creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

미니공중의 정당성에 대한 연구

시민의회의 사례 비교 분석

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

부 설 준

정치학석사 학위논문

미니공중의 정당성에 대한 연구

시민의회의 사례 비교 분석

2021년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

부 설 준

미니공중의 정당성에 대한 연구:

시민의회의 사례 비교 분석

지도교수 유 홍 림

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2021년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

부 설 준

부설준의 석사 학위논문을 인준함

2021년 2월

위 원 장 김 의 영 (인)

부 위 원 장 유 홍 림 (인)

위 원 김 주 형 (인)

국문초록

본 논문은 현대 대표제 민주주의의 위기를 대표의 위기, 엘리트적 대표와 일반시민과의 괴리라고 규정하고, '토의민주주의'적 맥락에서 위기에 대한 혁신 방안으로 제시되는 '미니공중'의 정당성에 대한 질문을 던지고자 한다. 미니공중을 통한 일반시민의 정치적 참여가 활발해지고 미니공중에게 보다 많은 권한이 부여된다면, 미니공중은 더 큰 정당성의 기준을 요구받게 될 것으로 전망할 수 있다. 본 논문은 미니공중의 정당성에 대해 대표제적 맥락에서는 결코 하나의 대표가 전체 일반시민을 대변할 수 없다는 원칙을, 토의민주주의적 맥락에서는 정당성이 특정한 시점, 하나의 제도로서 확보될 수 없다는 원칙을 정립하고자 한다. 이러한 원칙을 바탕으로 미니공중이 자신의 정당성을 도출하기 위해서는 제도의 과학적인 설계를 통해 미니공중 내부의 대표성과 숙의성을 담보하는 '규범적 정당성'을 넘어 미니공중 외부의 일반시민으로부터 '인지적 정당성'을 확보해야만 한다고 주장할 것이다.

이를 위해 미니공중의 한 유형인 시민의회의 사례 중 캐나다의 브리티시 컬럼비아 시민의회(2004)부터 온타리오 시민의회(2006), 네덜란드의 시민포럼(2006), 아일랜드의 헌법 컨벤션(2012), 벨기에의 G1000(2011)을 연구대상으로 선정하여 선출된 대표·정당과의 관계, 언론과의 관계, 시민의회에 참여하지 않은 일반시민과의 관계를 집중적으로 분석하였다. 분석의 결과로서 미니공중이 미니공중 외부와의 상호작용 없이 동일성의 원리와 숙의의 공정성의 확보에만 집중하여 토의체계와 떨어진 일종의 '섬'이 되어서는 '인지적 정당성'의 도출이 어려워짐을 제시한다. 마지막으로 한국에서 미니공중에 대한 실험이 활발해지기 위해서는 미니공중의 외부에 보다 열려있는 형태의 설계가 필요함을 주장하였다.

주요어 : 토의민주주의, 미니공중, 시민의회, 정당성, 인지적 정당성
학번 : 2019-24018

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제1절 문제제기 ····· 1
제2절 논문의 구성 ····· 5

제 2 장 미니공중의 정의와 유형 ····· 7
제1절 미니공중의 정의 ····· 7
제2절 미니공중의 유형 ····· 11
제3절 종합과 평가 ····· 15

제 3 장 미니공중의 정당성에 대한 이론적 논의 ····· 18

제 4 장 시민의회의 사례 분석 ····· 30
제1절 분석틀과 분석대상 ····· 30
제2절 선출된 대표, 정당과의 관계 ····· 33
제3절 언론과의 관계 ····· 41
제4절 일반시민과의 관계 ····· 43
제5절 평가 ····· 46

제 5 장 결론 ····· 47

참고문헌 ····· 50

표 목차

[표1] 미니공중의 유형 ····· 17
[표2] 미니공중의 수치(scalar) 유형 분류 ····· 17
[표3] 시민의회의 주요 특징 비교 ····· 32

