

시민 주도 헌법개정 전국 네트워크

발행일 2025. 11. 20.

시민 주도 개헌을 위한 국민투표법 개정 토론회

일시 | 2025년 11월 20일(목) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제2간담회실

주최 | 시민 주도 헌법개정 전국네트워크

더불어민주당 국회의원 이주희

더불어민주당 국회의원 김영배

목차

목차	2
프로그램	3
인사말 더불어민주당 이주희 의원	4
인사말 더불어민주당 김영배 국회의원	6
발제. 국민투표법 개정의 필요성과 방향	8
토론1. 공직선거법에 준한 국민투표법 개정의 필요성	13
토론2. 국민투표법 개정의 필요성	19
토론3. 국민투표운동 활성화를 위한 공공토론 절차 규정 신설	20

프로그램

- 10:00 인사말 더불어민주당 이주희 국회의원
 더불어민주당 김영배 국회의원
 류종열 시민개헌넷 공동대표
사회 윤복남 시민개헌넷 공동대표
- 10:15 발제 국민투표법 개정의 필요성과 방향
 서채완 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장
- 10:40 토론 김찬휘 선거제도개혁연대 대표
 윤수영 청소년인권행동 아수나로 활동가
 김은주 한국여성정치연구소 소장
- 11:10 종합토론

인사말 더불어민주당 이주희 의원



안녕하세요, 더불어민주당 국회의원 이주희입니다.

오늘 <시민주도 개헌을 위한 국민투표법 개정 토론회>에 함께해주신 여러분을 환영합니다.

김영배 의원님을 비롯해 최근 국민투표법 입법 부작위에 대한 헌법소원심판을 청구하며 행동으로 나서주신 ‘시민주도 헌법개정 전국 네트워크’의 류종열, 윤복남 대표님과 관계자 여러분과 함께 자리를 마련하게 되어 뜻깊게 생각합니다.

2014년 헌법재판소가 재외국민의 투표권을 제한하는 조항에 대해 헌법불합치 결정을 내린 지 어느덧 11년이 지났습니다. 국회가 개정 시한을 넘겨 위헌상태를 방치하는 동안, 국민투표법은 사실상 사문화되었습니다. 언론과 시민사회는 국회를 향해 ‘직무 유기를 넘어선 헌법 침해’라는 따가운 질책을 보내고 있습니다.

가장 큰 모순은 ‘18세 국민’의 권리입니다. 공직선거법은 18세 선거권을 보장하며 시대를 반영하고 있지만, 국민투표법은 여전히 과거에 머물러 청소년 시민들의 목소리를 원천 봉쇄하고 있습니다. 대통령은 뽑을 수 있는데, 국가의 미래인 헌법 개정에는 참여할 수 없다는 것은 촌극입니다.

내란의 상처를 치유하고 ‘새로운 대한민국’으로 나아가려면, 개헌의 절차적 열쇠인 국민투표법부터 바로 세워야 합니다. 법이 바로 서지 않으면 개헌 논의는 공허한 외침에 불과합니다.

서채완 사무처장님의 발제처럼 땀질식 처방이 아닌 ‘전부 개정’이 답입니다.
재외국민과 **18세** 투표권 보장, 투표 운동의 자유 확대를 통해 국민께 온전한
권한을 돌려드려야 합니다.

시민사회의 헌법소원 청구 취지와 오늘 토론회의 고견을 적극 수렴하여 하루
빨리 **22대** 국회에서 국민투표법 위헌 상태를 조속히 해소하고, 시민이
주도하는 개헌의 문을 활짝 열 수 있도록 입법적 책임을 다하겠습니다.

귀한 시간 내어 참석해주신 김찬휘 대표님, 윤수영 활동가님, 김은주 소장님
등 토론자 여러분께도 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.



안녕하십니까, 존경하는 내외 귀빈 여러분.

저는 서울 성북갑 더불어민주당 국회의원
김영배입니다.

오늘, <시민주도 개헌을 위한 국민투표법 개정
토론회> 개최를 진심으로 축하드립니다.

아울러, 이 뜻깊은 자리를 마련해주신 이주희
국회의원님과 시민주도 헌법개정

전국네트워크 그리고 모든 참석자 및 관계자

여러분께 진심으로 깊은 감사의 말씀

드립니다.

국민투표는 헌법개정안이나 국가의 중요한 일 등을 국민의 표결에 붙여
최종적으로 결정하는 제도로써, 국민이 직접 의사를 결정한다는 점에서 매우
중요한 직접민주주의의 장치이자 국민주권의 상징인 제도입니다.

그러나 현행 국민투표법은 그동안의 「공직선거법」과 「주민투표법」 등 관련
법의 개선사항을 반영하지 못하고 재외국민의 국민투표권 보장에 관한
규정이 마련되어 있지 않아 2014년 헌법재판소로부터 위헌판결을 받고
아무런 기능을 발휘하지 못하는 식물상태에 머물러 있습니다.

