

입법과 시민참여* **

박성용***

Contents

- I. 시작하며
 - II. 우리나라 헌법상 입법과 시민참여
 - III. 시민참여 입법의 실제적 대안과 방향
 - IV. 시민참여 입법론
 - V. 맺음말
-

* N. B. 이 글에서는 몇몇 용어들을 둘러싼 설명과 논쟁들은 과감하게 생략하고 다음과 같이 동의어로 이해한다. ① 국민 = 시민, ② 국민투표 = 레퍼런덤, ③ 국민발안(Popular initiative) = 시민발의(Citizens' initiative). 직접민주제, 참여민주제, 숙의민주제 등에 대한 용어상의 논쟁, 레퍼런덤과 플레비시트의 구분 등도 생략한다.

** 이 글은 2018.10.12 입법평가 연합학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

*** 서강대학교 법학연구소 선임연구원

I. 시작하며

대통령 탄핵이라는 역사적 사건을 거치면서 우리 사회는 그 어느 때 보다도 “주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 헌법 조문에 대하여 깊이 공감하고 있다. 주권자 국민의 권력을 위임 받은 국민의 대표들이 국가적 중대 사안을 결정하고 책임지는 이른바 대의민주제 정부형태 아래서도 ‘주권’의 원천은 곧 ‘시민’이라는 사실은 결코 망각되어서는 안 된다. 나라마다 처한 상황은 다르지만 입법을 포함한 정치적 의사 결정 과정에 시민들이 직접적으로 참여하고자 하는 욕구는 실로 다양하게 분출되어 왔다. 포퓰리즘이 안고 있는 약점과 위험성에도 불구하고 때로는 국가주도로, 때로는 시민 주도로 일반 시민이 투표 행위를 통해서 중대한 의사결정에 참여하는 시도는 중단 없이 이어지고 있다.¹⁾ 2018년 3월 발표된 대통령 개헌안의 모든 내용에 대하여 공감할 수는 없지만, 적어도 ‘국민발안제’ 등을 도입하여 대의민주제의 한계를 보완할 수 있는 직접민주제의 확대를 시도했다는 것만으로도 고무적인 태도의 변화라고 볼 수 있을 것이다. 입법은 흔히 “의회에서 법률을 제정하는 행위”로 간주되어 왔지만, 본질적으로 시민의 삶 구석구석에 국가의 강제력을 수반하는 사회 규범이 곧 ‘법’이고 보면 입법 과정에 대한 시민의 감독과 참여는 국민주권 구현의 관점에서 볼 때 선택이 아닌 필수적 요청이라고 할 것이다. 이 글의 목적은 제헌 헌법 제정 이후 70년 동안 시민이 입법과정에 참여할 수 있는 가능성이 사실상 봉쇄되었던 대한민국의 낡은 체제를 뒤로 하고, 우리가 시민사회와 정부 및 입법부에 제시할 수 있는 시민참여 모델의 내용과 방향은 무엇인지를 스케치해 보는 것이다. 그 가운데서도 특히 향후 헌법 개정안 및 관련 법률 제정안에 반영해야 할 내용들이 무엇인지에 대한 관심을 둔다.

1) 알트만은 1984년부터 2009년까지 전 세계적으로 총 949회에 걸쳐 직접민주주의 메커니즘이 국가 단위 수준에서 시행되었다고 분석했다. 물론 모든 나라에서 이러한 메커니즘이 작동한 것은 아니다(68개 국가는 제외). 이 가운데 위로부터의 메커니즘, 곧 대의기구 주도로 실행된(TD-MDD: top-down mechanism of direct democracy) 사례가 621회이다. 한 편 아래로부터의 메커니즘, 곧 시민 주도로 실행된(CI-MDD: citizen-initiated mechanism of direct democracy) 사례는 328회이다. 자세한 내용은 David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press (2011), 204-208 참조.

이하에서는 우리나라의 현행법 체계와 제도 아래서 이루지는 입법과정의 시민 참여 실상을 살펴본 다음(II), 여섯 가지 개헌안의 조문 시안을 통해서 시민참여 입법의 메커니즘이 실제로 작동하기 위하여 필요한 핵심 요건들을 정리해 본다(III). 마지막으로 입법과정의 시민참여에 대한 회의론과 비판론의 공존 속에서 모범적 안착에 성공한 핀란드 사례를 검토할 것이다(IV).

II. 우리나라 헌법상 입법과 시민참여

우리 헌법의 체계상 입법과정에 실질적으로 시민이 참여할 수 있는 통로는 극히 제한적이다. 우선 입법권의 주체는 국회로 한정되어 있다(제40조 입법권은 국회에 속한다). 국민이 스스로 법률안을 성안하여 제출할 수도 없으며 국회가 통과시킨 법률안을 거부할 수도 없다. 온 국민의 관심이 집중된 ‘국가중대사’²⁾에 대한 정책을 제시한다거나, 국가 정책의 이름으로 이미 실행에 들어간 특정 정책을 국민투표를 통하여 되 돌이킬 수도 없다. 시행된 지 30년이 넘는 헌법의 전부 또는 극히 일부에 대해서 국민들의 의견을 집약한 개정안을 제시할 수도 없다. 매체를 통하여 목소리를 내어 보다는 실제적 효력이나 구속력이 없음으로 공허한 메아리에 그치고 만다. 우리 헌법상 입법 프로세스는 철저하게 국회의원과 정부부처 관료들의 전유물에 불과하다.

일각에서는 이른바 ‘국민투표권’을 거론하면서 우리 헌법이 간접민주제에 직접민주제를 가미했다는 원론적인 주장을 되풀이할 수도 있을 것이다. 그러나 현행 헌법 제130조제2항(“헌법 개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다”)은 헌법 개정안에 대한 국민투표로서, 헌법 제128조에 따라 “국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안”된 개정안에 대하여 지극히 수동적이고 형식적인 찬반의사만 표시할 수 있을 뿐 온전한 의미에서 직접민주제적 조항이라고 인정하기는 어렵다. 실제 우리나라 국민들이 경험한 모두 여섯 차례의 국민투표

2) 이를테면 ‘4대강 사업’은 전체 국민의 의사를 물어야 마땅했을 국가중대사이다. 입법·사법·행정부가 공조한 자연환경 훼손에 대한 책임은 이른바 국가의 정책적 판단이라는 미명 아래 면죄부를 받겠지만, 파헤쳐진 자연환경의 피해는 온 국민이 수백 년 동안 짊어져야 할 몫으로 남는다.

역사를 되짚어 보아도 이 점은 분명해진다.

<표-1> 국민투표의 연혁

구분	경과	의의
1962년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 박정희 군사 쿠데타 세력의 주도 아래 실시 • 국가재건최고회의가 발의한 헌법 개정안 	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국 역사상 '최초'의 국민투표 • 헌법 개정안에 대한 최초의 투표행위
1969년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 박정희 대통령의 '3선 금지조항'을 바꾸기 위한 의도로 기획 	<ul style="list-style-type: none"> • 독재정권의 장기 집권 기틀 마련
1972년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 비상계엄하에서 유신헌법 기획 • 영구집권과 대통령의 절대적 권력 독점 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 헌법 개정안 발의권 박탈 • '긴급조치'라는 유신헌법의 독소조항을 공개적으로 추진하는 결과 산출
1975년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 유신헌법 반대 세력 제압의 정치적 목적 	<ul style="list-style-type: none"> • 유신헌법에 대한 찬반 투표 • 대통령 신임 여부를 묻는 투표
1980년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 계엄포고(1980.5.17.)에 의하여 모든 정치활동이 중지된 가운데 국민 투표 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회가 아닌 '국가보위입법회의'에서 제정한 개헌안에 대한 투표
1987년 개정헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 1987년 '6월 민주항쟁'의 성과물로 수용 	<ul style="list-style-type: none"> • 여·야 합의에 따라 헌법 개정안 산출 • 유일하게 합헌적인 절차에 따라 실시

첫 번째 국민투표는 '제5차 개정 헌법의 개헌안'에 대한 투표로서 1962년 12월 17일 박정희 군사 쿠데타 세력의 주도 아래 실시되었다.³⁾ 두 번째 국민투표는 '제6차 개정 헌법의 개헌안'에 대한 투표로서 1969년 10월 17일에 실시되었다. 재선에 성공하고 3선을 노리던 박정희 대통령의 '3선 금지조항'을 바꾸기 위한 의도가 노골적으로 드러난 국민투표였다. 세 번째 국민투표는 1972년 11월 21일 실시한 '제7차 개정 헌법의 개헌안'에 대한 투표로서 비상계엄 하에서 실시되었다. 이것은 영구 집권과 대통령의 절대적 권력독점을 도모한 유신헌법에 대한 국민투표로서, 국민의 헌법 개정안 발의권을 박탈함으로써 직접 민주주의적 요소를 약화시키고 '긴급조치'라는 유신헌법의 독소조항을 공개적으로 추진하는

3) 국가재건최고회의가 발의한 헌법 개정안의 찬반을 물었던 첫 번째 국민투표는 대한민국 역사상 '최초'의 국민투표임과 동시에 헌법 개정안에 대한 최초의 투표행위였다는 점에서 의의를 지니기는 한다.

결과를 낳았다고 볼 수 있다. 네 번째 국민투표는 제7차 개정 헌법에 대한 전국민적 저항에 위협을 느낀 박정희 대통령이, 유신헌법에 대한 반대 세력을 제압하기 위한 정치적 목적으로 1975년 2월 12일에 실시한 유신헌법에 대한 ‘찬반’ 투표이자 대통령에 대한 ‘신임’ 여부를 묻는 투표였다. 1974년 1월 8일 시행된 긴급조치 제1호를 시발점으로 헌법상의 국민의 자유와 권리가 잠정적으로 정지된 상태에서 치러진 국민투표였다. 다섯 번째 국민투표는 1979년 ‘10.26사태’와 ‘12.12사태’를 통해 부상한 새로운 군사정변 세력의 주도 아래 제정된 ‘제8차 개정 헌법’에 대한 국민투표이다. 1980년 10월 22일 시행된 다섯 번째 국민투표는 국회가 아닌 ‘국가보위입법회의’에서 제정한 개헌안에 대한 투표였으며 계엄포고(1980.5.17.)에 의하여 모든 정치활동이 중지된 가운데 실시된 국민투표였다. 여섯 번째 국민투표는 1987년 10월 27일 실시한 ‘제9차 개정 헌법의 개정안’에 대한 국민투표로서, 대통령직선제가 1987년 ‘6월 민주항쟁’의 성과물로서 수용되면서 여·야 합의에 따라 탄생한 헌법 개정안에 대한 투표이다. 그나마 여섯 번의 국민투표 가운데 유일하게, (적어도 절차상) 합헌적인 절차에 따라 실시되었다고 평가할 수 있다.

