

2017년 헌법개정과정에서의 시민참여와 헌법교육의 모색* **

- 1987년 헌법개정과정의 경험을 바탕으로 -

윤성현(한양대학교)

목 차

- I. 프롤로그: 대한민국 헌법과 주권자는 어디로 갈 것인가?
- II. 1987년 6월의 시민항쟁과 1987년 헌법의 의의와 한계
 1. 6월 항쟁과 그 성과로서의 1987년 헌법의 탄생
 2. 1987년 헌법개정의 한계로서의 과두협약과 시민참여의 결핍
- III. 2017년 개헌절차와 운영에서 시민참여의 결핍
 1. 현행 헌법상 개헌절차와 시민참여의 결핍
 2. 국회 헌법개정특별위원회의 활동과 한계
- IV. 2017년 개헌과정에서의 시민참여 확대방안의 모색과 시민에 대한 헌법교육의 연계
 1. 2017년 헌법개정과정에 시민참여를 위한 방안
 2. 국회 헌법개정특별위원회의 활동과 한계
- V. 에필로그: 헌법이 시민의 법이기 위해서는 시민들이 깨어있어야 한다.

2016년 11월 시민들의 항쟁과 대통령에 대한 탄핵 선고 이후로 국가개혁의 일환으로 1987년 헌법에 대한 개헌론이 활발하게 논의되고 있다. 그동안 우리 정치의 실패와 대통령들의 실패가 1987년 헌법이 가진 한계에 기인하는 것이라는 분석이 많았고, 이러한 틀을 바꿔야 개혁이 완성된다는 것이다. 물론 단순히 헌법만의 문제로 원인을 단순화시킬 수만은 없지만, 1987년 헌법

* 본 논문은 2017년 한국법교육학회 정기학술대회(서울대 교육정보관, 11.25.토) 발표문을 수정·보완한 것입니다.

** 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2017년도)

이 그 장점에도 불구하고 문제가 없지 않았던 것도 사실이다.

따라서 본 논문에서는 1987년 헌법이 시민항쟁을 통해 성취된 헌법이고, 따라서 대통령 직선제와 단임제라는 중요한 성취를 이루어냈음에도 불구하고, 시민들의 참여가 극도로 제한되고 정치엘리트 간의 협약으로 이루어진 헌법이라는 한계가 있었다는 점에 주목하였다. 2017년 현재 헌법개정과정에서는 이러한 한계를 극복하고 시민참여의 방안을 모색함으로써 더 나은 헌법 개정을 이뤄냄과 동시에 시민들이 헌법개정에 참여함으로써 헌법교육의 효과를 누릴 수 있어야 한다는 점을 강조하였다.

주요어 : 헌법개정, 1987년 헌법, 시민참여, 헌법교육, 시민의회, 공론조사

I. 프롤로그: 대한민국 헌법과 주권자는 어디로 갈 것인가?

한국의 민주주의는 발전하고 있는가? 자유민주주의는 결국 승리하는가? 지금 시점에서 우리는 이 질문에 긍정적으로 답하기가 쉽지 않다. 우리는 1987년 헌법 이후로 기존의 군사독재의 권위주의 체제에서 벗어나 민주주의를 발전시키고 선거를 통한 평화로운 수평적 정권교체를 2번이나 이뤄내면서 민주주의를 공고화시켜가는 듯 했다. 그러나 2016년 JTBC와 TV조선 등의 보도로 촉발된 소위 최순실 및 박근혜 대통령 등의 국정농단 사태에 대한 강한 의혹은 11월부터 전개된 촛불항쟁 혹은 촛불혁명의 도화선이 되었고, 12월 3일 국회의 탄핵소추발의를 거쳐 2017년 3월 10일, 대한민국 헌정 사상 초유의 현직 대통령에 대한 파면 결정이 나오면서, 1987년 헌법 이후의 우리 민주주의도 그리 단단한 것만은 아니었고, 경우에 따라서는 퇴행할 수도 있는 것이라는 것을 깨닫는 계기가 되었다.

다만 이러한 국회의 탄핵소추발의와 현재의 탄핵결정을 이끌어낸 것은 전국 각지의 광장에 모인 1700만 촛불시민들에 의한 것이었고, 2017년 5월 9일 조기대선을 통해 평화로운 정권교체를 이루고 새로운 정부를 탄생시켰다는 점에서 일단 가장 근본적인 희망의 불씨는 꺼지지 않았다는 점은 다행스런 일이다.¹⁾

1) 2016-2017 촛불혁명을 통해 광화문과 전국 각지의 촛불시위에 함께 나섰던, 필자를

민주주의의 불안정성은 세계적으로 볼 때 우리만의 경험은 아니다. 구소련의 붕괴이후 자유민주주의로 체제전환을 했던 여러 동구권 국가들이 다시 권위주의 체제로 돌아가는 사례들이 심심찮게 눈에 띈다(김선택, 2014, pp.10-14). 심지어 최근 영국 이코노미스트지의 평가에 따르면, 세계에서 가장 먼저 민주공화국을 창안한 미국의 경우에도 트럼프 행정부가 들어선 이후 ‘완전한 민주주의’ (Full democracies)에서 ‘결함있는 민주주의’ (Flawed democracies)로 내려앉았다는 보고결과도 나오고 있다.²⁾

우리가 일본의 식민지배와 6.25라는 역사의 거대한 소용돌이를 겪고도 전후 아시아에서 가장 성공적으로 민주주의와 시장경제를 병행 발전시켜왔다는 것은 한 때 큰 자랑거리였지만, 이를 제대로 유지·발전시켜가지 못하면 여기서 우리는 한 순간에 퇴행과 나락의 길로 빠질 수도 있다. 2017년 지금은 기왕의 한국 헌법과 민주주의의 실패를 극복하고 새로운 헌정체제를 만들어 다시 도약할 것인가 아니면 후퇴할 것인가의 기로에 서있는 엄중한 시국이라고 판단된다. 물론 지금의 상황을 개헌이 아니라 입법 등으로 풀어야 한다는 견해도 타당성이 있는 주장이고 경청할 부분이 많다.³⁾ 그러나 오늘날 개헌론이 정치권과 시민사회에서 활발히 진행되고 있고, 만약 개헌이 된다면 체계적이고 바람직한 개헌이 되어야 하기 때문에, 이러한 개헌이 이루어져야 한다는

포함한 촛불시민 모두는 독일의 에버트 인권상을, 그리고 촛불혁명을 통해 시민의 힘으로 정권교체를 한 문재인 대통령은 미국에서 세계시민상을 수상하는 영예를 누리기도 했다. 그러나 이 수상은 우리 사회의 적극적 발전 혹은 도약의 의미라기 보다는, 최악의 퇴행으로 가기 전의 최후의 방어선에서 겨우 막아낸 소극적 의미로 보이기에 이를 현 시점에서 지나치게 과대평가하는 것은 경계할 일이다. 한국의 민주주의는 나쁜 대통령을 유권자의 투표로 심판하기 위해서 촛불을 드는 ‘방어적 성격의 민주주의’로서, 마지노선 민주주의라고 명명할 수 있다는 생각으로, 김윤철, “‘마지노선 민주주의’ 넘어서기”, 경향신문 2017.8.29., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708292108005&code=990303#csidx653ef06d7ec64c7bed463524c0ed97d 참조. 김상준 교수는 이를 ‘막판 뒤집기’라고 표현한다(김상준, “‘시민정치 헌법화’의 경로와 방법: ‘시민의회’를 중심으로”, 법과사회 제54호, 2017.4, 3-5면 참조).

- 2) 이코노미스트지의 보고서에 따르면, 완전한 민주주의 국가로 분류된 국가는 19개국인데, 미국은 이에 미치지 못하여 공동 21위, 한국은 24위로 결함있는 민주주의 국가의 상위 순번에 위치한다. The Economist, Democracy Index 2016, 7면.
- 3) 대표적으로 김중철, “헌법개정의 정치학: 87년 체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향”, 법과사회 제55호, 2017.8, 참조. 학술대회에서 토론을 맡았던 대구대 김수용 교수도 현행의 1987년 헌법에는 문제가 크지 않음을 지적하였다.

전제에서 시민참여와 이를 통한 헌법교육의 문제를 지난 1987년 개헌의 역사와 오늘날의 현실을 비교함으로써 논의해보고자 한다.

II. 1987년 6월의 시민항쟁과 1987년 헌법의 의의와 한계

1. 6월 항쟁과 그 성과로서의 1987년 헌법의 탄생

1987년 헌법개정은 1987년 6.10의 시민항쟁을 배경으로 한다. 이는 거슬러 올라가면 1960.4.19., 1980.5.18.의 민주화운동과 시민항쟁의 맥을 잇는 것이고, 오늘날 2016년 11월의 촛불항쟁 혹은 혁명과도 맥이 닿아 있다. 1972년 유신체제가 들어선 이후 군부독재와 장기집권에 신음하고 민주화를 갈망하던 정치권과 시민사회세력은 1980년 서울의 봄이 왔을 때 그 기회를 잡지 못하고 결국 또 다른 신군부정권에게 국가권력을 강압적으로 빼앗기게 되었다. 혼란스런 정국에서 치밀하게 준비하고 계획적으로 일사불란하게 움직인 신군부를 기존의 야당과 시민사회세력이 당해낼 수 없었던 것이다. 신군부의 폭압성은 1980.5.18.을 정점으로 하여 전국을 공포에 떨게 하였고, 민주화의 봄을 맞이하는가 했던 대한민국은 다시 신군부가 체육관 선거를 통해 정통성이 없는 정권을 이어가는 상황을 맞이하게 된다.

박정희가 5·16 군사쿠데타를 일으키고 정권을 장악한 후 개헌을 통해 대통령 직선제를 도입하여 실시했던 소위 제3공화국 헌법, 즉 박정희가 김대중에게 신승을 거둔 1971년의 제7대 대통령선거가 마지막 대통령 직선제 선거였고, 이후 1972년 유신헌법을 선포하면서부터는 소위 체육관선거라 불리는 간접선거가 이루어진다. 1987년 6월 항쟁을 통해 대통령직선제의 개헌이 이루어지고 이 헌법에 따라 1987년 12월 16일 다시 대통령 직선제가 재도입되기까지 약 16년의 오랜 세월이 필요했던 것이다. 이 16년은 유신헌법과 유신헌법체제의 몰락 이후 또 다른 군사쿠데타를 통해 집권한 권위주의 정권의 철권통치 기간이었다.

