

# 국민통합개헌과 시민의회

김상준(경희대 명예교수)

## 1. 진정한 국민통합의 길

사회 여러 층에서 이번 개헌에 거는 기대가 크다. 1987년 민주화 이후 근 40년 동안 민주주의라는 물을 실험하고, 실행하며, 살아왔다. 시행착오도 많이 겪었고, 보완되어야 할 점들도 구석구석 많이 알게 되었다.

더구나 이번 개헌은 12.3 불법계엄을 용기있고 슬기롭게 이겨내면서 가능하게 된 기회이기 때문에 그 기대가 더욱 크다.

이번 불법계엄 사태를 이겨내는 과정에서—아직도 그 과정이 진행 중이기는 하지만—오늘날의 대한민국 국민이 과연 무엇을 지키고자 했는지도 보다 분명해졌다. 무엇보다 1987년을 가능하게 했던 민주화 정신이고, 그 정신이 구현해낸 민주적 제도, 가치, 관행들이 있다. 그러나 87년 민주화 이후 오늘날까지 그 민주적 제도, 가치, 관행들은 결코 애초부터 완제품으로 주어진 것도, 이후 하나씩 하나씩 선물로 주어졌던 것도 아니었다. 여러 어려움 속에서 하나씩 부분적으로 쟁취해왔던 것이다. 87년 민주화부터가 무서운 탄압을 이겨내고 거의 기적처럼 어렵게 차지하게 된 부분적 공간이었다. 민주화에 대한 저항은 87년 이후에도 계속 이어졌다. 따라서 87년 이후 지난 39년은 민주화의 진전과 그를 가로막는 저항 간의 밀고당김이 부단히 이어졌던 시간이었고, 그 밀고당김 속에서 민주적 제도, 가치, 관행이 더욱 단련되고 숙성하게 된 과정이라 할 수 있다.

87년 민주화 정신이란 민주적 헌법 정신이라 할 수 있는 것이었다. 87년 시민항쟁이 무엇에 대항했든가를 돌이켜보면 알 수 있다. 79년, 80년 전두환 신군부의 무력 정권찬탈과 반헌법적 헌법 창출 전 과정에 대한 부정과 응징이었다. 그 모든 과정과 방식이 반헌법적이었다. 그 방식은 물론 박정희의 5.16과 10월 유신 수법을 그대로 베껴온 것이었다. 따라서 87년 민주화는 단지 전두환 정권의 반헌법성에 대한 저항만이 아니라 쿠데타로 시작한 박정희 집권 18년의 반헌법성에 대한 부정이고 단죄이기도 하였다.

대한민국 국민의 민주적 헌법에 대한 수호의지야말로 최소한 1960년 4.19 이래 대한민국 민주주의를 지켜온 꽃대요, 지향이었다. 그 수호의지는 오랜 시련과 고통 속에서, 그 모두를 이겨내고, 이제 대한민국의 진정한 중심으로 분명히 자리잡았다. 성숙한 민주적 제도, 가치, 관행이 이를 역행하려는 힘과 논리에 대해 분명한 우위를 점하게 된 것이다.

그것을 분명히 보여준 것이 12.3 불법계엄과 그 이후 지지 세력이 보여준 모습과 논리였다. 지난 2월 21일 서울중앙지법 형사합의33부(이진관 부장판사)가 한덕수 전총리에게 내린 선고 문은 12.3 불법 비상계엄을 ‘국민이 선출한 권력자와 그 추종 세력에 의한 내란’ 즉 ‘위로부터

의 내란’, ‘친위 쿠데타’라고 규정하면서 이런 위로부터의 내란은 “국민이 벌이는 아래로부터의 내란과 비교할 수 없을 정도로 위험성이 높다”라고 강조한 바 있다. 현직 대통령에 의한 친위쿠데타의 선례는 1972년 소위 ‘10월 유신’이었다. 국가의 위기를 부르짖고 국회를 해산하여 세계 역사상 역대급 독재체제를 구축한 것이다. 윤석열은 이것을 반복하고 싶었다. 박정희의 반헌법적 국회해산과 반헌법적 유신헌법 제정에 국민들은 국민투표를 통해 지지해주었다. 그 모든 절차가 반헌법적이었음에도 그러했다. 당시 대한민국 국민의 민주적 제도, 가치, 관행의 내면화는 아직 오늘날만큼 숙성한 상태가 아니었던 것이다. 당시 민주파는 소수에 머물러 어렵고 힘든 싸움을 이어가야 했다.

