

# 숙의형 개헌 시민토론회의 성과와 한계, 그리고 과제

하승수

(비례민주주의연대 공동대표, 전 국민헌법자문특위 부위원장 겸 국민참여본부장)

## 1. 글을 시작하며

2017년 1월부터 시작된 국회 개헌특위는 2017년 7월 14일 보도자료를 내고 개헌일정을 공개했다. 그 내용 중에는 “전문가가 아닌 일반 국민들의 생생한 개헌의견 청취를 위해 세대와 지역, 성별 등을 아우르는 개헌국민대표 5,000명을 선발하여 개헌관련 주요 쟁점에 대해 숙의토론하는 개헌국민대표 원탁토론을 4차례 실시하며(10월)”라는 내용이 들어가 있었다. 그리고 국회는 정부로부터 예비비 51억원을 추가로 지원받았고, 그 중 7억원이 원탁토론을 위한 예산이었다.

국회가 이런 발표를 하기 이전부터 시민사회에서는 개헌과정에서 국민참여를 위해 숙의민주주의 방식을 도입하자는 제안이 있어 왔다. 아이슬란드, 아일랜드 등에서 무작위로 추출된 시민들이 개헌과정에 참여한 것을 참고로 하여, 이번 개헌과정에서는 시민의회(citizen's assembly)와 같은 방식으로 국민들의 참여를 보장하는 것이었다.

그러나 국회 개헌특위는 원탁토론을 하겠다는 얘기를 뒤집고 국민들이 참여하는 원탁토론을 개최하지 않았다. 정부로부터 받은 원탁토론 예산은 아직까지도 집행되지 않고 있다.

국회에서의 개헌 논의가 지지부진하자, 문재인 대통령은 올해들어 대통령 개헌발의를 준비하겠다는 뜻을 밝혔다. 그와 함께 문재인 대통령은 ‘국민헌법’을 표방하면서 개헌안을 준비하는 과정에서 국민들의 의견을 최대한 수렴하겠다는 뜻을 밝혔고, 2월 13일 자문기구 성격의 국민헌법자문특별위원회가 출범했다.

국민헌법자문특별위원회는 총강/기본권 분과, 정부형태분과, 국민주권/지방분권 분과의 3개 분과를 운영하면서, 별도로 국민참여본부를 두고 국민의견 수렴 작업에 참여했다.

온라인 홈페이지([www.constitution.go.kr](http://www.constitution.go.kr))를 개통했고, 2월 19일부터 3월 9일까지 52만5천여명이 홈페이지를 방문했다. 카드뉴스 형식으로 올린 28개 의제에 대해 활발한 의견개진이 이뤄졌다(찬.반의견제시 51만1천여명, 댓글 5만3천여개). ‘내가 제안하는 안건’에도 1,127건의 제안이 이뤄졌다.

다른 한편 국민참여본부는 16개 시.도에서 지역순회간담회를 갖고, 2,000여명을 대상으로 심층여론조사를 진행했다. 학계와 시민사회의 의견도 접수해 각 분과와 조문화소위원회에 전달했다.

또한 국민참여본부는 전국을 4개 권역으로 나눠서 각각 200명의 시민들이 참여

하는 숙의형 시민토론회를 추진했다. 이 ‘숙의형 시민토론회’는 시민들이 개헌의 쟁점에 대해 설명을 듣고 토의를 거친 후 최종적으로 자신들의 의견을 표시할 수 있도록 설계됐다. 그리고 청소년, 청년의 경우에는 별도로 160명을 무작위추출하여 토론회를 진행하는 것을 추진했다.

이 숙의형 시민토론회는 이번 개헌논의과정에서 유일하게 이뤄진 숙의민주주의 시도라도 할 수 있다. 신고리 5,6호기 공론화때에도 숙의민주주의 방식이 사용되었지만, 개헌과 관련해서는 이번 시도가 첫 번째 시도였다고 할 수 있다. 그리고 앞으로 개헌 논의가 어떻게 진행될지 불투명한 상황이지만, 이런 방식은 개헌을 포함한 중요한 사회적 의제들에 대해 다양하게 적용해 볼 수 있는 방식이라고 본다.

