 대대적으로 벌였지만, 투표율은 36%에 그쳤다. 선거 이후 낮은 투표율로 인한 민주적 정당성 부재와 절차상의 이슈를 들어 독립당 성향의 개인들이 헌법의회에 대한 문제를 제기한다. 뒤이어 2011년 1월에 대법원은 선거 절차상의 문제를 들어 무효 판결을 내린다. 그러나 이에 대해 검토를 진행한 자문 그룹이 의회 결의안을 통해 헌법심의회(Constitutional Council) 구성을 제안했고 정부와 의회는 기술적인 문제가 선거 결과 자체를 무효화하지는 않는다고 대법원 판결을 자체적으로 기각하였다.

(4) 헌법심의회(Constitutional Council)

정부와 의회는 선출된 헌법의회 대표들을 재임명하여 2011년 4월 6일 헌법심의회를 구성하였다. 헌법심의회는 석 달 안에 업무 완료를 목표로 하였는데, 실제로는 한 달의 연장 기간을 사용하여 7월 29일에 의회에 헌법 초안을 제출하며 활동을

마무리하게 된다. 심의회 구성원들은 1944년의 헌법을 개정하는 수준에 그치지보다는 완전히 새로운 초안을 작성하고자 하였다. 이들은 자체적인 절차 규칙에 동의하고, 세부적으로 세 개의 실무단(working group)⁴⁾으로 나뉘어 논의를 분담하였다. 실무단은 매주 월·화요일마다 비공개회의를 개최하여 각자 맡은 주제에 대해 논의하였다. 수요일에는 논의의 결과물을 다른 실무단과 공유하였으며, 목요일 공개회의에는 완성된 권고안이 제출되었다. 헌법의회법이 규정하는 바에 따라 공식 홈페이지에는 헌법심의회 활동 과정이 매주 업데이트되었다. 동시에 페이스북, 트위터, 플리커, 유튜브와 같은 다양한 소셜미디어 플랫폼을 통해 대중들로부터 제안과 코멘트를 구하였다. 시민들은 공식 홈페이지에 직접 코멘트를 게시 할 수 있었고, 페이스북이나 트위터를 통해 논쟁을 벌이기도 하였다. 업무가 마무리될 즈음에는 대중들로부터 받은 제안이 360개, 코멘트는 3,600개 이상에 달하였다. 2~3주에 걸쳐 대중과 전문가로부터 조언을 받은 후 심의회는 수정된 버전을 공개했다. 이후 전반적인 변화에 대한 심의를 거쳐, 조항별 찬반 투표를 진행한 후 최종안을 완성했다. 또한 심의회 대표들의 인터뷰 동영상이 유튜브에 업로드되었으며, 홈페이지에는 공개회의가 실시간으로 스트리밍 되었다. 심의회 활동 전반은 주류 언론을 통해 지속적으로 홍보되었다. 이러한 인프라는 개방적이고 투명한 과정을 위한 심의회의 노력을 보여준다.

헌법 입안 과정에 열성적인 대중적 참여를 접목한 것은 세계적으로 전례가 없는 실험이었다. 이 혁신적인 절차를 두고 외신들은 헌법의 “클라우드소싱”이라 칭하였다. 클라우드소싱이란 참여 대상이 정의되지 않은 ‘군중(crowd)’이 온라인에 공개된 업무에 참여할 수 있도록 개방하는 것으로 집단지성을 발휘하기 위한 기제이다. 한편 헌법심의회는 대중과 협력을 중시하기는 하였지만, 전통적인 방식으로 법률 전문가들의 도움을 받았다는 사실이 강조될 필요가 있다. 제헌위원회는 700페이지에 달하는 보고서를 통해 헌법에 대한 전문가들의 견해를 제시하였으며 이는 심의회 활동의 초석이 되었다. 거의 모든 단계에서 전문가들이 관여하여 조언을 제공하였다.

(5) 국민투표(Referendum)

4) 개헌의회법과 의회에 의해 위임된 주제들은 기본적인 가치를 정의하는 것부터 시민들의 민주적 참여를 보장하는 것까지 다양하다. 그룹 A, B, C가 논한 주제는 다음과 같이 나뉜다.