그러나 2025년은 전혀 달랐다. 계엄 직후 조사에서 국민 70% 이상이 계엄에 반대했고 윤석열에 대한 지지율은 10%대로 곤두박질쳤다. 1년이 지난 현재도 그렇다. 그러나 시민의 저항과 국회의 결의에 따라 계엄이 철회되었음에도 윤석열은 계엄이 정당했다는 주장을 이어갔고, 지지세력을 규합하려 하였다. 그러나 12.3의 비상계엄은 그 허다한 불법성으로 인해 이미 그 자체가 ‘위로부터의 불법계엄’이 되었고, 더 나아가 사회 여러 부분에 그러한 헌정질서 교란 행위를 선동, 고무하려 하였다. 상기 서울중앙지법 형사합의33부 판결문에서 그 유형을 아래 넷으로 분류한 바 있다.

12.3 불법계엄은 ▲민주적 기본질서라는 전체적 질서에 대한 중대한 침해가 있거나 이를 파괴하려는 시도가 있고, 이미 유효한 구제수단이 남아 있지 않은 극단적인 상황에서나 논의되는 저항권을 평상시에 아무렇지도 않게 주장하는 사람 ▲헌법과 법률에 정한 바 없어 위헌·위법한 주장에 불과한 계몽적 계엄, 잠정적 계엄, 경고성 계엄을 당연하다는 듯 주장하는 사람 ▲지난 2025년 1월 19일 발생한 서울서부지방법원 폭동 사건과 같이 자신의 정치적인 입장을 위해서는 헌법과 법률을 첩사리 위반할 수 있고, 그 과정에서 다른 사람에게 피해를 줄 수 있으며, 이러한 상황을 당연하다고 생각하는 사람 ▲민주주의 근본이 되는 선거제도를 정당한 근거 없이 부정하는 사람들을 양산하거나, 그런 사람들의 상태를 더욱 심각하게 만들었다.

이러한 네 범주의 사람들은 여전히 다중의 위력에 의한 반복적 행동을 통해 대한민국 헌법질서에 실제적 위협을 가하고 있다. 이들이 입에 달고 사는 부정선거론, 빨갱이 타령은 결국 선거도 정당도 부정하는 것이다. 자유민주주의를 정면으로 부정하는 이러한 역주행이 우리에게 새로운 것은 아니다. 선거와 정당을 무력화시키고 1인 통치 1당 통치를 영구화하는 독재 장치를 우리는 이미 유신헌법을 통해 소상히 잘 알고 있다. 대한민국 민주주의는 바로 그 유신헌법 체제와의 투쟁에서부터 본격적으로 단련되고 숙성되었다. 이어 피로 집권한 전두환 체제를 물리쳐 민주화를 이뤄냈고, 민주화 이후에도 자꾸만 되돌아오는 독재회귀 세력과 끊임없이 싸우면서 더욱 단단하고 성숙해졌다.

이어질 개헌의 의미는 무엇보다 한국 민주화 역사에서 배운 교훈, 즉 반복적으로 돌아오는 독재회귀의 뿌리를 뽑아내는 데 있다. 지금 국민통합이란 민주지향과 독재지향의 동거가 아니다. 독재로 돌아가는 길을 영구히 패쇄한 후, 민주적 헌정질서 위에서 정당한 정치적 경쟁이 이루어지도록 하자는 것이다. 이번 개헌의 의미도 거기에 있다.

## 2. 시민의회와 국민통합

시민의회(Citizen's Assembly)는 이제는 이미 세계적으로 공인된 현상이지만, 한국의 시민의회 운동은 독자적 기원을 가지고 성장했다. 첫 민주정부 시절부터 경험했던 기득권 세력의 강한 저항과 방해로 뚫고 나갈 방법으로 고안되었다. 아울러 활발해진 시민사회의 힘이 내부 갈등에 빠지지 않고 그 힘을 지혜롭게 모아낼 수 있는 방법에 대한 고민의 결과이기도 했다. 애초의 취지가 어려울수록 민주적 원리에 더욱 충실함으로써 국민통합을 이뤄내자는 것이었다. 그 민주적 원리란 “민주주의가 봉착한 문제는 민주주의의 확장으로 풀어간다”는 것으로 요약할 있다. 어디서 가르쳐 줘서가 아니었다. 한국 민주화 운동의 오랜 경험은 한국인들이 이러한 원리를 체득할 수 있게 했다. 이제 선거로 야당이 집권하게 된 시점에 이르러 곤경에 빠진 민주주의가 한 발 더 나갈 수 있으려면 어떤 방법이 필요할까. 궁리 끝에 나온 것이 ‘총위무작위 추출을 통해 구성된 미니공중의 숙의’라는 방법이었다. 2005년의 첫 제안에서 2017년 공론화위원회라는 방식으로 현실화되기까지 상당한 시간이 필요했다. 그러나 지금 돌아보더라도 만일 첫 민주정부 시기에 빈발했던 의약분업, 불안 핵폐기장 문제 등 폭발적인 사회갈등에 시민의회의 방법을 적용할 수 있었다면 훨씬 바람직한 결과를 얻었을 것임을 충분히 추정해볼 수 있다. 그랬다면 한국 민주주의의 경로도 상당히 달라질 수 있었다.