대한민국의 헌정사에서 우리 시민들이 경험한 국민투표는 정치적 의도가 불순한 헌법 개정 내지는 정권에 정당성을 부여하는 빌미로만 활용되었을 뿐, 주권자인 국민의 결집된 의사를 국가적 중대 사안에 적극적으로 반영시키는 ‘역사적 체험’으로서의 국민투표는 존재한 적이 없다고 해도 과언이 아니다.

이 밖에 우리 헌법상 시민이 입법 과정에 참여할 수 있는 통로로써 청원권을 거론할 수 있을 것이다. 헌법 제26조는 국민은 “법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리”를 갖고 있으며 국가는 국민이 제출한 “청원에 대하여 심사할 의무를 진다”고 하여 국민의 국가에 대한 청원의 권리를 규정하고 있다. 청원권은 제헌 헌법 제21조에 최초로 규정된 이후 현행 헌법에 이르기까지 조문의 위치만 바뀌었을 뿐 그 내용적인 측면에서 동일한⁴⁾ 골격을 유지해 왔고

4) 제헌 헌법(헌법 제1호)~헌법 제5호: “제21조 모든 국민은 국가 각기관에 대하여 문서로써 청원을 할 권리가 있다. 청원에 대하여 국가는 심사할 의무를 진다.”; 헌법 제6호~헌법 제8호: “제23조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”; 헌법 제9호: “제25조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”;

관련 법률⁵⁾을 통해서 어느 정도 체계적인 모양새는 갖추고 있다.

현행 헌법상 법률안 제출권이 국회의원과 정부로 한정되어 있는 상황에서 청원권은 법률안을 입안하고 제출하는 단계에서 국민이 참여할 수 있는(비록 법률안 직접제출이 아니라 부분적으로 입법 과정에 참여하는 것이지만) 유효적절한 대안으로 간주될 수 있을 것이다. 관련 법률도 정비되어 있는 상황이고 얼핏 보면 제도적인 틀 속에서 시민의 입법참여 통로가 확보되어 있는 것으로 판단할 수도 있다. 그러나 국회에 접수된 청원 통계를 살펴보면 괴리를 발견하게 된다.

<표-2> 국회(제13대~제20대) 청원 통계⁶⁾

국회	접수	처리내용				
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계
제13대(1988-1992)	503	13	251	61	178	503
제14대(1992-1996)	534	11	185	33	305	534
제15대(1996-2000)	595	3	179	16	397	595
제16대(2000-2004)	765	4	316	19	426	765
제17대(2004-2008)	432	4	102	10	316	432
제18대(2008-2012)	272	3	61	5	203	272
제19대(2012-2016)	227	2	44	4	177	227
제20대(2016-2020)	153	3	115			(135)* ⁷⁾
계	3481	43				

헌법 제10호: "제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다."

5) 국민의 청원권과 직접적인 연관이 큰 법률로는 청원법과 국회법을 거론할 수 있다. 청원법은 청원권행사의 절차와 청원의 처리에 관한 사항을 규정한다. 과거 문서로만 제출하던 청원방법은 2007년 이후 전자문서를 포함하는 방식으로 확대되었다(제6조). 청원을 관장하는 기관이 청원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다(제9조). 국회에 제출하는 청원의 심사와 처리에 대해서는 국회법에서 자세히 규정하고 있다(제123조~제126조). 국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 하며(제123조 제1항), 의장은 청원을 접수하였을 때에는 청원요지서를 작성하여 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 각 의원에게 배부하는 동시에 그 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다(제124조 제1항). 위원회는 청원 심사를 위하여 청원심사소위원회를 두며(제125조 제1항), 청원을 소개한 의원은 소관 위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다(제125조 제3항).

6) 국회 홈페이지 정보를 참조하여 필자 구성. <http://likms.assembly.go.kr/bill/PetitionFinish.do> (2018. 10. 06. 확인).

7) 현재 위원회 계류중인 청원.

위 청원 통계는 제13대 국회부터 제20대⁸⁾ 국회에 이르기까지(2018년 10월 6일 기준) 그 동안 접수된 모든 청원 현황을 간략화한 통계 수치이다. 1988년부터 2018년 10월까지 총 3481건이 접수되었고 이 가운데 채택된 청원은 43건으로서 1퍼센트 조금 넘는 수치이다. 제13대 및 제14대 국회 때 간신히 2퍼센트 수치를 보였고 나머지 국회 회기 때는 평균 1퍼센트에 못 미치는 것으로 나타났다. 위 통계 수치는 대략 50~60 퍼센트를 차지하는 입법청원 건수를 모두 포함한 것이다. 특이한 점은 제16대 국회까지 점진적으로 증가추세에 있던 청원 건수가 제16대 국회를 기점으로 눈에 띄게 감소추세로 접어들었다는 사실이다.

통계수치를 놓고 보면 현재의 청원 시스템 체계 아래서, 시민이 실질적으로 입법 프로세스에 참여하여 가시적인 성과를 거두기는 어려워 보인다.⁹⁾ 사전적 정의에 따르면 청원이란 “국민이 법률에 정한 절차에 따라 손해의 구제, 법률·

8) 참고로 제20대 국회의 청원 현황을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

위원회	접수	처리내용					위원회 계류
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계	
국회운영위원회	9						9
법제사법위원회	14		1			1	13
정무위원회	7		1			1	6
기획재정위원회	4						4
교육위원회	11						11
미래창조과학방송통신위원회	2	1	1			2	
과학기술정보방송통신위원회	2						2
교육문화체육관광위원회	2		2			2	
외교통일위원회	8	2	1			3	5
국방위원회	3						3
행정안전위원회	11						11
문화체육관광위원회	7						7
농림축산식품해양수산위원회	7						7
산업통상자원중소벤처기업위원회	7						7
보건복지위원회	15		3			3	12
환경노동위원회	8		3			3	5
국토교통위원회	9		1			1	8
여성가족위원회	7		2			2	5
특별위원회	20						20
계	153	3	15			18	135

9) 입법 청원이 채택으로 이어지지 않는 못 했어도 직·간접적인 방식으로 관련 법률안에 반영되었을 가능성도 물론 배제할 수는 없을 것이다. 이 논점에 대해서는 임종훈, “우리나라 입법과정에 대한 국민 참여”, 「입법학연구」 제13집 제2호 (2016), 14-16 참조.

명령·규칙의 개정 및 폐해, 공무원의 파면 따위의 일을 국회·관공서·지방의회 따위에 청구하는 일"이다. 결국 상대방에 대하여 일정한 행위나 급부를 요구하는 청구 행위일 뿐 구속력이 없는 청원 프로세스의 현실적 지위는 해당 사안에 대한 처리내용이 "청원인 등이 기대한 바에 미치지 않는다고 하더라도 더 이상 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사 내지 불행사라고는 볼 수 없다"¹⁰⁾는 헌법재판소의 실시에서도 잘 드러난다. 이런 맥락에서 주요 개헌안에서 국가는 청원을 '심사'할 의무뿐만 아니라 '통지'할 의무도 있다는 조문시안¹¹⁾을 제시한 것은 그 동안 청원권이 실질적으로 유명무실했음을 반증한다.

마지막으로 국민투표와 청원의 권리 외에 우리가 논의할 수 있는 입법과정의 시민참여 통로로 입법예고제를 거론할 수 있다. 입법예고제는 '국회 입법예고제'와 '정부제출법률안 입법예고제'로 나뉜다. 국회 입법예고제는 법률의 필연적 이해당사자인 국민 의견수렴의 기회를 확대하기 위한 목적으로 1994년 6월 28일 국회법 개정을 통하여 처음 도입되었다.¹²⁾ 그러나 입법예고의 방법·절차 기타

10) 종교시설용지 공급처분취소 등 사건(헌재 1994. 2. 24. 93헌마213 등). "헌법 제26조와 청원법 규정에 의할 때 헌법상 보장된 청원권은 공권력과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 모든 국민에게, 국가기관이(그 주관관서가) 청원을 수리할 뿐만 아니라, 이를 심사하여, 청원자에게 적어도 그 처리결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리를 말한다. 그러나 청원권의 보호범위에는 청원사항의 처리결과에 심판서나 재결서에 준하여 이유를 명시할 것까지를 요구하는 것은 포함되지 아니한다고 할 것이다. 왜냐하면 국민이면 누구든지 널리 제기할 수 있는 민중적 청원제도는 재판청구권 기타 준사법적 구제청구와는 완전히 성질을 달리하는 것이기 때문이다. 그러므로 청원소관서는 청원법이 정하는 절차와 범위 내에서 청원사항을 성실·공정·신속히 심사하고 청원인에게 그 청원을 어떻게 처리하였거나 처리하려 하는지를 알 수 있을 정도로 결과 통지함으로써 충분하다고 할 것이다. 따라서 적법한 청원에 대하여 국가기관이 수리, 심사하여 그 처리결과를 청원인 등에게 통지하였다면 이로써 당해 국가기관은 헌법 및 청원법상의 의무이행을 필한 것이라 할 것이고, 비록 그 처리내용이 청원인 등이 기대한 바에 미치지 않는다고 하더라도 더 이상 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사 내지 불행사라고는 볼 수 없다."

11) <청원권 조문시안>

구 분	내 용
자 문 위	제43조② 국가는 청원에 대하여 수리·심사하여 그 결과를 청원인에게 통지하여야 한다.
대 통 령	제27조② 국가는 청원을 심사하여 통지할 의무를 진다.
헌법학회	제27조② 국가는 청원에 대하여 심사 후 청원인에게 통지하여야 한다.
참여연대	제49조② 국가는 청원에 대하여 심사하여 그 결과를 이유와 함께 청원인에게 통지하여야 한다.