그룹 A: 기본적 가치, 시민권과 언어, 헌법의 구조와 장별 분할, 천연자원, 환경 이슈, 그리고 인권

그룹 B: 아이슬란드 헌법의 기초, 대통령의 역할과 지위, 행정 권력의 의무와 지방정부의 지위

그룹 C: 헌법심의회, (개헌을 포함한) 대중들의 민주적 참여, 사법부의 독립과 다른 권력기관에 대한 사법부의 감독, 의회 선거, 선거구제도(constituency system)와 의원, 국제조약 및 외교

2012년 10월 20일, 헌법 제안에 대한 구속력 없는 국민투표가 실시되었다. 상당한 국민적 관심을 모으며 열린 투표에서 66.3%의 투표자가 헌법심의회가 제출한 초안을 새로운 헌법의 기초로 삼는 것에 찬성하였다. 그러나 이 투표 결과에는 구속력이 없었기 때문에, 궁극적으로 이 초안을 새로운 헌법의 가이드라인으로 활용할 것인지의 여부에 대한 결정권은 의회가 가지고 있었다.

실제로 심의회의 초안은 세 번의 표결을 거쳐야만 승인될 수 있다. 첫째, 헌법의 회법은 헌법심의회가 가져오는 헌법적 변화는 반드시 구속력 없는 국민투표를 통과해야만 의회 논의에 부칠 수 있다고 명시하고 있다. 둘째, 1944년 헌법 제79조는 헌법 개정을 위해서 두 번의 의회 내 표결을 거쳐야 한다고 규정하고 있다. 먼저 의회의 다수가 개정안을 채택하게 되면 그 즉시 의회를 해산하고 총선을 치른다. 총선 이후 새로이 구성된 의회는 다시 한 번 같은 개정안을 통과시켜야 한다. 이렇게 의회 내 두 번의 표결이 이루어지고 나면, 대통령이 확인한 후 법률화하게 된다. 따라서 아이슬란드인들이 국민투표를 통해 개헌안을 승인했음에도 헌법이 규정하는 바에 따라 최종적인 운명은 의회가 쥐게 되는 것이다.

의회는 대중적 지지에도 불구하고 헌법 초안의 유효성 표명을 보류한다. 보수 야당인 독립당이 필리버스터를 통해 의회 표결을 무산시키는 등 전면적인 방해 공작을 펼쳤기 때문이다. 더욱이 정부나 좌파녹색운동 등이 과정을 지지해온 세력까지 필리버스터 무산을 위한 법률적 수단을 동원하지 않아 의회 내 전반적인 지지기반이 미약했다는 지적이 제기되기도 한다. 더욱이 2013년 4월 총선으로 보수파 연립정부가 들어섬에 따라 개헌안은 추진 동력을 완전히 잃게 되었다. 2016년 10월 총선에서 아일슬란드 해적당 등이 개헌안을 살리겠다고 약속한 세력의 약진이 예상에 미달됨에 따라 시민참여 크라우드소싱을 통해 탄생한 개헌안의 표류는 한동안 지속될 것으로 보인다.

3) 한계 및 의의

아이슬란드의 사례에서 가장 놀라운 점은 전통적으로 비밀스럽고 폐쇄적으로 이루어진 입헌 과정 자체를 개방하고 시민들의 집단지성을 구하였다는 것이다. 이 프로젝트는 25명으로 이루어진 헌법심의회라는 소집단 활동에 정당성을 부여하기 위해 1,000여 명의 시민들을 모아 사전에 새로운 헌법이 추구하는 원칙과 가치에 대해 토론을 벌였으며, 전문가 집단인 제헌위원회가 700페이지에 달하는 문서를 통해 사전 권유 사항을 제안하도록 하는 등의 노력을 하였다. 집단지성의 발현은 완전히 새로운 관점의 중요성을 환기하기도 하였다. 예를 들어 제14조, 의견을 갖고 표현

할 권리(Right to having and expressing opinions)는 특수한 상황을 제외하고는 인터넷과 정보기술에 대한 접근이 제한받아서 안 된다는 내용을 담고 있다. 이는 시민들의 코멘트가 개헌안의 내용을 직접적으로 빚어낸 예시로서 입안 과정의 개방성이 정당성을 보장하는 수준에 그치지 않았음을 시사한다. 이와 같이 개방적인 절차는 정보의 영역을 ‘균중’으로까지 확장시켰을 뿐 아니라 헌법의 의미에 대한 전국민적인 논의를 가능케 하는 계기가 되었다. 의심의 여지없이 이 경험은 민주적 절차나 정책 입안에 대한 아이슬란드인들의 의식을 증진시키는 발판이 되었다. 궁극적으로 이러한 시민들의 권한 증진은 정치적 정당성을 강화하는 데 기여한다. 다시 말해 시민들은 자신들이 정책 과정의 한가운데 있다고 느낌에 따라 개개인의 삶을 형성하는 정치적 절차에 대한 주인 의식을 가지게 된다는 것이다.