한편 이재명 정부 출범과 함께 국민주권시대가 개막한 지금, 정계 내외에선
낡은 87년 헌법을 벗어나 새로운 개헌 작업에 돌입해야 한다는 목소리가
꾸준히 높아지고 있습니다.

국민투표법은 개헌을 위한 가장 첫 번째 발걸음입니다. 대의민주주의의 한계가 다방면에서 드러나고 있는 요즘, 재외국민투표, 선상투표, 사전투표 등 현행 관계법의 개선사항을 반영하고 투표운동의 자유도 확대함으로써 직접민주주의와 국민의 참정권을 실질적으로 보장해야 합니다.

이에 저는 제21대 국회에서도, 그리고 제22대 국회 시작하자마자 국민투표법 개정안을 발의한 바 있습니다.

해당 개정안을 대표발의한 국회의원으로서, 오늘 토론회가 국민투표법 개정의 필요성과 방향을 진단하고 신속한 국회 통과와 마중물이 되길 기대합니다.

다시 한번 오늘 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 앞으로 국민주권시대를 여는 물결에 관심과 지원을 아끼지 않겠습니다. 감사합니다.

발제. 국민투표법 개정의 필요성과 방향

서채완 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)

1. 헌법재판소의 헌법불합치 결정과 국민투표권

- 헌법재판소는 2014. 7. 24. 국민투표법 제14조 제1항에 대해 헌법불합치를 결정하면서 2015. 12. 31.을 개정시한으로 두었음(헌법재판소 2014. 7. 24. 선고 2009헌마256등 결정)
- 헌법재판소는 ‘국민투표권’을 아래와 같이 헌법상 기본권으로서 확립하였음
 - 국민이 국가의 특정 사안에 대해 직접 결정권을 행사하는 권리로서, 각종 선거에서의 선거권 및 피선거권과 더불어 국민의 참정권의 한 내용을 이루는 헌법상 기본권
 - 대의기관의 선출주체가 곧 대의기관의 의사결정에 대한 승인주체가 되므로 재외선거인이 포함되어야 함

■ 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마644등 결정

국민투표권이란 국민이 국가의 특정 사안에 대해 직접 결정권을 행사하는 권리로서, 각종 선거에서의 선거권 및 피선거권과 더불어 국민의 참정권의 한 내용을 이루는 헌법상 기본권이다. 헌법은 외교.국방.통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 결정하는 경우(제72조)와 헌법개정안을 확정하는 경우(제130조 제2항)에 국민투표권을 인정하고 있다. 헌법 제72조에 의한 중요정책에 관한 국민투표는 국가안위에 관계되는 사항에 관하여 대통령이 제시한 구체적인 정책에 대한 주권자인 국민의 승인절차라 할 수 있고, 헌법 제130조 제2항에 의한 헌법개정에 관한 국민투표는 대통령 또는 국회가 제안하고 국회의 의결을 거쳐 확정된 헌법개정안에 대하여 주권자인 국민이 최종적으로 그 승인 여부를 결정하는 절차이다

■ 헌법재판소 2014. 7. 24. 선고 2009헌마256등 결정

헌법 제72조의 중요정책 국민투표와 헌법 제130조의 헌법개정안 국민투표는 대의기관인 국회와 대통령의 의사결정에 대한 국민의 승인절차에 해당한다. 대의기관의 선출주체가 곧 대의기관의 의사결정에 대한 승인주체가 되는 것은 당연한 논리적 귀결이므로, 국민투표권자의 범위는 대통령선거권자.국회의원선거권자와 일치되어야 한다. 공직선거법 제15조 제1항은 19세 이상의 국민에게 대통령 및 국회의원의 선거권을

인정하고 있는바, 재외선거인에게도 대통령선거권과 국회의원선거권이 인정되고 있다. 따라서 재외선거인은 대의기관을 선출할 권리가 있는 국민으로서 대의기관의 의사결정에 대해 승인할 권리가 있고, 국민투표권자에는 재외선거인이 포함된다고 보아야 한다.