그런 점에서 이번에 진행된 숙의형 시민토론회의 성과와 한계를 짚어보는 것은 의미가 있다. 아쉬운 점은 숙의형 시민토론회 결과보고서가 아직까지 공개되지 않고 있는 점이다.

그래서 아래의 글은 국민헌법자문특위에 직접 참여한 발제자가 보유하고 있는 자료를 바탕으로 작성된 것이다. 이 글에서는 국민헌법자문특위가 진행한 4개 권역별 ‘숙의형 시민토론회’와 ‘청소년·청년 토론회’의 진행과정과 결과에 대해 소개하고, 그 의미와 한계, 과제에 대해 짚어보고자 한다.

## 2. 숙의형 시민토론회 개요

### □ 숙의형 시민토론회

권역	일시	장소
충청권(대전, 충북, 충남, 세종)	3.1(목) 11:00~18:30	대전 레전드호텔 11층 웨에스타홀
호남·제주(광주, 전북, 전남, 제주)	3.1(목) 11:00~18:30	광주 신양파크호텔 그랜드볼룸
영남(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)	3.3(토) 11:00~18:30	부산 부산항컨벤션센터 이벤트홀D
수도권·강원(서울, 인천, 경기, 강원)	3.4(일) 11:00~18:30	서울 시청한화센터 5층 대형강의장

시 간		내 용
~ 11:00		등록
11:00~11:25	25'	1차 설문조사/기본권 분야 개헌의제 관심도 조사
11:25~11:30	05'	개회식
11:30~12:00	30'	개헌의미 설명
12:00~13:00	60'	점심식사
13:00~13:50	50'	기본권 분야 개헌의제 관심도 토의 및 재조사
13:50~14:10	20'	휴식
14:10~15:50		토의 진행 의제① 지방분권과 직접민주주의 - 보충성의 원칙 - 국민발안과 국회와의 관계 - 국민소환
	10'	발제 동영상 시청
	70'	분임토의
	20'	자유발표(전체공유)
15:50~16:10	20'	휴식
16:10~18:10		토의 진행 의제② 대통령과 국회의 권한 조정 - 국무총리 선임 방법
	30'	전문가 발표
	30'	1차 분임토의
	30'	전문가와 질의응답
	30'	2차 분임토의
18:10~18:25	15'	2차 설문조사
18:25~18:30	5'	폐회 및 귀가

□ 청소년청년토론회

○ 일시 및 장소 : 3.3(토) 13:30~18:30, 시청한화센터 5층 대형강의장

시 간		내 용
~ 13:30		등록
13:30 ~ 13:50	20'	1차 설문조사/기본권 분야 개헌의제 관심도 1차조사
13:50 ~ 13:55	05'	개회식
13:55 ~ 14:35	40'	기본권 분야 개헌의제 관심도 토의 - 토의 후 관심도 조사 실시
14:35 ~ 14:50	15	휴식
14:50 ~ 16:10		토의 진행 의제① 지방분권과 직접민주주의 - 보충성의 원칙 - 국민발안과 국회의와의 관계 - 국민소환
	10'	발제 동영상 시청
	50'	분임별 토의
	20'	자유발표(전체공유)
16:10 ~ 16:25	15	휴식
16:25 ~ 18:05		토의 진행 의제② 대통령과 국회의 권한 조정 - 총리 선임 방법
	30'	전문가 발표
	25'	1차 분임토의
	20'	전문가 질의응답
	25'	2차 분임토의
18:05 ~ 18:25	25'	2차 설문조사
18:25 ~ 18:30	05'	폐회 및 귀가

### 3. 숙의형 시민토론회의 진행과정 및 고려했던 점들

#### 1) 권역별 숙의형 시민토론회

- 권역별로 각 200명씩 참석하는 토론회를 준비했다. 참여자 모집은 전문여론조사기관 (한국리서치컨소시엄)에서 담당했으며, 참여자는 성별, 연령별, 지역별로 균형있게 추출하기 위해 노력했다.
- 참석자 구성에서 균형이 유지될 수 있도록 참석자를 모집할 때에 개헌에 대한 찬·반 입장, 정부형태에 대한 선호도를 물어봤다. 개헌의 필요성에 대한 입장, 정부형태에 대한 선호도가 과도하게 치우치지 않게 참여자를 선정하기 위한 것이었다.
- 참여자 모집은 1차로 2월 20일(화)부터 25일(일)까지 진행되었으며, 모집이 완료된 참여자를 대상으로 참석의사를 재확인하고 토론회에 대해 안내하는 전화를 걸었다. 이 과정에서 불참의사를 밝힌 경우에는 추가모집을 2월 28일에 진행했다. 최종 확정된 인원은 5%의 예비참석자를 포함해서 전국 839명이었다.
- 토론회 당일 참석자는 774명으로 목표했던 800명 대비 96.75%가 참석했다.