물론 아이슬란드의 개헌 과정 곳곳에는 아쉬운 대목이 존재한다. 일례로 새로운 헌법 구상에 주어진 시간은 오직 서너 달에 불과하였다. 이는 분명 한 나라의 헌법을 구상하기에는 턱없이 부족한 시간이다. 더욱이 촉박한 스케줄은 입안 과정의 방법론적 참신함과 더해져 이 절차에 대한 대중적 홍보를 진행하는 데 어려움으로 작용하였다. 사실 최초에는 헌법회의의 활동을 두 번으로 나누어 작업을 다시금 되돌아볼 시간을 가질 수 있게끔 하자는 안이 제안되었으나 비용상의 문제로 무산되었다. 이러한 초안이 수용되었다면 절차의 개방성을 보다 보장할 수 있었을 것이다. 한편 인터넷 접근이 제한된 이들의 참여를 어떻게 촉진할 것인지, 시민의 피드백이 무시될 때 정치인들에게 어떤 책임을 물을 수 있을지 등도 고려되어야 할 측면이다. 실제로 아이슬란드인들의 목소리는 보수정당의 강력한 견제로 인해 기약 없이 표류하고 있는 상황이다.

최악의 가정을 상정하여 의회에 의해 개헌안이 영영 빛을 보지 못한다고 하더라도, 세계 최초의 시민참여형 헌법 개정 과정은 그 자체로 혁신적이며, 야심찬 발상으로써 아이슬란드 민주주의의 전환점으로 기억될 것이다.

4. 남아프리카공화국 헌법의회(Constitutional Assembly)

1) 협상 과정

1990년, 당시 남아프리카공화국의 국민당(National Party) 정부는 넬슨 만델라(Nelson Mandela)를 포함한 정치범을 석방하고, 아프리카민족회의(African National Congress), 범-아프리카주의자 의회(Pan-Africanist Congress)와 같은 야당을 합법화함으로써 이들과 민주적인 남아프리카공화국을 위한 구상을 협상하기

시작한다. 이러한 협상의 필수요소 중 하나는 바로 비-차별적인 새로운 헌법을 도입하는 것이었다. 이와 관련한 중요한 논쟁 중 하나는 이러한 신헌법의 도입 절차에 관련한 것이었는데, 아프리카민족회의는 민주적으로 선출된 의회를 거쳐야 한다고 주장한 반면 집권당이었던 국민당은 정당 간 동의를 통해 헌법을 협상한 후 국민투표를 실시해야 한다고 맞섰다. 주요 정당들은 1990년부터 1994년까지 오랜 노력 끝에 협상을 벌였고, 1993년에는 임시 헌법, 1996년에는 신헌법을 도입하기에 이른다.

2) 헌법의회 (Constitutional Assembly)

1994년 남아프리카공화국 역사상 최초의 민주적 선거로 선출된 490명으로 구성된 헌법의회는 본격적으로 신헌법 작성에 돌입한다. 헌법의회의 활동은 포괄성(inclusivity), 접근성(accessibility) 그리고 투명성(transparency)이라는 3가지 기본적인 원칙을 만족시키게끔 조직되었다. 첫째, 포괄성을 위해 새로운 헌법은 헌법의회에 속하지 않은 정당 및 시민사회 그리고 개별 시민들까지 사회 각계각층의 아이디어를 담아야 한다는 데 합의하였다. 둘째, 정당들은 접근성을 향상시키기 위해서 단순히 대중들에게 제안서를 요청하는 수준을 넘어 텔레비전, 라디오, 인터넷 등을 통해 정교한 미디어 캠페인을 펼쳐 다양한 견해를 구해야 한다는 데 합의하였다. 마지막으로 투명성의 확보를 위해 헌법의회에서 개최되는 모든 회의 및 구조를 대중에게 완전히 개방하고, 의사록, 보고서, 제안서를 포함하는 자료들을 인터넷에 공개하기로 결정했다. 뿐만 아니라 새로운 헌법은 일반 대중들의 이해를 돕기 위해 평이한 언어로 작성되어 11개의 주요 언어로 번역되어 대규모의 대중 교육 프로그램을 통해 유포될 예정이었다.

헌법의회는 대중들의 시각과 제안을 구하기 위해 상당한 노력을 기울였다. 세 단계의 작업 프로그램은 헌법에 어떤 내용이 담겨야 하는가에 대한 대중들의 의견, 초안에 대한 대중들의 코멘트를 구하는 작업 그리고 이러한 활동을 바탕으로 제헌의회가 새로운 헌법을 채택하는 마무리 단계로 구성되었다.