12) 국회법 [시행 1994.6.28.] [법률 제4761호, 1994.6.28., 일부개정]
제82조의2 (입법예고) ①위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요 내용 등을

필요한 사항은 국회규칙으로 정한다는 조항에도 불구하고 입법예고의 실질적 프로세스를 구체적으로 규정하는 국회규칙은 오랜 기간 제정되지 못한 상태로 지속되었다. 「국회 입법예고에 관한 규칙」¹³⁾이 제정된 것은 시일이 한참 지난 2012년 5월 30일이다.

정부제출법률안 입법예고제란 행정청이 입법을 추진(제정, 개정 또는 폐지)함에 있어 사전에 국민들에게 예고하도록 하고 그에 대한 의견을 수렴하여 이를 입법에 반영하는 제도이다. 입법과정에서 국민들이 자신과 관련된 입법에 다양한 의견을 제출하고 해당 입법에 대한 제출의견의 수렴과 반영을 통하여 입법참여 기회를 확대함으로써 법령내용의 민주적 정당성을 도모하고 국가정책의 실효성을 확보하는 데 그 취지가 있다.¹⁴⁾ 정부 관련 입법예고제는 1980년 국무총리 훈령 제152호 「정부법제업무의 효율적 수행을 위한 입법추진계획제도의 실시에 관한 특별지시」로 거슬러 올라가며, 일련의 과정¹⁵⁾을 거쳐 1996년 12월 「행정절

국회공보등에 게재하여 입법예고 할 수 있다. 다만, 폐회 중에는 위원장이 간사와 협의하여 예고할 수 있다.

②위원장은 제1항의 규정에 의하여 입법예고를 할 때에는 의장에게 미리 보고하여야 한다.

③입법예고의 방법·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

- 13) 이 규칙에 따르면 위원장은 위원회로 회부된 법률안에 대하여 「국회법」 제82조의 2 제1항 본문에 따라 간사와 협의하여 지체 없이 입법예고를 하여야 한다(규칙 제2조). 이 때 입법예고의 방법으로 위원장은 국회공보나 국회 인터넷 홈페이지 또는 소관 위원회의 인터넷 홈페이지에 입법예고를 할 수 있으며 발의자·제출자, 입법취지, 주요내용, 법률안의 전문, 국회법 제79조의2에 따른 비용추계 자료 그리고 의견제출 기관, 기간 및 방법 등을 게재한다(규칙 제3조제1항). 또한 위원장은 국가의 중요 정책이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하는 등 국민에게 널리 알릴 필요가 있는 법률안에 대하여 예산의 범위에서 신문, 방송, 잡지, 인터넷 등에 광고를 게재할 수 있다(규칙 제3조제2항). 입법예고기간은 통상적으로 일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 정하지만 특별한 사정이 있는 경우 위원장이 간사와 협의하여 단축할 수 있다(규칙 제4조제1항 및 제2항). 입법예고된 법률안에 대하여 의견이 있는 자는 입법예고기간 동안 문서 또는 국회등 홈페이지에 게재하는 방법으로 소관 위원회에 의견을 제출할 수 있으며 소관 위원회의 전문위원은 제출된 의견 중 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부 등 중요한 사항을 위원회 또는 소위원회에 보고할 의무가 있다(규칙 제5조제1항 및 제2항).

- 14) 최정일 외, 「입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구」, 법제처 (2013. 12.), 4.

- 15) 이후 1983년 5월 21일 「법령안입법예고에관한규정」이 대통령령으로 제정됨으로써 국민의 일상생활과 관련된 법령안부터 단계적으로 입법예고를 실시하여 점진적으로 확대 실시할 수 있도록 하였고, 그 효율적 실시를 위하여 「법령안입법예고제의효율적실시를위한훈령」(1983. 6.20. 국무총리훈령 제188호)이 마련되었다. 이후 정부입법계획추진을 위하여 발령된 「정부입법계획운영규정」에서 각 원·부·처·청이 매년 수립하는 입법계획의 내용에 입법예고 및 청문 계획을 반드시 포함시키도록 하였다. 「법령안입법예고에관한규정」은 1995년 8월 「법제업무 운영규정」(대통령령 제14748호)이 마련되면서 흡수되었으며, 입법예고에 관한 법적 근거를 강

차법」을 제정하면서 입법예고에 관한 규정이 자리 잡게 되었다.

법은 국가의 강제력을 수반하는 사회 규범이다. 의원입법안이란 정부제출법률안이란 주권자 국민에게 입법의 취지와 내용은 미리 알려져야 하며 소수 이익 집단의 입장이 아닌 국민 다수의 뜻을 담은 법안일 때 비로소 제대로 된 사회 규범으로 작동하게 될 것이다. 그런 의미에서 입법권을 행사하는 국회와, 법률안을 제출하는 정부 부처 모두 입법예고제를 시행하고 있는 것은 그 자체로는 다행스러운 일이다. 그러나 현행 입법예고제 시스템이 얼마나 법률 제정 과정에서 집단 지성의 작동을 돕고 유의미한 성과물을 산출하는데 기여하는지 여부는 가늠할 길없다.

현재 국회는 ‘국회입법예고시스템¹⁶⁾」을 통해서, 정부는 국민참여입법센터 ‘통합입법예고시스템¹⁷⁾」을 통해서 입법예고제를 운영 중에 있다. 국회시스템의 경우 각 상임위별로 예고한 법률안에 댓글형식으로 의견을 개진하며 제 3자도 해당 댓글을 클릭하면 내용을 열람할 수 있는 구조이다. 그러나 담당 위원회가 시민의 의견을 어떻게 심사하고 반영했는지 제 3자는 물론 당사자조차도 알 길이 없다. 무엇보다도 예고기간이 열흘에 불과해서 폭 넓은 의견을 수렴하기에는 예고기간이 짧아 보인다. 정부시스템은 예고기간이 40일(또는 10일)로 국회에 비해서 길다는 점은 인정할만하나, 시민 의견의 처리결과에 말할 것도 없고 제출 의견 자체가 비공개로 설정되어 있다는 점에서 입법예고제의 근본취지가 무엇인지 의문을 자아낸다.

입법예고제의 최우선 목적은 법률안의 입법 취지와 주요 내용 등에 대해서 공개하고 시민들의 의견을 수렴 및 교환함으로써, 미래의 법적 제약에 구속될 당사자들이 충분히 공감할 수 있는 절차적 정당성과 투명성을 확보하는 것이라고 본다. 현재 시행되고 있는 입법예고제의 실상은 국회와 정부에서 준비한 법률

화한다는 측면에서 1996년 12월 「행정절차법」이 제정되기에 이르렀다. (입법예고의 연혁에 대해서는 다음 참조. 임종훈, 「한국입법과정론」, 박영사 (2012), 148; 임종훈, “우리나라 입법과정에 대한 국민 참여”, 「입법학연구」 제13집 2호 (2016. 12), 10-12; 최희경, “입법과정의 국민참여에 관한 연구”, 이화여자대학교 법학연구소 「법학논집」 제11권 제2호 (2007. 3), 66-67; 최정일 외, 위의 글, 5-6.

16) <http://pal.assembly.go.kr/main/mainView.do> (2018. 10. 06. 확인).

17) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp> (2018. 10. 06. 확인).

안의 명칭과 내용에 대해 간단하게 홍보하는 수준에 그치고 있다. 정보제공 측면에서는 따로 떨어진 시스템을 통합할 필요성이 있으며, 효율적인 의견 수렴을 위해서는 예고기간, 의견의 반영·조정·통지 방법 및 반영 현황에 대한 정보 공개 등을 단일한 법률 속에서 세심하게 규정할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 시민참여 입법의 실제적 대안과 방향

입법의 가장 단순한 정의는 “의회에서 법률을 제정하는 행위”이다. 국민주권 원리의 구현을 위한 이상적인 제도는 주권자와 통치자가 동일체이어야 한다는 동일성원리의 요청과 민주적인 국가의사결정이라는 요청을 동시에 만족시켜 주는 직접민주제라고 할 수 있지만, 현대 국가는 여러 가지 현실적인 이유로 간접 민주제인 대의제를 채택하고 있다.¹⁸⁾ 때문에 국민의 대표들로 구성된 의회의 입법 활동에 정작 국민의 의사가 충분히 반영되지 못하고 중요한 의제로부터 정치적 소외가 반복될 가능성은 언제나 존재한다. 더욱이 특정 이익집단의 영향력으로 인하여 국민의 통치 행위를 위임받은 의회의 입법과정이 불투명해 질 때 문제의 심각성은 더욱 커진다. 정당정치에 기반한 대의제는 거스를 수 없는 현실로 받아들여지지만 대의제의 한계를 보완할 수 있는 시민참여 입법의 가능성과 실제적 방안을 어떻게 마련할 것인가의 문제가 결국은 관건이 된다.

근래 대한민국 사회는 그 어느 때 보다도 의회 중심 입법과정의 제도적 한계와 이러한 현실을 타개할 실제적 방안을 진지하게 모색하고 있다. 2018년 상반기에 등장한 다양한 개헌안의 내용을 살펴보면 우리 사회가 향후 어떠한 방향으로 시민참여 입법의 모델을 설계해야 하는지 논의의 실마리를 제공해 준다. <표-3>에서 필자는 6가지 기관이 제시한 개헌안에서, 시민참여 입법의 메카니즘을 실제로 가능하게 할 수 있는 조건이 무엇인지 관련 쟁점들을 정리해 보았다.

핵심 요건을 간추려보면 첫째, 헌법상 입법권의 주체를 어떻게 규정할 것인가, 둘째, 국민에게 법률안 또는 국가주요 정책에 대한 제안권을 부여할 것인가, 셋째, 국민스스로 특정 사안이나 쟁점에 대하여 국민투표 실시를 요구할 수 있는

18) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사 (2010), 736-737.

권한을 제도화시킬 것인가, 넷째, 헌법의 전부 또는 일부에 대하여 국민들이 헌법 개정안을 제시할 수 있도록 명문화 할 것인가 등의 문제가 될 것이다.