제1장 서론

제 1 절 문제제기

2020년 4월 15일 치러진 21대 총선은 여당인 더불어민주당이 180석이라는 압도적인 과반을 차지하는 결과로 마무리되었다. 20대 국회는 정당득표율과 실제 의석 간의 불비례성을 완화하기 위하여 공직선거법 개정을 추진하였고, 주요 정당 간의 논쟁과 협상 끝에 '(준)연동형 비례대표제'를 도입하였다. 제도의 설계대로라면 거대 정당의 의석 수는 줄어들고 소수정당은 약진하는 결과를 낳았을 테지만, 실제 결과는 정반대로 나타났다. 그 원인은 연동형 비례대표제가 제한적으로 작용될 수밖에 없었던 제도 내적인 문제와 두 거대 정당이 제도의 허점을 이용하여 자신들의 의석수를 극대화하기 위해 비례대표제도에만 참여하는 위성정당을 창당했기 때문이다. 결과적으로 개정된 공직선거법의 의의는 퇴색되었다(김형철 2020).

역사적으로 각 총선에서 선거법 개정은 주요 쟁점의 자리를 놓치지 않았다. 정당득표율과 별개로 선거법의 내용에 따라 의석 수에 큰 차이가 발생할 수 있기에 각 정당은 자신들의 의석을 극대화할 수 있는 개정을 주장한다. 정당의 사활이 걸린 의석수를 확보하기 위한 선거법 개정의 과정은 합리적인 토의보다는 대부분 밀실의 협상과 타협으로 진행되었고, 대부분 집권당과 부분적으로 제1야당이 혜택을 볼 수 있는 선거제도가 마련되었다(심지연 2005). 20대 국회의 선거법 개정 과정도 크게 다르지 않았다. 제1야당인 미래통합당은 '연동형 비례대표제'도입에 반대했으며, 여당인 더불어민주당도 소극적인 모습을 보인 결과로 탄생한 것이 '(준)연동형 비례대표제'이다(장영수 2020). 이 과정에서 '일반시민'은 철저히 소외되었고, 복잡한

의석수배분 방식을 반드시 이해할 필요가 없는 대상으로 규정될 정도였다.[1)]

문제는 선거법뿐만 아니라 2017년의 개헌과정(윤성현 2017: 105-108)[2)] 등 국가의 중요한 의사결정과 법률의 제정, 정책의 시행에 일반시민의 선호와 의견이 반영되지 못하고 있다는 사실이다. 대다수의 일반시민이 21대 총선에 참여하는 방법은 선거 당일 두 장의 투표 용지에 자신의 선호를 표시하는 것으로 제한된다. '대표제 민주주의(representative democracy)'[3)]의 핵심이라고 할 수 있는 제도적 대표를 선출하는 방식을 결정하는 과정에 일반시민의 참여는 배제되어 있는 것이다. 이상적인 선거제도에 대한 일반시민의 선호는 다양하겠지만, 일반시민들이 '(준)연동형 비례대표제'와 같은 복잡한 제도를 선호하지는 않을 것이라 예상할 수 있다.[4)] 다음의 선거법 개정도 20대 국회와 같이 정치인들의 타협으로 마무리된다면, 일반시민의 의사가 반영된 선거제도가 마련되리라고 기대하기는 어려울 것이다.

'대표제 민주주의'의 제도적 대표인 국회의원이 제정한 법률과 시행되는 정책이 일반시민의 선호와 멀어질수록 대표제 민주주의의 정당성은 위기에 처하게 된다. 실제 미국의 경험적 연구는 이와 같은 우려가 현실에서 발생하고 있음을 보여준다. 1981년부터 2002년까지 20여 년 동안 미국에서 발생한 정책변화 사례를 분석한 결과는, 일반시민의 선호는 경제적 엘리트의 선

---

1) 조선일보. 2019. 3. 19. "국민대표 뽑는 선거제 개편, 심상정 '국민은 계산법 알 필요 없다'" https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/19/2019031900195.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news(2021. 2. 6. 접속). 준연동형비례대표제의 의원수 배분 방식의 복잡함을 나타내는 발언으로 볼 수 있으나, 일반시민이 선거법 개정과정에서 얼마나 소외되어 있는지를 잘 보여주는 일화라고 볼 수 있다.