1987년 헌법은 이러한 권위주의적 군사독재와 장기집권의 틀에서 벗어나 평화롭게 문민정부가 정권을 이어받고 이어서 지배세력이 여야간에 수평적으로 교체할 수 있는 규범적 틀을 제공했다는 점에서 의의를 가진다. 또한

1987년 헌법은 비록 상당한 한계를 가지고 있기는 했지만 대한민국 헌법이 제정된 후 처음으로 여야간의 합의를 통해 이루어진 헌법이라는 점에서도 의의가 있고, 이러한 부분이 우리 헌정사에서 가장 오랫동안, 즉 30년에 이르도록 헌법을 고치지 않고 유지할 수 있게 한 원동력이 되었다는 견해도 있다. 그리고 마지막으로 1987년 헌법은 ‘호헌철폐’, ‘독재 타도’, ‘대통령 직선제 쟁취’ 라는 시민들의 항쟁에서의 가장 큰 요구가 관철되었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 1987년 헌법이 가진 이러한 일정한 성취에도 불구하고, 1987년 헌법개정이 이뤄진 이후로 실제 펼쳐진 헌정현실은 우리가 기대한 것에는 미치지 못하였다. 이는 당시 물리적, 시간적, 상황적 한계 등 여러 요인을 종합적으로 고려해야 할 것이다. 필자가 생각하는 요인을 몇 가지만 간략히 언급하자면, 우선 당시에 엘리트는 물론 시민사회와 노동계층 등 모두가 헌법을 통해 관철해야 할 거시적이고 총체적인 국가디자인을 갖고 있지 않았다는 점을 들 수 있다.⁴⁾ ‘저항’ 과 ‘건설’ 에 필요한 지식·기술은 상호간에 분명 다르다. 저항은 단순하고 일시적일 수 있지만, 건설과 유지는 계속적이어야 하고 복합적이다. 혁명은 새로운 헌법과 체제로 이어지기도 하지만, 반혁명으로 역풍을 맞기도 한다. 당시에 오랜 기간 독재를 겪으면서 저항의 기술은 많이 배웠지만, 이후 새롭게 건설해야 할 국가의 모습은 무엇인가, 그리고 이를 어떻게 규범화해야 하는가에 대해서 체계적이고 정교하게 디자인할 수 있는 학습의 기회와 역량을 배양하는 것이 부족했던 것이 아닌가 생각된다. 기존의 헌법이 독재의 도구이자 통치의 수단으로 전락했다는 점에 대해서는 이해했지만, 그렇다면 헌법을 어떻게 바꾸어야 이를 극복해나갈 수 있을지에 대해서는 총체적인 대응이 부족했다. 그리하여 당시 헌법 개정에 주로 참조했던 레퍼런스가 제3공화국 헌법이었다는 점이 지적되고 있을 정도이다(강원택, 2017; 조지형, 2010).⁵⁾ 3공헌법이 규범 자체로 4공, 5공의 헌법보다는 나은 것이었을 수 있지만, 3공 또한 쿠데타를 통해 집권한 세력이 비상적인 절차를

4) 이상수의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 134, 136면; 한정훈의 진술, “[좌담] 6월 항쟁 30주년, ‘87년 체제’ 를 평가한다”, 역사비평 119호, 2017.5, 81면.

5) 이한동도 중앙일보와의 인터뷰에서 이를 인정했다(중앙일보, [리셋 코리아] “87년 개헌 때 대통령 임기 5년은 잘못했다”, 2017.9.22., <http://news.joins.com/article/21960656>).

통해 만든 헌법이었고 장기집권의 편의를 도모하기 위한 목적을 가졌다고 이해한다면 역시 절차적, 내용적으로 부족한 부분이 많았고, 또한 시기적으로도 이미 20년 이상 지난 헌법이었기에 87년 헌법이 이를 전범으로 삼았다면 문제가 있을 수밖에 없었다.

여기에 개헌시한이 매우 촉박했다는 점도 고려할 수밖에 없다. 당시 개헌은 정상적인 공론과 국회의 논의과정에서 자연스럽게 나온 것이 아니라, 전두환의 4.13 호헌조치와 박종철 및 이한열이 경찰의 고문과 과도한 시위 진압으로 인해 사망한데 대한 국민의 격렬한 저항 과정 속에서 다소 우발적으로 이루어진 성격이 있었고, 여야 모두 대통령 선거를 미룬다든가 하는 것을 염두에 둘 수는 없는 사정이었다. 따라서 이미 벌어진 시민항쟁의 동력을 바탕으로, 1987년 12월 대선을 치르기 전에 직선제 개헌이 이루어지고 이에 따라 이듬 해 직선 대통령이 취임해야 한다는 급박한 데드라인이 집권층과 야당 및 시민사회 모두에게 주어졌던 것이다. 안 그래도 당시 대통령이었던 전두환은 개헌에 부정적이고 자신들의 세력에 의한 정권연장이 이뤄지기를 바랐는데, 개헌 스케줄이 어떤 이유에서든지 어그러지면 개헌은 물론이거니와 정권교체도 장담할 수 없는 형국이었다. 따라서 진지하게 다양한 외국의 입법례나 현실 적용의 문제를 세밀하게 고민해가면서 논의를 진행할 수 있는 상황은 못 되었다고 봐야 할 것이다.⁶⁾

게다가 전두환 정권은 이미 집권 초기 군대를 동원해 광주시민들의 5.18 민주화항쟁을 군사력을 투입하여 폭압적으로 진압한 전력이 있었고, 이 당시에도 정부가 군 동원과 비상계엄을 검토하고 있다는 설이 나돌았던 것을 생각하면,⁷⁾ 당시 정부와 극한적으로 대립하는 것은 야권이나 시민사회세력에게도 상당한 부담이 있었을 것이다.

마지막으로는, 이처럼 시민들의 항쟁이 드셀지라도 이에 쉽사리 굴복하지 않으리라 생각했던 군부세력이 생각보다는 매우 빠르고 쉽게 대통령 직선제

6) 현경대는 이미 많은 보고서들이 나와 있었기에 연구의 문제보다는 가치 선택의 문제였다고 반론한다. 현경대의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 159-160면. 현경대의 발언에도 일리가 없는 것은 아니나, 어느 정도는 당시 기초위원으로서의 자기 정당화의 요소도 있지 않나 생각된다.

7) 이상수의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 143면.

개헌을 차기 대선 후보인 노태우의 6.29 선언의 형식으로 수용해버리니, 허를 찔린 야권과 시민사회는 공동전선이 급격히 허물어져 버리고 다음 스텝의 대응에 있어서 재야와 시민사회가 와해, 분열되어 버리는 현상을 가져왔다. 김영삼과 김대중은 이제 자신들의 시대가 왔고, 누가 됐든 야당이 권력을 잡을 것으로 성급히 결론내렸던 것으로 보인다.⁸⁾

2. 1987년 헌법개정의 한계로서의 과두협약과 시민참여의 결핍

1987년 헌법 개정을 가져온 가장 큰 원천적인 힘은 시민사회의 피나는 항쟁이었지만, 그러나 실제 개헌작업에 있어서는 시민사회는 개헌과 관련하여 참여하거나 의견을 반영할 통로를 갖고 있지 못했으며,⁹⁾ 개헌은 기성 정치권의 과두 엘리트들을 중심으로 진행되었다. 물론 시민사회가 가장 크게 부르짖었던 대통령 직선제가 노태우 후보의 6.29 선언을 통해 관철되었고, 또한 장기집권의 폐해를 염려하여 단임제로 하기로 했기 때문에 시민사회가 요구한 핵심쟁점은 관철되었다고 볼 여지도 있었다.

그러나 악마는 디테일에 있다는 말처럼, 전두환, 노태우 측에서 정황상 어쩔 수 없이 큰 것을 내주었다고 하더라도 자신들의 집권을 연장하고 유리한 장치를 이어가기 위한 헌법적 장치들과 정치적 술책들을 동원하게 된다. 그리고 그 중심에는 소위 ‘8인 정치회담’이 있었다. 당시 민정당에서 권익현·윤길중·최영철·이한동 의원이, 통일민주당에서 김영삼(YS) 전 대통령계인 박용만·김동영 의원과 김대중 전 대통령(DJ)계인 이종재·이용희 의원이 협상 대표로 나서 이들이 실질적으로 여야 대표들의 대리인으로서 개헌 논의를 주도했다. 이들은 비공개 회의를 통해 전두환, 노태우, 그리고 김영삼, 김대중의 의중을 전달하고 이들의 이익을 조정하는 역할을 한다. 다만 여기서

8) 전두환은 “김대중 씨의 사면복권→양 김 씨의 동시 출마→노태우 후보의 당선이라는 진행은 나의 전략적 판단에 따른 선택의 결과가 아니고, 상황의 산물이었고 나는 그러한 상황을 정확히 읽고 있었을 뿐인 것이다. 또한 그러한 상황을 만든 것은 바로 양 김 씨 자신들이지 내가 아닌 것이다.” 라고 한다(전두환 회고록 2권 청와대 시절, 자작나무숲, 2017, 653면). 김종필은 당시 대선국면에서 양김씨는 본성상 후보 단일화가 처음부터 어려웠다고, 두 사람 다 상대방이 양보하는 것 외엔 다른 생각이 없었을 것이라고 비판하고 있다(김종필 증언록2, 와이즈베리, 2016, 138-139면).

9) 시민항쟁을 주도했던 국본도 실제 개헌에는 전혀 참여하지 못했고, 양 김씨에게도 특별한 영향력을 행사하지 못했다.

