



시민참여 공론화 해외사례와 시사점

김 선 화·오 창 룡 | 정치발전제도개선 T/F

- 01 I. 들어가며
- 02 II. 헌법개정에 대한 시민참여 사례
- 11 III. 주요 정책결정 공론화 사례
- 18 IV. 나가며: 해외 공론화 사례의 시사점

- 이 보고서에서는 헌법개정, 원전 정책, 기후위기 대응 등 주요 국가정책결정에 관한 해외 공론조사 사례를 살펴보고, 특징과 시사점을 분석함
- 아이슬란드는 크라우드소싱방식의 시민참여 헌법개정을 처음으로 시도하였고, 아일랜드도 헌법개정을 위한 시민회의를 구성함
 - 아이슬란드에서는 시민으로 구성된 헌법심의회가 헌법개정안을 작성했으나 정치적 국면, 개정안의 한계 등이 노정됨
 - 아일랜드에서는 2011년 시도한 헌법대회의의 공론화 결과 반영이 미미하다는 비판으로 2016년 시민회의의 공론화결과는 헌법개정권고안에 실질적으로 반영되고 있음
- 2000년대 후반부터 주요 정책에 대한 공론조사가 확대됐음
 - 핀란드에서는 원전 확대 여부에 대한 공론조사가 시행됐으며, 벨기에서는 시민사회가 G1000 프로젝트를 통해 민주주의 복원을 위한 정책 수렴을 시도했음
 - 2010년대 후반부터 아일랜드, 프랑스, 영국, 스코틀랜드, 덴마크, 독일 등에서 기후위기 대응을 위한 시민의회 프로그램이 확산됨. 권고안의 입법화를 위해 입법 실무자와 시민이 협력하는 다양한 방식이 시도됐음
- 해외 공론조사 사례를 보면, 공론화가 성공하기 위한 요소들이 있음
 - 공론참여자 다양성 확보로 인한 대중적 참여동기유발, 논의 쟁점에 대한 충분한 정보제공, 공론화 결과의 정책반영을 위한 입법 절차 확보와 같은 요건이 충족될 때, 권고안을 효과적으로 정책으로 전환할 수 있었고 공론조사와 공론화의 효능감도 높았음



I. 들어가며

이 보고서는 시민이 참여하는 정치적 의사결정 매커니즘에 대해서 해외에서 실제로 실시된 공론화 사례들을 분석하여 우리에게 시사하는 바를 제시하려고 한다. 현대 민주주의가 대의민주주의를 기반으로 운영되고 있으나, 기술의 발달과 민주주의가 발전하고 한편 대의제에 대한 한계가 지적되기도 하면서, 직접 정치의사결정에 참여하고자 하는 시민사회의 요구와 움직임도 활발하다.

공론조사의 창시자로 알려진 피시킨(James Fishkin)에 따르면 공론조사는 편향되고 왜곡된 여론이 아닌, 양질의 정제된(refined) 여론을 도출하는 작업이다. 대중은 특정 집단의 영향에 쉽게 노출되거나, 정보가 부족한 상황에서 판단하거나, 동질적인 사람들과만 토론하는 경향이 있다. 참가자들이 신중한 정보수집과 판단에 집중할 수 있는 소규모의 공론장을 조성한다면 숙고된 여론을 도출할 수 있다는 것이 공론조사의 기본 문제의식이라 할 수 있다.¹⁾

시민의 참여가 건강하고 활발한 시민들의 다양한 논의를 수렴하고 토론하는 장이 될 수 있어야 이러한 참여가 의의가 있을 것이라는 점에서, 그리고 이러한 참여가 평등하게 이루어지도록 하고 이것이 대의제 기관에 제대로 수렴되는 방식과 절차도 매우 중요할 것이라는 점에서, 다른 나라의 공론조사 사례는 중요한 시사점을 제공할 것으로 생각된다.

특히 2023년 5월 우리 국회에서 「국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화」가 진행된 시점에 해외의 주요 공론조사 사례와 그 영향을 살펴볼 필요가 있다. ‘세계 최초’로 진행된 것으로 평가되는 선거제도 공론화는 선거제도 결정에 있어서 유권자의 선호를 조사한다는 측면에서 큰 기대를 얻고 있다. 그러나 시민들의 토론과 숙고 결과를 실제 제도에 반영하기 위해서 추가적인 고민과 논의가 필요한 상황이다.

공론조사는 본래 정책 산출을 그 자체로 목적으로 하지 않으며, 사회 현안에 대한 숙고를 양질의 정책으로 전환하려면 별도의 조건과 구상이 필요하다. 해외에서 다양한 공론조사가 시행됐지만 유의미한 여론 변화를 관찰하지 못한 사례도 있으며, 공론조사에서 도출된 권고안이 즉각적으로 입법화된 경우는 많지 않다. 따라서 이 보고서에서는 헌법개정, 원전 정책, 기후위기 대응 등에 있어서 시민의 의견을 수렴한 공론화 사례를 살펴볼 것이며, 각 사례의 장점과 절차적 시사점을 추려내고, 함께 고려해야 하는 문제점을 분석하고자 한다.

1) James Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009, pp. 1-14.

II. 헌법개정에 대한 시민참여 사례

1. 아이슬란드 헌법심의회 사례

가. 배경

아이슬란드는 1944년 덴마크 헌법을 모방하여 부분수정한 잠정헌법으로 공화국 체제를 갖춘 국가인데, 2008년 전세계적 금융위기에 의해 물가 실업 등 경제위기에 몰리자 2009년 소위 후라이팬 혁명(Búsáhdabylltingin:Pots and Pans Revolution)이 발발하였다.²⁾

그 결과 2009년 1월 26일 하르데 총리와 정권이 사퇴하고, 조기 총선으로 2009년 2월 1일 사회민주당(SDA)의 요한나 시귀르다르도티르가 총리로 선임되었다. 사회민주당(SDA)은 좌파녹색운동(LGM)과 연립정부를 구성하였다.³⁾ 새로운 내각은 투명성과 책무성을 강화한 헌법개정 작업을 통해 국면을 극복하기로 하였다.⁴⁾

기존헌법에서는 무엇보다도 총리 역할 규정이 없어 중대한 위기에 총리가 아무런 역할을 하지 않아도 법적인 책임을 물을 수 없다는 점이 문제로 나타났다. 또한, 헌법에서 사회의 도덕적 가치를 선언하고 있지 않은 점도 경제위기를 불러온 원인이 아닌가 반성하게 되었다. 정부의 규제기관과 정치인이 부패하여 금융권의 부정행위를 방조하거나 이득을 본 문제에 대해 근본적으로 개혁해야 한다는 뜻에서 헌법을 개정해야 한다는 국민의 여론이 높아졌다.

개미집(Anthill)이라는 시민운동조직(grassroots organization)이 주도가 되어 민회를 시도하기도 하였고, 2009년 11월 14일 집단토론의 장인 제1차 ‘국민포럼’(Anthill)이 구성되었다. 이로써 세계 최초로 크라우드-소싱(crowd-sourcing) 방식으로 개헌논의가 시작되었다.⁵⁾

2) Zachery Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, "A Review of Iceland's Draft Constitution", *Constitutional Review: Iceland*, October 14, 2012.

3) Thorvaldur Gylfason, "Democracy on Ice: a post-mortem of the Icelandic constitution", 19 June 2013, *Open Democracy*(최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>>.

4) "Iceland's Citizen Constitution: the Window Remains Wide Open" (최종검색일:2023.5.15.), <<https://verfassungsblog.de/icelands-citizen-constitution-the-window-remains-wide-open>>.

5) Alexander E. Hudson, "Does Public Participation Really Matter? The Case of Iceland's Crowdsourced Constitution, Policy and Internet", December 2017 (최종검색일:2023.5.11.), <<https://www.oidp.net/docs/repo/doc409.pdf>>. 크라우드 소싱이란 대중(Crowd)과 외부발주(Outsourcing)를 합친 말로, 생산이나 서비스 과정에 일반인을 적극적으로 참여시키는 것을 말한다. 여기서 말하는 크라우드 소싱방식은 사회의 근본적 가치와 새 헌법에 들어갈 내용에 대한 합의에서부터 헌법개정안의 작성에까지 일반 시민들이 적극적으로 참여하는 방식, 특히 헌법안을 심의하고 작성하는 단계에 세계에서 처음으로 인터넷과 소셜미디어를 사용하여 시민들의 의견을 반영하여 집단지성을 활용한 것을 말한다고 할 수 있다(윤정인, 「크라우드소싱(Crowdsourcing)에 의한 헌법개정: 아이슬란드의 헌법적 실험을 중심으로」, 『세계헌법연구』, 제23권 제1호, 2017.).