<표1> 각 권역별 숙의형 시민토론회 참석자 현황 (단위 : 명)

	전체	성별		연령대				
		남성	여성	19-29세	30대	40대	50대	60대이상
전국	774	376	398	150	148	158	163	155
충청권	190	91	99	38	36	37	41	38
호남권/제주	193	92	101	40	34	39	41	39
영남권	187	94	93	34	37	41	38	37
수도권/강원	204	99	105	38	41	41	43	41

- 숙의형 시민토론회는 시민들의 참여가 실질적인 의미를 갖도록 하기 위해 기본권에 대해서는 관심도 조사를 하고, 개헌의 중요 쟁점에 대해 토의하는 방식으로 설계됐다.
- 기본권 분야의 경우에는 관심도 조사를 토의전·후로 실시하는 방식으로 했다. 기본권의 경우에는 단순한 찬·반 입장을 묻는 것이 적절하지 않을 수 있으므로 관심도 조사로 한 것이다. 관심도조사는 참여자 1명에게 10점의 점수를 주고, 기본권 목록을 보고 참여자가 점수를 배분하도록 하는 방식으로 진행됐다. 기본권에 대한 설명자료는 토론회 자료집을 통해 제공했다.
- 집중토의 주제의 경우에는 국회에서 가장 첨예한 쟁점이 되고 있는 정부형태를 포함 시키기로 논의가 되었다. 다만, 지방분권, 직접민주제도 토의주제로 넣기로 했다. 지

방분권의 경우에는 세부의제가 많으므로, 지방자치의 기본원리라고 할 수 있는 보충성의 원칙을 토의주제로 삼았다. 직접민주제의 경우에는 국민헌법자문특위 국민주권/지방분권 분과에서도 도입을 검토하고 있던 국민소환제, 국민발안제를 토의주제로 삼았다. 국민발안제의 경우에는 발안된 법률안 또는 헌법개정안에 대해 국회가 어느 정도 관여하는 것이 좋을 지도 추가토의주제로 삼았다.

- 정치권에서 최대 쟁점이라고 할 수 있는 정부형태와 관련해서는, 가장 핵심이라고 할 수 있는 국무총리 선임방식을 토의주제로 선정했다. 충분한 토의시간을 확보하기 위해 국무총리 선임방식이라는 단일주제에 대해 100분의 토의시간을 할애했다.
- 균형있는 정보제공을 위해 토의주제중 보충성의 원칙, 국민소환제와 국민발안제에 대해서는 사전제작한 동영상을 시청한 후에 토론하는 것으로 했다. 그리고 국무총리 선임방식의 경우에는 현행유지(대통령이 임명하되 국회동의를 받는 방안)와 국회선출(국회가 국무총리를 선출하고 대통령이 임명하는 방안)을 대표하는 전문가 각 1명씩이 현장에서 견해를 발표하고, 1차 토의후에 전문가에 대한 질의·답변 시간을 확보하여 쟁점에 대해 설명과 정보를 들을 수 있도록 하였다.

## 2> 청소년·청년 토론회

- 청소년·청년 토론회의 경우에는 선거권을 기준으로 모집하지 않고 만15세-34세를 대상으로 참석자를 모집했다. 목표숫자는 160명이었다.
- 성별은 남녀동수로 구성하는 것을 목표로 하고, 연령별은 만15-18세 40명, 만19-29세 80명, 만30-34세 40명으로 구성했다. 성·연령대를 균등하게 배분한 이유는 각 분임조 구성원(10명)의 성, 연령대가 고르게 분포될 수 있도록 하기 위한 것이었다. 또한 권역별 토론회와 마찬가지로 개헌에 대한 찬·반입장, 정부형태에 대한 선호도를 고려했다.
- 참여자 모집은 2월 22일(목)-23일(금)에 1차로 진행했고, 참석의향을 재확인하는 과정을 거쳐서 2월 26일(월)-27일(화)에 추가참여자를 모집했다. 최종적으로 모집된 참여자는 25%의 예비참여자를 포함해서 200명이었다. 통상적으로 젊은 층의 토론회 참석율이 낮은 점을 감안해서 25%의 예비참여자를 모집한 것이었다.
- 토론회 당일 참석자는 181명으로 목표인원이었던 160명을 초과해서 참석했다.