한국에 시민의회 아이디어가 널리 확산되었던 계기는 2016~2017년 촛불혁명 기간이었다. 당시 ‘탄핵은 국회에서 개헌은 시민의회가’라는 구호가 널리 퍼졌다. 때마침 아일랜드에서 헌법개정 제2차 시민의회(2016~2018)가 개최 중이었다. 아일랜드 제2차 시민의회는 헌법조항 개정에 성공한 대표적 사례로 꼽힌다. 국민참여개헌, 시민의회개헌은 이미 그때 널리 운위되던 말이었다. 박근혜 전대통령이 국회에서 탄핵된 후 한 달이 채 안 된 2017년 1월 5일 국회헌법개정특별위원회(개헌특위)가 여야 의원 36인으로 출범했고, 2월 25일에는 민주당 개헌특위 위원인 김종민 의원이 우원식 의원 등 12인의 동의를 받아 <국민참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안>을 제출했다. 이 법안은 유권자 중 무작위추출방식으로 200명 이상 300명 이하의 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 시민회의를 구성한다고 하였다(법안 제4장 시민회의, 제5장 시민회의 회원의 선정과 사임). 시민의회를 통한 헌법개정의 발상이 이미 국회 입법안에 반영되게 이른 것이다. 그러나 대선 이후 자유한국당 등 야권은 개헌에 대한 뜻을 접었고, 이후 바뀐가 하나 빠진 개헌특위는 지지부진 덜컥거렸고, 결국 2018년 6월 아무런 합의도 성과도 없이 활동 종결, 해산하고 말았다.

대선후보들도 ‘국민참여개헌’(문재인, 안철수) ‘헌법개정시민의회를 통한 개헌’(심상정)을 약속했다. 문재인 후보는 당선 후 그 약속을 지키고자 2018년 2월 ‘국민헌법자문특별위원회’를 출범하고, 약식이나 몇 차례의 시민숙의회의를 거쳐 3월 22일 헌법개정안을 국회에 발의하기도 하였다. 그러나 이 역시 개헌에 뜻이 없는 야당의 비협조 속에서 2018년 5월 24일 국회 본회의 표결에서 재적의원 2/3에 미치지 못해 (114명 참석) ‘투표 불성립’ 처리되고 말았다.

이상은 국회와 대통령이 시민의회의 방법을 통해 개헌을 한다는 발상이 이미 당시 한국에서 분명히 존재했음을 보여준다. 더 나아가 문재인 정부 시기 대통령에 의해 소집된 2017년 7~10월 신고리 5.6호기 공론화위원회를 시발로 이후 각급 지자체와 행정부서 또는 의회에서 소집된 각종 공공의제를 숙의하기 위한 시민의회는 70여 회에 이른다.

이 기간 해외에서의 시민의회는 주로 OECD 국가를 중심으로 크게 활성화되어 왔다. OECD의 숙의민주주의 데이터베이스(Deliberative Democracy database, 2023)는 733개의 민주적 미니공중=시민의회(DMP, Democratic mini-public) 사례를 보고 하고 있다. 우선 시민의회의 사례수(number of cases)가 이 정도로 켜졌다는 것은 시민의회가 이미 실험적 단계를 넘어 안정적 제도로 정착하고 있음을 뚜렷이 보여준다. 더욱 놀라운 사실은 이렇게 많은 사례에도 불구하고 이들 사례 중 진행 중 불화와 충돌로 회의가 종결에 이르지 못하고 중간에 해산되거나 아무런 합의도 이루지 못하고 종료된 사례가 보고되지 않고 있다는 사실이다. 차이가 있다면, 높은 수준의 구체적 합의에 도달하느냐 아니면 그보다 낮지만 포괄적이고 넓은 합의에 도달하느냐의 차이, 그 스펙트럼에 있을 뿐이다.