전두환, 노태우는 전체적으로는 같은 이익을 공유하고 있었지만, 김영삼과 김대중은 서로 자기가 다음 대통령이 되겠다는 마음이 강했기 때문에 분열의 소지가 있었다. 이런 점에서는 비록 숫자상 4대 4의 동수이더라도 정부, 여당 쪽에 유리한 환경이었다고 할 수 있었다.¹⁰⁾ 비공개 회의로 진행되었기에 외부에 공개되었으면 결렬되었을 법한 일도 타협과 조정을 해가면서 비교적 빠른 시간 내에 진행될 수 있었다. 그러나 한 나라의 헌법을 바꾸는데 있어서 그 논의가 공개되지 않고 누군가가 책임성도 갖지 못한 가운데 협상으로 신속하게 진행되었다는 것은, 밀실 과두협약을 통해 진정한 미래 한국의 이익 보다는 자신들의 정파적 이익을 관철하는데 더 급급했을 것으로 추론해볼 수 있다. 이들 거대 양당과 그 보스들의 이익이 8인 회담을 통해 교환되는 가운데 이들이 실질적으로 87년 헌법의 아버지들(founding fathers)의 역할을 하게 되고, 시민사회는 물론 심지어는 당시 국회 개헌특위마저 들러리로 세워진다.¹¹⁾ 그리고 이들 8인회담의 협약 결과는 다시 10인의 헌법개정안 기초소위(위원장 현경대)에 넘겨져 구체적 조문화에 들어가게 된다.¹²⁾

이처럼 87년 헌법은 시민항쟁에 의해 추동되어 그 핵심인 대통령 직선제와 단임제가 헌법에 관철되었음에도 불구하고, 실제 헌법개정의 국면에서는 시민사회나 재야는 물론 국회의원들의 대부분, 특히 개헌특위 의원들까지도 거

10) 박명림의 진술, “[좌담] 6월 항쟁 30주년, ‘87년체제’를 평가한다”, 역사비평 119호, 2017.5, 79면.

11) 당시 개헌특위 회의록을 통해 보면 당시 한석봉 민주당 의원은 “개헌작업이 공청회 한 번 개최하지 않은데다 각계각층의 의견도 수렴하지 않은 채 8명이 밀실에서 만들어진 불행한 헌법”이라고 말했다. 임종기 민주당 의원 역시 “4당의 개헌안 시안 하나 훑어보지 않고 8인정치회담이 합의한 것을 발의한다는 것은 양심있는 사람으로서 간단히 넘어갈 수 없는 일”이라고 비판했다(내일신문, “87년 개헌 ‘민’의 ‘는 없었다”, 2017.8.3., http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=246338).

12) 당시 민정당 측 기초소위 위원 중의 한명이었고 헌법개정특위 경제분과위원장이었던 김종인은 2012년 대선과정에서부터 두드러지게 자신이 경제민주화 조항의 저작권자임을 주장하였고, 이후 한국사회의 화두가 된 경제민주화의 아이콘으로 자리잡게 되어 여야를 오가며 활약하게 된다. 그러나 경제민주화가 오늘날에는 상당히 뜨거운 이슈가 되고 있음은 틀림없지만, 당시 도입과정을 되돌아보면 그것이 무엇을 의미하는지에 대해서도 제대로 인식되지 못했고 논의도 많지 않은 가운데 당대 유력한 의원의 강력한 주장으로 도입된 것이고 근 25년간 한국 사회에서 제대로 된 규범력을 갖지 못한 채 장식적 규범으로만 존재했었다. 이는 민의를 수렴하고 공론화 과정을 거치지 않은 87년 헌법의 한계가 드러나는 대목이라고 할 수 있다.

의 관여하지 못하고 8인회담과 10인 기초소위, 그리고 그 배후의 4인의 정치 과두들에 의해서 지배되었음을 알 수 있다. 따라서 이들은 헌법의 전체 체계나 국가의 미래상을 진지하게 고민하기 보다는 자신과 자신들의 정파의 집권 가능성에 대한 고려를 중심으로 협상하고 그 외의 부분은 별 관심 밖으로 치부하였다는 사실을 알 수 있다. 그리고 이러한 87년 헌법의 개정절차는 결국 87년 헌법의 성취 외에도 그 한계를 남게 된다.

Ⅲ. 2017년 개헌절차와 운영에서 시민참여의 결핍

1. 현행 헌법상 개헌절차와 시민참여의 결핍

지난 2016년 연말과 2017년 연초에 걸쳐 벌어진 연인원 1,700만 시민의 대규모 촛불항쟁과 이를 통한 현직 대통령에 대한 탄핵선고, 그리고 곧이어 조기대선을 통한 문재인 정부의 출범은 현행헌법인 1987년 헌법이 가지는 한계에 대해 근원적인 의문을 제기하게 만들기에 충분한 대사건이었다. 다른 한편으로는 그러한 한계가 있음에도 불구하고 시민들의 손으로 만들어낸 이번 헌정개혁의 계기를 잘 이용해서, 좀 더 공고한 민주주의를 실현해 나가기 위한 헌정적 기초를 새롭게 구축할 수 있는가에 대해 진지하게 묻게 되었다. 이는 곧 한국 헌정사의 연속선상에 있으므로, 앞서 살펴본 1987년 헌법의 형성과정과 시민사회의 빈곤한 참여의 역사를 반면교사로 삼아야 한다.

1987년 헌법 개정과 2017년 오늘날의 헌법 개정 과정은 다르면서도 닮은 구석이 많다. 1987년이 절반의 성공, 미완의 혁명이었다면, 이제 30년이 지나 다시금 반복적으로 벌어지고 있는 퇴행적인 현실을 극복하고 이러한 상황이 반복되지 않도록 하기 위해서는 2017년 헌법개정과정은 성공적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 국가디자인 전반에 대한 체계정합적인 고찰이 요구될뿐더러, 이것이 권력자들의 사익추구에 의해 왜곡되지 않도록 시민들이 이를 상시적으로 감시하고 비판, 견제할 수 있는 체계를 구비하도록 해야 한다. 지난 1987년 헌법개정의 경우와 같이 정치권의 유력 인사들에게만 만연히 맡겨두는 우를 범해서는 안 된다. 헌법이 권력자와 통치의 도구로 전락할 수 있는 기회를 조금이라도 주게 되면, 이는 온전한 민주주의와 법치주의를 담

보하지 못하고 언제든 퇴행할 수도 있다는 것을 우리는 지난 30년간 반복된 역사, 무엇보다 최근의 대통령 탄핵의 역사를 통해 충분히 학습했다.

현행 헌법상 개헌 발의는 국회재적의원 과반수 또는 대통령이 할 수 있고 (헌법 제128조 제1항),¹³⁾ 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여야 하며, 국민은 이 헌법개정안에 대해 국민투표를 통해 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 확정한다. 즉 헌법규범상 헌법개정의 최종 확정은 국민에 의해 이루어지며, 따라서 통상 헌법교과서에서는 헌법개정에 대한 국민투표를 우리 헌법상 직접민주주의의 주요 제도로 설명하고 있다.

그러나 이는 상당히 불완전한 형태의 직접민주주의 제도이다. 국회와 대통령은 본인들이 원하는 시기에 원하는 의제를 선정하여 헌법개정을 추진하고 홍보할 수 있는 반면, 국민은 그에 대해 소극적, 수동적으로 대응하며 짧은 시간 내에 국회나 대통령이 제시한 쟁점에 대해 찬반 혹은 가부만을 표시할 수 있을 뿐이다(한수웅, 132면). 이러한 형태의 국민투표는 국민의 의사를 집약하여 결정한다는 민주주의의 원의에도 충실하지 못할뿐더러, 민주적 절차를 통한 헌법개정이라는 근본적인 사회계약의 성격에 부합하는 형태라고 보기는 어렵다. 헌법의 제정과 개정의 문제는 국가와 국가를 구성하는 인민 간의 가장 본질적이고 중요한 권리·권한을 정하는 사회계약의 문제이므로, 이를 전적으로 대표 혹은 대리인에게 위임하는 것은 허용되지 않는다. 설령 위임했다더라도 필요한 경우에는 회수할 수 있어야 한다.¹⁴⁾ 그러나 현재 우리의 개헌관련 규범에서는 이러한 점을 찾을 수 없다. 시민은 헌법상으로는 물론 법

13) 헌법개정에 대한 국민발안권은 현재는 인정되지 않지만, 과거 우리 헌정사에서도 상당한 기간 동안 존재했었다. 1954년 헌법 제98조 ①헌법개정의 제안은 대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분의 1 이상 또는 민의원의원선거권자 50만인 이상의 찬성으로써 한다. 이는 1960년 6월헌법 및 1960년 11월헌법 제98조 제1항을 통해 유지되었고, 1963년 헌법 및 1969년 헌법 제119조 제1항에서도 유지되다가 1972년 소위 유신헌법 때 사라졌다.

14) 19세기의 대표적인 대의민주주의 사상가인 존 스튜어트 밀은 대의정부론에서, 대표자의 능력과 탁월성을 가정하더라도 선거민의 사적 견해가 완전히 포기되어서는 안 된다고 본다. (대표의) 정신적 우월성에 대해 경의를 표하는 것이 자기부정 (self-annihilation), 즉 개인적 견해의 포기(abnegation)가 되어서는 안 된다고 본다 (John Stuart Mill, "Considerations On Representative Government", in: *CW, Volume XIX-Essays on Politics and Society Part 2 [1859]*, 510면). 대의민주주의도 분명히 민주주의의 한 형태이므로, 민주주의의 근간이 허물어져서는 안 된다.

를 이하의 규범을 통해서도 발의에 참여하거나 혹은 과정상에 주요하게 참여할 수 있는 방법이 막혀있다. 청원권의 형태로 간접적으로 참여하거나 공청회 등에서 의견을 피력하는 정도에 만족할 수밖에 없는 것이다.

물론 기왕의 헌법상 대의민주주의가 대의민주주의 본연의 취지에 걸맞게 제대로 운영될 수만 있었다면, 그리하여 대표가 국민의 의사에 책임있게 반응하거나 혹은 국민 다수의 의사를 좇지 않더라도 그것이 대의와 공익을 추구하기 때문이었다면, 시민참여의 부족은 상대적으로 큰 문제가 아니었을 수도 있다. 하지만 안타깝게도 지금까지 70년 가까운 우리 헌정사에서 소위 국민의 대표를 자처하는 정치인들이 자신이나 자기 지역, 정당의 이익에 초연하여 공공선에 헌신하는 모습을 보여준 바가 거의 전무하다시피 했다는 점을 고려하면, 위임자인 국민들이 민주주의를 왜곡하는 수임자들을 믿고 의지할 근거는 사라지게 되고, 시민참여는 선택이 아니라 필수적인 것이 된다.