1994년 12월, 헌법의회는 첫 단계에 착수한다. 미디어 팀은 헌법의회의 활동을 홍보하기 위해 즉각적이고 전면적인 작업을 펼쳤다. 언론, 라디오, 텔레비전, 인터넷 그리고 홍보 캠페인을 활용하였는데 그 중에서도 18세 이상 남아프리카공화국 인구의 82%가 애용하는 라디오의 효과는 엄청났다. 라디오를 통해 울려 퍼진 ‘헌법에 관한 의견을 밝혀 달라’는 요청은 매주 무려 10만 명에게 전달되었다. 헌법의회는 2주마다 뉴스레터를 발행하였는데, 이 8페이지짜리 뉴스레터는 발행 시마다

160,000명에게 전달되었다. 1996년 1월부터 4월까지 하루 평균 107명의 시민들이 홈페이지를 찾아왔다.

과건 활동(outreach program)은 지역시민사회의 도움을 받아 이루어졌는데, 주로 지면이나 미디어에의 접근이 어려운 지리적으로 동 떨어진 지역이나 문맹률이 높은 지역을 대상으로 하였다. 홍보 캠페인에의 접근성이 떨어지는 지역의 경우 대면 회의를 개최함으로써 보완하려는 노력도 이루어졌다. 이러한 활동 결과 제출된 제안서의 수는 거의 1만4천 개에 달하였으며, 95,000여명의 시민들이 천 회 이상의 워크숍과 설명회, 회의 등을 통해 참석하였다. 활발한 캠페인을 벌인 결과, 대다수의 남아프리카공화국 시민들은 서면 제안서를 보내 달라, 공청회에서 구두 발언을 해 달라, 전화나 인터넷을 통해 의견을 밝혀 달라는 등의 요청을 받았다. 1996년 4월의 전국적인 서베이 결과에 따르면 73%의 남아프리카공화국 시민들이 헌법회의의 이러한 캠페인을 접하였다. 더 중요한 것은 시민들이 단순히 헌법회의에 대해 접하는데 그치지 않고 입헌 과정 자체에 흥미를 가지게 되었다는 것인데, 한 연구에 따르면 83%의 응답자가 완성된 헌법을 읽을 의향이 있다고 답하였다.

제안서들은 자필 편지부터 100장을 초과하는 보고서까지 다양한 형식이었으며, 단체에서 10%, 정당에서 0.6%를 보냈고, 나머지 대다수는 개인들로부터 제출되었다. 그러나 보통 교육 수준이 높은 전문직 중상층, 학자 혹은 정치 활동가로 불균형하게 집중되었다는 특징을 보인다. 수집된 제안서들은 그 양이 방대했기 때문에 정보 관리의 어려움을 야기하였다. 보통 정당이나 특정 이슈에 대한 전문 지식을 갖춘 조직으로부터 온 제안서들은 대체로 신중한 고려 대상이 되었던 반면, 시민들이 보내온 제안서는 그렇지 못하였다. 시민들의 제안서는 부분적으로는 방대한 양의 문제로 그리고 부분적으로는 협상 대상인 안건과의 관련성이 떨어졌기 때문에 체계적으로 활용되지 못하였다.

1995년 12월과 1996년 1월 동안 진행된 두 번째 협의 단계에서는 작업 중인 헌법 초안과 그에 대한 설명 및 그래픽이 배포되었다. 이 활동 결과 잘 정리된 제안서 무려 250,000개가 제출되었다. 첫 단계에서와 달리 시민들의 제안서는 구체적인 조항과의 관련성을 지닌 내용을 보다 잘 요약하여 담고 있어 초안 개정 협상에 더욱 유용하게 쓰일 수 있었다. 헌법회의의 숙고 과정은 모든 대중들에게 개방되어 있을 뿐만 아니라 언론에서 자주 다루어졌다.

여론조사에 따르면 남아프리카공화국 시민의 4분의 1이 헌법회의나 그와 연관된 이슈에 대해 친구 혹은 가족과 논의한 경험이 있다고 답하였다. 또 다른 사례 조사는 입헌 과정에서의 대중 참여 기제가 시민들로 하여금 헌법에 대한 강한 주인의식을 갖게 하는 장치로 작용하였음을 보여주었다. 물론 대중들이 모든 단계에서 동등

한 대우를 받으며 참여할 수 있었던 것은 아니다. 매우 중요한 문제에 있어서의 교착 상태는 종종 비밀회의를 통해 해소되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 헌법적 논의나 협상의 과정은 정치적 갈등을 해결하는 데 있어 민주적 절차의 중요성을 일깨우는 계기가 되었다.