2) 2017년의 헌법개정특별위원회는 대국민토론회와 온라인을 통해 일반시민의 의견을 반영하려는 시도를 하였으나 성과를 거두었다고 보기는 힘들었다.

3) 본 논문은 대의민주주의가 "대표제 민주주의(representative democracy)"로 인식되지 못하여 국내에서 대표에 대한 문제가 제대로 논의되지 못했다는 지적(이관후 2016a)과 '대의민주주의'와 '대의정부'가 'representative democray를 선출직 공직자들 사이의 의사소통으로 제한적으로 이해하고, 대표자와 피대표자 사이의 의사소통의 차원까지 포함하기 위해서는 '대표제 민주주의', '대표제 정부'로 번역되어야 한다는 문제의식(홍철기 2016)에 동의하며, 따라서 '대표제 민주주의'가 대표제와 민주주의 사이의 갈등을 보여줄 수 있다고 보기에 '대표제 민주주의'라는 번역을 사용한다.

4) 리얼미터. 2020. 4. 15. "준연동형비례대표제 향후처리방안" http://www.realmeter.net/준연동형-비례대표제-향후-처리-보완-44-7-vs-폐지-42-5/(2021. 2. 6. 접속). 실제 21대 총선 직후의 여론조사에서도 일반시민의 44.7%는 제도의 보안을 42.5%는 제도를 폐지해야 한다는 의견을 표출했다.

호와 일치할 때만이 실제 정책에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다(M. Gilens & B. Page 2014). 즉, 실제로 실시되는 정책과 일반시민의 선호 사이에 큰 괴리가 존재한다는 것이다.

이와 같은 괴리와 제도적 대표에 대한 일반시민의 불신은 대표제 민주주의가 자리잡은 나라들에서 더 이상 특이한 현상이 아니다. 일반시민들은 기존의 대표 선출 방식인 '선거'에 적극적으로 참여하지 않으며, 이는 낮은 투표율과 정당가입률로 나타난다.[5] 제도적 대표에 의해 자신들의 선호와 의견이 수용되지 않는다면, 일반시민이 선거에 참여할 유인은 줄어들게 된다. 이는 '선거'라는 대표 선출 방식에 대한 근본적인 의문으로 이어진다. "민주주의의 꽃"이라는 수식어와 같이 일반시민들에게 민주주의와 동일어로 인식되는 '선거'가 역사적으로 귀족정적 성격을 가지고, 민주정적인 대표 선출 방식은 '추첨(solition)'이었다는 마넹(B. Manin)의 연구[6] 등은 추첨에 기반한 새로운 형식의 의회에 대한 아이디어를 제공한다. 그것은 '미니공중(mini-public)'[7]의 한 유형으로서 '시민의회(citizen assembly)'라는 이름으로 제시된다. 시민의회에 대해서는 국내외적으로 다양한 구상이 이루어졌으며, 2004년에 실시된 캐나다의 선거법개정 사례를 비롯하여 아일랜드, 아이슬란드 등의 헌법개정을 위한 시민의회의 운영까지 구체적인 실천 사례들도 늘어나고 있다(이지문 & 박현지 2017).

'민주적 혁신(democratic innovation)' 방안으로서 시민의회뿐만 아니라 다양한 유형의 미니공중에 대한 경험적 사례가 전세계적으로 축적되고 있다

---

5) Van Reybrouck, D. 2016. Tegen verkiezingen. Bezige Bij bv, Uitgeverij De. 양영란 옮김, 『국민을 위한 선거는 없다』 서울: 갈라파고스, 2016. 17-35pp

6) Manin. B. 1997. The Principles of Representative Government (Themes in the Social Sciences). Cambridge: Cambridge University Press. 곽준혁 옮김, 『선거는 민주적인가 : 현대대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』 서울: 후마니타스, 2004.