나. 국민포럼(National Forum) : 미래를 향한 일정

2009년 설치된 이 국민포럼(Bjóðfundur:National Forum)은 “국민포럼:미래를 향한 일정”이라는 슬로건 아래, 정부와 공공행정의 혁신을 위한 기본가치와 개혁지점에 대한 논의를 목적으로 하였다. 이 포럼은 유권자명부 중 추첨으로 선발된 시민 1,200명과 다양한 이익집단 및 기구들의 대표 300명 총 1500명으로 구성되었다. 여기서는 총 162개의 라운드 테이블을 운영하고 이 논의의 과정과 결과는 온전히 국민들에게 투명하게 공개하도록 하였다.⁶⁾

전문적으로 훈련받은 사회자가 배치되어 진행된 라운드 테이블에서 청렴, 평등, 존중, 정의(Integrity, Equal Rights, Respect, Justice)라는 4가지 가치를 중심으로, 사랑, 책임, 자유, 지속가능성, 민주주의, 가족, 평등과 신뢰(Love, Responsibility, Freedom, Sustainability, Democracy, Family, Equality, Trust)의 문제를 논의하였고, 주된 의제로는 교육, 경제, 평등권, 가족, 환경, 공공행정, 복지, 지속가능성, 기타의 분류에 따라 현안을 처리하였다. 논의결과, 새로운 헌법을 마련할 필요성이 제기되었다.

다. 제2차 국민포럼과 헌법회의(Constitutional Assembly)

첫 번째 국민포럼이 성공하고 나서, 새롭게 선출된 정부는 헌법회의법(Act on a Constitutional Assembly no. 90/2010)⁷⁾을 2009년 11월 4일 의회에 제출하였고, 2010년 6월 16일 아이슬란드 의회는 이를 통과시키게 되었다.

이 법은 앞서서 성공적으로 토론이 진행된 시민주도의 국민포럼을 본받아, 새로운 헌법의 기본가치에 대한 시민의견을 수렴하기 위한 제2차 국민포럼(National Forum)을 개최하기로 하였고, 헌법개정안을 마련하기 위한 헌법회의(Constitutional Assembly)도 설치하기로 하였다. 또한 의회는 헌법위원회(Constitutional Committee)의 위원으로 7명을 선정하여 국민포럼에 대한 감독과 결과보고서 작성을 담당하게 하였다.

2010년 11월부터 제2차 국민포럼이 시작되었다. 처음과 유사하게 추첨 등으로 구성된 950명으로 구성된 제2차 국민포럼은 700페이지에 달하는 보다 정리된 헌법개정자료로 2011년 봄부터 일하게 되었고 1년 후 헌법회의에서 생산될 헌법개정안에 반영될 ‘권고안’을 생산하는 것을 목표로 하였다.⁸⁾

6) “Niðurstöð ur Þjóðfundar 2010” <최종검색일:2023.5.11.>, <<http://www.thjodfundur2010.is/english>>; 한상희, 「시민주도형 헌법개정 절차-헌법개정 절차의 민주적 구성을 위한 사례분석」, 『입법학연구』, 제19집 제1호, 2022, pp.69-70. 그 구성을 보면, 남녀가 각각 53%, 47% 비율, 교통비용은 전적으로 무료였다. 포럼 운영비용은 대부분 개인이나 기업, 사회단체의 기부를 통해 조달하고 국고에서는 2700만SK 중 700만SK 만 부담하게 되어 있었다.

7) Björg Thorarensen, “Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed”, 2014 (최종 검색일: 2023.5.13.), <<https://www.constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed>>.

헌법회의는 직접선거로 선출한 25명에서 31명의 위원으로 구성되어 헌법개정과 관련된 자문을 하는 기구로서 2011년 2월 15일 이전에 처음으로 회합하며 2011년 4월 15일까지 헌법개정에 관한 의견을 의회에 제출하도록 규정되었다(위법률 제2조).

즉, 헌법회의는 헌법개정안을, 제2차 국민포럼은 권고안을 만들기로 한 것이다.

그러나 아이슬란드 대법원⁹⁾이 보수야당인 독립당 소속 3인의 제소를 받아들여 2011년 1월 헌법회의 선거에 대해 절차하자를 이유로 선거결과가 무효라고 판결하는 사건이 발생하였다.¹⁰⁾

절차하자의 이유를 보면, 투표용지의 일련번호가 바코드 형식이어서 비밀투표 원칙을 위반하였고, 기표소가 밀폐되지 않아 비밀투표 원칙에 반하며, 기표된 용지는 접어서 투합되어야 하나 그렇게 하지 않은 경우가 많았다는 것이다. 또한, 투표함의 잠금장치 미비, 투표참관인이 제대로 확보되지 않았다는 점도 문제가 되었다.

라. 헌법심의회(Stjórnlagaráð: Constitutional Council)와 국민투표

2011년 2월 의회는 헌법회의 선거결과가 무효라는 대법원의 결과에 따라 법을 개정하였다. 그러나 헌법회의를 헌법심의회로 개명하고 선출된 25명을 그대로 헌법심의회 위원으로 임명하였다. 헌법심의회의 구성은 정치인을 배제하고 15명은 남성, 10명은 여성, 1명은 중증장애인, 직업은 의사, 변호사, 목사, 교수, 농부, 언론인, 수학자, 예술가, 연극연출가, 노동조합장, 간호사, 철학자 등 다양하였다.¹¹⁾

헌법심의회의 목표는 3개월간 헌법개정안을 작성해내는 것이었으므로, 2011년 4월부터 7월 29일까지 법률 전문가의 도움을 받으며 활동하였다.

헌법심의회는 세 개의 실무단으로 나누어 각 실무단은 각각 다른 주제를 맡아 논의하였다.

- A 그룹- 총강, 편제, 자연환경, 환경, 기본권
- B 그룹- 권력기구
- C 그룹- 국민참여 및 사법, 외교 등

헌법심의회는 페이스북, 트위터, 유튜브, 플리커 등 SNS를 이용하여 국민포럼에서 논의되었던 내용을 중심으로 정리된 헌법위원회의 700페이지 보고서를 검토하고, 전 사회적으로 헌법

8) Alexander E. Hudson, "Does Public Participation Really Matter? The Case of Iceland's Crowdsourced Constitution, Policy and Internet", December 2017, p.10.

9) 아이슬란드 대법원 홈페이지(최종 검색일: 2023.5.13.), <<https://www.haestirettur.is/en/>>.

10) Decision of the Supreme Court, 25 January 2011.

11) 윤정인, 위의 글, p.11.

개정에 관한 의견을 수렴하고, 광고매체, 홈페이지(www.constituteproject.org) 등을 통해 회의 종료시까지 360개 제안과 3,600개 이상의 코멘트를 입수하여 투명성과 책임성 강화, 권력의 분할 등을 주된 목표로 한 개헌논의에 반영하였다. 이러한 방식은 국민과의 쌍방향 소통으로 헌법안을 만든 최초의 사례로서 학계, 언론 등의 주목을 받았다.¹²⁾

2011년 7월 ‘만장일치제’로 운영한 헌법심의회는 법률안에 대한 국민발안제(유권자 2% 찬성으로 발의), 국민투표에 대한 국민발안(유권자 10%의 찬성으로 발안) 등을 포함한 9개장 114개조(1개 잠정규정)의 헌법개정안을 마련하여 헌법개정의 토대를 구축하였다.

헌법심의회는 개헌안은 경제 위기에 따른 사회적·정치적 논쟁을 검토하였고, 정부의 도덕적 공백, 행정부의 역할과 책임 부재, 직접 민주주의의 통로 부족을 문제의 원인으로 진단하였다. 따라서 이전 헌법과 달리 개정헌법안에서는 기본적 가치를 강조하기 위하여 전문을 추가했다. 특히 국민이 발의한 전문에 일반적으로 생명권의 주체를 인간으로 한정하는 것과는 달리 모든 다양한 생명체의 생명권 존중이라는 가치를 추가하였다.

직접민주주의를 강화한 내용으로서는 유권자의 10%가 발안할 경우 국회에서 통과한 법을 국민투표에 부칠 수 있고, 유권자의 2%가 동의할 경우 예산, 세금, 시민권을 제외한 모든 이슈를 제기할 수 있도록 하였다. 유권자의 10%가 국회에 법률안 발의를 할 수 있도록 하였다.

2011년 10월 총리가 헌법심의회가 제출한 헌법개정안에 대하여 국민의 자문을 구하기 위하여, 헌법개정안을 2012년 6월 실시되는 대통령선거와 동시에 투표에 부치도록 제안하였다.

아이슬란드 의회는 2011년 10월부터 2012년 2월까지 의회 내의 헌정감시위원회(the Constitutional and Surveillance Committee)를 설치하여, 다양한 시민사회를 대상으로 헌법개정초안에 대한 의견을 수렴하였다. 또한 법전문가들을 초빙하여 헌법개정초안의 내적 정합성을 비롯한 제반의 요소들을 점검하여 최종적인 헌법개정안을 마련하였다.

이 개정안은 1년 이상 기간동안 사회적 논의에 부쳐졌는데, 시민사회단체, 지역, 정당 등 제반 사회적 단위들이 이 헌법개정안의 당부와 적절성 여부에 관한 논의에 참여하였다.

그리고, 2012년 10월 20일 의회는 헌법개정안과 관련하여 이하와 같은 내용에 대해서 비구속적인 자문적 국민투표를 실시하였다. 이는 헌법개정에 반대하는 의회내 세력과의 절충의 결과로 보인다.¹³⁾

12) "Icelandic National Forum 2010" (최종검색일:2023.5.15.), <<https://participedia.net/case/130>>; "Tech-savvy Iceland goes online for new constitution" (최종검색일:2023.5.15.), <https://usatoday30.usatoday.com/money/world/2011-06-12-iceland-constitution-online_n.htm>; "Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution" (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.theguardian.com/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>>.