1996년 5월 8일, 새로운 헌법이 헌법의회에서 86%의 지지를 받아 통과되었으나 헌법재판소는 몇 가지 조항이 임시헌법에 명시된 헌법적 원칙에 어긋난다고 보았다. 같은 해 10월 11일, 재소집된 헌법의회는 헌법재판소가 지적한 부분을 수정하고 내용을 가다듬는 등의 노력을 더하였다. 마침내 헌법재판소를 통과한 새로운 헌법은 12월 10일 넬슨 만델라 대통령의 서명을 받았으며 새로운 헌법은 1997년 2월 4일, 대통령 선포와 함께 시행되었다.

3) 민주적 헌법 제정의 의의

인종 구분에 기반한 차별적 정책을 펼쳐오던 남아프리카공화국이 새로운 헌법 구상을 위해 여러 정당이 한 데 모은 협상의 테이블을 꾸린 것은 ‘민주주의로의 민주적 이행’을 상징적으로 보여주는 것이었다. 참여적이고 민주적인 헌법 제정 방식은 정치적 갈등의 평화적 공존을 가능케 하였으며 더욱 중요하게도 많은 남아프리카공화국 시민들이 완성된 헌법에 일종의 소속감과 주인의식을 가지는 데 기여했다. 율리우스(Julius Ivonhber)의 입을 빌리자면 전통적으로 비밀리에 이루어진 헌법 입안에 대중적 참여 기제를 마련한 것은 “최종적으로 만들어진 헌법의 견고성, 수용성 그리고 정당성에 매우 중요한 역할”을 하였다.

물론 진정한 대중적 참여를 가능케 하기 위해서는 상당한 정도의 시간과 자원의 헌신이 요구된다. 매우 성공적이라 평가 받는 남아프리카공화국의 헌법 제정 과정에도 최소 5년 이상이 소요되었다. 지난한 정당 간 타협과 협상의 기간을 포함하여 기간 동안 협상 결렬과 같은 어려움이나 촉박한 시간상의 문제로 인한 밀실 협상 등의 문제점이 야기되기도 하였다. 그러나 한 국가의 상징이자 실체라 할 수 있는 헌법에 시민들의 국가적 열망을 담고자 하는 노력은 민주국가로서의 정당성에 직접적으로 기여한다. 남아프리카공화국의 시민참여형 헌법은 인간적인 존엄과 평등을 앞세움으로써 차별과 갈등으로 얼룩진 역사를 뒤로 하고 미래로 한걸음 더 나아가는 발판이 되었다.

Ⅲ. 시민주도형 개헌 어떻게 할 것인가?

개헌 내용을 떠나 시기와 관련 정치권은 국회 헌법개정특위는 연말까지 개헌안을, 그리고 문재인 대통령은 내년 6.13 지방선거 때 국민투표 회부 약속이 매몰된 것이 아닌가 하는 판단이다. 대통령이 후보 시절 공약했던 것은 시기뿐만 아니라 ‘국민참여를 통한 개헌’이라는 것 역시 지켜야 할 것이다.

국회 개헌특위는 올해 8~9월 지방 주요 도시에서 국민대토론회를 개최하는 한편 9월부터 국민개헌 자유발언대 설치해 운영하고, 10월께 개헌국민대표 5천명을 선발해 4차례에 걸쳐 원탁 토론회를 실시하겠다고 최근 밝혔다고 하는데 과연 이런 방식이 진정한 국민참여라고 할 수 있을지 의문스럽다.

30년만에 개정을 추진하는 새헌법을 불과 몇 달 사이에 안을 마련해 이것을 요식적인 국민수렴 절차를 밟아 내년 지방선거 때 국민투표에 회부했을 때 통과 여부 역시 장담할 수 없을 뿐 아니라 설령 가결된다고 하더라도 국민과 유리된 박제된 헌법이 될 수밖에 없을 것이다. 남아프리카공화국 경우 헌법회의를 만드는 데만 정치권의 협상이 몇 년간 있었고 헌법회의는 1년 넘는 활동 끝에 개헌안을 마련할 수 있었다. 아이슬란드 경우 비록 개헌에까지 이르지 못했지만 그 과정이 2년 넘게 걸렸다. 아일랜드 경우 몇몇 헌법조항을 바꾸는 데만 1년 가까운 시간을 투여하였다.

위에서 상세히 소개한 아일랜드, 아이슬란드, 그리고 남아프리카공화국 사례는 그 절차나 방식 등에서 상이하지만 공통된 것은 그 역할의 차이는 있었지만 바로 시민이 주체가 되었다는 점이다.