국내외의 많은 사례들이 일관되게 보여주고 있는 것은 시민의회란 국민통합을 위한 매우 훌륭한 기구라는 사실이다. 국회에서라면 정당 간의 이해관계 차이로 합의에 도달하기 어렵거나 불가능한 사안들에 대해 시민의회는 숙의를 통해 반드시 지혜로운 합의에 도달한다. 한국의 공론화위원회를 포함하여 국내외의 많은 사례는 시민의회에 선정된 참석자들이 보여준 공적 책임감의 정도는 (당초 냉소적 내지 부정적 예측에 비해) 매우 높다. 출석율도 애초 예상에 비해 놀랄 만큼 높은 것으로 나타났다. 누가 시켜서가 아니라 자연스럽게 상황이 그렇게 된다. 동서를 불문하고 잘 준비된 시민의회의 공통점은 참석한 시민의회 참석자들의 절제된 모습이다. 법원이든 어디든 헌법기관에 난입하여 난동을 부리는 맹동주의자들의 태도와는 선명하게 대조된다. 자신이 어느 한쪽 집회의 일원으로 그 자리에 참석한 것이 아님을, 어떤 설명도 필요 없이, 그 자리에서 몸으로 느끼게 된다. 그 자리에 모인 참석자들은 어떤 깃발을 들고 모인 사람들이 아니다. 아마 대부분의 참석자들은 평소에 자신의 깃발이 그렇게 선명하지 않다고 생각하는 사람들일 것이다. 설혹 마음속에 선호하는 어떤 깃발이 있다고 하더라도 그 자리에서는 일단 각자의 깃발을 내리고 다른 시민의 말을 주의 깊게 듣는 한 시민으로서 모인다. 큰 인구층에서 추천 선발되었다는 익명성도 작용한다. 그 사람이 어떤 깃발을 들었는지 아무도 알지 못하고, 그런 사실이 중요한 분위기도 아니다. 이러한 모습은 찬반 양편으로 나뉘어 한 치도 밀리지 않으려고 벌이는 피 튀기는 ‘논쟁’이나 ‘수단 방법을 가리지 않는 생사를 건 배틀’의 태도와는 하늘과 땅처럼 다르다.

필자가 처음 시민의회를 제안하였을 때는 후일 이 정도로 일관된 안정성을 보여줄 것까지는 정말 예상하지 못했다. 기본적인 믿음을 가지고 있었지만, 처음 시행하는 단계에는 다소의 어려움과 혼란이 따를 것으로 보았다. 그러나 이제 한국도 시민의회의 초기 시험 단계를 이미 충분히 거쳤다. 첫 시험 단계였음에도 큰 혼란 없이 오히려 매우 질서정연하게 회의가 시종 진행되었다. 문정부 이후 시행한 70여 회의 공론화위원회 실험부터가 그렇다. 이러한 행사를 전국이든 지방이든 훌륭하게 수행해낼 수 있는 역량이 대한민국에 있음을 이미 입증했다.

### 3. 국회, 시민의회, 국민발의가 함께 가는 국민통합개혁의 경로

여러나라의 헌법개정 경험에 대한 최근의 비교연구들이 합치하는 지점은 의회와 시민의회가 함께 하면서 국민발의를 적절하게 혼합하는 형식이 가장 통합적이고 안정성이 있다는 것이다.

이러한 추세에 대해 한국 정치계와 시민사회계 역시 폭넓게 잘 인지하고 있는 것으로 보인다. 아울러 12.3 불법 비상계엄 이후, 아니 2016~2017년의 촛불혁명 이후 한국의 개헌에 대한 일반 여론도 분명하다. 국회의원과 몇몇 정치인의 뜻만으로 이뤄지는 과거와 같은 밀실개헌이 아니라 폭넓은 국민참여에 의한 개헌을 바라고 있다. 그렇다면 이제 국회와 시민의회, 그리고 국민발의가 잘 혼용된 한국형 개헌방식에 대해 구체적으로 생각해볼 때가 되었다. 이러한 개헌방식이 성공한다면 그것은 분명 세계 민주주의 역사에서 또 하나의 이정표가 될 수 있다. 아울러 K-Democracy의 대표적 상징이 될 것이다. 이하 지극히 실제적인 문제들을 검토해보겠다.