7) 미니공중은 조직과 운영의 주체, 참여대상 선정, 이해당사자의 참여 여부, 공식적인 의결 과정과 연결되는 결론 도출 여부와 같은 기준에 따라 구분될 수 있으며, 대표적인 유형으로는 시민의회, 계획심의회(Planning Cells), 합의회의(Consensus Conference), 시민배심원단(Citizens' Jury), 공론조사(Deliberative Polling) 등이 있다. 김주형. 2018. 숙의와 민주주의. 현대정치연구, 11(3), 69-104. 75pp
미니공중의 정의와 역사, 유형에 대해서는 제2장에서 다룰 것이다.

(OECD 2020).[8] 그 중 가장 활발하게 운영되는 미니공중의 유형은 국내에서도 '공론화위원회'라는 이름으로 실시된 경험이 있는 공론조사(deliberative polling)라고 할 수 있다. 공론조사는 전체 일반시민을 대상으로 무작위추출 방식을 통해 소우주를 구성하고, 특정한 현안에 대해 한정된 기간 동안 토의를 거쳐 결과를 산출하는 미니공중의 유형으로서 시민의회와는 핵심적인 특성을 공유한다(D. Farrell et el 2018: 116).[9] 20대 국회의 선거법개정에 대해서도 외국의 사례와 같이 미니공중을 활용하자는 주장이 일부 언론에서 제기[10]되었으나 큰 관심을 끌지는 못했다.

'토의민주주의(deliberative democracy)'의 이상을 증진시킬 수 있는 가장 건설적인 도구(A. Fung 2003)로서 미니공중에 대한 실험은 다양한 방식으로 확대될 것으로 전망할 수 있다. 이러한 흐름에서 맨스브리지(J. Mansbridge 2010a: 55-57)는 "근본 기준"[11]으로서의 공론조사를 제시하면서, 공론조사가 성숙의 단계에 도달했다고 주장한다(Mansbridge 2019b). 그녀는 공론조사와 다른 미니공중들의 권한이 확대될수록 기존의 제도로 이득을 보는 집단의 도전에 직면할 것이며, 그 도전을 극복하기 위해서는 미니공중 제도 내부의 '규범적 정당성(normative legitimacy)'과 일반시민으로부터 인정받을 수 있는 '인지적 정당성(perceived legitimacy)'을 확보해야 한다고 말한다(ibid: 120).

---

8) OECD. 2020. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/339306da-en(2021. 2. 6. 접속). 시민참여에 대한 OECD 보고서는 미니공중의 유형을 12가지를 제시하고, 1986년부터 2019년까지의 전세계 289개의 사례를 분석했다.

9) 아일랜드에서 실시된 시민의회의 두 가지 특징으로는 무작위추출 방식으로 구성원을 선발하고, 7~8명의 소규모의 토론을 조정자(facilitatior)의 도움으로 진행한다는 것이다. 이는 공론조사의 기본 형식과 동일한 것이다.

10) 최상연. 2017. 11. 1. "[리셋 코리아] 국회가 제 머리 못 깎는 선거법에 공론조사 도입하자" 중앙일보. https://news.joins.com/article/22071058(2021. 2. 6. 접속).
이상헌. 2017. 11. 14. "[칼럼]선거법 개정, 공론화를 통해 결정하자" 주간경향. https://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201711061510481&code=124(2021.2. 6. 접속).

11) 공론조사는 무작위추출로 선발되어 대표성을 보장할 수 있는 충분한 숫자의 구성원이 포함되고, '조정자(moderators)'의 존재로 균형잡힌 정보 제공과 공정한 숙의가 일어날 수 있는 환경이 제공되며, 다른 미니공중보다 공론조사의 결과가 실제 정책에 직접적인 영향을 주는 사례가 많기에 근본기준이 될 수 있다는 주장이다.