<표2> 청소년·청년토론회 참석자 현황

(단위 : 명)

	전체	성별		연령대		
		남성	여성	15-18세	19-29세	30-34세
전국	181	85	96	47	85	49
충청권	20	10	10	1	13	6
호남권/제주	16	7	9	0	10	6
영남권	29	13	16	2	16	11
수도권/강원	116	55	61	44	46	26

#### 4. 토론의 결과

- 토론을 하기 전·후에 참여자들을 대상으로 설문조사를 했다. 설문조사 결과는 아래와 같이 나왔다. 개헌의 필요성에 대해서는 권역별 토론회와 청소년·청년 토론회에서 모두 찬성하는 비율이 높아졌다.
- 그리고 쟁점 토론에 대한 결과는 아래와 같이 나왔다. 보충성의 원칙에 대해서는 토론전보다 토론후에 권역별 토론회와 청소년·청년 토론회 모두 찬성율이 약간 높아졌다. 국민발안제의 경우에도 토론전보다 토론후에 권역별 토론회와 청소년·청년토론회 모두 찬성율이 약간 높아졌다. 국민발안제의 경우에 국회심의를 필요성에 대해서는 토론전보다 토론후에 찬성율이 약간 낮아졌다.
- 국민소환제의 경우에도 토론전보다 토론후에 찬성율이 낮아졌는데, 청소년·청년의 경우에는 토론후에 찬성율이 22.1%나 낮아졌다.
- 한편 국무총리를 국회에서 선출하는 것과 관련해서는 권역별 토론회에서는 반대하는 비율이 48.3%에서 68.3%로 높아졌고, 청소년·청년 토론회의 경우에도 45.3%에서 59.7%로 높아졌다.

##### □ 헌법개정 필요성 찬성

- 시민 : 토론 전 86.6% → 토론 후 93.4%
- 청년 : 토론 전 84.0% → 토론 후 95.6%

##### □ 보충성의 원칙 명시 찬성

- 시민 : 토론 전 67.2% → 토론 후 73.9%



- 청년 : 토론 전 59.1% → 토론 후 65.1%

□ 국민발안제 도입 찬성

- 시민 : 토론 전 73.5% → 토론 후 77%
- 청년 : 토론 전 69.6% → 토론 후 70.2%

□ 국민발안제 국회심의 필요 찬성

- 시민 : 토론 전 85.7% → 토론 후 81%(△4.7%p)
- 청년 : 토론 전 91.7% → 토론 후 86.2%(△5.5%p)

□ 국민소환제 도입 찬성

- 시민 : 토론 전 76% → 토론 후 72.2%(△3.8%p)
- 청년 : 토론 전 69.1% → 토론 후 47.0%(△22.1%p, 반대 51.4%)

□ 국무총리 국회 선출 반대

- 시민 : 토론 전 48.3%(찬성 40.2) → 토론 후 68.3%(찬성 24.1)
- 청년 : 토론 전 45.3%(찬성 32.6) → 토론 후 59.7%(찬성 35.4)

- 권역별로 진행된 숙의형 시민토론회에서 기본권 의제에 대한 관심도조사는 참석자들이 기본권 목록을 보고 10점을 배분하는 방식으로 진행하였다. 관심도 조사는 토론전에 1차로 실시하고 토론후에 다시 실시하였다.
- 사전조사에서 가장 높은 점수를 받은 기본권 의제 상위 3개 항목은 ‘안전권, 생명권, 신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리 신설(1,002점)’, ‘사회보장권, 건강보건권 강화(국가의 노력의무 -> 권리)(796점)’, ‘실질적 평등권 강화 : 차별금지사유 확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무(778점)’였다.
- 사후조사에서 가장 높은 점수를 받은 기본권 의제 상위 3개 항목은 ‘안전권, 생명권, 신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리 신설(1,097점)’, ‘사회보장권, 건강보건권 강화(국가의 노력의무 -> 권리)(849점)’, ‘실질적 평등권 강화 : 차별금지사유 확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무(744점)’였다.