2. 입법부작위로 인한 기본권 침해

- 헌법재판소가 헌법불합치결정을 하였음에도 국회가 입법개선시한인 **2015. 12. 31.**까지 개선입법을 하지 않은 것은 국민투표법 제**14**조 제**1**항이 존재하지 않게 된 것이고, 국회는 국민투표법을 입법해야 할 헌법상 의무를 가짐(헌법재판소 **2016. 4. 28. 선고 2015헌마1177 등 결정**)
- 상당한 기간을 넘어 정당한 사유 없이 해태한 경우 이는 입법의무 “이행지체”라고 판단할 수 있는데(헌법재판소 **2016. 4. 28. 선고 2015헌마1177 등 결정**), **10년**이 넘도록 국민투표법이 개정되지 않은 것은 명백한 이행지체에 해당함
- 국회는 현재까지 국민투표법을 개정하지 않음으로써, 그 자체로 위헌성을 가지는 국민투표법에 따라 국민투표를 할 수 없게 방치한 것이고, 이는 재외선거인과 일반 국민들의 국민투표권을 침해한다고 볼 수 있음(입법부작위에 의한 기본권 침해)
- 한편 대의기관의 선출주체가 대의기관의 의사결정에 대한 승인주체라는 헌법재판소의 결정례에 따르면, 최소한 대의기관의 선출주체가 국민투표권을 행사할 수 있어야 함
 - 그러나 국민투표법 제**7**조는 “**19세** 이상의 국민”에게만 투표권을 인정하면서 현재 대의기관의 선출주체인 **18세 이상 19세 미만의 국민**의 국민투표권을 전면 박탈하고 있음
 - **18세 이상 19세 미만의 국민**의 국민투표권 침해는 명백하다고 볼 수 있기 때문에, 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 내용뿐만 아니라 국민투표법 제**7**조가 개정되는 것이 필요함
 - 나아가 헌법 제**130**조제**2**항이 ‘국회의원선거권자’ 과반수의 투표와 투표자의 과반수의 찬성을 얻도록 규정하고 있기 때문에 국민투표법 제**7**조가 개정되지 않는다면 그 자체로 위헌이라고 볼 수 있음

■ 헌법재판소 **2014. 7. 24. 선고 2009헌마256 등 결정**

특히 헌법 제130조 제2항에 의하면 헌법개정안 국민투표는 ‘국회의원선거권자’ 과반수의 투표와 투표자의 과반수의 찬성을 얻도록 규정하고 있는바, 헌법은 헌법개정안 국민투표권자로서 국회의원선거권자를 예정하고 있다.

3. 22대 국회의 논의 경과

- 22대 국회에서는 7개의 국민투표법 일부개정법률안이 발의된 상태인데, 그 내용은 아래와 같음

의안(발의의원)	의안 요지
<u>2200415 국민투표법 전부개정법률안(김영배의원 등 20인)</u>	투표인의 범위, 절차 등 최신화, 투표운동의 자유를 보장, 공정성 확보절차 마련, 벌칙 정비 등 전부개정
<u>2203589 국민투표법 일부개정법률안(윤후덕의원 등 11인)</u>	국민투표권자를 국회의원 선거권이 있는 국민으로 변경
<u>2205394 국민투표법 일부개정법률안(김용민의원 등 16인)</u>	재외국민투표에 관한 특례를 신설하여 재외국민들의 국민투표권을 제고
<u>2209719 국민투표법 일부개정법률안(박정훈의원 등 10인)</u>	재외국민 투표권 보장, 사전투표 등 투표절차 정비, 18세인자도 투표 가능, 공직선거와 국민투표 동시 실시 보장
<u>2210099 국민투표법 일부개정법률안(권향엽의원 등 17인)</u>	국회의원 선거권이 있는 국민으로 국민투표권자를 정의, 투표인명부 작성 주체 통일, 사전투표소 설치, 재외국민투표제도 도입
<u>2211274 국민투표법 일부개정법률안(박충권의원 등 16인)</u>	공직선거법의 신체장애인에 대한 투표편의 규정의 경우와 같이 순화된 용어로 대체
<u>2213273 국민투표법 전부개정법률안(권철승의원 등 13인)</u>	투표인의 범위, 절차 등 최신화, 투표운동의 자유를 보장, 공정성 확보절차 마련, 벌칙 정비 등 전부개정

- 윤후덕, 김용민, 박정훈, 권향엽, 박충권 의원이 발의한 일부개정법률안은 헌법불합치결정의 위헌성을 완벽히 해소하지 못하거나, 현재 국민투표법이 가지고 있는 위헌적 요소를 일부 시정하는데 그친다는 점에서 한계가 있음
- 위 발의안 중 김영배 의원 대표발의안에 행정안전위원회 전문위원 검토보고서가 2024. 9. 작성되었는데,
 - 전문위원은 국민투표나 헌법개정안이 제안되더라도 국민투표를 진행할 적법한 절차가 확보되지 못한 상황으로 전반적인 법률개정이 필요한 실정(2009년 이후 타법개정 외에 개정사항없음)이라며, 전부개정의 필요성을 긍정하였음
- 1) 헌법재판소의 헌법불합치결정으로 드러난 위헌적인 요소를 제거하는 것과, 2) 사전투표를 가능하게 하는 등 투표절차를 재정비하는 것도 필수적이지만 3) 가장 첨예한 고민이 필요한 부분은 “원칙적 금지, 예외적 허용” 방식의 규제를 명시한 국민투표운동 부분인 것으로 보임