본 논문의 질문 또한 미니공중의 정당성에 대한 것이다. 선거로 선출된 대표에 대한 일반시민의 불만은 새로운 선출방식과 유형의 대표를 구상하는 출발점이 될 수 있을 것이다. 그러나 그러한 불만이 곧바로 미니공중에 대한 일반시민의 지지로 이어진다고 보기는 어렵다. 미니공중은 일반시민의 정체성을 '거울'과 같이 그대로 반영함과 동시에 거시적 환경에서는 불가능한 숙의가 가능하다는 점에서 정당성을 가진다고 간주될 수 있지만(이영재 2010), 동일성의 원리만으로 미니공중의 정당성을 도출하기에는 한계가 있다. 따라서 본 논문은 미니공중의 정당성을 미니공중의 제도적 디자인과 내부의 동학이 아니라 제도 외부와의 관계에서 찾고자 한다. 미니공중 내부적 특성에 기반한 정당성의 한계를 살펴보고, 실제 미니공중의 사례에서 제도 외부와의 상호작용이 정당성의 확보에 기여할 수 있음을 확인할 것이다.

제 2 절 논문의 구성

논문의 구성은 다음과 같다. 우선 미니공중의 정의와 유형을 정리하고, 사례연구의 대상으로 시민의회를 선정한 이유를 밝힐 것이다(2장). 다음으로는 미니공중의 정당성에 대한 토의민주주의자들의 논쟁을 추적하고, 미니공중의 정당성에 대해 대표제적 맥락에서는 결코 하나의 대표가 전체 일반시민을 대변할 수 없다는 원칙을, 토의민주주의적 맥락에서는 정당성이 특정한 시점, 하나의 제도로서 확보될 수 없다는 원칙을 정립하고자 한다. 이러한 원칙을 바탕으로 미니공중이 자신의 정당성을 도출하기 위해서는 제도의 과학적인 설계를 통해 미니공중 내부의 대표성과 숙의성을 담보하는 것을 넘어 미니공중 외부의 일반시민으로부터 인지적 정당성을 확보해야만 한다고 주장할 것이다(3장). 다음 장에서는 이상의 이론적 논의를 바탕으로 미니공중의 인지적 정당성을 확보하기 위해서는 미니공중과 미니공중 외부

와의 관계가 중요하다는 시각에서 시민회의의 주요 사례[12]들을 다음과 같은 세 가지 주체로 구분하여 분석할 것이다. '시민의회와 선출된 대표, 정당과의 관계', '시민의회와 언론과의 관계', '시민의회와 일반시민'과의 관계를 중심으로 각 사례를 비교하여 미니공중의 정당성을 도출하고자 한다(4장). 끝으로 결론에서는 이상의 논의를 종합하고, 한국의 대표제민주주의적 맥락에서 미니공중의 활성화를 위한 제언으로 마무리할 것이다.

12) 시민의회의 시초라고 할 수 있는 캐나다 브리티시 컬럼비아(2004)부터 온타리오(2006), 네덜란드(2006), 아일랜드(2012), 벨기에 G1000(2011), 동부벨기에모델(2019)의 사례에서 시민의회와 외부 주체와의 관계를 분석할 것이다.

제2장 미니공중의 정의와 유형

본 장에서는 미니공중의 정당성에 대한 검토에 앞서 미니공중의 정의와 유형에 대해 정리하고, 사례연구의 대상으로 시민의회를 선정한 이유를 밝힐 것이다.

제 1절 미니공중의 정의

지난 수십 년간 미니공중은 새로운 참여의 방식으로 다양한 유형으로 운영되었다. 미니공중은 조직과 운영의 주체, 참여대상 선정 방식, 의사결정의 권위와 같은 기준들에 의해 다양하게 정의될 수 있는 논쟁적인 개념이지만, 미니공중의 정의에 있어 일반적으로 달(R. Dahl)이 제시한 'minipopulus'가 개념의 원천으로 인용된다(오현철 2009; 김정인 2018; R. Goodin & J. Dryzek 2006; M. Ryan & G. Smith 2014; O. Escobar & S. Elstub 2017). 그 내용은 다음과 같다.