성공적으로 평가받는 아일랜드 헌법개정 시민의회의 경우 제1차(2012~2014)에는 10개 의제, 2차(2016~2018)에는 5개 의제를 논의하였다. 그렇지만 당면한 한국의 개헌은 그보다 포괄적인 개헌이 될 것으로 예상된다. 그렇다면 다루는 의제의 수는 10여 개를 훌쩍 넘을 수 있다. 과연 이렇듯 포괄적인 개헌논의를 시민의회가 잘 소화할 수 있을까? 매우 중요한 논점이다. 여러모로 생각해본 문제다. 미리 답한다면, 국회와 시민의회가 잘 협력한다면 충분히 가능하다. 국회와 각 정당이 이미 상당히 준비된 개헌안을 가지고 있고, 사회 주요 단위들도 자신들의 개헌적 요구를 정비해왔다. 87년 개헌 이후 근 40년이 지나면서 주요 정당과 사회단체들은 자신들의 개헌안을 다듬을 충분한 시간을 가졌다. 이제 그 안을 꺼내놓고 공론장에서 경합하면 된다.

현행 헌법상 개헌 논의는 국회가 주도하도록 되어있다. 대통령의 개헌발의권이 있지만, 이제 명 대통령은 개헌논의를 국회가 주도해줄 것을 요청하고 있다. 국회의 개헌 논의는 국회개헌특위 36명에서 시작해서 완결되는 과정이라 해도 과언이 아니다. 이 국회개헌특위가 국민참여 개헌을 이끌어야 한다. 그동안 국회 또는 국회개헌특위는 여러 방식으로 개헌논의를 하여왔다. 그중 국회 개헌자문위 활동을 주목할 필요가 있다.

2000년 이후 국회에 설치되었던 개헌자문위원회는 다음과 같다.

제18대 국회 헌법연구자문위원회 (2008년): 김형오 국회의장 직속으로 설치되었다. 노무현 대통령의 '원포인트 개헌' 제안 이후 국회 중심의 개헌 준비를 목적으로 1년간 활동했다.

제19대 국회 헌법개정 자문위원회 (2014년): 강창희 국회의장 직속으로 출범했으며, 김철수 서울대 명예교수가 위원장을 맡았다. 헌법 전문부터 통치구조까지 전반적인 개정안 시안을 발표했다.

제20대 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 (2017년): 국회 개헌특위 산하 자문기구로, 사법부·정당·선거 등 6개 분과로 나뉘어 활동하며 방대한 개헌 보고서를 제출했다.

제21대 국회 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 (2023년): 김진표 국회의장 직속으로 창설되어 개헌 기초안 마련을 목표로 활동했다.

제22대 국회 국민 미래 개헌 자문위원회 (2024년): 우원식 국회의장 직속으로 출범하였으며, 2025년 4월 대통령 4년 중임제와 국회의 국무총리 추천권 등을 포함한 자문안을 심도 있게 검토했다.

이중 충분한 시간을 두고 가장 포괄적으로 개헌안을 논의한 것은 2017년의 국회개헌특위 산

하 자문위원회의 활동이었다. 자문위는 2017년 2월~11월 동안 2개 소위 6개 분과로 나뉘어 136회의 분과회의와 전체회의를 하였다. 각 소위와 분과구성은 다음과 같다.

제1소위원회 : 기본권·총강 분과, 경제·재정 분과, 지방분권 분과

제2소위원회 : 정부형태 분과, 정당·선거 분과, 사법부 분과

이 국회 개헌특위 자문위원회가 2018.1월 내놓은 460여쪽의 보고서를 살펴보면, 6개분과 논의에서 큰 쟁점이 제기된 영역은 주로 대통령의 권한, 정당과 국회의 특권과 권한, 그리고 감사권과 지방분권 영역 등 4~5개로 집약된다. 이미 잘 정리되어 있기 때문에 이번에 다시 다루게 되면 훨씬 빠른 시간에 재정리할 수 있다. 최근 사법부 문제와 같이 새로 제기되는 의제를 몇 가지 더하면 된다.

이제 구체적인 제언으로 발표를 마무리하겠다.