- 사전·사후조사 결과를 보면, 상위 3개 항목은 변하지 않았다. 다만, 사전조사에 비해 사후조사에서 관심도가 상당히 높아진 항목도 있었다. ‘환경권 강화, 생태계 및 미래 세대에 대한 책임 명시’는 573점에서 685점으로 112점이 상승했다.

<표3> 권역별 숙의형 시민토론회에서의 기본권 관심도 조사 결과 (단위 : 점)

기본권 목록	사전 관심도조사	사후 관심도조사
안전권.생명권.신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리	1,002	1,097
사회보장권.건강보건권강화(국가의 노력의무 -> 권리)	796	849
실질적 평등권 강화(차별금지사유 확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무)	778	744
사회적약자 기본권 신설(복지의 대상 -> 권리 주체)	704	719
환경권강화, 생태계 및 미래세대에 대한 책임 명시	573	685
노동권 강화	524	591
사법절차 청구권 강화	617	558
사상의 자유.표현의 자유 강화, 국민 저항권 명시	514	414
교육을 받을 권리 강화, 문화향유권 신설	401	349
농어업의 공익적 기능 인정 및 국가의 지원의무 명시	303	347
국방의무와 기본권의 조화	364	346
토지공개념 도입, 주거권 신설	325	335
정보기본권 신설	387	323
소비자의 권리 신설(계도.보호 -> 기본권)	353	306
난민 보호의무 및 망명권 신설	99	67
합계	7,740	7,730

한편 청소년·청년토론회에서도 기본권에 대한 관심도를 동일한 방식으로 조사했다. 그 결과 사전조사에서 가장 높은 점수를 받은 상위3개 항목은 ‘안전권, 생명권, 신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리 신설(245점)’, ‘실질적 평등권 강화 : 차별금지사유확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무(225점)’, ‘노동권 강화 : 근로에서 노동으로 용어수정, 동일가치노동 동일수준임금원칙 명시(160점)’였다.

그리고 사후조사에서 가장 높은 점수를 받은 상위 3개 항목은 ‘실질적 평등권 강화 : 차별금지사유확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무(266 점)’, ‘안전권, 생명권, 신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리 신설(235점)’, ‘노동권 강화 : 근로에서 노동으로 용어수정, 동일가치노동 동일수준임금원칙 명시(210점)’였다. 사전조사에서 2위였던 ‘실질적 평등권 강화’가 사후조사에서 1위로 되었고, 노동권 강화에 대한 관심도가 높아진 점이 눈에 띈다.

〈표4〉 청소년·청년 토론회에서의 기본권 관심도 조사 결과 (단위 : 점)

기본권 목록	사전 관심도조사	사후 관심도조사
실질적 평등권 강화(차별금지사유 확대, 성차별 등 현존하는 차별시정을 위한 국가의 적극적인 조치의무)	225	266
안전권.생명권.신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리	245	235
노동권 강화 : 근로에서 노동으로 용어수정, 동일가치노동 동일수준임금원칙 명시	160	210
사회적약자 기본권 신설(복지의 대상 -> 권리 주체)	155	172
사회보장권.건강보건권 강화(국가의 노력의무 -> 권리)	156	135
정보기본권 신설	110	125
교육을 받을 권리 강화, 문화향유권 신설	104	120
사상의자유.표현의자유 강화, 국민 저항권 명시	150	114
국방의무와 기본권의 조화	120	108
환경권 강화, 생태계 및 미래세대에 대한 책임 명시	106	103
사법절차 청구권 강화	111	98
토지공개념 도입.주거권 신설	43	44
소비자권리 신설(계도.보호 -> 기본권)	59	40
난민 보호 의무 및 망명권 신설	25	22
농어업의 공익적 기능 인정 및 국가의 지원의무 명시	41	18
합계	1,810	1,810

- 한편 쟁점들에 대한 참여자들의 이해도를 확인하기 위해 각 의제들에 대한 지식을 묻는 질문들을 사전·사후 설문조사에 포함시켰다. 그 결과 전체적으로 토론을 통해 참석자들의 정답률이 높아졌음을 확인했다.