발표자가 참여하는 추첨민회네트워크에서는 지난 2월 정의당 윤소하 의원을 통해 다음 법안을 입법청원한 바 있다.

헌법개정안 마련을 위한 시민의회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)

제1조 (목적) 이 법은 국민의 자유롭고 평등한 참여와 숙의민주주의를 보장하는 시민의회를 설치하여 각계각층의 의견 수렴과 토론 과정을 거쳐 마련된 헌법개정안을 국회에 제안함으로써 헌법 제1조의 국민주권을 실질적으로 구현함을 그 목적으로 한다.

제2조 (시민의회의 설치) 헌법개정안 마련 등 업무를 독립적이고 자율적이며 공정하게 수행하기 위해 국회 소속으로 시민의회를 둔다.

제3조 (시민의회의 기능)

시민의회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 헌법개정안에 대한 의견 수렴
2. 헌법개정안에 대한 토론
3. 헌법개정안의 마련 및 국회 제안
4. 그 밖의 헌법개정안 마련에 관하여 필요한 사항

제4조 (시민의회의 구성)

- ① 시민의회는 300명의 위원으로 구성한다.
- ② 국회의장은 위원후보예정자 명부를 작성하기 위하여 행정자치부 장관에게 대한민국에 거주하는 만 19세 이상 국민의 주민등록 정보에서 일정한 수의 위원후보예정자의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록 정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청한다.
- ③ 제2항의 요청을 받은 행정자치부 장관은 30일 이내에 주민등록 자료를 국회의장에게 송부하여야 한다.
- ④ 국회의장은 주민등록 자료를 활용하여 위원후보예정자명부를 작성한다.
- ⑤ 국회의장은 위원후보예정자 명부 중에서 필요한 수의 위원후보자를 무작위 추첨 방식으로 정하되 성, 연령, 지역이 균등하게 배분될 수 있도록 하여 위원을 선정한다. 이 경우 정수의 10배수까지 추첨으로 예비위원후보를 선정한다. 국회의장은 위원후보자의 위원직 수락 의사를 확인 후 위원으로 결정한다. 거부 의사를 밝힌 경우 차순위 예비위원후보부터 순차적으로 위원직 수락 의사 여부를 확인하여 위원을 결정한다.
- ⑥ 위원의 임기는 시민의회의 존속기간으로 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 시민의회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조 (시민의회 위원의 결격사유) 다음 각 호에 어느 하나에 해당하는 사람은 시민의회 위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 중 5급 이상의 공무원. 다만 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다.
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 임원
3. 제4조 제5항에 따른 최초의 선정일을 기준으로 최근 5년 동안 대통령, 국회의원 선거 및 지방선거의 후보자 및 예비후보자
4. 제4조 제5항에 따른 최초의 선정일 당시 정당의 당직자

제6조 (시민의회 의장과 부의장)

- ① 시민의회 의장 1명과 부의장 2명(1명은 여성)은 위원 중에서 추첨으로 선정한다.
- ② 시민의회 의장과 부의장의 임기는 한 달로 한다. 시민의회 의장과 부의장의 임기는 매월 1일 0시에 개시되어 그 달의 마지막 날 24시에 종료한다. 다만 초대 의장과 부의장의 임기는 선정된 직후부터 개시되어 그 달의 마지막 날 24시에 종료된다.
- ③ 시민의회 의장은 시민의회를 대표하고 시민의회의 직무를 통할한다.
- ③ 시민의회 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 시민의회 의장이

지명한 시민의회 부의장이 그 직무를 대행한다.

제7조 (회의)

- ① 시민의회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 시민의회 의장이 필요하다고 인정하는 때와 위원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다.
- ② 시민의회의 회의는 이 법에 특별한 규정이 없는 한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.
- ③ 시민의회의 회의는 공개한다.
- ④ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 시민의회의 회의에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제8조 (회의록 작성 및 공개)

- ① 시민의회 의장은 시민의회 회의에 관하여 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.
 1. 회의 일시 및 장소
 2. 출석 위원 명단
 3. 부의 안건
 4. 발언 요지
 5. 의결 내용
 6. 그 밖의 주요 논의 사항
- ② 제1항에 따라 회의록 작성이 완료된 경우에는 지체없이 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제9조 (분과위원회)