다가올 개헌은 먼저 국회 개헌특위가 각계각층의 요구를 잘 반영하는 자문위원회를 구성하여 시민의회에 부칠 예비개헌안을 완성해야 한다. 2017년 자문위의 6개분과의 틀을 그대로 가져와도 무방하다고 본다. 단 자문위 구성은 각계각층의 요구가 2017년보다 충실히 반영될 수 있도록 세심한 준비가 필요하다. 36명의 개헌특위 위원은 반드시 6개 소위에 하나는 반드시 소속되어 각 소위의 개헌안 정리에 주도적 역할을 해야 한다. 개헌특위위원들이 개헌안 초기 성안 과정부터 더욱 책임있는 자세를 가져야 한다. 물론 이 예비개헌안은 자문위 단계에서 합의된 조항도 있겠고, 합의되지 않고 2~3개의 안이 병립하는 조항도 있을 수 있다. 국회에 다수 정당이 존재하고, 사회적 이해가 다양한 만큼 이것은 오히려 매우 자연스러운 모습이다. 시민의회가 주로 숙의하게 될 대상은 이렇듯 하나로 합의되지 못한 쟁점안들이 될 것이다. 쟁점 조문에 대한 숙의 과정에서 각 안을 대표하는 측은 각자 책임있게 자기 안에 대해 시민의회 참석자들을 설득하려고 노력하게 된다. 매 쟁점 조항마다 이러한 과정을 몇 차례 계속하면 시민의회 논의는 어느 한편으로 점차 합의에 접근한다. 또는 이 과정에서 합의 가능성을 높이는 수정안이나 타협안이 나올 수도 있을 것이다.

또 한가지 이번 개헌 과정에서 빠뜨릴 수 없는 중요한 헌법개정안 제안 방식이 있다. 국민직접발의가 그것이다. 그러나 현행 헌법상 국민발안이 허용되지 않은 상태이므로, 그 발안은 아직 법적규정력을 갖지 못한다. 헌법개정 논의과정에서 국민발의의 과도적 양식 정도로 간주될 것이다. 국민발안은 개헌특위 자문위 단계에서부터 가동하여 시민의회 개회기간에도 열어두도록 한다. 개헌 논의 과정에서 검토될 수 있는 (논의 테이블에 오를 수 있는) 유효한 발안의 기준은 일정 수의 동의서명자를 법으로 정하면 된다.<sup>1)</sup> 이 유효 발안자는 발의 내용이 논의될 때 자문위 또는 시민의회에 초대되어 발의 취지를 설명할 기회를 갖는다.

이런 과정을 거치게 되면 개헌특위는 자문위 그리고 시민의회 논의 단계에 이미 주도적으로

---

1) 연명을 받는 체계적인 국민발안 이외에도 온라인을 통한 광범한 의견수합도 이미 여러나라에서 경험이 쌓여있다. 이 의견들을 수합하고 분류 정리하여 개헌과정에 반영하도록 할 수 있다. 빅데이터 분석 기법도 판단자료를 위해 활용할 수 있을 것이다. 이 문제는 전문기술영역에 속하므로 길게 논의하지 않는다.

관여하고 있는 상태다. 자문위원들 그리고 시민의회 의원들과 적극적인 논의를 통해서 개헌안을 하나씩 합의해가는 것이다. 최후의 단계는 역시 다시 국회 개헌특위로 다시 돌아와 개헌특위 내부에서 개헌정족수를 확보하는 것으로 된다. 이러한 과정을 통해 개헌특위의 합의를 득한 개헌안이 본회의에서 부결될 가능성은 매우 낮을 것이며 이후 국민투표에서 부결될 가능성은 더욱 낮을 것이다.

이러한 개헌 과정이 실현되기 위해서는 이를 가능하게 하는 헌법개정절차법이 우선 완비되어야 한다. 현재 국회에 발의되어 있는 관련법으로는 김종민 의원 등 17인이 발의한 <국민참여헌법개정 절차에 관한 법률안>(2025.5.20.일 발의)과 김성희 의원 등 13인이 발의한 <헌법개정 절차에 관한 법률안>(2025.7.16.일 발의)이 있다.<sup>2)</sup> 김종민 안은 시민의회 방식으로 소집한 시민위원회가 헌법개정을 주도하도록 되어 있고, 김성희 안은 헌법개정안 국민발안에 초점을 두고 있다. 이 양안은 위에서 설명한 절차에 맞도록 수정·통합하는 것이 바람직하다. 물론 2014년 헌재가 헌법불일치 판결을 내린 「국민투표법」을 조속히 개정해야 이후 현행 헌법에 따른 헌법 개정 과정을 마지막까지 하자 없이 마무리할 수 있다.

---

2) 7월10일 발의된 황운하의원 안(<헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안>)은 2025년 12월까지 50인 추진협의회에서 초안을 작성하고, 개헌특위에서 2016년 3월말까지 개헌안을 확정하겠다는 안이다. 2026년 5월 지방선거를 염두에 둔 안이다. 이 안은 이미 시기적으로 불가능하게 되어 논의에서 제외한다.