4. 국민투표법 개정의 방향

- 국민투표법 개정의 방향과 관련하여서는 먼저 일부개정을 할 것인지, 전부개정이 필요한지에 대한 고민이 필요함
 - 다만 앞서 살펴보았듯이 일부개정법률안만 통과할 경우 약 16년동안 시대의 변화를 반영하지 못한 국민투표법의 다양한 문제가 발생할 수 있음.
 - 이러한 차원에서는 헌법불합치 결정의 위헌성을 해소하는 것 뿐만 아니라 절차와 국민투표운동의 보장 차원을 모두 다루는 전부개정이 필요하다고 생각함
- 전부개정법률안은 다음과 같은 큰 방향성이 필요하다고 생각함
 - (국민투표권자) 헌법재판소 헌법불합치결정 취지에 따라 국민투표권자는 재외국민과 19세 미만 18세 이상 국민 등 공직선거법상 선거를 할 수 있는 사람을 국민투표권자로 규정하는 방식으로 개정되어야 할 것임
 - 재외투표제도의 도입(특례조항 신설 등)
 - (국민투표운동) 국민투표운동은 원칙적 금지, 예외적 허용 방식에서 원칙적 허용, 예외적 금지 방식으로 전환될 필요가 있음.

- 다만 공직선거와 정책선거의 차이점을 고려했을 때 공직선거법과 같은 수준의 규제가 필요할지 여부에 대해서는 검토가 필요할 것임
 - 행안위 검토의견서에서는 공직선거법이 사실상 원칙적 금지, 예외적 허용이라는 평가를 받고 있다는 점에서 주민투표법 형식으로 폭넓게 투표운동을 허용하는 방식도 제안한바 있음
- 사전투표, 동시실시에 관한 특례 등은 지방선거 등과 함께 개헌투표에도 적용을 하는 것이등에 필요하다고 보임

4. 결어

- 현행 국민투표법에 따른 국민투표는 불가능한 상황임. 주요정책에 관한 국민투표(헌법 제72조), 국회가 의결한 헌법개정안에 대한 국민투표(제130조)가 작동할 수 없는 상황임.
- 국민투표를 강행하더라도 최소한 헌법 제130조에 따른 국민투표가 이루어졌다고 보기 어려우므로 헌법개정 그 자체가 무효가 될 우려도 있음.
- 국민투표법을 개정하지 않는 국회의 행위는 공권력의 불행사로서 국민의 국민투표권을 침해하는 행위로 평가될 수 있고, 그 자체의 정당한 근거도 없기 때문에 그 자체로 반헌법적이라는 비판을 면할 수 없음.
- 최근 시민주도 헌법개정 네트워크는 국민투표법을 방치하고 있는 국회의 부작위에 대해서 헌법소원심판을 청구한 바 있음. 이행지체에 정당한 사유가 없는한, 국민투표법을 개정하지 않는 것에 대한 국회의 의무위반이 확인될 것이라고 생각함.
- 국정과제 제1호이자 내란 이후 개혁과제로서 국회에서 논의된 헌법개정은 시대적 과제로서 추진되어야 할 것임. 다만 국민투표법 개정의 선행 없이는 헌법개정을 할 수 없는 상황에서 국회가 국민투표법을 이대로 방치하는 것은 사실상 헌법개정을 가로막고 있다고도 볼 수 있음.
- 새로운 정부, 새로운 국회가 내란 이후 새로운 대한민국을 위한 대개혁을 염두에 두고 있다면 그 첫발로서 더이상 지체없이 국민투표법을 제정해야할 것임.

토론

김찬휘 선거제도개혁연대 대표

윤수영 청소년인권행동 아수나로 활동가

김은주 한국여성정치연구소 소장

토론1. 공직선거법에 준한 국민투표법 개정의 필요성

김찬휘 선거제도개혁연대 대표

1989년 3월 25일 전부 개정된 현재의 「국민투표법」은 그동안의 「공직선거법」과 「주민투표법」 등의 개선사항을 반영하지 못하여 현 공직선거에서는 폐지된 투표, 개표 절차 및 방법이 잔존하고 있으며, 재외투표, 선상투표, 사전투표 등 국민의 투표 참여를 보장하기 위한 제도와 선거연령 하향 등의 참정권 확대 등이 제대로 반영되어 있지 않다. 또한 국민투표 운동도 매우 제한적으로 허용하고 있다.