<표-3> 시민참여 입법 가능성과 6가지 개헌안¹⁹⁾ 요점 비교

구분	자문위	대통령	정의당	헌법학회	참여연대	대화문화
입법주체 명시	○	X	○	○	△	X
국민발안(시민발의)	○	○	○	○	○	○
국민투표 제안	○	X	○	○	○	○
헌법 개정 제안	○	X	△	○	○	○

입법은 말 그대로 법을 만드는 행위이므로 입법권한의 주체를 명시하는 문제는 첫 번째로 살펴보아야 할 주제가 될 것이다. 제헌 헌법을 필두로 현행 헌법에 이르기까지 입법권의 주체는 한결같이 국회였다. 동시에 정부 또한 법률안을 '제출할 수 있다'는 조항도 제헌 헌법부터 현행 헌법까지 빠지지 않고 포함되었다. 그러나 단 한 차례도 입법권한과 관련하여 '국민'이 명시적으로 언급된 바는 없었다. 그런 의미에서 복수의 개헌안에서 입법권의 주체로 시민을 명시하였다는 것은 고무적인 변화가 아닐 수 없다.

현행	자문위 조문시안	비고
제40조 입법권은 국회에 속한다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.	[정부형태분과 의견] 제40조 현행유지

2018년 1월 '국회헌법개정특별위원회 자문위원회'(이하 자문위)가 제출한 조문시안은 다음과 같다. 이것은 자문위 '지방분권분과' 안으로서 '정부형태분과'에 서는 현행을 유지하자는 입장을 제시하였다. 위 조문시안은 현행 제40조의 규정

19) 이 글에서는 임의적으로 6가지 개헌안을 비교했다. 우선 입법권을 행사하는 국회 차원의 의견을 우선적으로 고려하지 않을 수 없으므로 '국회헌법개정특별위원회 자문위원회' 개헌안을 검토하였다. 둘째, 국회의 논의가 활발하지 못한 상태에서, 법률안제출권을 행사하는 정부가 3월에 제시한 대통령 개헌안을 살펴보았다. 셋째, 정당이 제시한 의견 가운데 2018년 1월에 제시된 정의당 개헌 시안을 대표로 고려하였다. 넷째, 헌법전문가들의 의견이 집약된 한국헌법학회 개헌안을 참고하였다. 다섯째, 비록 절대 다수 시민들의 목소리가 담겨있다고 단정할 수는 없지만, 다양한 채널을 통하여 시민·사회 단체의 의견을 축적해 온 참여연대 및 대화문화아카데미 개헌안을 포함시켰다.

이 의회주권을 규정하여 주권행사로서의 국민 입법권을 원천적으로 봉쇄할 위험성이 크다는 시각에서 도출된 것이다. 이것은 “주민이 직접 행사하거나”라는 자구에서 볼 수 있듯이 ‘지방의회’에 입법기관으로서의 위상을 부여하고자 하는 ‘지방분권분과’ 소속 위원들의 의견이 강하게 표출된 것임을 짐작하게 한다.

입법권과 관련된 위 자문위안은 2018년 1월 정의당 ‘(1차)개헌 시안’에서도 비슷한 형태로 나타난다. “참고(자문위 안)”라는 표현에서 미루어 볼 수 있듯이 입법권 규정과 관련하여 자문

현행	정의당 조문시안	참고(자문위 안)
제40조 입법권은 국회에 속한다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다. 지방정부의 입법권에 대하여는 법률로 정한다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.

위안이 정의당 개헌시안에 영향을 주었음을 짐작할 수 있다.

한국헌법학회가 2018년 3월에 발표한 개헌안에서도 입법권의 원천은 국민이라는 사실을 분명히 밝히고 있다. 큰 틀에서 보았을 때 자문위안 및 정의당안과 맥을 같이하지만 지방의회와 국회의 순서를 바꾸었다는 점이 눈에 띈다.

현행	한국헌법학회 조문시안
제40조 입법권은 국회에 속한다.	제40조 입법권은 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 국민이 직접 행사하거나 지방의회와 국회를 통하여 행사한다.

참여연대 개헌안의 경우 입법권의 주체로서 국민이 명시되지는 않았다. 그러나 “헌법이 달리 정하지 않는 범위 내에서 국회가 행사한다”라는 자구는, 헌법의 다른 조항에서 별도의 내용을 정하고 있다면 입법권 행사의 주체가 확대될 수 있다는 의미로 해석이 가능하므로 큰 맥락에서 보았을 때 위 세 기관의 개헌안과 동일한 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

현행	참여연대 조문시안
제40조 입법권은 국회에 속한다.	제60조 입법권은 헌법이 달리 정하지 않는 범위 내에서 국회가 행사한다.

입법권의 주체로서 국민을 포함시키지 않은 개헌안은 대통령 개헌안(제43조 입법권은 국회에 있다)과 대화문화 개헌안²⁰⁾(제42조 ①입법권은 국회가 행한다)이다. 시기(2016년)가 다소 앞서는 대화문화안을 제외한다면, 대통령 개헌안에서만 국민을 입법권의 주체로 포함시키지 않고 현행 헌법 제40조의 내용을 그대로 유지했다는 점이 상대적으로 부각된다.²¹⁾

두 번째 주제는 시민참여 입법의 최우선 관심사인 국민발안권이다. 이 주제는 사실상 국민투표 제안 및 헌법 개정 제안 관련 이슈를 모두 포섭하는 상위 범주로 보아도 무방하다.²²⁾ 국민발안제를 “국민(일정수의 유권자)이 법률의 제정이 나 헌법의 개정 등을 주창하고 발의할 수 있는 제도”²³⁾로 정의했을 때 이 정의에는 중요한 국가중대사와 관련된 정책 제안이 당연히 포함되는 것이고, 법률안이든 정책이든 또는 헌법 개정안이든 그것이 채택되기 위해서는 국민투표라는 표결 절차는 필연적으로 뒤따를 수밖에 없다. 결국 그 최종 결정권을 누가, 어떤 프레임 속에서 행사할 수 있도록 허용하는가에 따라 다양한 양태의 시민참여 입법론이 성립할 수 있게 된다.

여섯 가지 개헌안은 적어도 국민발안 이슈에 있어서만큼은 공통된 의견을 담았다. 먼저 시민들이 ‘법률안’을 발의할 수 있는가 라는 최대 현안에 대해서 여섯 가지 개헌안 모두 ‘가진다’ 또는 ‘할 수 있다’와 같은 명시적인 자구를 조문시안으로 제시하였다.

국민발안(법률안) 관련 자구(字句)의 명시성 여부

자문위	헌법학회	참여연대	대화문화	대통령	정의당
권리를 가진다	권리를 가진다	제출할 수 있다.	발안할 수 있다.	발의할 수 있다.	권리를 가진다.

다음으로 발안은 어떤 조건 속에서 성립되고, 어떤 절차를 통해서 처리되는가

20) 다른 5개의 개헌안과 달리 대화문화 개헌안의 발표 시기는 2016년이라는 사실을 감안해야 할 것이다.

21) 대통령 개헌안 발표 전후의 정치적 상황을 복기해 보았을 때, 결국은 국회의 표결을 거쳐야 하는 필연적 단계를 염두에 두고 입법권의 국회 전속 규정은 건드리지 않는 방향으로 의견을 모은 것이 아닌지 추정해 볼 수 있다.

22) 자문위 표현을 빌어 온다면 ‘일반조항’이 되는 것이다. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서, 102 참조.

23) 정재황, 「신헌법입문」, 박영사 (2017), 602.

의 문제가 중요하다. 대통령안과 정의당안은 세부적인 내용은 법률로 정한다고 한 반면, 나머지 네 개의 안은 비교적 상세한 내용을 조문시안에 포함시켰다. 앞으로 시민참여 입법의 정도(程度)를 논함에 있어서 개헌안의 조문시안들은 시민들의 의견 수렴에 있어서 잠정적인 길잡이 역할을 할 수 있을 것이다.

<표-4> 개헌안별 국민발안(법률안) 요건과 처리 절차 비교

구분	자문위	헌법학회	참여연대	대화문화	대통령	정의당
서명인 수 (발의조건)	1/100	1/100	10/1000	(50만)	-	-
처리 기간	6개월	6개월	1년	180일	-	-
심의 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 의결 • 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 의결 • 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의결 - 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 의결 • 대안 제시 	-	-
부결시 처리	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표 • 1/4 • 과반수 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표 • 1/5 • 과반수 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표 • 25/1000 • 과반수 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표 - • 과반수 	-	-

발안이 성립할 수 있는 가장 기본적인 요건은 서명인의 수²⁴⁾이다. 현재 우리나라의 총 유권자는 대략 4200만으로 추산된다. 대화문화안의 50만을 제외하면 대체로 유권자 100분의 1이 적정 서명인 수로 제시되었다. 처리 기간은 1년을 넘기지 않고, 1차 심의는 국회가 원안 그대로 의결하거나 또는 대안을 제시하는 방법에 의견이 모아졌고(참여연대안에는 국회가 제시하는 대안에 대한 구체적인 언급은 없다), 부결시 처리방법으로 유권자 1/4 이상이 참여하여 투표자 과반수

24) 필요한 서명인의 수를 얼마만큼 요구할 것인가 그리고 얼마 동안 필요한 서명을 모을 수 있도록 허용할 것인가의 문제가 시민발의의 출발점이 된다. 헝가리는 5만 명의 서명을 모으면 '의제형 시민발의'가 성립하고, 10만 명의 서명을 모으면 의회가 ① 국민투표의 실시 여부 그리고 ② 국민투표의 결과에 기속될 것인지의 여부 2가지를 결정해야 한다. 20만 명의 서명을 모으면 ① 반드시 국민투표를 실시해야 하고 동시에 ② 국민투표 결과에 기속된다. 스위스의 '완전형 시민발의'는 18개월 내 10만 명(유권자의 2%)의 서명을 요구하는 반면, 리투아니아 시스템은 3개월 내 30만 명(유권자의 11.4%)의 서명을 요구한다. 슬로바키아의 '의제형 시민발의'가 시간 제약 없이 10만 명(유권자의 2.3%)의 서명을 요구하는 반면, 이탈리아 시스템은 6개월 내 5만 명(0.1%)의 서명만을 요구한다. 유럽 주요 국가들의 시민발의(=국민발안) 현황에 대한 상세한 정보는 국가별 전문가들이 공동으로 저술한 Maija Setälä & Teo Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe*, Basingstoke: Palgrave (2012) 참조. 이 밖에 서현수, "직접입법과 새로운 의회-시민관계: 2018년 헌법 개혁 논의에 부쳐", 월간 시대 58호 (2018. 5), 8-20; Henrik Serup Christensen, Maija Jáske, Maija Setälä and Elias Laitinen, "Finnish Citizens' Initiatives - Towards Inclusive Agenda-Setting?", (2017) 40(4) *Scandinavian Political Studies*, 411-433.