1. 헌법심의회가 제안한 새로운 헌법안의 입안자료로 사용되기를 원하는가?
2. 지금까지 개인적으로 소유되지 않고 있는 자연자원을 국가소유로 선언하기 원하는가?
3. 새헌법에서 아이슬란드에 국교설치규정을 두기 원하는가?
4. 새헌법에서 현재보다 더 많은 사람을 의회의원으로 선출할 수 있는 규정을 두기 원하는가?
5. 새헌법에서 국가 내 모든 지역에서의 투표에 대하여 동등한 가치가 구현되도록 하는 규정을 두기 원하는가?
6. 새헌법에 특정 안건에 대한 국민투표실시를 일정한 비율의 유권자들이 요구하는 규정이 들어가기 원하는가?

이에 대해 아이슬란드 유권자 235,000명 중 49%가 투표하였고 각 문항에 대해서 대부분 찬성이 3분의 2를 넘었다(1문항-67%, 2문항-83%, 3문항-57%, 4문항-78%, 5문항-67%, 6문항-73%).¹⁴⁾

이 국민투표가 국민들의 개헌의지를 확인하였음에도 자문적 국민투표였고, 정치권은 총리와 사회민주당은 초안을 완성하길 원했으나, 헌법개정에 반대해온 중도우파의 독립당과 진보당이 회의적인 반응을 보여, 결국 의회에서 표류하게 되었다.

이후 2013년 3월 새로운 헌법개정절차를 마련하여 2017년까지 헌법개정안을 의회가 발의하고 이를 국민투표로 확정하는 일정과 절차를 규정한 법안을 통과시키기로 하였다. 그러나 연이은 총선거에서 사회민주당과 좌파녹색운동이 패배하고 보수정파가 다수를 확보하면서 이 헌법개정절차는 별다른 진전없이 그대로 방치된 채로 오늘에 이르고 있다.

마. 헌법심의회가 결과가 헌법개정에 이르지 못한 원인

아이슬란드는 국민의 3분의 2가 페이스북을 사용할 정도로 소셜미디어가 수단화되기 좋은 조건이었으므로¹⁵⁾ 개헌논의 초기부터 국민들의 직접적인 의견개진과 참여와 논의가 가능했다

13) 윤정인, 위의 글, p.13.

14) 윤정인, 위의 글, p.14; Delia Popescu and Matthew Loveland, "Judging Deliberation: An Assessment of the Crowdsourced Icelandic Constitutional Project", *Journal of Deliberative Democracy*, Vol. 18, No. 1, 2021, p.3.

15) *The Guardian*, "Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution", June 9, 2011 (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.theguardian.com/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>>.

고 보인다. 그러나 이러한 실험이 성공적인 결과까지 오지 못한 것은 정치적인 여러 국면과도 관련이 있지만 구체적으로는 다음의 문제가 지적되고 있다.

헌법심의회는 결과가 헌법개정에 이르지 못한 원인으로서는 우선 개정안 수준(quality)의 문제가 지적되었다. 특히 새로운 제도들이 복잡하고 일관성이 부족했다는 지적이 있다.¹⁶⁾

정치적 정당성과 관련이 없이 ‘국민’이라고 정의된 정치적 집합체에 헌법개정정책무를 정치적 포럼인 의회가 아닌 이러한 회의체에 이전시키는 의사결정구조가 적당한지 의문이 제기되기도 하였다.

구체적으로는 헌법개정안을 형성하는 초반에 국민들의 의사를 수렴하고 민주적 정당성을 강화하는 데에 그치지 않고, 여기서 완성된 안을 생산하려고 한 것이 문제였다는 지적이 있다. 또한, 헌법개정에 대한 의견을 수렴하는 것과 실제로 헌법개정안을 성안하는 것을 구별할 필요가 있다는 지적이 있었다.¹⁷⁾

그럼에도 불구하고, 아이슬란드의 헌법개정에 대한 시민참여 사례는, 기술적인 뒷받침과 저변의 마련이라는 전제가 필요하긴 하지만, 온라인에서의 시민참여 개헌논의라는 가능성을 열어둔 매우 중요한 사례로 참고할 수 있다고 보인다.

2. 아일랜드 헌법대회의와 시민의회 사례

가. 헌법대회의(Convention on the Constitution:An Coinbhinsiún ar an mBunreacht)

아일랜드는 2008년 세계금융위기로 인하여 기존의 국가운영방식에 대해 새로운 설계가 필요하다는 점에서 헌법개정에 대한 공감대가 형성되었다. 2011년 총선에서 주요정당들이 헌법개정에 시민참여보장을 약속한 바에 따라, 2012년 7월 아일랜드 상·하원은 그 의결(resolution of both Houses of the Oireachtas)¹⁸⁾로 헌법대회의(Convention on the Constitution)¹⁹⁾를 구성하고, 헌법대회의는 이하의 쟁점에 대해서 논의하도록 하였다.

16) Björg Thorarensen, "Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed", 2014 (최종 검색일: 2023.5.13.), <<https://www.constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed>>.

17) Björg Thorarensen, 위의 글.

18) Resolution of both Houses of the Oireachtas (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf>.

19) 아일랜드 시민의회(최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html>.

- 대통령의 임기를 5년 이내로 축소하며 지방선거와 유럽선거를 연계하는 방안
- 선거연령을 17세로 인하하는 방안
- 하원선거제도의 검토
- 대통령선거시 아일랜드 대사관에서 선거할수 있는 아일랜드 시민의 권리
- 동성간의 결혼 규정
- 가정에서의 여성의 역할에 관한 규정의 개정과 사회생활에 더 많은 참여를 독려하는 규정
- 정치에 대한 여성의 참여 신장
- 헌법에서 신성모욕죄의 삭제

이러한 주제에 대한 논의를 마친 후, 적절한 다른 주제에 대하여 헌법대회의가 권고를 할 수 있도록 하였다. 헌법대회의는 12개월간 활동하며, 활동하는 동안 급여나 보수는 없고 다만 헌법대회의에서 실비보상을 하도록 정해졌다. 그러나 실제로는 2014년 3월 31일까지 즉 약 18개월여간 활동하였다. 그 결과 10개의 쟁점에 대해서 논의하였고, 그 결과에 따라 헌법개정안을 권고하게 되었다.²⁰⁾

헌법대회의의 구성절차를 살펴보면, 2012년 7월과 8월 사이에 총 66명의 시민을 인구대표로 하여 선임하였다(이들을 핵심 패널(Core Panel)이라 함). 또한 예비적으로 ‘그림자 패널(Shadow Panel)’로서 66명의 시민도 동일한 절차로 선임하였다.

선임방식은 단단계 샘플링 절차로 이루어지게 하였다. 즉, 16개 지역에 대한 안배, 지리적 인구의 분포, 연령과 성비 균형(여성수33명, 남성수 33명), 사회경제적 배경 등을 감안하여 고루 안배하였다. 그리고 33명은 각 정당과 무소속 등 모든 그룹에서 의석비율대로 선발되었다.

헌법대회의의 활동을 보면, 헌법개정시안 18개를 제출할 때까지 각 지역에서 헌법대회의가 번갈아 개최되었으며, 그 내용들은 일반에게 공개하며 인터넷으로 실시간 중계하였다.

정부나 의회가 헌법대회의의 권고 내용을 그대로 따를 의무는 없었으나 4개월 내에 권고사항에 대해 조치를 해야 하므로 18건 중에서 대통령 출마자격을 35세에서 21세로 낮추는 것과 동성결혼 허용은 의회의 논의를 거쳤다. 최종적으로 국민투표에 부쳤는데, 동성결혼만 통과되었다. 그 결과 2015년 8월 혼인평등(Marriage Equality)규정이 들어간 헌법개정이 이루어졌다.²¹⁾

20) Convention on the Constitution 홈페이지 (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html >; 최종권고안은 Convention on the Constitution, "Ninth Report of the Convention on the Constitution-Conclusions and final recommendations", 2014.3 (최종검색일:2023.5.11.), <<https://www.constitutionalconvention.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4>>.

나. 시민의회(The Citizen's Assembly)

헌법대회의에서 낸 의견을 의회가 많이 반영하지 않은 데에 국민들의 반발이 있었다. 이에 따라 2016년 총선 뒤 엔다 케니 총리 등 집권당은 시민의회(The Citizen's Assembly)²²⁾를 구성하게 되었다.

시민의회는 정치인을 모두 배제하고 일반시민 100명²³⁾으로 구성되었고, 의장은 연방대법원 판사가 맡았다.

그 구성을 자세히 보면, 남성과 여성이 각각 48명 52명으로 성비가 비슷하며, 18~24세가 10명, 25~39세가 29명, 40~54세가 28명, 55세 이상은 33명으로 하였다.

그 활동을 보면, 2016년 10월 시민의회가 임명되고 11월 첫 회합을 시작으로 활동을 시작하였으며, 1년 동안 낙태와 국민투표, 인구고령화 대책, 기후변화, 선거인 고정문제 등 주요 정치적·사회적 사안을 다루게 되었다.

회의진행은 전문가가 공개발표를 하고, 14개 원탁별 토론을 비공개로 하며, 전문가 상대로 질의응답(공개), 의장발언으로 마무리하도록 하였다.