1. 재외국민투표 : 2014.7.24. 헌법재판소, 헌법불합치 결정

공직선거법 제218조 (2009.2.12.신설)	국민투표법 제14조 ①
제218조의 4 국외부재자	“「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조에 따른 재외국민으로서 같은 법 제6조에 따른 국내거소신고가 되어 있는 투표권자”
제218조의 5 재외선거인	

국내거소신고 규정을 삭제하는 등 공직선거법에 준하여 개정해야 함

2. 선상투표

공직선거법 제158조의 3 (선상투표)	국민투표법 – 규정 없음
-----------------------	---------------

공직선거에 도입된 선상투표제도를 국민투표에 반영하여 선박에 장기 승선하는 선원의 국민투표권 행사를 보장해야 함.

3. 사전투표

공직선거법 제158조 (사전투표)	국민투표법 제14조의 ②
“① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.”	“투표인명부에 등재된 국내거주자중 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 국민투표일 현재에 스스로 투표소에서 투표할 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 국민투표일공고일로부터 5일 이내에 구·시·읍·면의 장에게 부재자신고를 할 수 있다.”

부재자신고제도를 폐지하고 공직선거에 도입된 사전투표제도를 국민투표에도 도입하여 국민의 투표편의를 제고하고, 투표권 행사를 보장해야 함.

4. 거소투표

공직선거법 제38조의 ④	국민투표법 - 규정 없음
“다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.”	

영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원, 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자, 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람, 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자, 멀리 떨어진 외딴 섬, 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자 등의 투표권 행사를 보장해야 함.

5. 투표권

공직선거법 제15조 (선거권)	국민투표법 제7조 (투표권)
“① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다.”	“19세 이상의 국민은 투표권이 있다.”

2020년 공직선거법 개정의 내용에 맞춰 국민투표법의 투표권 연령도 ‘18세 이상’으로 개정해야 함.

6. 투표권 행사에 대한 보장

공직선거법 제6조 (선거권행사의 보장)	국민투표법 제4조(투표권행사에 대한 보장)
③ “공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람하거나 투표하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.”	“공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 투표인명부의 열람 또는 투표에 필요한 시간은 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.”
공직선거법 제6조의 2 (다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장)	
“① 다른 자에게 고용된 사람이 사전투표기간 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있다. ② 고용주는 제1항에 따른 청구가 있으면 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 보장하여 주어야 한다. ③ 고용주는 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다는 사실을 선거일 전 7일부터 선거일 전 3일까지 인터넷 홈페이지, 사보, 사내게시판 등을 통하여 알려야 한다.”	

현행 국민투표법처럼 다른 사람에게 고용된 자의 투표권 행사를 소극적으로 규정할 것이 아니라, 공직선거법에 준하여 적극적인 투표권 보장 및 투표권 행사의무를 신설해야 함.

7. 정치적 표현의 자유 확대

공직선거법 제59조 (선거운동기간)	국민투표법 제35조(소형인쇄물의 배포)
2. 문자메세지를 전송하는 방법.... 3. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등....전자우편....을 전송하는 방법....	“누구든지 운동을 위하여 국민투표안에 관한 의견을 표시한 소형인쇄물을 제작·배포할 수 있다.”
공직선거법 제68조 (어깨띠 등 소품)	
① 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동....	

비용이 적게 소요되거나 투표운동 과열을 초래할 위험성이 적은 투표운동에 대한 제한을 폐지하고, 공직선거법 제59조, 제68조 등에서 규정한 투표운동의 자유를 보장해야 함.

[추가] 선거제도 개혁에 관한 국민투표가 가능해야 한다.

헌법 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.
헌법 제130조 ② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
국민투표법 제1조(목적) 이 법은 헌법 제72조의 규정에 의한 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책과 헌법 제130조의 규정에 의한 헌법개정안에 대한 국민투표에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

스위스는 의무적 국민투표, 선택적 국민투표, 국민발안에 따른 국민투표 등이 가능하므로 국민투표를 시행할 수 있는 의제가 다양하며 수시로 진행된다. **2024년만 해도 국민투표가 4회, 의제로는 총 12개가 진행되어 3개가 가결, 9개가 부결되었다.**

스위스처럼 직접민주주의 요소가 강한 나라가 아니라 하더라도, 많은 나라에서 선거제도 개혁에 대한 국민투표가 가능하다. 하지만 대한민국은 위의 헌법 제72조와 제130조에 따라 ‘국가 안위에 관한 중요 정책’과 헌법개정안만이 국민투표에 부쳐진다. 따라서 공직선거법 등은 일반 법률에 속하므로 국민투표 대상이 아니고, 대통령이 필요하다고 인정해도 선거제도 개편을 국민투표에 부칠 수 없다.

이는 매우 불합리하다. 공직선거법, 정치자금법, 정당법 등 정치관계법 개정이 온전히 국회의원의 권한에 해당하는데, 이 법들은 국회의원의 이해관계와 밀접한 연관을 갖고 있기 때문에 국민의 개정 의지가 분명하다 하더라도 국회의원의 이해와 충돌하는 경우에는 도저히 개정이 불가능하기 때문이다.