선진 민주주의 국가가 전체 데모스에서 임의로 선출한 대략 천 명의 시민들로 구성되는 'minipopulus'을 창출하려 한다고 하자. 이것의 임무는 대략 일 년 동안 하나의 쟁점에 대해 숙고하고 이들이 선택한 바를 발표하는 것이다... 하나의 미니공중은 쟁점들의 의제에 대해 결정할 수 있고 다른 미니공중은 하나의 중요 쟁점에 관심을 기울일 수도 있다. 따라서 미니공중은 의제에 있는 각각의 중요 쟁점에 따라 하나씩 존재할 수 있다. 미니공중은 모든 수준의 정부－전국, 주, 지방－에 하나씩 존재할 수 있다. 이것은... 학자나 전문가들로 이루어진 자문위원회 그리고 행정 참모들의 조력을 얻을

수 있다... 이 것은 청문회, 위원회 조사를 개최하고, 토론과 논쟁에 참여할 수 있다...이러한 방법으로... 최초의 민주적인 아이디어와 실천들이 실현되었던 세계와 비슷한 민주적 과정이 다시금 적용될 수 있을 것이다.[13]

달이 제안한 미니공중의 핵심적인 특징은 두 가지이다. 하나는 미니공중의 구성원을 전체 일반시민을 대상으로 '추첨'을 통해 선발한다는 점이다. 추첨을 통해 모두가 평등한 참여의 기회를 가지므로 '순환(rotation)'의 원칙도 실현된다. 추첨과 순환은 고대 그리스 민주주의가 대표를 선출하는 방식의 핵심 원리이다. 대표를 추첨으로 선발할 때만이 민주주의의 기본 원리인 자치정부(self-government)를 실현할 수 있다는 주장이다. 두 번째는 미니공중 내부에서 '숙의'가 발생한다는 점이다. 일반시민이 정치적 의사결정에 직접적으로 참여하거나, 여론조사나 국민투표같은 제도를 통해 일반시민의 의견을 확인하는 과정은 숙의의 과정이 없기에 정제되지 않은 단순한 의견의 표출에 불과할 수 있다는 우려가 존재한다. 반면 미니공중은 일정 기간을 두고 각각의 주제에 대해 다양한 전문가들의 도움과 같은 잘 설계된 공간에서 숙의를 통해 정제된 의견을 도출할 수 있다.

달의 개념 제시 이후 다양한 유형의 미니공중을 운영하는 실험이 이루어졌지만, 미니공중의 범위를 어떻게 규정할지에 대한 논쟁은 여전히 남아있다. 라이언(M. Ryan)과 스미스(G. Smith)는 이를 '확장적 정의', '제한적 정의', '중간적 정의' 세 가지로 구분하여 제시한다(M. Ryan & G. Smith 2014: 4).

펑(A. Fung)은 미니공중을 하나의 제도적 디자인으로 정의하지 않는다. '참여적이고 민주적인 거버넌스(participatory democratic governance)'의 실현을 위해 일반시민의 보다 많은 참여와 숙의를 보장할 수 있는 모든 제

13) Dahl, R. A. 1989. Democracy and its Critics. Yale University Press. 조기제 옮김, 『민주주의와 그 비판자들』 서울: 문학과지성사, 1999. 631-632pp

도들은 미니공중에 포함될 수 있다는 것이다. 제도적 대표와 공론장을 연계할 수 있는 제도들은 각각 다른 민주적 가치를 실현하며 서로 다른 장단점을 가지고 있다. 펑의 확장적 정의에서 미니공중의 공통적인 요소를 확인하는 것은 쉽지 않지만, 가장 중요한 가치는 제도 내에서 발생하는 '숙의'라고 볼 수 있다(ibid: 5-6).