더욱이 헌법개정은 고도의 정치적 행위이므로 이 과정에 있어서 법원이나 헌법재판소에 의한 사법적 통제도 거의 기대하기 어려운 점을 고려하면, 결국 남는 것은 민주적 통제로서의 시민참여가 된다. 또한 헌법개정은 권력자의 이해관계와 가장 직접적으로 맞닿아 있는 것이어서(특히 정부형태, 선거·정당·정치자금 제도 등) 권력자의 사익추구가 극도로 작용할 수 있는 이해충돌의 국면임을 고려하면, 이를 막기 위한 시민적 통제 또한 심도 있게 논의될 필요가 있는 것이다.

2. 국회 헌법개정특별위원회의 활동과 한계

지난 촛불항쟁 및 대통령 탄핵선고를 이어 전개된 대선국면에서 모든 주요 정당의 대선후보들은 당선 후 2018년 6월 지방선거에서의 개헌을 공약으로 내세웠고, 이에 따라 국회에서는 1987년 이후 처음으로 헌법개정특별위원회(위원장 이주영)를 조직하여 정당별 의석분포에 비례하여 36명의 위원을 선정하여 활동하고 있다. 그리고 각계의 전문가로 구성된 50여명의 자문위원회를 구성하여 소위원회의 형태로 분야별로 자문을 받고 있다.

국민참여와 관련해서는 국회가 국민과 함께 하는 개헌 홈페이지(<http://www.n-opinion.kr>)를 운영하면서 헌법개정과 관련된 각종 자료를 업로드하고, 대표적으로 헌법개정 국민대토론회를 지난 8.29부터 9.28까지 한달간 11회에 걸쳐 5,600명의 참여하에 개최하였다(헌법개정 국민대토론회 추진현

황¹⁵⁾은 아래의 표 참조). 이는 87년 헌법개정시에 지역별 토론회 그리고 생중계에 대한 논의가 있었으나 결국 무산되고 말았고 이에 대한 비판이 있었던 점을 고려한 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 개헌 자유발언대를 온·오프라인에서 운영하여 국민의 소리를 들으려는 노력도 보였으나, 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보이지는 않는다.

〈표 1〉 지역별 토론회 추진현황

지역	일시	개최장소		좌장	기조 발제	참석 인원*
부산· 울산· 경남	8.29.(화) 14:00 ~ 17:47	부산	부산시청 대회의실	이주영	최인호	450
광주· 전남	8.31.(목) 14:00 ~ 16:50	광주	5.18기념문화관 대동홀	이인영	송기석	500
대구· 경북	9. 5.(화) 14:00 ~ 18:10	대구	대구시청 대회의실	정중섭	이상돈	500
전북	9. 7.(목) 14:00 ~ 17:10	전주	전북도청 대회의실	김관영	김성태	500
대전· 충남· 세종	9.12.(화) 14:00 ~ 19:10	대전	대전시청 대강당	하태경	이상민	750
강원	9.14.(목) 14:00 ~ 17:35	춘천	한림대 일송아트홀	이주영	최교일	700
충북	9.19.(화) 14:00 ~ 18:00	청주	충북대 개신문화관	변재일	이종배	700
제주	9.25.(월) 14:00 ~ 17:05	제주	설문대 여성문화센터 공연장	정중섭	강창일	300
경기(의 정부)	9.26.(화) 14:00 ~ 17:35	의정 부	경기도청 북부청사 평화누리홀	하태경	이태규	400
경기(수 원)	9.27.(수) 14:00 ~ 17:05	수원	경기도 문화의 전당 꿈꾸는 컨벤션 센터	김관영	김경협	400

15) 헌법개정특별위원회, 헌법개정 국민대토론회 종합보고, 2017.10.11, 1-2면.

16) 환경대의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 155면 참조.

인천	9.28.(목) 14:00 ~ 17:40	인천	인천문화예술회관 대회의실	이주영	성일종	400
총 참석인원 (단위 : 인)						5,600

* 참석인원은 토론회장 내부 방청인원과 토론회장 외부에 설치된 영상 시청인원을 합산하여 집계

〈표 2〉 토론회별 토론인원 및 중계방송 실시현황

지역	지정 토론	자유토론				서 면 의 견	중계방송
		국 회 의 원	자 문 위 원	시 민 등	합 계		
부산·울산 ·경남	8	2	3	14	19	-	(생) 부산KBS, 부산MBC, KNN, 국회방송
광주·전남	8	1	5	10	16	-	(생) 광주KBS, 국회방송
대구·경북	8	-	2	23	25	-	(생) 대구KBS (녹화) 국회방송
전북	8	2	4	14	20	341	(생) 전주KBS, 전주MBC, 국회방송
대전·충남 ·세종	8	1	2	31	34	40	(생) 대전KBS (녹화) 국회방송
강원	8	-	3	17	20	34	(생) G1 (녹화) 강원KBS, 국회방송
충북	8	-	-	20	20	150	(생) 청주KBS, 국회방송
제주	8	-	1	16	17	14	(생) 제주KCTV, 국회방송
경기(의정부)	8	-	5	20	25	24	(생) OBS, 국회방송
경기(수원)	8	-	5	16	21	80	(생) OBS, 국회방송
인천	8	-	3	16	19	119	(생) OBS (녹화) 국회방송
합 계	88	6	33	197	236	802	

앞서 1.에서 본 바와 같이 현행 헌법개정과정에 국민이 공식적으로 참여할

수 있는 절차는 최종적인 국민투표가 이뤄지는 경우에 한정된다. 그러나 개헌과정을 주도하는 국회나 대통령은 정부형태나 선거, 정당제도와 관련하여 직접 이해관계자이므로 이에 대한 결정에서 정략적 판단이 작동할 가능성이 상당히 높으며, 또한 지금 체제에서 기득권을 차지하고 있는 여권이나 다수당 세력의 경우 개헌이 필요하다더라도 이를 절실히 원하지 않으며 경우에 따라서는 사보타지(sabotage)할 가능성도 배제할 수 없다. 즉 국회와 국회의원으로 구성된 헌법개정특위의 경우, 헌법상 국가와 국민 전체이익의 대표자여야 함에도 불구하고,¹⁷⁾ 정파적 유불리에 따라 판단할 가능성이 많고, 다른 한편 아예 합의를 이루지 못하거나 일부러 불발에 그치게 하여 현상유지를 택할 가능성도 배제할 수는 없다. 실제로 여러 기사 등을 통해 보면 개헌특위에서의 권력구조 부분의 합의 가능성은 거의 없다고 보도되고 있다.¹⁸⁾ 또한 2017년 연말에 이르러서는 개헌특위 활동시한 연장이 이뤄지지 못할 뻔했으나, 올해 말 끝나기 전 임시국회 마지막 날인 12월 29일 가까스로 6개월 시한을 연장하여 꺼져가던 불꽃을 겨우 살려놓았다.¹⁹⁾ 그러나 여전히 지방선거 동시개헌은 불발되지 않을까 하는 예측이 우세한 것으로 보인다.²⁰⁾ 이와 같은 상황에서는 결국 국회나 대통령에게만 개헌을 기대하는 것은 너무 나이브한 기대일 수 있고, 필요한 경우 개헌과정에 시민참여가 가능할 수 있어야 이러한 지리한 대치상태를 뚫어낼 수 있는 하나의 새로운 동력이자 돌파구로 기능할 수 있을 것이다.

17) 헌법 제46조 ②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

18) 조선일보, [태평로] 改憲 또 끝나 간다, 2017.10.27., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/26/2017102604177.html 등 다수. 정치권은 개헌 국면에서만이 아니라 입법이나 예산과 관련해서도 정당 간 살바싸움만 할 뿐 생산적인 결과를 도출하지 못하고 물리력을 발휘하며 동물국회로 극한적으로 대치하거나, 소위 국회 선진화법 이후에는 아예 처리를 하지 못하는 모습을 자주 보여왔다.

19) 동아일보, “빈손 겨우 면한 임시국회… 개헌특위 내년6월까지 연장”, 2017.12.30., <http://news.donga.com/3/all/20171230/87959122/1#csidx9aa80fdb5fe0326a18f0cd87a3d6740>

20) 노컷뉴스, “6월 지방선거 동시개헌 불발되나…‘반대’ 한국당 속내는?”, 2017.12.30., <http://www.nocutnews.co.kr/news/4899835#csidxcdcd700ff79c9b38874f3f5564eabb9>

IV. 2017년 개헌과정에서의 시민참여 확대방안의 모색과 시민에 대한 헌법교육의 연계

1. 2017년 헌법개정과정에 시민참여를 위한 방안

1) 국민 참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안²¹⁾

김종민 의원(현재 개헌특위 위원) 등 12인이 2017. 2. 15에 발의한 위 법률안은 시민사회와 학계에서 논의되던 시민회의를 처음으로 법안으로 만든 것에 의의가 있다(김상준, 18면). 그 제안이유로서 “1987년 이후 30년 만에 국회 헌법개정특별위원회가 구성되어 헌법 개정 절차가 시작되었음. 하지만 현행 헌법에는 헌법 개정을 위한 국민 참여 절차로서 오직 국민투표만이 명시되어 있어 보다 적극적인 국민 참여 절차를 보장하는 법률이 필요함. 또한 헌법 결정권자인 국민의 다수가 헌법 개정에는 동의하고 있으나 헌법 개정 방향과 내용에 대해서는 다양한 의견을 갖고 있어 이에 대해 직접 의견을 개진할 방안을 마련해야 함. 이에 국민이 직·간접적으로 헌법 개정 절차에 참여하는 법률을 입안하여 국민들이 헌법 개정 과정에 참여하여 헌법에 관련한 정보를 제공받고 헌법 개정 방향 및 내용에 대해 토론 및 제안을 할 수 있도록 함. “을 제시하고 있다. 현재 상임위원회를 통과하지 못하고 1년 가까이 묶여있는 상태여서, 법안으로 통과될 가능성이 높아보이지는 않는다.