2019년에 정치개혁공동행동을 중심으로 한 시민사회운동과, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 대안신당 등의 원내정당, 그리고 노동당, 녹색당, 미래당, 민중당 등의 원외정당이 모두 힘을 모으고 더불어민주당을 결합시켜, 그것도 패스트트랙에 태워 겨우 공직선거법 개정이 가능했다. 하지만 결국 이것마저 ‘위성정당’으로 법 개정 취지가 무색해졌다. **2023년**은 두 거대 정당 외의 세력이 극히 미약한 상태에서 공직선거법 개정 자체가 불가능했고, 고작 병립형으로 퇴행하는 것을 막기에 급급했던 것이다.

따라서 최소한 국회가 스스로 해결하기 어려운 선거제도 개혁의 영역은 국민투표로 부쳐질 수 있도록 헌법 및 국민투표법을 개정하는 것이 옳다고 생각한다. 국민발안에 의해서 뒷받침될 수 있다면 더욱 좋을 것이다.

(참고) 국민투표에 의한 타국의 대표적인 선거법 개정 역사

- 1918년 스위스 의회 비례대표제 도입 국민투표 (67% 통과) : 1900년과 1910년은 실패했지만 1918년에 마침내 성공.
- 1993년 뉴질랜드 의회 선거제도를 ‘단순다수대표제’에서 ‘연동형 비례대표제’(MMP)로 변경하는 국민투표 : 53.9%로 가결.
- 2011년 뉴질랜드 의회 1) ‘연동형 비례대표제’를 유지할 것인지 2) 바꾼다면 어떤 제도를 선호하는지를 묻는 국민투표 : 연동형 비례대표제 57.8% 지지로 유지 결정. 대체 제도로는 ‘단순다수대표제’가 46.7% 지지 얻음.
- 2011년 영국(UK) 하원 선거제도를 현행 ‘단순다수대표제’에서 선호투표제의 일종인 Alternative Vote(선호투표를 하고 이양을 통해 과반 득표를 한 1인을 당선시킴, 호주 하원, 아일랜드 대통령, 미국의 여러 주/시)로 바꾸자는 국민투표 : 67.9% 반대로 부결됨. 영국의 선거제도에 대한 첫 번째 전국 단위 국민투표였음.
- 2022년 대만 선거권 연령 20세와 피선거권 연령 23세를 각각 18세로 낮추는 국민투표 : 부결됨
- 2020년 미국 세인트루이스 AV 선거제도 주민투표 가결. 2020년 매사추세츠 AV 선거제도 주민투표 부결.

토론2. 만 18세, 왜 국민투표만 안되는가

윤수영 청소년인권행동 아수나로 활동가

청소년들의 정치적 권리는 오랜 시간 동안 제도 바깥에 방치되어 왔다. 참정권을 둘러싼 한국 민주주의의 역사에서 청소년은 늘 투명인간 취급을 받아왔고, 국가의 중요한 결정에 실질적 영향력을 행사하지 못한 채 청소년기 대부분을 보내야만 했다. 그동안 청소년들이 보여준 다양한 정치적 참여와 실천의 역동성은 제도적으로 충분히 인정받지 못했고, 때로는 '미성숙'이라는 편견 속에서 폄하되기까지 했다. 그런 점에서 지난 **2021년** 국회가 극적으로 만 **18세** 선거권을 통과시킨 일은 매우 늦었지만 의미있는 역사적 전환점이었다. 그러나 아직도 청소년 참정권 보장을 위한 과제는 여전히 산적해 있다.

우선 만 **18세** 선거권 도입 이후에도 청소년을 정치적 주체로 온전히 인정하지 않는 법과 제도는 그대로 남아 있다. 청소년의 선거운동이 전면 금지되어 있는 현실은 그 대표적 사례다. 투표권이 부여되었음에도 스스로 선거운동을 할 수 없다는 것은, 참정권을 '부분적'으로만 허용한 기형적 구조이다. 또한 정당 가입도 만 **16세**부터 가능하도록 규정되어 있지만, 실제로는 만 **16세** 이상 만 **18세** 이하의 청소년은 법정대리인의 동의가 있어야 정당에 가입할 수 있다. 온전한 자기결정권을 인정하지 않는 불완전한 권리 보장의 사례로 들 수 있다.

오늘 토론회의 주제인 국민투표권의 연령 제한은 이러한 권리침해 중에서도 가장 심각하게 해결이 지연되고 있는 문제이다. 현재 국민투표법은 국민투표권을 만 **19세**로 규정하고 있다. 이는 선거권, 피선거권 등 대부분의 정치적 기본권 연령 기준이 만 **18세**로 조정된 것과 명백히 모순된다. 정당가입조차 만 **16세**부터 가능한데, 오히려 국가의 중대한 사안을 결정하는 국민투표에서만 **19세** 연령 제한을 유지하는 것은 법체계 전체의 일관성과 헌법정신에도 맞지 않는다.