- ① 시민의회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 기획조정위원회, 의견수렴위원회, 전문·총강위원회, 기본권위원회, 정부형태위원회, 지방자치위원회, 경제위원회, 법제위원회 등의 분과위원회를 둘 수 있다.
- ② 분과위원회는 위원장과 위원으로 구성하고, 성·연령·지역 등이 골고루 반영되도록 한다.
- ③ 분과위원회는 위원 상호 간에 의견이 있는 사항에 대하여는 쟁점별 토론을 진행하며 이 토론은 공개되어야 한다.
- ④ 위원은 2개 이상의 분과위원회의 위원이 될 수 있다.
- ⑤ 시민의회 의장은 분과위원회의 위원이 될 수 없다.
- ⑥ 이 법에 규정된 사항 외에 분과위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제10조 (사무국)

- ① 시민의회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다.
- ② 사무국에 사무국장 1명을 두되, 사무국장은 시민의회 의장이 지명한 시민의회 부의장

이 겸직하고, 시민의회 의장의 지휘를 받아 시민의회의 소관 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독한다.

③ 사무국의 정원은 시민의회의 사무를 처리하는 데 충분한 인원이어야 한다.

④ 이 법에 규정된 사항 외에 사무국의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제11조 (전문위원)

① 시민의회 의장은 시민의회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사 및 연구 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 시민의회에 학계, 사회단체 그 밖에 관련 분야의 전문가를 전문위원으로 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 전문위원은 시민의회 의장이 위촉한다.

③ 이 법에 규정된 사항 외에 전문위원에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제12조 (자문기구)

① 시민의회는 그 업무 수행에 필요한 사항의 자문을 위하여 사회단체가 추천한 자 중에서 시민의회 결의에 따라 자문위원을 위촉할 수 있다.

② 제1항에 따른 자문위원의 위촉 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제13조 (공무원 등의 출석) 시민의회는 그 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 전문가나 공무원에 대하여 출석을 요청하여 의견을 들을 수 있다.

제14조 (공청회 등)

① 시민의회는 공청회, 설명회, 온라인 의견 수렴 등을 통해 헌법개정에 관한 국민 의견을 적극적으로 반영하여야 한다.

② 공청회를 개최하거나 온라인 의견 수렴을 하는 경우에는 지역별, 성별, 연령별, 직업별 의견을 골고루 수렴하고 소통하도록 하여야 한다.

③ 이 법에 규정된 사항 외에 공청회, 온라인 의견 수렴 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제15조 (헌법개정안의 확정 및 제안)

① 헌법개정안은 재적 시민의회위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 확정한다.

② 시민의회 의장은 확정된 헌법개정안을 5일 이내에 국회에 제출하여야 한다.

③ 국회는 제2항에 따라 제출된 헌법개정안을 성실하고 공정하게 심의하여 헌법개정의 발의 여부를 결정한다.

④ 국회는 제2항에 따른 헌법개정안이 접수된 날로부터 60일 이내에 그 처리 결과를 이 유 첨부와 함께 시민의회에 통지하여야 한다.

제16조(존속기간)

- ① 시민의회의 존속기간은 1년으로 한다.
- ② 시민의회는 제1항의 기간만료 여부에 관계없이 헌법개정안의 처리 결과를 국회로부터 통보받은 날을 기준으로 15일 이내 해산한다.
- ③ 시민의회가 제1항의 기간 내에 헌법개정안을 확정하지 못하는 경우에는 국회의장은 1회에 한하여 6개월 범위 내에서 존속기간을 연장할 수 있다.

제17조 (시민의회 위원의 직무 보장)

- ① 고등학교 이상의 학교의 장은 시민의회 위원으로 직무를 수행하는 학생에 대해서는 그 직무수행 기간을 결석으로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다.
- ② 국가기관·지방자치단체의 장 또는 고용주는 소속 공무원 또는 소속 임직원이 시민의회 위원으로 직무를 수행하는 때에는 그 직무수행 기간을 휴무로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다.

제18조 (실비지급) 시민의회 위원, 전문위원, 회의에 출석한 전문가 등에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

부칙

제1조 (시행) 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

의석수에 따른 헌법개정특위가 아니라 국회 차원에서 추첨을 통한 시민의회를 구성해 헌법개정의 주체가 될 수 있도록 하자는 것이다. 성, 연령, 지역을 고려한 추첨 방식으로 진행하며 추첨을 통해 선발된 이들에게 참여 여부를 확인 후 거부할 경우 같은 사회경제적 배경을 가진 예비후보자 중에서 충원해나가는 방식을 취하면 될 것이다. 규모는 통계적 대표성 및 예산 등을 고려해 최대 500명을 넘지 않되 최소 300명은 되어야 할 것이다.