찬성으로 확정하는 국민투표 방안이 제시되었다(대화문화안에는 최소 참여 인원
에 대한 언급은 없다).

국민발안에는 법률안만 있는 것이 아니라 국가주요 정책도 있다. 국민발안에
이른바 정치적 어젠다를 포함시킬 것인가의 여부에 대해서는 아직 입장들이 정
리되어 있지 못하다.

국가주요정책의 국민발안 포함 여부

자문위	헌법학회	참여연대	대화문화	대통령	정의당 ²⁵⁾
○	X	○	X	X	(△)

자문위안과 참여연대안이 가장 뚜렷하게 정책 발안에 대해서 규정하고 있는
반면, 대통령안은 현행과 마찬가지로 중요 정책에 대한 국민투표 회부권을 대통
령에게 존속시켰고, 대화문화안은 아예 폐지하는 입장이며, 헌법학회안에는 이
와 관련된 사항이 나타나 있지 않다.

결국 국민발안의 이슈는 법률안이든 국가주요정책이든 국민투표를 ‘어느 때’,
‘누가’ 제한할 수 있도록 규정할 것인가의 문제로 초점이 모아진다. 국민이 발안
한 ‘법률안’이 국회에서 부결되었을 때 해당 법률안에 대한 찬반 국민투표를 허
용할 것인가. 국민이 발안한 ‘정책안’이 부결되었을 때 해당 정책안 대한 찬반
국민투표를 할 것인가. 아울러 국회가 의결을 마친 법률에 대하여 국민들이 이의
제기 할 경우 국민투표를 통하여 국회통과 법률안에 대한 찬반 국민투표를 실시
할 것인가. 크게 이 세 가지 사안에 대한 각 개헌안의 내용을 정리해 보면 아래와
같다.

법률 및 정책 관련 국민투표안

구분	자문위	대통령	정의당	헌법학회	참여연대	대화문화
국민 발안(법률) 부결시	○	(X)	(△)	○	○	○
국민 발안(정책) 부결시	○	X	(△)	X	○	X
국회 의결 법률 거부시	○	X	(△)	○	X	X

25) 괄호 속에 넣은 이유는 정의당 개헌안에는 언급을 생략한 조항이 다수이기 때문이다.

네 개의 개헌안에서 국민이 제시한 법률안에 대해서는 부결시 국민투표를 의무적으로 실시해야한다고 뜻을 밝혔다. 자문위안과 참여연대안은 국민이 제시한 정책에 대해서도 국회가 고사시켰을 경우 법률안과 마찬가지로 국민투표를 실시해야 한다는 입장이다. 마지막으로 자문위안과 헌법학회안에서는 다른 안들과 차별되게 국회가 '의결한' 법률에 대해서도 국민의 요구가 있을 때 국민투표에 붙여야 한다고 보았다. 국가 중요 정책도 법률만큼이나 국민 삶의 조건을 제약하게 될 여지가 크고, 잘못된 법률은 폐기가 가능하지만 4대강 사업처럼 한 번 실행된 정책의 오류는 되 돌이킬 수 없다는 측면에서 국민이 정책을 제시할 수 있을 뿐만 아니라 정책 실행의 최종 의사도 결국은 국민투표를 통해서 확정해야 될 문제라고 본다.

마지막으로 국민의 헌법 개정 제안권을 되살리는 이슈와 관련하여 주요 개헌안은 대체로 의견의 일치²⁶⁾를 보이고 있으며, 자문위안, 헌법학회안, 참여연대안 및 대화문화안 모두 헌법 개정 제안의 성립 요건에 대해 비교적 상세한 조문 시안들을 제시하고 있다.

한편, 앞서 살펴 본 세 가지 이슈(입법권의 주체, 국민발안, 국민투표)에 시민들의 공감대가 충분히 모아졌다면, 헌법 개정안을 시민이 직접 제시할 수 있고 없고는 우선순위의 과제가 아닐 수도 있다. 참여연대를 비롯하여 수많은 시민단체들이 붓물 터지듯이 시민주도 개헌을 외치는 이유는 원천적으로 시민에게 헌법 개정 제안권이 부재하기 때문이기도 하지만, 더 근본적으로는 시민들이 입법 과정에 실제로 참여할 수 있는 '실질적인 통로'가 사실상 봉쇄되어 있는 헌정질서의 구조 속에서 현재로서는 헌법 개정만이 유일한 출구이기 때문이다.²⁷⁾

26) 대통령안에서 헌법 개정 제안권이 빠진 이유는 금번에 헌법 개정이 성사되고 그 속에 당면 관심사인 '국민발안권'이 포함된다면 헌법 개정 제안 여부를 구체적인 조문으로 포함시키는 것은 당면과제가 아니라고 간주했을 가능성이 높다. 정의당안도 선별적인 현안 중심으로 조문 시안을 구성하느라 헌법 개정 제안권이 빠진 것이지, 헌법 개정 제안권의 부활 필요성에 대해서는 주요 개헌안과 일치된 의견을 견지하고 있다고 본다.

27) 우리의 헌정사를 돌이켜 보면 시민들이 헌법 개정을 제안할 수 있는 시기가 없었던 것은 아니다. 1954년 제2차 개정헌법에서 "민의원 의원 선거권자 50만인 이상의 찬성"이 있으면 가능했다. 이 헌법 개정 제안권은 자구상의 변화가 있었을 뿐 헌법 제7호까지 계속 존속되다가 헌법 제8호(1972.2.27.전부개정)에 이르러 삭제되었다. 이렇게 한 번 자취를 감추게 된 헌법 개정 제안권 조항은 현행 헌법에 이르기까지 되살아나지 못하고 있는 실정이다.

<소결>

바야흐로 소수 집단이 설계한 은밀하게 성안된 자구들을 엮어 놓은 헌법이 아니라, 헌법제정권자인 시민들의 숙고된 의사가 집약된 헌법을 빠른 시일 내에 이루어 내야 할 역사적인 시점이 도래하였다고 본다.

소결에 같음하여 필자가 제시하는 헌법 조문 시안의 뼈대는 다음과 같다.

1. 입법권의 주체

제○○조 입법권
입법권은 국민 또는 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.

2. 시민발의(=국민발안)

제○○조 국민발안권
<ul style="list-style-type: none"> ① 국민은 법률안, 국가 주요 정책에 대한 발안권을 행사한다. ② 국회의원선거권자²⁸⁾ 50분의 1 이상의 서명(온라인 또는 오프라인)이 모이면 국민발안은 성립한다. ③ 국회는 180일 이내에 법률안 및 국가 주요 정책에 대한 국민발안을 원안대로 의결하거나 대안을 제시하여야 한다. 원안의 부결 시 또는 국회가 대안을 제시하는 경우 국민은 국민투표로써 최종 결정을 내린다. ④ 국민발안과 관련된 국민투표는 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑤ 국민발안의 절차는 법률로 정한다.

<헌법 개정 제안 조항의 변화(헌법 제3호~헌법 제7호)>

헌법 제3호 1954.11.29. 일부개정	제98조 ①헌법개정의 제안은 대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분의 1이상 또는 민의원의원 선거권자 50만인 이상의 찬성으로써 한다.
헌법 제4호 1960.6.15. 일부개정	上同
헌법 제5호 1960.11.29. 일부개정	上同
헌법 제6호 1962.12.26. 전부개정	제119조 ①헌법개정의 제안은 국회의 재적의원 3분의 1이상 또는 국회의원선거권자 50만인 이상의 찬성으로써 한다.
헌법 제7호 1969.10.21. 일부개정	上同

3. 국민투표

제○○조 국민투표권
<p>① 국민은 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 서명(온라인 또는 오프라인)이 모이면 국회가 의결한 법률안에 대해 90일 이내에 국민투표를 청구할 수 있다. 국민투표에서 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻지 못하면 국회의 의결은 효력을 상실한다.</p> <p>② 대통령은 필요하다고 인정할 경우 외교·국방·통일, 그 밖에 국가안위에 관한 중요 정책을 30일 이상의 공고 기간을 거친 후 국민투표에 부칠 수 있다. 국민투표에서 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻지 못하면 대통령이 제안한 중요 정책은 폐기된다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항과 관련된 국민투표의 절차는 법률로 정한다.</p>

4. 헌법 개정

제○○조 헌법 개정 제안권
<p>① 헌법 개정은 국회의원선거권자 10분의 1 이상의 서명(온라인 또는 오프라인)이 모이거나 국회 재적의원 과반수의 발의로 제안된다.</p> <p>② 국민이 제안한 헌법 개정안은 발의한 날로부터 6개월 이내에 국민투표에 부쳐 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>③ 국회가 제안한 헌법 개정안은 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로써 의결되어야 한다. 국회 의결을 거친 헌법 개정안은 6개월 이내에 국민투표에 부쳐 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>④ 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법 개정은 그 헌법 개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.</p> <p>⑤ 국민이 제안한 헌법 개정안과 관련된 기타 사항은 법률로 정한다.</p>

28) 현재 우리나라의 총 유권자는 대략 4200만명으로 추산된다.

IV. 시민참여 입법론

1. 시민참여 입법의 유형

국민발안 제도는 교과서적인 정의를 떠나, 일반 시민으로 하여금 집단행동(- 자신들의 제안을 뒷받침할 수 있는 특정수 이상의 시민 서명을 모으는 행위-)을 통해서 정치적 의제에 새로운 이슈를 제기할 수 있도록 허용하는 절차로 정의할 수 있다. 이러한 제안에는 헌법 개정이나, 기존 법률의 폐지 또는 개정, 완전히 새로운 법률의 제정 또는 입법부로의 제정 위임, 국가중요 정책에 대한 의제 설정 등 다양한 양태가 망라될 수 있을 것이다. 이러한 시민참여 입법의 양상은 각국이 처했던 역사적·정치적 상황과 맥락에 따라 다르게 나타날 수밖에 없음은 물론이다.