위 법률안에서는 제2장에서 헌법개정특별위원회(이하 “위원회”라 한다)를 두고, 국회는 헌법개정안 기초안 작성, 제출된 헌법개정안에 대한 심사 및 헌법 개정에 관한 의견수렴을 위하여 위원회를 둘 수 있다(동 법률안 제5조 제1항)고 한다. 위원회는 제8조에 따른 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정자문위원회, 제11조에 따른 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정 시민회의를 구성하고 운영한다(동 법률안 제5조 제6항). 위원회는 의결로 헌법개정안 기초안을 확정하는데, 위원회는 제1항의 확정을 함에 있어서 자문

21) 국회 의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1W7V0L2N1U5E1K4M1Q5L5R4Q7L6G5, 2017. 11. 20 검색

위원회 및 시민회의가 제출한 의견서 및 보고서를 존중하여야 한다(동 법률안 제6조 제1, 2항)

제4장은 시민회의를 규정하고 있다. 위원회는 제4조제2항에 따른 국민 의견수렴의 결과를 반영하고 헌법개정안 기초안의 작성 과정에 국민들의 직접 참여를 보장하기 위하여 위원회 소속으로 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정시민회의(이하 “시민회의”라 한다)를 둔다(동 법률안 제11조). 시민회의는 200명 이상 300명 이하의 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 시민회의 회원으로 구성한다(동 법률안 제12조 제1항). 위원장은 시민회의 회원후보예정자명부가 헌법개정안에 대한 전체 국민의 일반 의사를 반영할 수 있도록 무작위 추출방식으로 작성한다(동 법률안 제14조 제1항). 위원장은 회원후보예정자명부 중에서 필요한 수의 회원후보자를 무작위 추출 방식으로 정하되 성별, 연령, 지역이 균등하게 배분될 수 있도록 하여 회원의 선정기일을 통지하여야 한다(동 법률안 제15조 제1항).

시민회의는 다음의 직무를 수행한다. 1. 헌법개정안 기초안에 대한 회의 및 토론회 2. 헌법개정안 기초안에 대한 자체 공론 조사 3. 헌법개정안 관련 홈페이지, 우편, 문서 등을 통해 제기된 국민 제안에 대한 검토 보고서 작성 4. 헌법개정안 기초안에 대한 의견서 제출(동 법률안 제13조 제1항). 시민회의는 헌법개정안에 대한 의견서, 결과보고서 또는 검토보고서를 위원장에게 보고하여야 한다(동 법률안 제13조 제4항).

2) 헌법개정안 마련을 위한 시민회의의 설치 및 운영에 관한 법률안

추천민회네트워크에서는 2017년 2월 정의당 윤소하 의원을 통해 다음 법안을 입법청원한 바 있다.²²⁾ 이는 아직 법률안의 형태로 국회에 제출되지도 못한 것으로 보인다.

시민회의는 헌법개정안 마련 등 업무를 독립적이고 자율적이며 공정하게 수행하기 위해 국회 소속으로 시민회의를 둔다(동 법률안 제2조). 시민회의는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 헌법개정안에 대한 의견 수렴 2. 헌법개정안에 대한 토론회 3. 헌법개정안의 마련 및 국회 제안 4. 그 밖의 헌법개정안 마련에 관하여 필요한 사항(동 법률안 제3조). 시민회의가 마련한 헌법개정안

22) 이지문, “시민주도형 개헌사례와 과제”, ‘시민이 직접 쓰는 개헌안, 어떻게 만들 것인가?’ 토론회 발표문, 2017. 7.19, 20면 이하.

은 재적 시민의회위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 확정한다(동 법률안 제15조 제1항). 시민의회 의장은 확정된 헌법개정안을 5일 이내에 국회에 제출하여야 한다(동 법률안 제15조 제2항). 국회는 제2항에 따라 제출된 헌법개정안을 성실하고 공정하게 심의하여 헌법개정의 발의 여부를 결정한다(동 법률안 제15조 제3항). 국회는 제2항에 따른 헌법개정안이 접수된 날로부터 60일 이내에 그 처리 결과를 이유 첨부와 함께 시민의회에 통지하여야 한다(동 법률안 제15조 제4항).

시민의회는 300명의 위원으로 구성한다(동 법률안 제4조 제1항). 국회의장은 위원후보예정자 명부 중에서 필요한 수의 위원후보자를 무작위 추첨 방식으로 정하되 성, 연령, 지역이 균등하게 배분될 수 있도록 하여 위원을 선정한다(동 법률안 제4조 제5항). 시민의회는 공청회, 설명회, 온라인 의견 수렴 등을 통해 헌법개정에 관한 국민 의견을 적극적으로 반영하여야 한다(동 법률안 제14조 제1항). 공청회를 개최하거나 온라인 의견 수렴을 하는 경우에는 지역별, 성별, 연령별, 직업별 의견을 골고루 수렴하고 소통하도록 하여야 한다(동 법률안 제14조 제2항).

3) ‘국민개헌 공론화위원회’ 구성 제안

시민단체인 헌법개정국민주권회의를 이끌고 있는 이상수 대표(개헌특위 자문위원이기도 함)는 2017.10.20. 개헌특위 자문위에서 발언을 통해 헌법개정에 관한 공론화위원회 구성을 제안한 바 있다.²³⁾ 이상수 대표는 “국민 참여에 기초하는 열린 논의구조를 새로이 도입하여, 교착상태를 뛰어넘어 국민적 합의를 도출해 내야 한다. 신고리 원전 공론화위원회에 준하는 ‘국민개헌 공론화위원회’를 구성해 국민참여 개헌작업을 실행해야 한다.” 고 하면서, “국민개헌 공론화위원회 구성은 대의제민주주의 하에서의 국회의 기능을 보완하고 활성화 시키는 촉매제 역할을 할 것이다. 공론화위원회는 국회 개헌특위가 개헌안을 의결하기 전 국민의 의사를 수렴하기 위한 보조적 역할을

23) 헌법개정국민주권회의, 국민주권회의 이상수 대표의 10.20일 개헌특위 자문위 발언 내용(http://www.roc2017.com/bbs/board.php?bo_table=bo_01&wr_id=76, 2017.11.20. 검색). 이후 국회 개헌특위 자문위는 개헌특위에 대해서 공론화위원회를 구성하여 헌법개정을 할 것을 만장일치로 권고했다(the300, “개헌특위 자문위, 만장일치로 ‘국민공론화위’ 구성 권고”, 2017.11.17., <http://m.the300.mt.co.kr/view.html?no=2017111717237699029>).

하는 것이기 때문에 위헌·위법적 문제가 발생할 여지도 없다.”고 하고, “대부분의 논의 사항은 특위가 자문위원회의 도움을 받아 계속 협의해 나가면 합의에 도달할 수 있을 것이다. 따라서 개헌의 아킬레스건이라고 할 몇 가지 중요한 문제만 한정적으로 골라 공론화위원회에 맡기면 된다.”고 하여 공론화위원회가 별도의 근거법률을 요구하지 않으며, 대상은 한정적으로 할 것을 제안하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

3. 공론화위원회의 구성 및 공론 절차

가. 구성

- 1) 국회 개헌특위 산하에 공론화위원회를 두며, 공론화위원회 위원은 국회특위가 선임한다(13명 내외).
- 2) 공론화위원회 산하에 일정 원칙에 따라 무작위로 추출된 ‘국민배심원단’ (1000여명)과 각계 전문가로 구성된 ‘전문가위원회’ (20여명)를 둔다.

나. 절차

- 1) 공론화위원회는 독립된 위원회로서 관리·운영을 전담하며, 국민배심원단의 의견을 공정하게 집약시켜 나가야 한다. 공론화위원회의 투명성·공정성·전문성은 개헌 공론화 작업의 성패를 좌우할 것이다.
 - 2) 국민배심원단은 공론화 과정 내내 전문가위원회로부터 충분한 설명과 자료를 제공받고 학습과 토론을 통해 주제에 대한 이해도를 높이는 숙의과정을 거쳐 최종적인 의견을 도출해 낸다.
 - 3) 전문가위원회는 정보자료 제공, 설명, 질의에 대한 답변 등을 통해 국민배심원단의 학습과 논의 과정을 돕는 자문단(피실리테이터) 역할을 수행한다.
 - 4) 한편, 국회 등에 온라인 플랫폼으로 ‘개헌 장터’를 설치해 원하는 국민은 들어와 의견을 펼칠 수 있도록 하고, 국민배심원단도 그 논의 과정을 지켜보거나 익명으로 참여하게 하여, 상호 의견 교환의 기회를 가질 수 있도록 한다.
 - 5) 개헌특위와 공론화위원회 간에도 독립성과 공정성이 확보되는 범위 내에서 상호 의견교환의 기회를 가지는 것이 가능할 것이다.
 - 6) 숙의(熟議)란 이렇게 자유로운 참여와 반복적 상호작용을 통해 학습의 깊이를 더하며 애초에 가졌던 자신의 생각을 수정해 나가는 과정이기도 하다.
- 한마디로 국민과 공론화위원회·국회 개헌특위가 서로 교류하며 집단지성의 힘을 발휘해 국민적 개헌안을 만들어 내자는 것이다.

다. 의제선택

공론화위원회가 다룬 의제는 특위가 지금까지 쌓아온 논의 성과를 바탕으로 공론화위원회와 전문가위원회의 의견을 들어 정한다.

정부형태, 사회적 기본권의 확충 범위, 지방 입법·재정권 등의 확대범위, 지역구 국회의원 수와 비례대표의원 수의 조정 등 의견이 대립되고 있는 중요 사항에 논의가 집중되도록 의제를 줄여, 선택과 집중의 효과를 살려야 한다.

4) 검토

위에서 제시된 법안과 방안들은, 각론에서는 다소 차이가 있지만, 전반적으로는 87년 헌법 개정시의 한계와 지금 헌법개정논의의 한계를 인식하고 이에 대한 처방과 대안을 제시하고 있는 것으로 보인다. 즉 헌법개정에 있어서 시민참여가 부족한 것은 절차의 문제 뿐 아니라 조문의 실체에 있어서도 왜곡을 가져올 우려가 있으므로, 시민이 개헌논의에 과거보다 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장을 마련하고, 이에 대한 법적 근거의 문제를 해소함과 동시에 구체적인 구성, 절차에 대해 논의하고 있는 것이다.