시민의회의 홈페이지(<https://citizensassembly.ie/>)에는 헌법개정에 관하여 시민들의 제안을 받도록 해두었으며, 각종 SNS와 유튜브 등에서 의견을 개진할 수 있게 하고 회의모습 등을 볼 수 있게 하였다. 또한 모든 사안마다 전문가의 설명과 질의응답, 찬반토론, 원탁협의를 거쳐서 전체의회를 열도록 하였다.

아일랜드의 헌법개정은 반드시 국민투표를 거치도록 되어 있다.

2018년에 낙태허용여부와 신성모독죄 폐지 여부에 관한 국민투표를 실시하여 각각 찬성 66.4%, 64.9%로 통과되었다. 이에 따라, 2018년 9월 18일 낙태허용을 위한 제36차 헌법개정이 이루어지게 되었다. 2018년 11월 27일에는 신성모독에 대한 처벌규정을 삭제(the removal of the word blasphemous from the Constitution)하는 제37차 헌법개정이 이루어졌다. 2019년에는 이혼절차를 간소화하는 방안이 국민투표에 회부되어 82.07%로 가결되었으며, 이에 따라 2019년 6월 11일 이혼절차 간소화를 위한 제38차 헌법개정²⁴⁾이 이루어졌다.²⁵⁾

21) 아일랜드 제34차 헌법개정, (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/ca/34/enacted/en/html>>.

22) Citizen's Assembly (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/citizens_assembly.html>.

23) 2017년 한겨레기자의 취재에 의하면, 아일랜드 시민의회 현장은 14개 원탁 탁자에 18살 청년부터 77살 노인까지 다양한 연령의 시민이 둘러 앉아 있었고, 국민구성의 축소판처럼 보인다고 한다. 낙태, 여성의 자기결정권, 태아의 생명권, 의학 등의 문제에 대해서도 전문가 등의 쟁점에 대한 설명과 질의응답을 반복하면서 시민의 토론을 돕기 때문에 그런 문제에 대한 문외한이거나 연령이 18세라 하더라도 자신의 의견을 형성하고 결정하는 데에 어려움을 겪지 않는다고 답하였다고 한다(송호진 기자, 「아일랜드 보통시민 99명, 풀뿌리 개혁을 논하다」, 『한겨레신문』, 2017.2.9.)

24) ISB, "Constitution of Ireland" (최종검색일:2023.5.11.), <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>>.

25) 아일랜드 헌법개정 (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/?referrer=http://>>

다. 시사점

아일랜드의 헌법개정을 위한 헌법대회의도 아이슬란드의 사례와 같이 무작위로 뽑은 시민들이 참여하였고, 제시한 헌법개정권고안 중에서 동성결혼 허용규정만 국민투표에서 통과되어 헌법개정이 이루어졌다.

2016년부터 시작한 시민의회는 여러 주제에 대하여 여러 헌법개정안을 권고하여 헌법개정을 이루어냈으며, 가장 최근에는 2023년 4월 “Citizens’ Assembly on Drugs Use”²⁶⁾가 활동 중이다.

각 헌법개정안의 논의 끝에는 권고안에 대한 최종보고서가 발간되는데, 각 보고서는 상당히 상세한 내용을 담고 있다.²⁷⁾

단순히 의견을 망라적으로 말하는 것이 아니라 어떤 목표를 가지고 필요한 정보와 사실을 공유하여 의견을 교환하고 설득하는 절차의 중요성, 절차의 노하우에 대해서 아일랜드의 사례를 좀더 면밀하게 살펴서 앞으로 우리가 헌법과 같이 국가전체의 가치체계를 합의하는 과정에 대해서 고민할 필요가 있다고 보인다.

[/www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/#](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/#).

26) Citizens' Assembly (최종검색일:2023.5.15.), <<https://citizensassembly.ie/assembly-on-drugs-use>>.

27) 예를 들어, Gender Equality, 헌법개정에 대한 최종보고서는 당해 내용의 헌법개정안 자체 외에도 논거, 논의사항, 질의한 내용, 쟁점 등에 대해서 상세하게 적고 있다. 이하 링크를 참조 :Citizens' Assembly, *Report of the Citizens' Assembly on Gender Equality*. June 2021 (최종검색일:2023.5.15.), <<https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/02/report-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.pdf>>.

Ⅲ. 주요 정책 공론조사 사례

1. 핀란드의 원전건설 공론조사²⁸⁾

가. 배경과 과정

2006년 핀란드의 오보아카데미대학교(Åbo Akademi University)의 학제간민주주의 연구소²⁹⁾는 “핀란드에 여섯 번째 원자력 발전소를 건설해야 하는가?”라는 주제로 공론조사를 실시했다. 당시 핀란드에서 다섯 번째 원자력 발전소 건설이 진행 중이었으며, 여섯 번째 원자력 발전소의 허가를 둘러싼 사회적 논쟁이 진행 중이었다. 핀란드에서 원자력 발전 문제는 수십 년간 정치적 쟁점이었으며, 핀란드 의회가 원자력 발전소 건설 허가에 대한 최종 결정 권한을 가지고 있었다. 전반적으로 온실가스를 줄여야 한다는 논리로 원자력 발전의 중요성이 강조되는 상황에서 조사가 시행됐다.

공론조사는 2006년 9월, 2006년 11월, 2007년 2월 세 단계에 걸쳐 실시됐다. 2006년 9월 조사는 핀란드 남서부 투르크(Turku) 지역에서 무작위로 추출한 성인 2,500명을 대상으로 원전 정책에 관한 설문조사를 실시했다. 조사 대상자들에게는 시민숙의 프로그램 초대장을 발송했으며, 참가자들에게 100유로 상당의 상품권이 제공될 것이라는 공지가 있었다. 1차 설문조사에서 표본의 23.7%인 592명이 응답했으며, 이 중 244명이 프로그램 참여에 동의했다.

2006년 11월 조사는 연령과 성별 대표성을 고려하여 선발한 144명을 대상으로 기획됐고, 실제 조사에는 135명이 참석했다. 12개의 소그룹을 구성했으며 스웨덴어를 사용하는 소수민족에게 2개의 소그룹을 배정했다. 숙의형 토론을 진행하면서 토론의 시작, 중간, 종료 시점에 세 차례의 조사가 이뤄졌다. 참석자들은 첫 번째 조사에서 에너지와 정치 쟁점에 대한 일반지식 퀴즈에 답변했다. 두 번째 조사에서는 원자력 에너지에 관한 전문가 4인의 발표를 듣고 질의 응답을 한 이후 간단한 문항에 답변했다.³⁰⁾ 세 번째 조사는 참가자들이 12개 그룹에 무작위로 배정되어 토론을 진행한 이후에 실시됐다. 원전 추가 설립에 대한 찬반 의견을 제시하도록 했으며, 9월 설문조사 및 일반지식 퀴즈에 대해 다시 응답하도록 했다. 2007년 2월 후속 설문조사가 실시됐으며 전체 조사에 대한 분석이 이뤄졌다(표 1 | 참고).

28) Majja Setälä, Kimmo Grönlund, and Kaisa Herne, “Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods”, *Political Studies*, Vol. 58, 2010; Staffan Himmelroos, “Discourse Quality in Deliberative Citizen Forums: A Comparison of Four Deliberative Mini-publics”, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 13, No. 1, 2017; Kimmo Grönlund, Majja Setälä, and Kaisa Herne, “Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment”, *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010; Alia, “FSD2355 Deliberative Discussion on Nuclear Power 2006” (최종검색일: 2023.05.13.), <https://services.fsd.tuni.fi/catalogue/FSD2355?tab=description&lang=en&study_language=en>.

29) 연구소의 공식 명칭은 Interdisciplinary Centre of Excellence, Democracy: a Citizen Perspective임.

30) 원자력 발전소 건설을 지지하는 보수당 의원과 핀란드 에너지 기업 이사, 원자력 발전소 건설을 반대하는 녹색당 의원과 핀란드 환경보호협회 대표가 참석함. 전문가들은 6번째 원전 건설에 대한 자신의 입장을 설명했으며, 각 15분의 발표를 진행한 후 질의응답 시간을 가졌음.

| 표 1 | 2006년 핀란드 공론조사 절차

2006년 9월	2006년 11월 18일	2007년 2월
사전 설문조사 (T1)	1. 일반지식 퀴즈(T2) 2. 원전 문제에 대한 자료 읽기 3. 전문가 패널 청취 및 질문(2시간) 4. 설문조사(T3) 5. 소그룹 토론 (3시간) 6. 소그룹 의사결정 (1.5시간) 7. 최종 투표 및 설문조사/지식퀴즈(T4)	의견 변화를 측정하는 후속 설문조사(T5)

※ 자료: Maija Setälä, Kimmo Grönlund and Kaisa Herne, "Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods", *Political Studies*, Vol. 58, 2010, p. 694.

나. 합의

2006년 11월 실시된 12개의 토론그룹 중 6개 그룹은 비밀투표를 통해 찬반 의사를 밝혔으며, 나머지 6개 그룹은 공동성명서를 발표하도록 했다. 비밀투표 그룹은 원전 찬성과 반대가 3:3의 비율로 나왔으며, 공동성명서 그룹은 찬성 3개, 반대 2개, 동률 1개로 나뉘었다. 사전 설문조사(T1)에서 최종 설문조사(T4)까지 참석자들의 통계적으로 유의미한 의견 변화는 총 9회 있었던 것으로 조사됐으며, 참석자들은 원자력 발전소 사용에 대해 더 비판적인 입장으로 변화했다. 공동성명서 발표 그룹의 경우 찬반 의견과 상관없이 원자력 에너지 사용과 관련된 위험성을 공통으로 지적했다.