실러와 세텔라는 유럽 각국에 대한 분석을 중심으로 시민참여 입법의 유형을 크게 세 가지 부류로 나눈다.²⁹⁾ 첫 번째는 발의 내용에 국민투표 과정이 뒤따르는 ‘국민투표 연계형 시민발의 제도’(full-scale initiatives)³⁰⁾이다. 대표적으로 스위스, 라트비아, 리히텐슈타인 등을 거론할 수 있다. 이 제도의 가장 큰 특징은 의제를 내 놓은 사람들이 그 의제의 채택 여부 또한 투표 행위를 통해서 직접 결정한다는 사실이다. 두 번째는 발의 내용이 국민을 대표하는 의회에서 처리되는 ‘의제형 시민발의 제도’(agenda initiatives)이다. 오스트리아, 폴란드, 스페인, 핀란드, EU 등은 국민투표와 연계 없이 의제를 처리하는 형태를 취한다. 의사 결정 과정에 시민들이 직접 관여하는 기본적인 구조는 같지만 시민들이 제안한 의제의 최종 결정권이 의회의 심의 과정과 표결에 있다는 점에서 근본적인 차이가 난다. 세 번째는 상황에 따라 국민투표 연계를 선택적으로 활용하는 ‘혼합형 시민발의 제도’(mixed form initiatives)이다. 이탈리아, 헝가리, 리투아니아, 슬로바키아 그리고 독일의 일부 주들이 세 번째 유형에 포함된다.

29) Maija Setälä & Teo Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe*, Basingstoke: Palgrave (2012).

30) 서현수는 ‘완전형 시민발의’로 번역한다. 서현수, 앞의 글(주25) 참조.

그러나 위 세 가지 형식적인 구분에도 불구하고 '완전형' 또는 '의제형'의 경계가 언제나 선명하게 드러나는 것은 아니다. 실제로 유럽 내 상당수 국가들이 의회의 심의 과정과 일반 시민들의 표결 과정을 다양한 형태로 연계하여 활용하고 있는 실정이다. 실러와 세텔레가 유형화 한 구분도 어디까지나 편의상의 분류일 뿐 제도의 우열에 대한 평가를 내리지는 않는다. 두 사람의 분류에 비추어 본다면 앞서 살펴 본 6개의 개헌안에 제시된 시민참여 입법 모델 또한 국민투표 연계형과 의제형 시민발의가 뒤섞여 있는 형태라고 간주할 수 있을 것이다.

2. 회의론 vs 참여론

대의민주제와 정당정치가 뿌린 내린 오늘날 입법 과정의 시민참여에 대한 시선은 비판적 회의론과 적극적 참여론이 교차하는 어느 지점에서 있다. 2016년을 기점으로 시민들의 직접민주주의제에 대한 욕구는 활화산처럼 분출되고 있으며, 의회에 대한 뿌리 깊은 불신은 차치하고 최근 충격적인 사법부 스캔들을 접하면서 공적기구(국회, 정부, 사법부 등)를 향한 시민사회의 회의와 분노는 극으로 치닫고 있는 모양새다. 대한민국 사회에서 대다수의 시민들은 기득권 세력화 되어가고 있는 '특정 집단'에 의하여 은밀하게 기획되었을 지도 모를 법률과 정책에 대하여 그 어느 때 보다 경계의 촉각을 세우고 있다. 그렇다고 하여 시민들이 기존에 작동하고 있는 법과 제도의 시스템을 거슬러 공적기구의 역할을 대신할 수 없다는 사실 또한 자명하다. 따라서 우리들은 양 진영의 접점을 찾아야만 한다.

이안 벅지³¹⁾는 입법과정의 시민참여를 둘러싼 회의론과 참여론의 쟁점을 몇 가지로 정리한 바 있다.

31) Ian Budge, "Implementing popular preferences: is direct democracy the answer?" In Brigitte Geissel and Kenneth Newton (eds.), *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* New York: Routledge (2012), 21-28.

회의론	참여론
<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 의회는 유권자 선택의 결과 • 다수 한자리에 모이는 표결행위 불가 • 시민의 평범성과 자질 부족 • 전문가 집단이 내리는 결정의 효율성 • ‘집단-의사-결정’의 한계 • 시민참여는 정책 약화 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 항존하는 직접 투표의 필요성 • 쌍방향 토론·투표 가능성 • 참여 통한 시민 역량 확대 • 대의민주제(정당 민주주의) 균형 상실 • 민주주의 투표 절차의 한계 • 시민참여는 정책 수립 보완

회의론의 대표적인 비판 논리는 유권자들은 이미 총선을 통해 최선의 정부와 프로그램을 선택했고 현대사회에서 모든 시민들이 함께 모여 토론하고 표결하는 것은 어차피 불가능하다는 것이다. 이에 맞서는 참여론의 논리는 투표를 통해서 대표를 선출한 것은 맞지만, 선거에서 수많은 쟁점들을 논의할 기회가 애초부터 주어지지 못했으므로 시민들이 무엇인가 결정을 해야 한다면 그 사안에 대하여 직접적으로 투표할 필요가 더욱 요청된다는 것이다. 더욱이 과학기술과 통신수단의 발달로 인하여 쌍방향 토론과 투표가 상시적으로 가능한 시대가 되었기 때문에 한 자리에 모여서 투표하는 행위가 불가하다는 논리는 지극히 시대착오적이라고 주장한다.

회의론의 또 다른 논리는 바로 시민들의 자질 문제이다. 평범한 시민들은 훌륭한 정치적 결정을 내리는데 필요한 교육도 받지 못했고, 관심도 시간도 전문성도 없으며, 기타 필요한 자질을 갖추고 있지도 못하다고 본다. 대의민주제에서 좋은 결정이란 대체로 전문가적 판단으로 균형 잡힐 때 산출될 수 있는 것이므로, 시민들은 어떤 정책이 나아가야 할 일반적인 방향만 가리킬 수 있지 그 정책의 실행은 전문가 집단에게 맡겨야 한다는 것이 회의론자들의 주장이다. 반면에 참여론자들은 정치인들이 반드시 높은 전문성을 지녔다거나 진지한 관심을 갖고 있는 것은 아니며 시민들의 정치적 역량은 오히려 참여과정을 통해서 확대된다고 인식한다. 다양한 매체의 발달로 인하여 시민들이 정치적 어젠다를 알아가는 양상은 적극적이고 전방위적이기 때문에, 전문지식이 그 자체로 중요하기는 하지만 과거와 같이 절대적이고 확실한 지위를 확보하는 것은 아니라는 주장이다. 오늘날 민주주의가 진정으로 뿌리내리기 위해서는 전문가 집단이 내리는 결정의

효율성 보다는, 일반 시민들의 대중적 참여 열기를 통해서 균형을 상실한 대의민주제(정당 민주주의)를 보완해야 한다는 입장이다.

회의론자들은 '집단-의사-결정'의 한계도 꼬집는다. 표면적으로 민주적인 듯 비춰지는 '집단-의사-결정' 절차가 임의적인 결과를 낳지 않으리라는 보장은 없다는 것이다. 이들은 입법부, 정부 등 '중간 매개적' 기관 없이 일관성 있고 안정적이며 정보에 입각한 정책이 만들어지지 못할 것이라고 주장한다. 반면에 참여론자들은 '집단-의사-결정'의 한계는 직접적인 시민참여 입법 과정에서 빚어지는 특수한 결과물이 아니라 민주주의 투표 절차가 안고 있는 본질적인 한계라고 인식한다. 참여론자들은 의사 결정을 통한 입법과정의 시민 참여는 정당을 포함하여 중간 매개적 기관을 약화시키는 것이 아니라 오히려 이 기관(제도)들이 가지고 있는 정책 수립의 한계를 보완하는 역할을 한다고 주장한다. 덧붙여, 벗지가 특별히 논의 삼지는 않았지만, 위 논점들 외에 국민투표 과정에 소요될 비용 문제 등도 쉽사리 간과할 수는 없을 것이다.³²⁾

양 진영의 논리가 팽팽한 상황에서 우리는 어느 한 편의 논리에 치우치기 보다는 한국적인 특수성에 대한 인식으로부터 출발할 필요가 있다고 본다. 시민들은 1948년 제헌 헌법 제정 이후 70년 동안 전적으로 국회의원 또는 정부부처 관료가 기획하고 공급하는 법률 제공 시스템 속에서 순응하며 살아왔다. 기존의 틀을 조금이라도 바꿔볼 수 있는 기회 한 번 제대로 가져 본 적이 없다. 제헌 헌법 제정 과정은 차치하고, 그 동안의 헌법 개정 과정에 주권자의 의견이 제대로 반영될 수 없는 구조였음에도 불구하고, 국민투표라는 합법적인 절차를 통해서 헌법 제정권자의 의사가 포함되었다는 논리를 방패삼아 시민들의 참여 욕구를 억눌러 왔다. "입법과정에서의 민주주의의 실패"는 반복되고 있지만 입법권을 행사하는 국회가 기득권을 고집하는 행태는 변함없이 지속되고 있다. 바야흐로 단순히 헌법에 포함될 자구와 조문을 몇 개 손질하는 정도의 헌법 '개정'이 아니라 헌정 질서를 총체적으로 바로잡아야 하는 헌법 '개혁'이 필요한 시점은 아닐까. 서론에서 알트만의 분석을 통해 살펴보았듯이 우리의 시선을 조금만 돌려 보아도, 그것

32) 투표장을 찾아가는 전통적인 투표 방식으로부터 탈피하여 모바일 폰 등을 활용하는 새로운 투표 방식 등을 도입하고 연구해야 하는 이유이기도 하다.

이 위로부터의 메커니즘이든 아래로부터의 메커니즘이든 시민들의 직접적인 의사 결정 과정을 통해서 법률이 제정되고 정책이 수립되는 수많은 사례들을 풍부하게 접할 수 있다. 다음에 살펴 볼 핀란드의 사례는 비록 시민이 입법과정에 참여한 역사는 짧지만 여러 측면에서 우리에게 시사점이 크다고 본다.