위의 3가지 방안들의 취지에 대해서는 모두 일정 부분 이상 공감이가는 바이다. 그러나 지금 현 시점에서 어느 방안이 더 적절하고 유용한가는 우선 현재 문제인 대통령과 국회 등 정치권에서 1차적으로 제시하고 있는 2018년 6월 지방선거에서의 개헌 국민투표라는 정치적 스케줄을 지킬 것인가에서 출발해야 할 것 같다. 2017년 연말까지 개헌안 초안도 나오지 않은 상황에서 개헌안 자체의 완성도와 입법적 근거 구비 여부를 충분히 고려한다면, 데드라인에 구애됨이 없이 충분한 논의를 거쳐 시민참여절차입법을 먼저 통과시킨 후, 이 절차법에 따라 시민회의 혹은 시민의회가 개헌과정에 참여하여 다시 충분한 논의를 거치고, 이들의 의견을 국회 및 전문가들의 논의와 함께 충분히 고려하고 반영하여 최종 확정하는 것이 가장 바람직한 수순이 될 것이다.²⁴⁾

24) 다만 구체적으로 위 (1)의 법률안과 위 (2)의 법률안 사이에도 차이가 있다. (1)안은 시민회의를 국회 개헌특위에 소속되도록 하고, 개헌특위에 시민회의의 의견서 및 보고서를 제출하도록 되어있다. (2)안은 시민의회가 국회에 소속되고, 시민회의는 헌법개정안을 마련할 수 있되 다만 이는 국회가 심의하여 헌법개정의 발의 여부를 결정하도록 되어있다. 따라서 법적 권한과 효력에 있어서는 (2)안이 더 강하다고 볼 수 있으나, 이는 역으로 국회의 입장에서는 자신들의 권한을 더 제약할

그러나 개헌은 법과 이성의 문제이기도 하지만 어쩌면 그보다 매우 정치적인 행위이기 때문에, 개헌이 필요하고 꼭 이뤄야 할 과업이라고 한다면 내년 지방선거 이후로도 개헌의 정치적 동력이 계속 남아있을지는 장담하기 어렵다는 점과 지방선거와 동시선거로 치러지지 않을 때 적정한 투표율을 확보할 수 있을지 기대하기 어려울 수 있다는 점을 모두 고려하여 스케줄을 조정할 필요도 있다고 생각된다.

이러한 관점에 선다면, 이미 시기적으로 촉박한 상황이 되었고 근거 법률이 없는 경우 적법절차상의 시비의 소지가 있을지라도,²⁵⁾ 최근 신고리 5,6호기에서의 경험을 통해 우리나라에서 민주적 실험을 한 번 거친 공론화위원회의 형식을 통해 시민참여를 유도하고 이를 개헌안에 일정 부분 반영하는 형식으로 진행하는 것도 하나의 방법이 될 수 있지 않을까 생각해본다. 신고리 공론화위원회의 활동성과에 대해서는 장점도 있었지만, 여러 비판점도 제기되었다. 따라서 여기서 이미 제시된 여러 문제점들, 특히 공론조사라는 방식으로 새롭게 도입된 숙의민주주의가 가질 수 있는 문제점과 한계에 대해서 제대로 인식하고 단점을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 신고리 5,6호기 공론화위원회에서 활동이 끝난 이후 보고서를 발간하였는데, 거기에는 ‘공론화 과정에서 제기된 논란과 대응’이 상술되어 있으므로 이를 검토한 후,²⁶⁾ 이러한 점들의 공과를 면밀하게 검토하고 개헌안에 대해서 적용할 경우에는 사전에 더욱 세밀하게 절차를 마련하는 작업이 필요하다.

한편 지난 2017년 4월에는 몽골에서 공론조사의 창시자인 제임스 피시킨 교수의 모델에 의거하여 헌법개정을 실시하였다. 피시킨 교수는 “정부가 공론조사가 필요하다는 내용을 법률에 명시한 최초의 사례였는데, 2박3일 동안의 토론이 잘 진행됐으며, 그 결과도 좋았다”며 “기존에 정당이 주장해온 내용과 전혀 다른 토론 결과가 나와 정치권에 충격을 줬는데, 조사 결과가

수 있는 (2)안을 수용하기 더 어려울 수 있다는 정치적·현실적 측면이 있음도 고려에 넣어야 한다.

25) 이상수의 제안에서도 6월 지방선거 일정을 고려하여 2017. 11월 말까지 국회특위 결정이 있어야 하고, 2017. 12. 1.부터 2018. 2. 28.까지 3개월간의 공론화위원회 구성 및 활동이 이루어져야 한다고 했는데, 이미 2017년이 끝나는 지금 시점에서는 이 일정 역시 매우 촉박하게 되었다.

26) 신고리 5,6호기 공론화위원회, 신고리 5,6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서, 2017.10.20., 64면 이하.

모두 헌법 개정에 반영됐다”고 설명했다.²⁷⁾ 몽골은 헌법개정에 공론조사 방식을 직접 활용한 경우이므로, 만약 이 방식을 도입할 경우에는 이에 대한 조사·연구가 선행될 필요가 있다.²⁸⁾²⁹⁾

2. 개헌과정에서의 시민참여를 통한 헌법교육 공론장의 탄생

1) 시민교육으로서의 헌법교육의 대상과 그 내용³⁰⁾

종래 헌법교육은 전문교육의 차원에서 주로 다루어져왔지만, 전문 헌법교육과 대비되는 의미에서 시민교육으로서의 헌법교육은, 헌법교육의 대상이 전문법률가들 나아가 국가권력의 운용자에 한정됨이 없이 우리 사회를 구성하는 시민의 총체로 확대됨을 의미한다. 즉 법학교육이 과거처럼 소수 사법엘리트, 나아가 국가엘리트 계층의 전유물이 아니라 이제는 모든 일반인들도 헌법교육을 받아야 하고 이들에 대한 헌법교육은 입헌민주적 시민을 양성하는데 있어 필수적 요소라는 관념에서 출발한 것이라 볼 수 있다.

이러한 시민교육으로서의 헌법교육은 헌법이 실질적으로 생활관계 전반에서 규범력을 확보하는 상황에 발맞추어 시민 모두가 국가공동체의 주권자로

27) 한겨레, “공론조사 창안자 “원전 공론화, 시민에 충분한 정보량이 관건”“, 2017.8.20., http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/807528.html#csidx8422a1ef3cdc758bdd50eae5afeb8e0.

28) Professor James Fishkin and Gombojav Zandanshatar, Deliberative Polling for Constitutional Change in Mongolia: An Unprecedented Experiment, 20 September, <http://www.constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment> 참조.

29) 앞의 (1)-(3)과 또 다른 시민참여 법률안으로는, 하승수 변호사가 아일랜드의 사례를 참조하여 제시한 [국민의 헌법개정안 작성과정 참여에 관한 법률(약칭 '국민 개헌 참여법')] 초안, 2017.12.28(http://www.huffingtonpost.kr/seungsoo-ha/story_b_13861154.html). 이 안은 추첨시민회의(온오프라인 의견수렴 병행) ⇒ 초안작성특별위원회 ⇒ 국회발의의 단계를 밟도록 하고 있다. 한편 앞서 언급했듯이 우리 헌정사에서도 존재했었듯이 일정 수 이상의 국민이 직접 국민발안에 참여할 수 있도록 헌법개정을 하는 방안도 신중하게 고려해볼 수 있겠다. 1공-3공에 걸쳐 존재했던 헌법개정 발의에 직접 참여할 수 있는 방안의 도입도 신중히 고려해볼 필요가 있겠다.

30) 윤성현, “법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론- 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track) 교육방안-”, 법교육연구 제9권 제2호, 2014.8, 81-85면의 서술에 주로 의존하였다.

서 어떻게 책임 있게 참여하고 행동할 것인가에 대한 교육이다. 따라서 이제 헌법은 일부 국정엘리트들의 통치수단으로 협소하게 이해되는 것이 아니라, 모든 시민들이 일상적으로 공동체에 관한 담론을 펼쳐나감에 있어서 가장 기본적인 준거 틀이 되었다고 보아야 한다. 모든 시민들이 전문 헌법교육까지는 받을 필요는 없을지라도, 적어도 시민교육으로서의 헌법교육의 대상은 모든 시민들로 확대되어야 할 이유가 여기에 있다.

시민을 대상으로 한 헌법교육의 일반적 당위성이 긍정된다고 하더라도, 시민 개념 내에서도 다시 구체적으로 들여다보면 지식이나 경험의 수준, 그리고 교육수요 등 여러 측면에서 차이가 있기 때문에 이들에게 동일한 교육내용을 주입하는 것은 바람직하지 않고, 각 개별 그룹들의 특성을 고려하여 이에 상응하는 목표와 내용, 방법, 수준의 맞춤형 교육이 제공될 필요가 있다. 즉 시민교육은 소수정예로 선발된 법률전문가나 사법엘리트만이 이해할 수 있는 고도의 체계적 방식만이 아니라, 시민 그룹 각각의 수준과 눈높이에 맞게 이해도를 높일 수 있는 내용과 방식, 그리고 체계를 요구한다고 볼 수 있다.

대한민국의 헌법 하에서 살아가는 시민들은 각자 다양한 배경과 생각을 가질 수 있는데, 그럼에도 불구하고 사회적 연대와 사회통합을 위해 비록 느슨하더라도 이들 모두가 동의하고 따를 수 있는 최소한의 헌법적 기준은 설정하는 것이 필요하다. 하버마스가 언급하는 소위 헌법에국주의(constitutional patriotism)에서 관용이 요청하는 단 하나의 공통된 조건이 헌법에 대한 충성이라고 할 때, 그러한 충성의 대상이 되는 우리 헌법의 핵심내용은 (인간의 존엄에 기초한) ‘자유민주적 기본질서’ 라고 할 수 있다(헌법 전문, 제4조; 법교육지원법 제1조).

자유민주적 기본질서는 규범적 통합과 관용의 양 축을 모두 아우르는 대한민국 헌법의 정체성에 관한 규범이다. 특히 우리 헌법상 자유민주적 기본질서는, 비록 서구의 자유민주주의(liberal democracy) 개념과 반드시 동일하게 해석될 필요는 없다 할지라도, 기본적으로 개인주의적인 자유주의와 공동체의 의사결정원리인 민주주의의 모종의 결합 형태임은 동의할 수 있을 것이다. 즉 우리 헌법은 원리적으로 자유주의나 민주주의의 어느 한 쪽에 경도되어 있지 않다는 것이고, 또한 헌법교육이 전문교육에서 시민교육으로 계층을 뛰어넘어 확대되어온 역사적 과정을 통해 볼 때도 우리의 자유민주적 기본질서 개념은 헌법이 특별히 명하는 일부 예외를 제외하고는 국가와 시민사회

간에서 어느 한 쪽의 가치적 우열을 쉽사리 전제하고 있지 않고, 시민사회 내부에서 특정 그룹의 가치적 우열을 전제하는 것도 쉽지 않다고 보인다. 따라서 시민교육으로서의 헌법교육의 명목으로 자칫 국가가 단순히 시민에게 국가우월주의적인 시각을 주입하려 한다거나 특정 방향으로 계도하는 것은 바람직하지 않고, 또한 특정 정파나 사회세력의 가치관을 전파하는 수단이 되어서도 안 된다.