2006년 핀란드 공론조사는 집단 숙의에서 공동성명서를 발표하여 시민들이 원자력 발전과 관련된 가치와 사실관계를 분석하고 합의를 찾도록 했다. 다른 방식과 비교할 때 공동성명서 발표 방식이 참가자들의 의견 형성에 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 다만 공동성명서 그룹의 참가자들은 에너지 문제에 대한 지식 평가에서 크게 향상된 결과를 보였다. 참가자들이 공동성명서를 준비하면서 사실관계에 대해 신중하게 고려하고 많은 정보를 확보하려 했던 것으로 분석됐다. 공론조사를 통해 다수 의견을 결합하고 전체적인 합의를 찾는 절차로 공동성명서 발표가 긍정적 역할을 할 수 있다는 결론이 제시됐다.

2006년 핀란드 사례는 공론조사의 효과와 방법론을 깊게 연구했으나, 실제 정책 결정에 대한 영향력을 평가하기는 힘들다. 특히, 최종 설문조사(T4)에서 증가한 6번째 원자력 발전소에 대한 부정 여론은 2007년 2월 후속 설문조사(T5)에서 숙의 이전 수준으로 돌아간 것으로 확인됐다. 2007년 3월 핀란드 의회 선거를 앞두고 원자력 에너지에 대한 공론화가 활발하게 진행됐고, 이 과정에서 원자력 에너지에 대한 찬성 여론이 우세했기 때문에 공론조사 참가자들이 다시 입장을 수정한 것으로 분석됐다.

2. 벨기에의 G1000 프로젝트³¹⁾

가. 배경과 과정

벨기에에서 시도된 G1000 프로젝트는 벨기에가 직면한 사회·정치 갈등을 극복하기 위한 프로젝트로 추진됐다. 벨기에에서는 1970년대 이후 언어·문화 갈등에 기반한 지역균열이 강화됐으며, 정당 간 갈등으로 2010년 총선 이후 541일간 연방 정부가 구성되지 못하는 위기를 겪었다. G1000 프로젝트는 2011년 6월 연방 정부가 1년 이상 결성되지 못한 상황에서 시민사회가 국가적 위기에 대응하여 신뢰할 수 있는 민주주의를 복원해야 한다는 취지로 제안됐다. 초기 기획은 벨기에 작가 반 레브라우크(David Van Reybrouck)와 칼럼니스트 폴 허먼트(Paul Hermant)가 제시했으며, 이후 학계, 예술계, 방송계, 시민단체 등에서 활동하는 27명의 발기인이 참여하여 시민의회 프로젝트를 홍보했다.

G1000 프로젝트의 초기 단계는 자원봉사자들을 중심으로 조직됐다. 준비팀은 스스로를 “사무실도 없고, 회의실도 없고, 조직도 없고, 명함도 없는 조직”이라고 소개했다. 그럼에도 G1000 발기인이 게재한 선언문에 대해 약 1만여 명의 벨기에 시민들이 지지를 표명했으며, 프로젝트 추진을 위한 기금도 성공적으로 모금됐다. G1000 준비팀은 프로젝트 기금을 크라우드펀딩 방식으로 모금했으며, 프로젝트 독립성을 보장한다는 취지로 개인당 3만 5천 유로까지만 기부할 수 있도록 했다. 6개월 동안 약 46만 유로(약 6억 원)를 확보했으며, 시민참여 프로그램에 대해서 공공기관의 장소 지원을 받았다.

G1000 프로젝트의 목표는 무작위로 선택된 시민의 의견을 취합하여 벨기에에 시급한 정책을 선별하고 제안하는 것이었다. △공공의제설정(Public agenda setting), △시민 회담(Citizen's summit), △시민 패널(Citizen's panel) 총 3단계로 일정이 구상됐으며, 참석자의 규모와 토론 범위를 점진적으로 축소하는 방식으로 기획됐다. 1단계 공공의제설정은 온라인 설문으로 진행됐으며, 2단계 시민 회담은 시민 1천 명이 참여하고, 3단계 시민 패널은 시민 32 명이 참여하여 최종적으로 정책안을 제시했다.

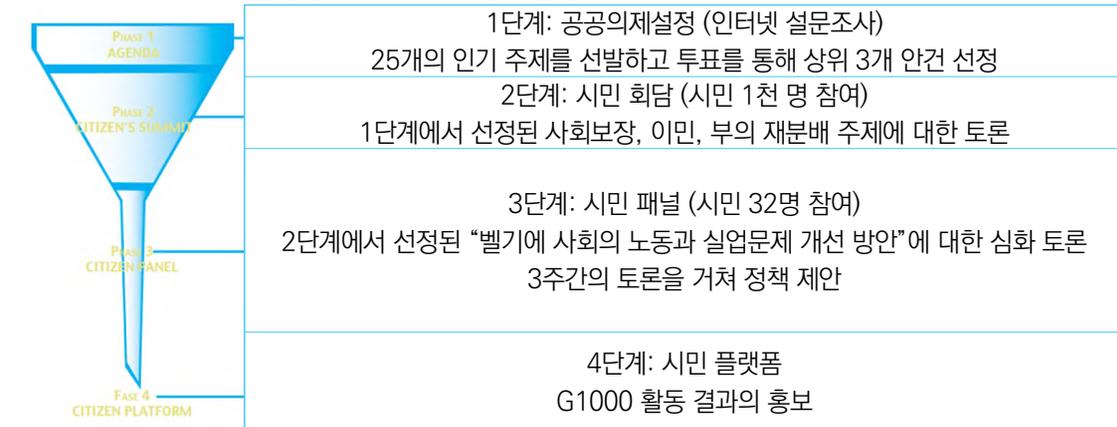
G1000의 1단계 프로그램인 공공의제설정은 인터넷 설문을 통해 시민들이 중요하게 생각하는 의제를 직접 제시하도록 했으며, 의견의 반복 횟수와 평가에 따라 상위 25개 주제를 선별했다.³²⁾ 여기서 사회보장, 이민, 부의 재분배의 세 가지 주제가 최상위 주제로 제안됐다. 2단계 시

31) G1000, “The methods of G1000”, (최종검색일: 2023.05.13.), <<http://www.g1000.org>>; Didier Caluwaerts and Min Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*, Routledge, 2018; 오창룡, 「벨기에: 언어문화 갈등과 심의민주주의 실험」, 김태경 외, 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버نس』, 국회미래연구원.

32) 상위 25위에 포함된 의제는 “시민들이 다른 언어 공동체의 후보자에게 투표할 수 있어야 하는가?”, “은행과 금융 부분이 윤리적 행동 기준을 수용하도록 하기 위해 정부는 무엇을 해야 하는가?”, “선출직 정치인이 따라야 하는 윤리 규범에는 무엇이 있는가?”, “벨기에 정부의 행정을 더 효율적이고 강하게 만들기 위해 무엇을 해야 하는가?”, “지속 가능한 에너지 정책을 어떻게 개발해야 하는가?” 등 다양한 주제를 포괄했다. 전체 의제는 다음의 웹페이지에서 확인할 수 있다. G1000, “Results of the G1000” (최종검색일: 2023.05.13.), <https://2011.g1000.org/en/results_phase_1.php.html#themes>.

민 회담은 무작위로 선발된 1천 명의 시민을 초청하여 81개의 팀으로 나누어 선별된 주제에 관한 토론을 진행하도록 했다. 이 중 32개의 팀은 프랑스어, 네덜란드어, 독일어 사용자가 함께 참여하도록 했으며, 온라인으로 토론 행사가 생중계됐다. 마지막 3단계 시민 패널 참여자는 추가 토론에 참여할 수 있는 시민 32명을 성별, 언어, 지역, 연령 등을 고려하여 선발했다. 선발된 시민들은 2012년 9월부터 3개월 동안 매달 1주간 소집되어 심화 토론을 진행했으며, 최종적으로 “벨기에 사회의 노동과 실업문제 개선 방안”에 관한 권고안을 의회에 제출했다.³³⁾

| 그림 1 | 2011년 벨기에 G1000 프로젝트 절차



※ 자료: Benoit Derenne. ed, *G1000 Final Report: Democratic Innovation in Practice*, G1000, 2012.

나. 함의

G1000의 연구진은 시민참여 패널의 의사결정에 관한 추가 연구를 진행했으며, 다중언어 토론팀과 단일언어 토론팀의 참여도와 숙고 수준을 비교했다. 예상과 달리 경청 태도, 반론에 대한 존중 등의 항목에서 다중언어 토론팀의 점수가 더 높은 것으로 나타났으며, 언어와 문화 차이에도 불구하고 높은 수준의 숙고가 가능하다는 결론이 도출됐다. 숙고 과정에서 사회 배경이 다른 시민들의 상호신뢰가 형성되고 민주주의에 친화적인 태도가 형성된 것으로 확인됐다.