3. 핀란드³³⁾의 의제형 시민발의 제도

핀란드의 의제형 시민발의 제도는 헌법 제53조와 시민발의 제도의 절차를 상세히 규정하고 있는 핀란드 '시민발의법'(CI-Act: Finnish Citizens' Initiative Act)에 근거한다. 2010년 개정 헌법 제53조에서 "투표권을 가지고 있는 18세 이상 시민 5만 명 이상이 서명하는 법안이나 제안에 대해 핀란드 의회(Eduskunta)는 심의를 하여야 한다"고 명문화 되면서 시민발의 제도의 근거가 처음으로 확립되었고, '유럽연합 시민발의'(European Citizen's Initiative)보다 꼭 한 달 앞선 2012년 3월 1일 '시민발의법'이 시행되면서 핀란드의 시민참여 입법 제도는 본격적인 서막을 올렸다.

시민발의법의 기원은 핀란드 정부가 2003년부터 2007년까지 실시한 '시민정책 참여프로그램'(CPPP: Citizen Participation Policy Program)³⁴⁾으로 거슬러 올라간다. 이 프로그램은 전체 유권자의 절반가량이 40세 이하이면서 투표참여율도 저조한 핀란드의 상황을 타개하기 위하여 핀란드 정부가 주도적으로 내 놓은 정책이었다. 시민정책참여프로그램은 실제로 시민들이 온라인상에서 입법 활동에 참여하는 일련의 성과를 거두었고, 이러한 프로세스가 2012년 시민발의법의 시행과 더불어 시민들이 입법과정에 주도적으로 참여하는 결과로 이어지게 된다.

33) 핀란드의 정부형태는 의원내각제형 의원집정부제이다. 국회는 단원제이고 의석수는 200석이며 임기는 4년이다. 2015년4월 총선 실시로 제37대 국회가 탄생했다. 핀란드는 1992년 EU 가입을 신청했고 1995년 스웨덴, 오스트리아와 함께 EU에 가입하였다. 2000년, 2011년 각각 헌법 개정을 통해 대통령의 권한을 약화시키고 의회주의 요소를 강화하였다. 2000년 헌법 개정에서는 대통령의 권한을 헌법과 법률에 명시적으로 규정된 사항으로 한정시켰고, 2011년 헌법 개정을 통해서 EU 관련 모든 권한이 총리에게 있음을 명확히 했으며 더 나아가 대통령과 정부(총리) 간에 이견이 있는 경우 의회가 결정하도록 하였다.

34) 핀란드 '시민정책참여프로그램'의 세부 사항은 다음 자료에 잘 나타나 있다. Ministry of Justice, Finland, *Final Report on the Citizen Participation Policy Programme* (2007).

시민발의가 성립되기 위한 요건³⁵⁾은 서명인의 수, 서명 취합 기간 및 발의 형식이다. 시민이 제안할 법률안을 의회에 제출하기 위해서는 적어도 5만 명 유권자의 서명을 모아야 한다. 핀란드의 인구는 대략 540만으로 추산된다. 5만이 라는 숫자는 전체 유권자의 1.2 퍼센트에 해당하는 수치이다.³⁶⁾ 시민발의법 제5조에 따르면 서명 수집은 의제 제출 후 반드시 6개월 이내에 종결되어야 한다. 서명수집 방법에 있어서 우리의 관심을 끄는 대목은 온라인 서명 수집이 허용될 뿐만 아니라 국가 주도로 권장되고 있다는 사실이다. 핀란드 법무부는 공식 온라인 플랫폼(kansalaisaloite.fi)³⁷⁾을 운영한다. 핀란드 시민들은 모바일 인증이나 은행 코드 인증 등을 거쳐 손쉽게 발의안을 제안할 수 있고 관련 서명을 모으거나 지지 서명을 하는 등 다채로운 캠페인 활동을 펼치게 된다. 시민발의법 제7조는 온라인 서명을 위한 전자은행 인증서를 통한 전자식별 절차를, 제8조는 법무부가 시민들의 전자적 참여(e-participation)를 촉진하기 위해 적절한 온라인 네트워크 서비스를 제공해야 한다고 규정하고 있다. 시민 발의는 특정 '법률안'의 형식을 취할 수도 있고(기존 법률의 폐지 포함), 입법 조치를 취해 달라는 일반적인 '제안'을 내놓을 수도 있다. 전자는 법의 제안 취지와 특정 조항이 담긴 텍스트를 포함해야 하며 후자는 정부나 의회가 입법 조치를 취할 필요가 있는 근거를 담은 의견을 제시하는 것만으로도 충분하다. 다만 둘 다 제정이나 개정에 관한 것이어야 한다.

시민발의안의 심의 절차의 기본 틀은 '의회 의사 진행 규칙'³⁸⁾에 규정되어 있다. 의회는 시민발의가 법적 요건을 충족했을 때 반드시 처리해야 할 책임이 있지만, 동시에 제안의 승인, 거부 또는 변경 여부를 결정할 수 있다. 국회 심의기

35) 이하의 서술은 다음 참조. Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä and Elias Laitinen, supra note 25, 411-433; 서현수, 앞의 글(주 25), 8-20; Hyeon Su Seo, "Parliament and Direct Forms of Citizen Participation: The political impact of Citizens' Initiative in Finland", (2016) ECPR General Conference(7-10, Sep. 2016/ Prague), 1-29.

36) 핀란드 사회에서 5만 명의 서명을 모으는 것은 쉽지 않다고 하는데, 근래에 핀란드 국회의원들 사이에서 서명 숫자를 10만 명까지 늘려야 한다는 주장도 제기되고 있다고 한다. 의원들 입장에서 서명 숫자가 증가할수록 심사할 의제가 대폭 줄어들게 되므로 서명 숫자를 늘리려고 하는 것은 당연한 이치이다.

37) <https://www.kansalaisaloite.fi/fi> (2018. 10. 06. 확인).

38) Parliament of Finland, *The Constitution of Finland and Parliament's Rules of Procedure*, Helsinki: Erweko Oy (2013) 참조.

간에는 특별한 제한이 없지만, 만일 '제안'이 의회 회기 내에 심의를 통과하지 못한 경우에는 자동 파기되고 다음 회기에 다시 제출해야 한다. '제안'은 우선 본회의에서 기초 토론을 거친 후 심의를 책임지고 담당할 위원회로 이관된다. '제안'을 의회에 제출한 시민 대표들은 본회의에서 발언할 기회는 없지만, 심의 담당 위원회가 시민 대표들을 초대하는 경우 의견 개진의 기회를 갖게 된다. 시민발의안이 의회에 제출되면, 심의를 배정받은 위원회는 진행 여부를 결정할 수 있다. 위원회에서 발의안을 면밀히 검토하지 않거나 발의안 대표자를 공청회에 초청하지 않은 경우, 위원회는 6개월 이내에 시민들에게 어떤 조치를 취할 것인지 알려야한다. 위원회는 공식적으로는 발의안을 다루지 않기로 결정할 수 있지만, 위원회가 시민발의안을 심의하고 전체 검토를 위해 보고서를 작성하는 것은 사실상의 규범으로 받아들여진다. 위원회는 공청회를 포함한 청문회를 조직할 수 있다. 위원회 심의 과정이 모두 끝나면, 의회는 2차레에 걸쳐서 독회를 진행하고 표결에 붙인다.

시민참여 입법 제도를 관장하는 핀란드 법무부 제공 자료에 따르면, 제도 시행 일인 2012년 3월 1일부터 2018년 10월 6일까지 총 805건의 시민발의가 제안되었다. 이 가운데 5만 명 이상의 서명을 확보한 23개 안건이 핀란드 의회로 제출되었고, 이 23개 의제 가운데 의회 표결을 거쳐 최종 승인된 사례는 2건³⁹⁾이다.

시민발의 의제 현황(2012.3.1. ~ 2018.10.06.)⁴⁰⁾

예정	진행	종료	의회제출	합계
2	36	744	23	805

핀란드의 시민발의제도는 비교적 짧은 역사에도 불구하고 입법 의제 설정에 있어서 '정부 입법'과 '의원 입법'을 보완하는 제3의 대안적 채널로서의 '시민 입

39) 최종 채택된 의제가 2건이라는 결과 수치는 그 동안 제안된 800건 이상의 발의안의 비추어 볼 때 다소 미미한 성과로 여겨진다. 그럼에도 불구하고 부결된 안건들 일부에 대해서도 의회가 정부에 제도 개선 조치를 권고하는 등 직간접적 정책효과들이 나타났다고 한다.

40) 핀란드 법무부 홈페이지 제공 자료를 참조하여 간략화한 수치이다. <https://www.kansalaisaloite.fi/fi> (2018. 10. 06. 확인).

법'의 지위를 확보한 것으로 평가받는다. 의회 심의 과정, 특히 상임위원회 단계의 입법 심의 과정을 더 개방적이 되도록 하는 데 기여하고, 정당 중심 입법 정치와 위원회 내부의 합의 문화 등을 가로지르면서 새로운 정치적 다이내믹을 창출하고 있기 때문이다. 핀란드 사례가 보여주는 모범은 의회의 독점적 권한으로 간주되는 법안 발의 권한을 시민도 나누어 가질 수 있도록 허용하는 위로부터의 발상의 전환에 있다. 시민의 대표들이 모여 시민의 뜻을 제대로 반영하지 못할 때 시민들이 그 공백을 채우고 대의제의 약점을 보완할 수 있도록 기회의 장을 마련할 뿐만 아니라 시민들이 참여하는 것을 적극적으로 권장하고 후원했다는 측면에서 우리에게 시사점을 주기에 충분하다.