이처럼 시민이 단순히 국가로부터 헌법교육의 객체에만 머무르는 것이 아니라 그러한 교육의 결과로 자신이 민주공화국의 주권자로서(헌법 제1조 제2항), 또한 시민권의 주체로서 공동체의 문제에 대해 적극적으로 발언하고 참여할 수 있도록 시민교육으로서의 헌법교육이 자리매김될 필요가 있다. 즉 시민들은 그가 누구이든 각자 공동체의 문제에 관해 이성적으로 토의하고 논의할 수 있는 자격을 가진 사람들이므로, 이들은 다른 사회세력은 물론 국가에 대해서도 정당한 의문을 제기하고 권력통제기능을 수행할 수 있어야 한다. 이것이 시민의 다양한 가치를 보장하여 더불어 사는(共和, *res publica*) 진정한 의미가 된다.

2) 개헌과정에서의 시민참여를 통한 주권자에 대한 실천적 헌법교육

주권자에 대한 헌법교육은 일상적이어야 한다. 헌법은 그동안 주권자와는 거리가 먼 통치자나 엘리트들의 고담준론의 영역으로 보였지만, 사실 혁명과 인권의 역사를 통해 귀결된 헌법은 주권자들이 국가와 사회계약을 맺는 보편적이고 근본적인 방법이다. 따라서 헌법은 일상 전반에 걸쳐 생활과 가치의 교육이 되어야 한다. 초·중등, 대학을 포함하여 각급 학교에서의 교육은 물론, 시민사회에서도 끊임없는 재교육과 보수교육이 이루어져야 한다. 일상적인 교육이 강화되지 않으면 국가와 시민생활의 종합적인 체계인 헌법에 대한 단기 속성으로 이해하기는 대단히 어려울 것이다.³¹⁾

주권자들이 헌법에 대해 잘 알지 못하고 알려는 노력도 기울이지 않는다면, 권력자들은 이 틈을 노려 헌법을 통치와 탄압의 기술로 활용할 것을 획책할지 모른다. 헌법에 가장 직접적인 이해관계를 가진 권력자, 지배자들은

31) 최근 홍윤기 교수는 헌법교육의 전방위적인 강화를 위한 “(가칭) 헌법교육과 민주시민교육 진흥 및 헌법과 민주주의의 센터 설립 지원에 관한 법(안)”을 제시했다. 홍윤기, “민주공화국의 입헌정치에 있어서 헌법교육/민주시민교육: 그 특정한 위상의 규명과 추진 방안의 제안”, 사회와 철학 제34집, 2017.10, 77면 이하.

집요하고 끈질기다. 그에 반해 대다수의 시민들은 주권자이기는 하지만 대개 각자 흩어져 있고 헌정에 관한 정보가 부족하며, 헌법과의 직접적인 이해관계가 결여된 경우가 많다. 이런 경우 갑자기 누가 그럴듯한 수식어를 붙여 개헌을 제기하거나 혹은 호헌을 얘기한다고 해도 그 배경과 맥락을 이해하지 못하거나 이면에 있는 악마의 디테일을 놓칠 수 있다. 그것은 소위 직접민주주의의 제도들의 경우에도 마찬가지다. 국민투표는 전통적으로 직접민주주의의 수단으로 이해되어왔지만, 이것이 종래 독재정권이나 권위주의정권들에 의해서 어떻게 악용되어왔고 남용되어왔는지도 상기할 필요가 있다. 대통령 직선제도 대의제민주주의의 대표적인 제도로서 민주주의의 꽃으로 불리지만, 관련 규범과 하위 규범, 그리고 헌정의 관행이 어떻게 활용되느냐에 따라서 퇴행적 정치지형에 일조할 수 있음을 우리는 지난 헌정사의 경험을 통해 보아왔다. 따라서 최근 직접민주주의의 흐름을 타고 급속하게 퍼지고 있는 시민의회나 추첨의회, 공론화위원회 등의 경우에도 역시 이것이 곧 우리가 바라는 민주주의인가 그렇지 않을 수도 있는가에 대해서 끊임없이 묻고 토론해야 한다. 단순히 누군가가 내세우는 총론만을, 형식만을 간단하게 보고 쉽게 부화뇌동해서는 곤란하다. 각론까지 세밀히 살피고, 중형으로 연결된 규범과 현실의 문제를 종합적으로 세심하게 살펴야 한다. 정치엘리트들은 이해관계와 관련하여 매우 집요하고 끈질기기 때문에, 시민들도 그들 못지않게 지식을 갖추고 인내를 갖춰야 한다.

개헌과정은 이러한 국가의 틀을 바꾸는 중대정치적 국면이기 때문에 시민들은 긴장하여 적극적인 파수꾼 역할을 담당해야 하고, 그러기 위해서는 일상적 교육만이 아니라 추가적인 형태의 헌법교육과 연계되는 것이 바람직하다. 일반적인 입법과 정책의 경우에도 국민이 대표를 적절히 통제할 수 있는 것은 바람직하지만 이는 원칙적으로 대표의 영역이라고 할 수 있는 반면에, 헌법의 경우에는 그것이 주권자의 의사로 간주될 뿐 아니라 한 번 제정되면 이를 바꾸는 것은 대단히 어렵고, 하위 규범 전반에 걸쳐 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 단순히 특정한 정치세력에게 일임해두어서는 곤란하고, 혹시라도 특정 세력이 정파적 이익을 관철하기 위해 무리한 알박기를 시도하는 것은 아닌지 철저히 경계해야 한다.³²⁾

32) 김선택 교수는 이를 간명하게 “‘헌법만들기’에는 대표가 없다!”라고 한다(김선택(2012), 헌법개정과 국민참여. 공법연구, 41, 6면).

따라서 개헌과정에서의 시민교육을 관철할 수 있는 법적, 제도적 뒷받침도 필요하다. 앞서 본 시민의회나 공론화 절차 등은 그러한 예이다. 개헌은 국민의 주권자적 지위가 발현되는 매우 중대한 국면이고, 주권자가 절차에 주체로서 참여할 수 있을 때 그 내용에도 영향을 미칠 수 있으므로, 이들의 지위를 헌법 혹은 법률 이상의 규범에 정해놓는 것이 바람직하다. 헌법교육이라고 하여 시민을 단순히 수동적인 교육의 객체로 삼거나 특정한 지식을 주입하려 해서는 안 된다. 헌법교육은 단순히 일방적인 지식의 전수만이 아니라, 상호적인 대화와 실천 속에서 자연스럽게 자유민주주의의 가치와 공화적 가치, 인간 존중의 정신이 체득될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

시민에 대한 헌법교육에 있어서는, 시민의 기본권과 민주주의에 대한 내용이 중심이 되겠지만, 시민들 역시도 권력화할 수 있고 이들도 개인적, 집단적으로 사익추구를 할 가능성, 오류가능성이 있으므로(대표적으로 *tyranny of the majority*) 이에 대해서도 대비하고 경계해야 하며, 따라서 입헌주의와 권력분립의 문제도 균형있게 교육내용에 포함시키는 것이 필요하다(윤성현, 2014, pp.88-90). 대의민주주의로 대표되는 기성 정치권에 대한 비판은 쉽다. 그러나 막상 이를 대체하고 더 나은 결론을 도출하는 것은 상당히 어려운 일이다. 시민들도 각자 사익을 추구하고, 그들의 판단도 실패하는 경우들이 많다. 시민과 민주주의에 대한 막연한 무오류주의 또한 경계해야 한다. 대의제의 실패도 따지고 보면 일정 부분 시민의 실패이기도 하다. 국민은 일류인데 국회만 삼류일 수는 없다. 그렇다면 일반 시민들도 평소에 지적, 실천적 소양을 굳건히 쌓아야 하고, 또한 개헌정국과 같은 비상시에는 추가적으로 관련 쟁점에 대한 교육과 토론 등을 통해서 국가기관은 물론 다른 시민들도 상호 견제할 수 있도록 하여 참여를 확대함과 동시에 국가적 리스크를 줄이는 것이 바람직하다.

따라서 현 단계에서는 전면적인 시민정치의 확대를 도모하기 보다는, 기성 정치인이나 대표자들이 다르면 각자의 이해관계에 종속되어 공정한 판단을 기대하기 어려운 주제(예컨대 정부형태나 선거제도, 정당제도 등)를 시민정치와 공론의 의제로 삼아서 헌법교육을 실천하고 이러한 경험으로부터 다시 피드백을 통해 학습하는 일련의 순환적 학습 과정을 이어나가야 한다. 아직 선투가 없는 개헌에의 시민참여나 공론화 절차의 구성 등에 있어서는 외국의 입법례를 참조할 수 있고, 우리의 경우에는 최근 신고리 공론화위원회의 경

험, 그리고 그동안 경험을 쌓아온 국민의 형사재판 참여에 대한 경험으로부터도 배울 점들이 있을 것이다.

하지만 개헌에 있어서 공론조사 절차가 마련된다고 하더라도 실제 거기에 직접 참여할 수 있는 인원은 많아야 1천 명을 넘기 어렵다. 따라서 직접 참여도 중요하지만 그러한 학습효과를 나누고 공유하기 위해서는 언론의 보도가 매우 중요한 역할을 할 것이고, 오히려 많은 것은 여기에서 배울 수 있을 것이다.³³⁾ 이 때 언론은 단순히 호기심을 자극하거나 선정적인 태도로, 혹은 현실의 계파나 권력지형을 추종하는 태도로 보도해온 잘못된 관행에서 벗어나, 국가 백년대계의 입장에서 무엇이 옳은지를 진지하게 따져보고 비판하고 감시하는 본연의 역할에 충실해야 하고, 중요 사항에 대해서는 지속적으로 후속 보도를 하고 인과관계를 따라가줘야 일반 국민들에게 교육적인 효과를 기대할 수 있다.