	사전정답률	사후정답률
보충성의 원칙	31.1%	49.7%
국민발안제	56.9%	81.8%
국민소환제	47.0%	82.6%
주민소환제	37.3%	40.3%
국무총리선임방법	55.4%	70.6%

- 사후설문조사에서 토론회에 대한 만족도를 조사한 결과, 집단에 관계없이 만족도가 매우 높았다. 만족한다는 비율은 청소년·청년에서 99.4%, 호남권 99.0%, 충청권 98.9%, 수도권 97.5%, 영남권 97.3%였다. 4점척도로 봐도 청소년·청년 3.6점, 호남권 3.6점, 충청권 3.5점, 수도권 3.5점, 영남권 3.5점이었다.
- 또한 ‘토론회에 참여하면서 개헌에 대한 지식이 늘었다’, ‘토론회에 참여하면서 정치사회적 사안에 대한 관심이 증가했다’, ‘정부는 앞으로 공론화과정을 통해서 시민들의 의견을 수렴하는 일을 더 많이 해야 한다’, ‘다음에 시민자문단에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이다’라는 문항에 대해서도 그렇다고 대답한 비율이 권역이나 세대에 관계없이 모두 95%를 넘었다.

- 분임토의와 관련해서도 ‘나는 분임토의에서 열심히 내 의견을 전달했다’, ‘나는 분임토의에서 다른 사람의 의견을 잘 들었다’, ‘내가 속한 분임에서는 의견교환이 잘 이루어졌다’, ‘내가 속한 분임에서는 토론이 공정하게 진행됐다’, ‘내가 속한 분임에서는 상호 존중하는 태도로 토론했다’는 문항에 대해 모두 90%이상 ‘그렇다’고 응답했다. 분임 토의도 비교적 잘 진행됐다는 것을 확인할 수 있다.
- 토론회의 공정성에 대한 평가에서도 토의자료집 및 참고자료, 토의의제 동영상, 사회자, 퍼실리테이터, 전반적인 토론회 과정에 대해 공정하다는 평가가 80%이상 나왔다.

## 5. 성과와 한계, 그리고 과제

### 1) 성과

- 이번에 진행된 권역별 숙의형 시민토론회와 청소년·청년 토론회는 개헌논의과정에서 최초로 무작위추출된 시민들이 참여하는 토론회였다는 점에서 숙의민주주의의 새로운 시도로 볼 수 있다. 경제적 이해관계가 깊숙이 얽혀있는 신고리5,6호기 문제와 달리, 개헌은 숙의민주주의 방식을 활용하기에 보다 적합한 주제였다고 할 수 있고, 토의도 비교적 취지대로 진행되었다.
- 이번 숙의형 토론회는 주권자인 시민들에게 정보와 토의기회만 제공된다면 숙의가 가능하다는 것을 보여주었다. 토론을 통해 시민들의 개헌에 대한 관심도가 올라갔고, 개헌의 내용에 대한 이해도도 많이 상승되었다. 그리고 토론에 대한 만족도도 매우 높았다. 토론의 현장에서 나온 질문들도 쟁점을 정확하게 이해하고 있는 질문들이 많았다.
- 사전과 사후에 이뤄진 조사결과들을 보면, 개헌의 주요쟁점들에 대한 주권자들의 의견을 어느 정도 확인할 수 있었다.
- 지방분권의 경우에는 보다 많은 정보제공이 필요하다는 것을 알 수 있다. 지방자치의 원리인 보충성의 원칙에 대해서는 사전·사후모두 이해도가 낮은 편이었다. 그러나 정보를 얻고 이해도만 높아진다면, 지방분권이라는 큰 방향에 대해 꽤 공감대가 높아질 수 있다는 것도 확인되었다.
- 그리고 직접민주제의 경우에는 시민들의 찬성율이 대체로 높은 편이지만, 부작용에 우려도 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 그래서 국민발안제의 경우에는 압도적 다수

가 발안된 법률안/헌법개정안에 대해 국회의 심의가 필요하다는 의견을 냈다. 그리고 국민소환제의 경우에도 부작용에 대한 우려가 토의과정에서 커짐을 확인할 수 있었다.