추첨시민의회에서 개정안 하나하나를 만들어가는 과정을 요구하기에는 현실적으로 무리가 있을 것이다. 아일랜드의 경우도 정해진 의제에 한두 가지 추가 의제를 자체적으로 선정해 심의한 것에서도 볼 수 있듯이 추첨시민의회가 완전히 새로운 개정안을 마련하기는 기대할 수 없다. 대안으로 국회 의석을 갖고 있는 정당들은 먼저 정당 차원에서 헌법개정안을 마련하여 시민의회에 제출하게 하고 일정 수 이상의 서명을 받아 시민단체가 헌법개정안을 제출할 수 있도록 하는 방법이다. 이들을 갖고 분과별 위원회를 구성해 온라인에서 논의하고 한 달에 한두 번 오프라인에서 전체 회의를 개최하는 방식으로 진행하는 것이 효율적일 것이다. 개정안을 제출한 정당 및 시민단체는 시민의회에 출석해 의견을 개진할 수 있다. 전체 회의는 한 달에 한두 번 주말을 이용해 1박 2일 과정으로 운용하고 TV나 인터넷으로 생

중계한다. 분과별 온라인 논의는 인터넷 전자공간을 통해서 이루어진다. 일반 시민과 연계 역시 상시 유지된다. 시민의회 홈페이지에 게시판을 마련함으로써 의견 제시가 가능하도록 한다. 이와 함께 공청회를 개최함으로써 일반 시민들의 의견을 취합할 수 있다. 남아프리카공화국 사례 등에서 볼 수 있듯이 광범위한 의견 수렴을 위한 다양한 홍보와 지역적 접근 등이 요청되며, 아이슬란드의 시민단체가 중심이 된 국민의회에서처럼 다양한 시민단체들은 헌법의 정신, 전문 등에 답을 추상적이면서 선언적인 내용에 대한 의견수렴 역시 시민사회 차원에서 활성화되어야 할 것이다. 시민의회에서 최종적으로 결정한 개정안을 국회에 보내면 현행 헌법에 따라 국회에서 3분의 2 이상 동의를 얻어 국민투표에 회부하면 될 것이다.

아일랜드 시민의회처럼 전면 추천으로 구성하는 것에 대해 정치권의 반발을 고려한다면 아일랜드 헌법회의처럼 정치인과 시민이 함께 하는 시민의회 방식을 하되 정치인이 주가 되면서 시민을 자문기구처럼 참여시키는 것이 아니라 동등한 관계에서 참여가 되어야 할 것이다.

캐나다 두 개주 차원에서 선거제도 개혁을 위해 1년 가까이 운용했던 선거제도개혁시민총회 사례를 벤치마킹한다면 2개월은 학습 기간, 3개월은 공청회 등을 통한 의견 수렴 기간, 다시 3개월은 심의 및 결정 기간으로 기획하면 전체 운용 기간은 8개월이 된다. 2018년 6월 지방선거 때 국민투표에 회부하기 위해서는 늦어도 금년 9월에 구성해 진행해야 할 것이다. 그러나 현실적으로 올 연말까지 개헌안을 마련하겠다고 하는 정치권이 시민참여 개헌 방식을 받아들일 것이라 기대하기 어려울 것이다. 따라서 지금은 시민사회가 헌법개정 내용에 이것을 담아야 한다고 정치권을 상대로 운동을 하기 앞서 시민참여 개헌 방식에 초점을 맞춰야 할 것이다. 올 연말까지는 시민참여 개헌 방식을 정치권이 수용할 수 있도록 운동을 지속하면서 어떠한 방식의 시민참여기구를 만들지에 대한 논의 역시 전개함으로써 내년초 시민참여 개헌기구를 국회 차원에서 출범시킬 수 있도록 목표를 맞추어야 할 것이다. 이렇게 되면 사실상 내년 6.13 지방선거 때 국민투표 회부는 물 건너가게 된다. 예산과 투표율의 문제가 있겠지만 지방선거와 동시에 꼭 국민투표를 할 필요가 없다고 본다. 아니면 대통령이 명확한 약속을 표명한다면 2020년 국회의원선거 때 국민투표에 회부해도 될 것이다.

시민사회는 이와 함께 국회의원 선거제도 개혁을 위한 시민의회 방식을 관철시키는 운동을 병행함으로써 2020년 총선 때는 현행 소선거구제가 아닌 국민의 의사를 제대로 반영할 수 있는 선거제도 개혁을 가져올 수 있도록 하는 것이 선행되어야 할 것이다. 캐나다 두 개주 사례에서처럼 추천을 통한 시민의회 방식이 또한 그 답이 될 수 있을 것이다.⁵⁾

5) 캐나다 두 개 주 사례는 이지문·박현지(2017, 43~65)를 참고하라.