또한 개헌과정이 휘발성의 정치싸움으로 끝나지 않기 위해서는, 절차의 과정에는 상세한 회의록과 속기록, 자료집을 남기고, 끝나고 난 이후에는 상세한 백서와 보고서를 남겨서 이에 대한 연속성 있는 연구·교육, 그리고 광범위한 평가와 비판의 가능성을 열어두어야 한다. 1987년 헌법개정과정에는 이러한 기록이 거의 남아있지 않고, 한참 세월이 흐른 뒤인 오늘날에 있어서야 생존한 관계자 일부의 증언이 공개되고 있을 뿐인 점은 오늘날의 헌법개정에 있어서는 반면교사로 삼아야 할 부분이다.

33) 지난 박근혜 대통령 탄핵심판은, 국가적으로는 불행한 사안이었으나 언론의 관심이 집중되어 앞다투어 다양한 보도가 이루어졌고 이로 인해 역설적으로 국민들에게 상당한 헌법교육의 효과가 있었다.

V. 에필로그: 헌법이 시민의 법이기 위해서는 시민들이 깨어있어야 한다.

2016년 연말 이후 2017년 초에 벌어진 대한민국의 불행한 헌정현실은, 단순히 헌법 때문 이라고 하기는 쉽지 않으나, 적어도 1987년 헌법이 가진 한계(대표적으로 제왕적 대통령제의 요소와 같은)가 이러한 사태를 가져오게 된 중요한 역할을 하였다는 견해가 우세한 것으로 보인다.³⁴⁾ 1987년 헌법이 가진 한계의 원인은 여러 가지가 있겠지만, 1987년 헌법의 개정과정을 반추해 볼 때, 시민들의 의견이 배제되고 당시 권력자들에 대한 감시의 눈을 늦춘 사이에 당시 권력자들의 이해관계에 부합하는 조항들이 스며들어간 것으로 이해할 수 있는 부분들이 적지 않다고 생각된다.

2017년의 상황은 그 때와 얼마나 다른가 자문해볼 필요가 있다. 1987년 헌법 개정당시 시민사회세력이 개헌의 의미와 파급효에 대해서 진지하게 고려하지 못했고, 이에 대해 학습이나 준비도 되어있지 않았었기에 이처럼 불충분하고 정략적인 요소가 숨어있었던 헌법들도 압도적인 찬성으로 받아들였다면, 이제 2017년의 우리는 그와 달리 제대로 옥석을 가릴 수 있는 준비가 되어 있는가, 그리하여 정치권의 책략을 적절하고 유효하게 견제할 수 있는가를 진지하게 자문해야 한다.

1987년 헌법의 실패, 그리고 그 이전 4.19 이후 1960년 헌법의 실패를 21세기 오늘에 다시 반복해서는 안 될 것이다. 그러기 위해서는 준비되어야 하고, 시민이 깨어야 하고, 시민이 적극적으로 참여해야 한다. 그러한 참여의 전제는 앎이고 교육이다. 헌법교육은 복잡하고 전문적인 지식의 습득에 앞서, 우선적으로는 국가와 시민의 근본적인 존재와 관계의 문제, 즉 인간의 존엄과 가치, 그리고 민주공화국의 가치에 대한 신념과 지향에서부터 출발한다.

하지만 다음 단계에 이르러서는 좀 더 적극적이고 총체적인 지식과 이해도 필요하다. 1987년 6.10항쟁에서 “독재타도, 호헌철폐” 를, 그리고 2017년 11

34) 개헌에 관한 여론조사에서도 계속적으로 개헌하자는 여론이 훨씬 높게 나타나고 있다. MBC뉴스, “[MBC 여론조사] 국민 77% “개헌해야”…4년 중임제 선호”, 2017.12.30., http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4486193_21408.html

월 항쟁에서 “박근혜 탄핵”을 외쳤던 광장에서의 단일하고 간명했던 함성과 외침을 이후 개헌의 국면에서 어떻게 바람직한 공론으로 바뀌어나갈 수 있을까를 깊이 고민해야 한다. 투쟁과 건설은 다르다. 민주화항쟁을 통해 구체제를 깬다면, 새로운 체제를 만들기 위해서는 중장기적인 안목과 비전을 가지고 신중하게 접근해야 한다. 단순히 일시적인 흥분 속에서 조바심을 가지고 선불리 접근할 문제는 아니다. 전반적·총체적·장기적인 플랜과 원칙을 가지고 움직여야 한다. 그래야 다시 실패하지 않고, 설령 약간 실패하는 경우가 있더라도 크게 벗어나지는 않을 것이다. 개헌이 정치권력의 통치의 도구로 이용되어온 우리 헌정사의 불행한 전례를 털어버리고, 앞으로는 개헌의 장이 곧 시민들의 권리를 보장하고 입헌민주주의 제도를 공고히 하는 공론장이 될 수 있기를 염원한다.

참고문헌

- 강원택(2017). 87년 헌법의 개헌 과정과 시대적 함의. **역사비평**, (119), 12-37.
- 강원택 외(2017). 6월 항쟁 30주년, ‘87년체제’를 평가한다. **역사비평**, (119), 69-114.
- 경향신문(2017.8.29). “‘마지노선 민주주의’ 넘어서기”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708292108005&code=990303#csidx653ef06d7ec64c7bed463524c0ed97d
- 김상준(2017). 시민정치 헌법화의 경로와 방법: 시민의회를 중심으로. **법과 사회**, 54, 1-33.
- 김선택(2012). 헌법개정과 국민참여. **공법연구**, 41, 125-154.
- 김선택(2014). 한국 민주주의에 있어서 역사의 미래. **법과 사회**, 46, 9-65.
- 김종철(2017). 헌법개정의 정치학: 87년 체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향. **법과 사회**, 55, 171-206.
- 김종필(2016). **김종필 증언록2**. 서울: 와이즈베리
- 내일신문(2017.8.3.). “87년 개헌 ‘민 의’는 없었다”, http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=246338
- 노컷뉴스(2017.12.30.). “6월 지방선거 동시개헌 불발되나...’반대’ 한국당 속 내는?”, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4899835#csidxcdcd700ff79c9b38874f3f5564eabb9>
- 동아일보(2017.12.30.). “빈손 겨우 면한 임시국회... 개헌특위 내년6월까지 연장”, <http://news.donga.com/3/all/20171230/87959122/1#csidx9aa80fdb5fe0326a18f0cd87a3d6740>
- 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017). 신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서. 신고리 5·6호기 공론화위원회
- 윤성현(2014). 법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론- 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track) 교육방안-. **법교육연구**, 9(2), 73-103.
- 이상수 외(2017). 6월 민주화운동 30주년: 동아시아의 민주화와 헌법. **헌법학연구**, 23(3), 125-184.
- 이지문(2017). 시민주도형 개헌사례와 과제, ‘시민이 직접 쓰는 개헌안, 어떻

게 만들 것인가?’ 토론회 발표문

전두환(2017). **전두환 회고록 2권: 청와대 시절**. 서울: 자작나무숲

조선일보(2017.10.27.). [태평로] 改憲 또 끝나 간다, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/26/2017102604177.html

조지형(2010). 87년 헌법의 역사화와 시대적 소명. **법과 사회**, 38, 159-184.

중앙일보(2017.9.22.). “87년 개헌 때 대통령 임기 5년은 잘못했다” , <http://news.joins.com/article/21960656>

한겨레(2017.8.20.). “공론조사 창안자 “원전 공론화, 시민에 충분한 정보량이 관건” “, http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/807528.html#csidx8422a1ef3cdc758bdd50eae5afeb8e0.

한수웅(2017). **헌법학(제7판)**. 법문사

허핑턴포스트(2017.12.28.). [국민의 헌법개정안 작성과정 참여에 관한 법률(약칭 ‘국민 개헌 참여법’)] 초안, http://www.huffingtonpost.kr/seungsooha/story_b_13861154.html

헌법개정특별위원회(2017). 헌법개정 국민대토론회 종합보고. 헌법개정특별위원회

홍윤기(2017). 민주공화국의 입헌정치에 있어서 헌법교육/민주시민교육. **사회와 철학**, (34), 27-96.

John Stuart Mill. “Considerations On Representative Government” , *in: CW, Volume XIX-Essays on Politics and Society Part 2* [1859].

MBC뉴스(2017.12.30.). “[MBC 여론조사] 국민 77% “개헌해야“…4년 중임제 선호” , http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4486193_21408.html

the300(2017.11.17.), “개헌특위 자문위, 만장일치로 ‘국민공론화위’ 구성 권고” , <http://m.the300.mt.co.kr/view.html?no=2017111717237699029>.

Professor James Fishkin and Gombojav Zandanshatar. Deliberative Polling for Constitutional Change in Mongolia: An Unprecedented Experiment, 20 September, <http://www.constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment>

The Economist(2016). Democracy Index 2016.

ABSTRACT

Citizen Participation in the Constitutional Revision
and the Constitutional Education in 2017
- Based on the Experience of the 1987 Constitutional
Revision -

Yoon, Sunghyun(Hanyang University)

Since the citizens' protests in November 2016 and the impeachment of the president in March 2017, There are many arguments the 1987 Constitution should be revised as part of the national reform. There have been many analyzes that the failure of our politics and presidents have been caused by the limitations of the 1987 Constitution. Although the cause of failure is not only due to the constitutional provisions, it is also true that the 1987 constitution had problems despite its merits.

Therefore, in this paper, although the 1987 Constitution was achieved through the democratic uprising, and despite the important accomplishment of the presidential election system and the unilateral election system, the Constitution was limited to the participation of citizens in the process of amending the Constitution. In the process of revising the Constitution as of 2017, it emphasized that it should be able to overcome these limitations and seek the ways of citizen participation to achieve a better constitutional amendment and at the same time to enjoy the effect of constitutional education by citizens participating in amendment of the Constitution.

Key words: Constitutional Revision, 1987 Constitution, Citizen Participation, Constitutional Education, Citizens Assembly, Deliberative Polling

투고일자: 2017.11.31. 심사완료일자: 2017.12.22. 게재확정일자: 2017.12.23.

윤성현 : 한양대학교 정책학과에 재직 중(헌법 담당). 서울대학교 법학부를 졸업하고, 동대학원에서 헌법학 전공으로 박사학위를 받음. 관심분야는 민주주의, 자유주의, 헌법사상, 법교육 등이다. yoonsunghyun@hanmail.net