더 나아가 헌법재판소는 이미 현행 국민투표법이 위헌임을 분명히 판단했다. 헌법재판소는 재외국민의 국민투표권이 보장되지 못한 현행 국민투표법에 대해 헌법불합치 결정을 내렸지만, 국회의 후속입법 미비로 국민투표법은 효력을 상실했다. 헌법재판소조차 입법의

필요성을 강조한 사안에서 국회가 손을 놓고 있다는 것은 매우 심각한 민주주의의 공백이다.

특히 우리는 지난 **2024년 12·3** 내란 이후 1년이 되어가는 지금의 정치 상황을 되돌아볼 필요가 있다. 작금의 민주주의를 지켜낸 주체 중 하나가 바로 청소년 시민들이었다는 사실을 우리는 잊지 말아야 한다. 윤석열 정권의 비상계엄을 통한 내란에 분노하며 전국에서 청소년 **5만 명 이상**이 시국선언을 발표했다. 청소년들은 단순히 '정치에 관심이 많다' 수준을 넘어서, 시민으로서 책임감을 갖고 직접 정치적 의사를 표현했다. 더 나아가 윤석열 퇴진광장에서 청소년들은 외쳤다. 퇴진을 요구하는 목소리뿐만 아니라, 사회대전환의 비전까지 함께 제시하며 더 나은 민주주의를 향한 방향을 분명히 밝혀왔다. 이것은 '미성숙'하거나 '준비되지 않은' 시민의 행동이 아니다. 헌법이 보장하는 정치적 자유와 민주적 참여를 현실에서 실천한 시민의 모습이다.

이처럼 정치적 시민으로 적극 참여해온 청소년들에게 국민투표권만을 배제하는 것은 명백한 차별임에 더불어 시대착오적이다. 청소년은 이미 한국 민주주의의 중요한 구성원이며, 오히려 민주주의의 위기 상황에서 가장 기민하고 생생한 감각으로 목소리를 낸 집단이다. 그러나 국회는 청소년의 이러한 정치적 실천을 제도적으로 인정하기는커녕, 국민투표권을 포함한 정치적 권리 확대 논의를 미루고 있다. 청소년 참정권 없이 민주주의는 없다.

얼마 전 청소년 당사자들과 시민들은 국민투표법 헌법불합치 결정 이후 국회의 길어지는 방치에 대해 헌법재판소에 헌법소원을 제기했다. 하지만 이것은 결코 "헌재의 결정을 기다리겠다"는 의미가 아니다. 오히려 국회가 적극적으로 법개정에 나서야 한다는 강력한 문제제기이다. 이미 개정이 필요한 법임이 확인된 이상, 국회는 더 이상 미루지 말고 신속히 후속 입법을 추진해야 한다.

더욱이 지금은 평등헌법을 비롯해 개헌 논의가 활발히 제기되는 시점이다. 내년 지방선거에 맞춰 개헌이 이루어질 수 있다는 전망 속에서, 국민투표법 개정은 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 사안이다. 국민투표법이 개정되지 않으면, 실제로 개헌 국민투표가 열리더라도 청소년은 국민투표 과정에서 배제될 것이다. 이것은 단순한 연령 기준의 문제가 아니라, 한국 민주주의의 미래를 함께 결정할 청소년 시민을 정치 과정에서 제외하는 심각한 민주적 결함이다.

국민투표권은 단지 투표 행위가 아니라, '국가의 근본 가치와 사회의 방향성을 결정하는 과정에 참여할 권리'이다. 청소년이 이 권리에서 배제되는 것은 청소년 자신에게만 손해가

아니라, 사회 전체가 잃는 손해이다. 더 많은 시민이 의사결정에 참여할 때 민주주의는 더 강해지고, 다양성이 살아난다.

국회는 국민투표법 개정을 더 이상 미루지 말아야 한다. 청소년들은 이미 사회 곳곳에서 민주주의를 실천해왔고, 대한민국의 중요한 변화의 순간마다 책임 있는 시민으로 행동해왔다. 이제 국회가 그 시민적 실천에 응답해야 할 때이다. 국회가 스스로 현재 결정을 기다릴 이유도, 핑계 삼을 이유도 없다. 청소년들이 참여하는 진정한 의미의 국민투표가 이루어질 수 있도록, 한시라도 빨리 국민투표법을 개정하기를 촉구한다.