G1000 프로젝트는 처음부터 기성 정치에 대한 비판 의식에서 출범했으며, 정치 엘리트가 아닌 시민사회가 주도한 기획이라는 측면에서 높게 평가받았다. 초기 선언문 발표를 통해 시민 약 1만여 명의 지지를 얻었으며, 1단계 프로그램의 인터넷 여론조사, 2단계 프로그램의 대규모 시민참여는 언론과 여론의 대대적인 관심을 유도하는 데에 성공했다. 하지만 특정 정치인들은 G1000 프로젝트를 기성 정치에 대한 도전으로 받아들였고, 시민들이 발의한 권고안이 실제 법안이나 정책으로 거의 전환되지 못한 것은 궁극적인 한계로 지적되고 있다.

33) 최종 정책 제안서는 구체적인 법안보다는 정책 권고안에 해당하는 내용으로 시민들의 다양한 의견을 취합하는 형태로 작성됐다. 상세한 내용은 다음을 참고할 수 있음. Benoit Derenne. ed., *G1000 Final Report: Democratic Innovation in Practice*, 2012 (최종검색일: 2023.05.13.), <https://2011.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf#page=52>.

이러한 한계에도 불구하고 G1000 프로젝트는 민주주의의 가치를 환기하고, 시민참여 속의 프로그램의 역할에 대해 많은 관심을 유도했다. “G1000의 권고안이 법률과 동일한 효력을 가져야 한다”는 명제에 대해 동의한 의원 수는 2011년 14.4%에서 2017년 27.4%로 증가했으며, 다수의 정당은 속의 민주주의 확대를 민주적 혁신의 의제로 수용하기 시작했다.

이후 벨기에 정부 기관과 지방의회는 유사한 형태의 시민참여 속의 프로그램을 조직했다.³⁴⁾ G1000 프로젝트를 모델로 하여, 2015년 룩셈부르크(Luxembourg) 지역 기후 시민의회(Citizen Climate Parliament), 2017년 겐트(Ghent) 시민 내각(Citizens' Cabinet), 2019년 오스트벨지엔(Ostbelgien) 시민협의회, 2020년 브뤼셀 시민·공무원 합동위원회, 2021년 왈로니아(Wallonia) 기후 시민패널 등이 조직됐다.³⁵⁾

3. 유럽 기후위기 관련 공론회³⁶⁾

가. 유럽 각국의 기후 시민의회

2010년대 후반부터 시민들이 참여하여 기후위기 대응 방안을 토론하고 권고하는 시민의회 프로그램이 유럽에서 조직됐다. 아일랜드, 프랑스, 영국, 스코틀랜드, 덴마크, 독일 등에서 속의형 소규모 공론장(Deliberative mini-publics; DMP) 모델을 수용하여 국가 차원의 시민 속의 프로그램을 진행했고, 각국 시민의회 프로그램에는 약 100명에서 160명의 시민이 참여했다. 이는 ‘속의적 실험의 물결(deliberative wave of experimentation)’로 지칭됐으며, 범사회적인 정당성을 확보할 수 있는 기후 정책을 확보하는 방식으로 주목받고 있다(표 2 참조).

6개국 사례에서 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 스코틀랜드 시민의회는 정부 주도로 진행됐다는 공통점이 있다. 반면 영국의 경우 의회가 주도했으며, 독일은 시민단체가 시민의회의 권고안을 정당 지도자들에게 전달하는 형식을 취했다. 회의 진행방식과 권고안 결정 방식은 국가별로 상이했다. 아일랜드와 독일의 경우 시민들은 의제를 선정하고 세부 사항은 행정실무자가 작성하도록 했다. 프랑스에서는 참가자들이 직접 법안 초안을 작성했으며, 덴마크에서는 참가자들이 구체적인 정책 제안을 제시했다. 영국의 경우 전문가들이 정책을 제안하고 참가자들이 이를 평가하는 방식을 취했다.

34) Didier Caluwaerts and Min Reuchamps. 위의 글, pp. 107-114.

35) G1000, “Cases” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.g1000.org/en/cases>>.

36) John Boswell, Rikki Dean, and Graham Smith, “Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies”, *Public Administration*, Vol. 101, No. 1, 2022.

| 표 2 | 유럽 국가별 기후위기 대응 시민의회 현황

구분	아일랜드 시민의회	프랑스 기후 시민총회	영국 시민의회	스코틀랜드 기후 의회	덴마크 기후 의회	독일 기후 시민의회
시기	2017년 9월~11월 대면 회의 (주말 2회)	2019년 10월~ 2020년 6월 대면회의 (7주)+온라인 회의 (2회) 2021년 2월 추가 대면회의	2020년 1월~5월 대면회의 (주말 3회) 온라인회의 (주말 2회)	2020년 11월~ 2021년 3월 온라인 회의 (주말 7회)	1단계: 2020년 10월~ 2021년 3월 온라인 회의 (주말 2회, 평일 저녁 3회) 2단계: 2021년 10월~12월	2021년 4월~6월 온라인 회의 (평일 저녁 8회, 토요일 4회)
주최	정부	대통령	의회 특별위원회	정부	기후·에너지부	환경단체
시민패널 참가자 수	99명	150명	108명	105명	99명	160명
결과물	13개 권고안	149개 권고안	51개 권고안	81개 권고안	73개 권고안	84개 권고안
예산	150만 유로	550만 유로	62만 유로	140만 유로	74만 유로	190만 유로

※ 자료: John Boswell, Rikki Dean, and Graham Smith, "Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies", *Public Administration*, Vol. 101, No. 1, 2022.

이러한 기후위기 대응 시민 프로그램은 시민참여형 속의 프로그램들이 일회적인 정치행사로 끝나는 것이 아니라 정책 결정에 지속적인 영향을 미치는 가능성을 보여주었다. 스코틀랜드 기후 의회와 프랑스 기후 시민총회는 권고안을 제출한 이후 추가 회의를 소집하여 정부와 의회의 대응을 평가하도록 했다. 덴마크 기후 의회 역시 일회적 프로젝트를 지양하기 위해 2단계의 속의 프로그램을 구상했으며, 시민의 지속적 참여를 보장하기 위한 기후 의회 정례화를 논의하고 있다.

시민 공론화 프로그램의 운영에 큰 비용이 발생한다는 것도 확인됐다. 프랑스 기후 시민총회는 약 1년간의 운영에 550만 유로(약 81억 원)의 비용이 지출됐으며, 독일 기후 시민의회의 경우 190만 유로(약 30억 원), 아일랜드 시민의회의 경우 150만 유로(약 22억 원)가 지출된 것으로 조사됐다. 회의 기간과 개최 횟수에 비례하여 전체 운영 비용이 증가하는 것으로 나타난다.

나. 프랑스 기후 시민총회 사례

유럽 기후위기 대응 공론화 사례에서 가장 큰 규모로 시행된 프랑스 사례를 추가로 살펴볼 필요가 있다. 우선, 프랑스의 기후 시민총회(Convention Citoyenne pour le Climat)는 2018년 가을 프랑스 전역으로 확대된 노란조끼 운동에 대한 대응으로 출범했다는 것이 특징적이다.

당시 마크롱 대통령은 노란조끼 운동의 요구사항을 수용한다는 취지에서 대토론회를 개최했으며, 참가자들의 요구사항을 수용하는 맥락에서 기후위기에 대한 공론화 프로그램을 발표했다. 2019년 10월 총리 에두아르 필립(Edouard Philippe)의 요청에 따라 프랑스의 기후 시민총회가 설립됐으며, “2030년까지 온실가스 배출량을 최소 40% 감축하기 위한 조치(1990년 대비)”를 논하는 공론화 프로그램이 개시됐다.³⁷⁾

프랑스의 기후 시민총회는 선거인 명부에서 무작위로 150명의 시민을 추첨하여 패널을 구성했다. 전국에서 프랑스 인구 구성에 비례하여 남성 48%, 여성 52%를 선발했으며, 프랑스 인구의 연령, 학력, 직업 구조가 반영되도록 안배했다(표3 참조). 참가자들은 하루 86.04유로의 수당을 받았으며, 직업이 있는 참가자들의 경우 소득손실에 대한 보상으로 시간당 10.03유로의 보상을 받았다. 참가자들의 교통, 숙박, 식사 등의 지원금을 포함하여 전체 프로그램 지원금으로 약 5백만 유로가 책정됐다.³⁸⁾

표 3 | 프랑스 기후 시민총회 참가자 현황

성별	남성 (48%), 여성 (52%)
나이	16-17세(3%), 18-24세(11%), 25-34세(14%), 35-49세(24%), 50-64세(28%), 65세 이상(18%)
학력	중졸 이하 (26%), 전문고졸(21%), 일반고졸(19%), 대졸(21%), 대학원 이상(13%)
직업	농업(1%), 수공업·자영업(4%), 기업간부(9%), 기술직(10%), 사무직(16%), 중간관리자(16%), 무직(18%), 퇴직자(27%)

※ 자료: Vie publique. “Convention citoyenne pour le climat : une expérience démocratique inédite” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/279701-convention-citoyenne-pour-le-climat-experience-democratique-inedite>>.