- 개헌의 최대쟁점이 되고 있는 국무총리 선임방식과 관련해서는, 국무총리 국회선출에 대한 반대의견이 토의를 통해 상당히 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 이는 국회에 대한 불신이 큰 것이 중요한 요인인 것으로 보인다. 제도에 대해 이해를 할수록, 국회불신 때문에 총리를 국회에서 선출하는 것에 대해서는 반대의견이 커지는 것으로 볼 수 있다. 국무총리 임명방식을 변경하기 위해서는 그 전제로 선거제도 개혁, 국회 개혁을 통해 국회에 대한 불신을 줄이는 것이 필요하다는 것을 시사한다.
- 청소년·청년 토론회의 경우에는 만15세부터 참여를 보장하는 새로운 시도를 했다. 토의과정에서 청소년·청년들은 평등권과 노동권에 대한 관심도가 높다는 것을 읽을 수 있었다. 그리고 청소년·청년들은 토의를 거친 후에 국민소환제에 대해 부정적인 의견이 매우 높아졌는데, 이는 좀더 깊이 분석해 볼 필요가 있다.
- 이번에 진행한 숙의형 시민토론회 방식이 개헌과 관련해서는 상당히 유효한 방식일 수 있다는 것도 확인되었다. 기본권에 대해서는 만족도 조사를 하고, 권력의 배분·통제와 관련해서는 쟁점토론을 하는 방식으로 의견을 수렴하는 것은 충분히 가능하다.

## 2> 한계

- 국민헌법자문특위가 2월 13일에 발족했고, 3월 7일까지 의견수렴을 끝내야 하는 촉박한 일정이었으므로, 숙의형 시민토론회를 기획함에 있어서도 제약이 많았다. 1박2일 또는 2박3일 토론이 가능했다면, 좀더 충분한 정보제공과 토의가 가능했을 것이다.
- 숙의형 시민토론회가 충분히 사전에 홍보되고, 숙의형 시민토론회에서 토론됐던 주제들이 방송이나 언론을 통해 토론되는 과정을 밟지 못했다. 신고리 5,6호기 공론화와 비교해도 사전홍보나 토론주제에 대한 언론보도가 매우 미흡했다. 그래서 숙의형 시민토론회에 참여한 시민들 외에 다른 시민들이 토론의 주제들에 대해 접할 수 있는 기회가 없었다.
- 숙의형 시민토론회가 끝난 후에 관련 자료들이 빠른 시일내에 공개되지 못했다. 홈페이지를 통해 토론회 자료집만 공개되었을 뿐, 숙의형 시민토론회를 위해 제작됐던 동영상들과 당일에 진행했던 전문가 발표·토론을 촬영한 영상, 그리고 토론결과들이 공개되지 않고 있는 것은 문제이다. 대통령 개헌안이 발의된 지금이라도 자료들이 공

개되고, 최종보고서도 공개될 필요가 있다. 분임토의도 전부 녹취되었으므로, 이 자료들까지 공개된다면 이후에 개헌과 관련된 숙의민주주의 방식의 토론을 기획하고 진행하는데 많은 참고가 될 것이다.

### 3> 과제

- 앞서 언급한 것처럼, 이번 숙의형 시민토론회가 일회적인 것으로 그치지 않고, 개헌을 비롯한 중요한 사회적 의제들과 관련해서 시민들의 의견을 수렴해나가는 방식으로 활용될 수 있으려면 자료공개와 함께 면밀한 평가가 필요하다.
- 국회에서 진행되고 있는 개헌논의와 관련해서도 숙의형 시민토론회의 경험이 활용될 필요가 있다. 국회에서 해소되고 있지 않는 쟁점들에 대해서는 짧은 기간이지만, 이번에 진행된 숙의형 시민토론방식을 활용할 수 있다. 이미 토론을 위한 자료들도 정리되어 있고, 진행의 경험도 있다. 의지만 있으면 된다.
- 지금 여·야 모두가 ‘국민개헌’을 표방하고 있다. 그렇다면 정치권에서 합의하지 못하는 쟁점에 대해서는 국민들에게 판단을 맡겨라. 그렇게 해서라도 개헌에 대해 합의점을 찾아나가는 노력을 하라. 그렇게 안할 것같으면 ‘국민개헌’이라는 말을 쓰지 말라.