토론3. 국민투표운동 활성화를 위한 공공토론 절차 규정 신설

김은주 시민개헌넷 공동운영위원장 / 한국여성정치연구소 소장

1. 국민주권 실현의 핵심 장치로서의 국민투표

국민투표는 국민이 직접 의사를 표명하는 대표적인 직접민주주의 장치이지만, 실제로는 제도 활용도가 낮고, 국민의 숙의·참여 기반이 취약. 헌법은 국민을 주권의 최종적 소유자로 규정하고 있음에도 국민이 국가의 중대사안에 직접 관여할 수 있는 제도적 통로는 매우 제한적. 현행 국민투표법 또한 실제 운영에 있어 국민이 이미 제시된 국가정책이나 헌법 개정안에 대해 적극적인 의견을 제안하기보다는 단순히 찬반을 표시하는 가부결정권 행사에 머무르는 구조임.

이러한 문제, 즉 헌법 제72조의 국가안위에 관한 중요정책과 제130조 헌법개정 안에 대해 국민의 의사를 보다 적극적이고 광범위하게 반영하는 국민투표가 되기 위해서는 국민투표와 관련된 공공 토론 절차에 관한 규정의 신설이 필요. 그러나 현행 국민투표법에는 국민투표와 관련된 공론화 절차가 마련되어 있지 않아서, 국민투표가 형식적 절차에 그치고 숙의 없는 절차적 찬반 표결로 전락할 위험이 큼

2. 현행 국민투표법의 국민투표 운동의 한계

제28조는 정당의 당원 자격이 없는 자는 국민투표운동을 하지 못하도록 규정하고 있어 오로지 정당 당원만이 국민투표운동 가능하다는 의미임. 이는 일반 국민의 의사형성에 중요한 영향력을 미칠 시민사회, 전문가 그룹, 사회단체들을 국민투표 운동에서 사실상 배제하는 것으로 숙의 기반을 축소하고, 찬반 논의의 다양성을 약화

또한 정당의 당원 중심의 국민투표운동은 동원형 운동으로 전락할 위험 농후. 정당 간 세력 대결로 국민투표가 정당의 동원 전쟁으로 변질되어, 국민투표가 갖는 국민 주권적 의미가 약화되고, 정쟁화 가능성이 높음. 또한 객관적이고 중립적인 정보 제공 체계의 부재로

정보의 비대칭과 편향된 운동이 난립하고 가짜뉴스/프레이밍 경쟁이 격화되어 국민의 합리적 판단을 저해.

이로써 국가 안위에 관한 중요한 정책과 헌법 개정이 숙의→판단→표결의 절차가 아니라 홍보전→동원→투표의 구조로 운영될 위험. 결과적으로 숙의 없이 정당 동원 중심의 국민투표로 흐를 위험성이 큼

3. 공공 토론 절차 규정 신설

국민투표는 단순한 다수결 절차가 아니라 충분한 숙의를 거친 판단이어야 함. 이를 위해 사전 공공토론의 법제화가 필요하며, 이를 통해 전문가 검증, 시민 참여형 토론, 독립된 공론화 기구에 의한 객관적 정보 생산, 찬반 의견에 대한 동등한 발언권 보장 등이 가능해져 숙의의 기반을 강화. 이로써 참여의 불균형을 교정하고 민주적 공정성을 확보

아일랜드의 시민의회(Citizens' Assembly)는 대표적인 숙의모델로 2012년부터 2023년까지 6차에 걸쳐 정부와 의회 차원에서 공식적으로 운영되어, 아일랜드 정치과정 내에 준 상설화된 숙의민주주의적 혁신 기제로 자리 잡았음. 아일랜드 시민의회는 시민 대표와 정당 대표의 공동 숙의와 1년 이상의 밀도 있는 숙의 과정, 국민투표와의 결합으로 첨예한 사회적 의제에 대한 개헌 성공의 성과를 거둠. 이는 국민투표 이전에 의무적 공공 토론 절차를 제도화한 것으로 국민투표의 신뢰성과 합리성을 담보하는 핵심 장치로 기능

국민투표운동의 공정성과 숙의 기반을 강화하기 위해서는 독립적 공론화기구 설치를 포함한 국민투표법 개정이 필요. 정당의 당원에 한정된 국민투표운동의 주체를 국민 전체로 확대하여 누구나 참여할 수 있도록 해야 하며, 동시에 독립된 공론화 기구를 설치하여 객관적 정보 제공, 찬성 양측의 동등한 발언권과 접근권 보장, 시민참여단을 통한 숙의 절차 운영 등을 제도화하여 공공 토론을 실질적으로 활성화

<시민주도헌법개정전국네트워크 연속토론회>
시민주도 헌법개정을 위한
국민투표법 개정 토론회

발행일 **2025.11. 20.**

발행처 시민주도헌법개정전국네트워크

담당자 공동사무처장 이미현 **010-9068-5132**