공론화 속의 과정에는 기후학계, 경제학계, 기업, 사회단체 등에서 140명의 전문가가 참여했고, 참가자들은 소비, 생산, 이동, 주거, 음식의 5분야에서 온실가스 배출량을 줄이는 방안을 토론했다. 2020년 6월 29일 프랑스의 기후 시민총회에서는 최종적으로 149개의 권고안을 정부에 제출했으며, 마크롱 대통령은 146개의 권고안을 수용하겠다고 선언했다.³⁹⁾ 2020년 7월 27일 정부는 시민총회에서 제안한 권고안 중 “석유 및 석탄 보일러 설치 금지”, “공공장소 및 카페에서의 실외 난방 금지”, “알자스 지역 등의 자연보호구역 조성” 등을 채택하면서 권고안 이행을 시작했으며, 이후 의회에서 관련 법안을 제정하는 작업이 진행됐다. 2021년 4월 프랑스 정부는 71개의 권고안에 대한 조치를 시행하고 있다고 발표했다.⁴⁰⁾

37) Convention Citoyenne pour le Climat, “La Convention Citoyenne pour le Climat, c'est quoi?” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>>.

38) Le Conseil Économique Social et Environnemental, “Convention citoyenne pour le climat” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.lecese.fr/convention-citoyenne-tirage-au-sort-criteres-selection>>.

39) 전체 권고안은 다음의 보고서에서 확인할 수 있음. “Rapport de la Convention Citoyenne pour le Climat” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr>>.

40) Vie publique, “Convention citoyenne pour le climat : une expérience démocratique inédite” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/279701-convention-citoyenne-pour-le-climat-experience-democratique-inedite>>.

프랑스의 기후 시민총회는 노란조끼 운동의 요구사항에서 출발하여 정부의 대규모 재정 지원으로 출범했으며, 기후 문제의 심각성을 대중적으로 홍보하고 일반 시민들이 집단적인 속의를 시도했다는 점에서 높게 평가받고 있다. 2021년 12월에는 기후 시민총회를 기념하고 참가자들의 감회를 소개하는 다큐멘터리가 발표되기도 했다.⁴¹⁾ 그러나 정부의 조치가 여전히 충분하지 않다는 비판이 있으며, 실제 입법과정에서 15개(10%)의 권고안만이 채택됐다는 평가도 제기됐다.⁴²⁾ 기후 시민총회 참가자들은 공론화 프로그램 종료 이후에도 영향력을 행사한다는 취지에서 'Les 150'라는 비영리단체를 조직하여 활동을 이어가고 있다.⁴³⁾

IV. 나가며: 해외 공론화 사례의 시사점

해외 주요 공론조사 사례의 공통점은 시민의 정치 효능감을 높이고, 정치적 관심과 민주주의에 대한 신뢰를 증대시켰다는 점이다. 기존 사례 대부분은 일반 시민들도 높은 수준의 속고가 가능하다는 결론을 도출했고, 참가자들은 공론조사 과정에 대해 높은 수준의 만족감을 표현했다.

그러나 공론조사의 원래 목표가 정책에 대한 참가자들의 선호를 도출하거나 특정 주제에 대한 권고안을 제출하는 것이었으므로, 정책 방향에 대해 합의를 하는 것에서 더 나아가 구체적인 정책과 법안을 직접 발의하는 경우는 많지 않았다.

이러한 맥락에서, 기존 해외 공론조사 사례는 현실 정치와의 관계 수준에 따라 다양한 스펙트럼을 드러내는 것으로 분석된다.

첫째, 공론조사가 실제 입법과 무관하게 학술적 문제의식에 집중한 경우이다. 일례로 2006년 핀란드 공론조사 사례는 원전 건설에 관한 시민들의 의견 변화를 조사했으며, 소규모 공론장이 정치 효능감, 상호신뢰에 어떤 영향을 미치는지를 분석했다. 이에 따라 공론조사 결과가 실제 입법과정에 미친 영향을 확인하기는 힘들다.

둘째, 시민 주도로 추진되거나 시민의 참여를 충분히 보장하여 높은 화제성을 확보했으나, 기성 정치제도와 충돌한 사례이다. 2011년 벨기에의 G1000 프로젝트는 일부 의원들에게 대의민주주의에 대한 도전으로 인식됐으며, 2010년 아이슬란드 헌법개정을 위해 조직된 헌법회의의 선출 절차는 대법원에서 무효로 결정되었다. 두 사례 모두 시민참여 공론화 프로그램

41) 해당 영상은 다음의 웹페이지에서 시청할 수 있음. Goodplanet, "Découvrez le documentaire Les 150, un projet de Yann Arthus-Bertrand, sur la Convention Citoyenne pour le Climat" (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.goodplanet.info/vdj/le-documentaire-les-150-decouvrez-un-extrait-du-projet-de-yann-arthus-bertrand-sur-la-convention-citoyenne-sur-le-climat>>.

42) Reporterre, "Convention pour le climat : seules 10 % des propositions ont été reprises par le gouvernement" (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://reporterre.net/Convention-pour-le-climat-seules-10-des-propositions-ont-ete-reprises-par-le-gouvernement>>.

43) Les 150, "Qui sont les 150?" (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.les150.fr/apropos>>.

램의 가능성을 확대한 역사적 사례로 평가받았음에도, 참가자들이 제안한 권고사항이 현실 정치에 반영되지는 못했다.

셋째, 의회 또는 정부가 정책 수립에 앞서 공론조사를 주도적으로 실시한 사례이다. 아일랜드 헌법개정 시민의회와 프랑스 영국, 스코틀랜드, 덴마크 등에서 시행한 기후 시민의회가 대표적이다. 각국의 의회 또는 정부는 공론조사를 통해 사회적인 합의 가능성을 진단하고 개혁 의지를 표명할 수 있었다. 하지만 2015년 아일랜드 헌법개정 사례와 2019년 프랑스 기후 시민총회 사례에서 드러나듯이, 공론화 단계의 권고사항이 실제 법령으로 전환된 비율은 높지 않았다.

해외 공론조사의 경우 대중적 화제성을 충분히 확보하고, 권고안이 정책화되는 절차가 사전에 구상된 경우에만 현실 정치에 영향을 미칠 수 있었다. 일반 국민의 관심을 받지 못한 공론조사는 학술적으로 정교하게 설계되더라도 정책적 효과를 얻기 어려웠다. 소규모의 공론장이 대표성을 확보하기 위해서 대중적인 관심과 지지를 확보하는 것이 필요했다. 또한 공론조사와 실제 입법 간의 간극을 메우기 위한 기관의 의지와 로드맵이 사전에 제시되어야 공론조사의 결과가 실현될 수 있었다. 입법 전문성을 확보하지 못한 시민들의 권고안이 구속력을 갖는 법안으로 전환되기 위해서는 별도의 절차가 필요하기 때문이다. 유럽의 기후 시민의회 경우 권고안의 입법화를 위해 입법 실무자와 시민이 협력하는 다양한 방식을 시도했다.

공론조사가 대의민주주의를 실질적으로 보완하는 제도로 정착하기 위해서는 여러 과제가 남아있다. 숙고의 과정을 중시하는 공론조사는 현실적인 입법 효율성과 충돌할 수 있다. 공론화 단계의 결정 사항은 법적인 구속력을 갖지 않기 때문에, 결국 시민과 정부·의회 간의 추가적인 합의가 요청된다.

숙의민주주의적 참여를 가능하게 하고 더 나은 결정에 이르는 수단으로서 공론화 제도가 다양하게 활용되는 것은 바람직하고 필요한 일이다. 다만, 이를 위해서는 요구되는 전제들이 있다. 무엇보다 시민의 역량과 더불어 투명하고 합리적인 정보공개와 전문적인 지식의 공유가 요구된다. 또한 첨예한 갈등이 있는 사안에 대해서 최종적인 절충 절차에 대해서도 고민할 필요가 있다. 서로 주장만 하고 듣지 않는다거나, 거수하기만 하여 끝내는 회합이라면 큰 의미를 찾기는 어려울 것이기 때문이다.

또한, 공론화회의의 구성방식에 대해서도 선출방식이 아니라 일반적인 국민들로부터 의견을 들을 수 있도록 추천제의 의한 구성 방식을 고려해볼 수 있다. 이에 대해서는 위의 아일랜드 사례가 보여주는 바가 있으며,⁴⁴⁾ 이미 우리나라에서도 2015년에 ‘제주특별자치도주민자치제도개선협의회’에서처럼 추천제를 통해서 누구나 선발가능하도록 하여야 자유롭게 참여가 되고 관심도 끌 수 있다는 점도 볼 수 있었다.

44) 추천제 민주주의에 대해, 이브 생토메, 「무작위 선출과 숙의민주주의가 정치를 되살릴 수 있을까?」, 『녹색평론』, 제154호, 2017.05.07. 참고.

이러한 사전적인 요건이 제대로 마련되지 못한다거나, 정책결정자나 대의기관의 책임을 정당화하거나 책임을 회피하는 제도로 잘못 운용할 경우에는 오히려 책임정치의 실종과 포퓰리즘이나 중우주의로 빠질 우려가 있다는 점도 깊이 고려해야 할 것이다.

따라서, 공론조사의 한시적 운영을 지양하고 다단계의 숙의 및 협의 과정을 도입한 최근 해외사례를 면밀히 살펴서 시민의 지혜와 역량이 기본적인 대의민주주의의 한계에 보완이 될 수 있도록 적실성있는 제도설계에 대해 고민할 필요가 있다.