V. 맺음말

그 동안 우리에게서 청원, 입법예고 등 제한적이지만 입법과정에 참여할 수 있는 일정 수준의 통로가 마련되어 있었던 것이 사실이다. 그러나 헌법과 관련 법률을 통하여 입법 과정에 시민이 참여할 수 있는 적극적인 통로와 참여의 정도(程度)가 제도적으로 강화되지 않는 한, 시민들의 일상적 실존을 강제하게 될 사회규범으로서의 법률과 국가 정책에 커다란 모순과 결함이 생겼을 때 그 잘못을 수정하거나 되 돌이키기는 무척 어려운 일이다. 시민의 대표를 선출하는 과정에서만 시민의 목소리가 반영될 뿐, 선출 이후의 행위와 결과에 대해서 감시하거나 책임을 물을 수 없다면 그것은 불완전한 제도임에 틀림없다.

이 글에서 살펴 본 6개 개헌안은 정도의 차이는 있지만 직접민주제의 요소를 강화하는 헌법 개정안을 공통적으로 제시하고 있다. 이것이 단순히 광장에서 표출된 촛불 민심의 결과를 반영한 산물이라고 속단하지는 않는다. 광장의 민심이 중대한 계기가 된 것은 맞지만 소수 입법 기득권층이 독점적으로 향유해 온 낡은 체계가 오늘의 대한민국 사회를 더 이상 지탱할 수 없는 한계상황에 봉착했다는 인식을 공유하기 때문일 것이다. 회의론과 참여론의 교차점에서 이제는 시민이 주체적이고 책임감 있게 입법 과정에 참여할 수 있는 제도적인 틀을 제시하고 다수가 공감할 수 있는 최적의 모델을 설계하는데 전력을 기울여야 할 때라

고 판단한다.

6개 개헌안에서 국민발안(=시민발의)에 무게를 두었듯이 시민들의 법률안 제출권이 최우선 과제라는 사실에 절대적으로 동의한다. 덧붙여 국민발안에 '국가 주요 정책'에 대한 '제안'도 자동적으로 포함시키는 방향이 합리적이라고 판단한다. 법률안도 정책적 아이디어도 제안이라는 측면에서는 등가로 보아야하기 때문이다. 그리고 시민들이 일정수의 서명을 모아 제시한 법률 또는 정책에 대하여 일차적으로 국회가 심의하고 논의하는 것은 타당한 절차이겠지만, 국회에서 부결되었을 때 국민투표를 통해서 시민들의 의견을 묻는 표결 절차 또한 뒤따라야 할 것으로 사료된다. 마지막으로 국민투표와 연계된 시민발의제가 제도적인 뒷받침을 확보하게 된다면 입법권의 주체를 국민으로 명시할 것인지 또는 헌법 개정안 제안 조항을 반드시 포함시킬 것인지의 여부는 부차적인 문제로 간주될 수도 있다. 입법권의 주체에 국민이라는 자구를 포함시키고 헌법 개정안의 이슈를 꺼내들게 된 근본적인 원인은, 시민들이 스스로 선출한 대표들을 강제할 수 있는 방법이 현실적으로 존재하지 않는 상황, 그리고 열쇠를 쥐고 있는 국회가 헌법 개정 논의를 고사시키는 상황이 지속되고 있기 때문이다. 결국 자구상 의미의 차이는 존재하지만 '입법권', '시민발의', '국민투표' 그리고 '헌법개정'이라는 네 가지 주제는 '시민의 입법참여'라는 한 가지 주제 속에서 모두 통합되고 만다.

오늘 대한민국의 시민들은 입법 과정에 적극적으로 참여할 준비할 되어 있다. 핀란드가 실시했던 시민정책참여프로그램처럼 입법부와 정부가 위로부터 아래로 시민 참여의 장을 확보하기 위하여 진정으로 노력해 준다면 대한민국 입법 민주주의의 미래는 시민들의 참여 속에서 밝게 빛나게 될 것이다.

논문투고일 : 2018.10.12

심사개시일 : 2018.10.15

게재확정일 : 2018.10.23

참고문헌

• 국내문헌

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사 (2010).
- 법제처, 「법제처 60년사」, 법제처 (2008).
- 임중훈, 「한국입법과정론」, 박영사 (2012).
- 정재황, 「신헌법입문」, 법문사 (2017).
- 최정일·고인석·홍완식, “입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구”, 법제처 (2013).
- 서현수, “직접입법과 새로운 의회-시민관계: 2018년 헌법 개혁 논의에 부쳐”, 「월간 시대」 58호 (2018. 5.), 8-20.
- 심성은, “유럽시민발의와 유럽연합 참여민주주의”, 「통합유럽연구」 제6권 2집 (2015. 9), 59-86.
- 음선필, “한국헌법과 국민투표 - 입법론적 검토”, 한국토지공법학회 「토지공법연구」 제33집 (2006. 11.), 441-463.
- 임중훈, “우리나라 입법과정에 대한 국민 참여”, 「입법학연구」 제13집 2호 (2016. 12.), 1-24.
- 임지봉, “의회 입법과정에서의 민주주의의 실패”, 「입법학연구」 제2집 (2002), 1-29.
- 장준호, “스위스 연방의 직접민주주의 2008년 6월 1 일 국민투표를 중심으로”, 「국제정치논총」 제 48집 4호 (2008. 7.), 237-262.
- 최희경, “입법과정의 국민참여에 관한 연구”, 이화여자대학교 법학연구소 「법학논집」 제11권 제2호 (2007. 3.), 63-81.
- _____, “직접민주주의로서의 국민입법”, 화여자대학교 법학연구소 「법학논집」 제22권 제1호 (20017. 9.), 179-208.
- 한태연, “레퍼런덤과 블레비시프: 근대국가에 있어서의 국민투표제의 이론과 실제” 「동아법학」 제 5호 (1987), 1-137.
- 홍완식, “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 「헌법학연구」 (한국헌법학회, 2008),

• 외국문헌

Brigitte Geissel and Kenneth Newton (eds.), *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* New York : Routledge (2012).

David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press (2011).

Ministry of Justice, Finland, *Final Report on the Citizen Participation Policy Programme*, Ministry of Justice (2007).

Maija Setälä & Teo Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe*, Basingstoke: Palgrave (2012). Matt Qvortrup, *Referendums around the world: the continued growth of direct democracy*, New York: Palgrave Macmillan (2014).

Parliament of Finland, *The Constitution of Finland and Parliament's Rules of Procedure*, Helsinki: Erweko Oy (2013).

Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä and Elias Laitinen, "Finnish Citizens' Initiatives—Towards Inclusive Agenda-Setting?", (2017) 40(4) *Scandinavian Political Studies*, 411-433.

Hyeon Su Seo, "Parliament and Direct Forms of Citizen Participation: The political impact of Citizens' Initiative in Finland", (2016) *ECPR General Conference*(7-10, Sep. 2016/ Prague), 1-29.

국문초록

현행 헌법의 체계상 입법과정에 실제적으로 시민이 참여할 수 있는 통로는 극히 제한적이다. 헌법 제130조2항의 국민투표 조항은 온전한 의미에서 직접민주제적 조항으로 인정하기 어려우며, 청원권과 입법예고시스템 또한 본질적인 한계를 안고 있다. 6개 주요 개헌안에 대한 검토결과 미래의 헌법 개정에 반영되어야 할 시민 참여 입법론의 주제는 크게 4가지로 압축된다. 첫째, 헌법상 입법권의 주체를 어떻게 규정할 것인가, 둘째, 국민에게 법률안 또는 국가주요 정책에 대한 제안권을 부여할 것인가, 셋째, 국민 스스로 특정 사안이나 쟁점에 대하여 국민투표 실시를 요구할 수 있는 권한을 제도화시킬 것인가, 넷째, 헌법의 전부 또는 일부에 대하여 국민들이 헌법 개정안을 제시할 수 있도록 명문화 할 것인가 등이다. 시민참여 입법론에 대한 회의론과 참여론이 팽팽한 가운데, 6개 주요 개헌안은 국민투표 연계형 시민발의 제도와 의제형 시민발의 제도의 장점을 뒤섞은 혼합형 시민발의 제도를 모색하고 있는 것으로 파악된다. 포퓰리즘이 안고 있는 약점과 위험성에도 불구하고 입법을 포함한 정치적 의사 결정 과정에 시민들이 직접적으로 참여하고자 하는 욕구는 실로 다양하게 분출되어 왔다. 주권자 국민의 권력을 위임 받은 국민의 대표들이 국가적 중대 사안을 결정하고 책임지는 이른바 대의민주제 정부형태 아래서도 '주권'의 원천은 곧 '시민'이라는 사실은 결코 망각되어서는 안 된다. 핀란드의 모범적인 사례는 향후 한국형 시민발의 제도를 모색해야 할 우리에게 의미 있는 시사점을 선사해 주고 있다.

주제어

입법, 시민참여, 헌법 개정, 국민투표 연계형 시민발의, 의제형 시민발의, 혼합형 시민발의, 포퓰리즘

Abstract

Citizen Participation in Legislative Processes

Park, Sung-yong*

Under the current Constitution, there are very limited channels for citizens to participate in the legislative process. The provision of a referendum in Article 130 (2) of the Constitution cannot be regarded as a direct democratic provision in a whole sense, and the 'Right to Petition' and the 'Pre-Announcement System of Legislation' have inherent limitations. As a result of the review of six major proposals on the Constitutional Amendment Clauses, the subject of the legislation of civil participation that should be reflected in the constitutional amendment in the future can be reduced to four topics. First, how to define the subject of legislative power under the Constitution, and secondly, whether to grant the people the right to propose a bill or a government policy, and thirdly, to require the people to hold a referendum on specific issues, lastly, to grant the citizen the right to creating a constitutional amendment proposal in whole or in part. Amid mounting skepticism and participation in the legislation of civic participation, the six major proposals are seen as seeking a mixed form initiatives system that mixes the merits of the full-scale initiatives and agenda initiatives. In spite of the populism's weakness and danger, the desire for citizens to participate directly in the political decision-making process, including legislative processes, has been very diverse. Even under the so-called representative democratic system in which representatives of the people who are entrusted with power of the sovereign nation are responsible for determining the major national issues, the source of sovereignty should never be forgotten. Finland's

* Senior Researcher, Institute for Legal Studies, Sogang University, Ph.D in Law

exemplary case provides us with a meaningful implication for seeking a future Korean prototype of citizen participation in legislative processes.

Key Words

Legislative Processes, Constitutional Amendment, Citizen Participation, Full-scale Initiatives, Agenda Initiatives, Mixed-form Initiatives, Populism