참고문헌

- //////
- * 김선화, 「국민참여형 헌법개정 사례」, 『이슈와논점』, 1282호, 국회입법조사처 2017. 03.16.
 - * 송호진, 「아일랜드 보통시민 99명, 풀뿌리 개헌을 논하다」, 『한겨레신문』 (2017.2.9.)
 - * 오창룡, 「벨기에: 언어문화 갈등과 심의민주주의 실험」, 김태경 외, 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거번스』, 국회미래연구원.
 - * 윤정인, 「크라우드소싱(Crowdsourcing)에 의한 헌법개정: 아이슬란드의 헌법적 실험을 중심으로」, 『세계헌법연구』, 제23집 제1호, 2017.
 - * 이브 생토메, 「무작위 선출과 숙의민주주의가 정치를 되살릴 수 있을까?」, 『녹생평론』, 제154호, 2017.
 - * 한상희, 「시민주도형 헌법개정절차: 헌법개정 절차의 민주적 구성을 위한 사례분석」, 『입법학연구』, 제19집 제1호, 2022.
 - * Boswell, John, Rikki Dean, and Graham Smith, “Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies”, *Public Administration*, Vol. 101, No. 1, 2022.
 - * Caluwaerts, Didier, and Min Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*, Routledge, 2018.
 - * Derenne, Benoit, ed., *G1000 Final Report: Democratic Innovation in Practice*, 2012 (최종검색일: 2023.05.13.), <https://2011.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf#page=52>.
 - * Elkins, Zachery, Tom Ginsburg, and James Melton, “A Review of Iceland’s Draft Constitution”, *Constitutional Review: Iceland*, October 14, 2012.
 - * Fishkin, James, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009.
 - * Grönlund, Kimmo, Maija Setälä, and Kaisa Herne. “Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment”, *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010.
 - * Himmelroos, Staffan, “Discourse Quality in Deliberative Citizen Forums: A Comparison of Four Deliberative Mini-publics”, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 13, No. 1, 2017
 - * Popescu, Delia, and Matthew Loveland, “Judging Deliberation: An Assessment of the Crowdsourced Icelandic Constitutional Project”, *Journal of Deliberative Democracy*, Vol. 18, No. 1, 2021.

- * Setälä, Maija, Kimmo Grönlund, and Kaisa Herne, “Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods”, *Political Studies*, Vol. 58, 2010.
- * 아이슬란드 대법원 홈페이지 (최종 검색일: 2023.5.13.), <<https://www.haestirettur.is/en/>>.
- * 아일랜드 시민의회 (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html>.
- * 아일랜드 헌법개정 (최종검색일:2023.5.15.), <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/?referrer=http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/#>.
- * 아일랜드 제34차 헌법개정 (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/ca/34/enacted/en/html>>.
- * Alia, “FSD2355 Deliberative Discussion on Nuclear Power 2006” (최종검색일:2023.5.13.), <https://services.fsd.tuni.fi/catalogue/FSD2355?tab=description&lang=en&study_language=en>.
- * Citizen’s Assembly (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/citizens_assembly.html>.
- * Citizens’ Assembly, *Report of the Citizens’ Assembly on Gender Equality*. June 2021 (최종검색일:2023.5.15.), <<https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/02/report-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.pdf>>.
- * Convention Citoyenne pour le Climat (최종검색일:2023.5.13.), “La Convention Citoyenne pour le Climat, c'est quoi?” <<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>>.
- * Convention on the Constitution 홈페이지 (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html>.
- * Derenne. Benoit, ed., G1000 Final Report: Democratic Innovation in Practice, 2012 (최종검색일:2023.5.13.), <https://2011.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf#page=52>.
- * G1000, “Cases” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.g1000.org/en/cases>>.
- * G1000, “Results of the G1000” (최종검색일: 2023.05.13.), <https://2011.g1000.org/en/results_phase_1.php.html#themes>.
- * G1000, “The methods of G1000” (최종검색일: 2023.05.13.), <<http://www.g1000.org>>.

- * Goodplanet, “Découvrez le documentaire Les 150, un projet de Yann Arthus-Bertrand, sur la Convention Citoyenne pour le Climat” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.goodplanet.info/vdj/le-documentaire-les-150-decouvrez-un-extrait-du-projet-de-yann-arthus-bertrand-sur-la-convention-citoyenne-sur-le-climat>>.
- * Gylfason, Thorvaldur, “Democracy on Ice: a post-mortem of the Icelandic constitution”, 19 June 2013, Open Democracy (최종검색일: 2023.05.15.), <<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>>.
- * Hudson, Alexander E., “Does Public Participation Really Matter? The Case of Iceland’s Crowdsourced Constitution, Policy and Internet”, December 2017 (최종검색일:2023.5.11.), <<https://www.oidp.net/docs/repo/doc409.pdf>>.
- * ISB, “Constitution of Ireland” (최종검색일:2023.5.11.), <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>>.
- * Le Conseil Économique Social et Environnemental (최종검색일: 2023.05.13.), “Convention citoyenne pour le climat” <<https://www.lecese.fr/convention-citoyenne-tirage-au-sort-criteres-selection>>.
- * Les 150, “Qui sont les 150?” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.les150.fr/apropos>>.
- * *Reporterre*. “Convention pour le climat : seules 10 % des propositions ont été reprises par le gouvernement” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://reporterre.net/Convention-pour-le-climat-seules-10-des-propositions-ont-ete-reprises-par-le-gouvernement>>.
- * Thorarensen, Björg, “Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed”, 2014 (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed>>.
- * Vie publique, “Convention citoyenne pour le climat : une expérience démocratique inédite” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/279701-convention-citoyenne-pour-le-climat-experience-democratique-inedite>>.
- * “Iceland’s Citizen Constitution: the Window Remains Wide Open” (최종검색일:2023.5.11.), <<https://verfassungsblog.de/icelands-citizen-constitution-the-window-remains-wide-open>>.
- * “Icelandic National Forum 2010” (최종검색일:2023.5.15.), <<https://participedia.net/case/130>>.

- * “Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution” (최종검색일:2023.5.15.), <<https://www.theguardian.com/world/2011/jun/09/iceland-crowd-sourcing-constitution-facebook>>.
- * “Niðurstöður þjóðfundar 2010” (최종검색일:2023.5.11.), <<http://www.thjodfundur2010.is/english/>>
- * “Rapport de la Convention Citoyenne pour le Climat” (최종검색일: 2023.05.13.), <<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr>>.
- * “Resolution of both Houses of the Oireachtas” (최종검색일:2023.5.11.), <https://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf>.
- * “Tech-sawy Iceland goes online for new constitution” (최종검색일:2023.5.15.), <https://usatoday30.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm>.

R E P O R T · L I S T

NARS 현안분석 발간 일람

호수	제목	발간일	집필진
재292호	섬 지역 관리 현황과 향후 과제	2023.5.22.	하혜영
재291호	학교폭력 가해학생 분리조치 집행 지연의 쟁점과 과제	2023.5.10.	이덕난 유지연
제290호	양육비 대지급제 해외 운영 사례: 아동빈곤 해소와 양육비 이행 강화의 두 가지 기대효과	2023.5.10.	허민숙
제289호	담배 광고의 외부 노출 규제 현황 및 개선방향 - 편의점 유리벽의 '불투명 시트지' 논란을 중심으로 -	2023.5.8.	문심명
제288호	온라인 플랫폼의 실질적 규제를 위한 입법 방식의 재검토	2023.5.2.	유영국
제287호	재난 상황에서 개인정보 보호의 향후 과제	2023.4.26.	김형진
제286호	형법상 정상참작감경의 문제점과 개선방향	2023.3.31.	박소현
제285호	피의자 신상정보공개제도의 현황·존폐·보완 검토	2023.3.30.	김광현
제284호	가정폭력 목격 아동 보호 입법 과제: 인천 남동구 아동학대 사망사건에 대한 반추와 각성	2023.2.24.	허민숙
제283호	「'18-'22 방위산업발전 기본계획」의 쟁점 및 과제 ③ - 국방 R&D 역량의 강화	2023.1.25.	김도희
제282호	최근 부동산시장 동향 및 리스크 요인과 정책과제	2023.1.16.	장경석 박인숙
제281호	이주민예술인에 대한 정책현황과 향후 과제	2022.12.30.	배성희
제280호	고유가에 따른 물가 대응 정책 동향 및 향후 과제	2022.12.30.	황인욱
제279호	「'18-'22 방위산업발전 기본계획」의 쟁점 및 과제 ② - 방위산업의 발전적 생태계 조성	2022.12.30.	김도희
제278호	기후위기 취약계층 보호정책 개선 방안	2022.12.30.	이동영
제277호	모병제 도입 및 징병제 재도입 국가 비교 분석 -유럽의 사례 분석과 시사점-	2022.12.30.	심성은
제276호	정보보호 공시 의무화의 의의와 향후 과제	2022.12.29.	경선주
제275호	국회 의사절차 개혁과 입법기간의 변화: 제18대 국회와 제19대 국회 비교	2022.12.29.	전진영
제274호	에너지 안보·탄소중립을 위한 원자력 산업의 역할과 과제 - 에너지 정책 방향 검토와 에너지 산업 전망을 중심으로	2022.12.29.	이승만



NARS 현안분석 제293호
시민참여 공론화 해외사례와 시사점



국회입법조사처

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
02-6788-4510

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.
발간등록번호 31-9735020-001613-14
ISSN 2586-565X