반면 '공론조사(deliberation pollling)'의 주창자인 피시킨(J. Fishkin)은 미니공중을 가장 제한적으로 정의한다. 일반시민의 축소판인 '소우주'를 만들어낼 수 있는 제도적 설계만이 정치적 평등과 숙의를 달성할 수 있는 미니공중으로 정의될 수 있으며, 현재 가장 그에 가까운 제도는 '공론조사'이다. 자발적 참여를 기반으로 하는 '참여예산제(participatory budgeting)'나 '21세기 타운미팅(21st Century Town Meeting)'과 같은 제도들은 과학적인 샘플과 같이 일반시민을 거울처럼 반영할 수 없기에 대표성이 떨어진다. '시민의회', '계획심의회(Planning Cells)', '합의회의(Consensus Conference)', '시민배심원단(Citizens' Jury)'과 같은 제도들도 '준(準)무작위 추출(quasi random sampling)' 방식으로 구성원을 선출하기에 미니공중의 기준을 통과할 수 없다. 이러한 제한적 정의에 대해 라이언과 스미스는 '준무작위 추출' 방식도 정치적 목적에 따라 허용될 수 있으며, 공론조사에서조차 완전하게 일반시민의 축소판을 만들기는 어려운 일이라고 지적한다(ibid: 7-10).

두 시각의 중간적 입장에서 구딘과 드라이젝(R. Goodin & J. Dryzek), 스미스는 펑과 다르게 자발적 참여를 기반으로 하는 제도들을 미니공중과 구별하면서 피시킨의 '완전한 무작위 추출'이라는 기준을 제시하지는 않는다. 구딘과 드라이젝은 자신들의 정의가 펑보다 제한적임을 인정하고, 미니공중을 "진정한 토의가 발생할 수 있을 만큼 규모가 작고, 충분히 민주적일 수 있는 대표(통계적인 기준에 미달할지라도, 선거로 선출된 대표와는 구분되는)"로 규정한다(ibid: 10에서 재인용). 따라서 제한적인 정의에서 배제되

었던 '시민의회', '계획심의회', '합의회의', '시민배심원단' 같은 제도가 미니공중의 영역에 포함될 수 있다. 이러한 중간적 정의는 특수 이익이 지배하는 일상의 정치로부터 보호받을 수 있고, 권한이 부여된 참여적 거버넌스(empowered participatory governance)'에서 발생하는 정제되지 못한 논쟁과는 구별되는 이성적인 '숙의'가 발생할 수 있는 공간을 확보하는 것에 초점을 맞춘다(ibid: 12).

미니공중을 정의하기 위해서는 이상의 논의와 함께 미니공중이 제시된 배경을 살펴보아야 한다. 대표제 민주주의의 제도적 대표가 일반시민의 선호와 의견이 반영된 정치적 의사결정을 하지 않는 상황에 대한 대안으로 일반시민의 정치적 참여가 늘어나야 한다고 주장할 수 있을 것이다. 그것을 참여민주주의라고 부른다면, 하위 범주로서 직접민주주의적 기제의 도입, 전자민주주의, 결사체민주주의, 풀뿌리민주주의 등과 같은 이론들이 대안으로 제시될 수 있다(이지문 2011: 31-36). 미니공중의 정의는 일반시민의 정치적 참여를 촉구한다는 점에서 이와 같은 참여민주주의적 시각에 포함될 수 있으면서도 다른 이론들과의 차별점을 부각시킬 수 있어야 한다. 따라서 펑과 같이 미니공중을 넓게 해석하면, 기존의 참여민주주의적 기제들과 구분되는 미니공중의 특성을 도출하기 어려워질 것이다. 또한, 피시킨과 같은 제한적인 정의가 미니공중에 대한 이상적인 기준으로 제시될 수는 있겠지만, 미니공중을 하나의 제도적 디자인으로만 이해하는 것은 미니공중의 확장성을 제한할 수 있다고 지적할 수 있다.

결론적으로 본 논문은 라이언과 스미스가 말하는 '중간적 정의'를 따를 것이며, 미니공중이 기존의 참여민주주의적 기제와 구분되는 특징을 다음과 같이 세 가지로 정리하고자 한다. 첫 번째로 미니공중은 '추첨'이라는 선출방식을 통해 자발적 참여에 따른 편향이나 대표성의 부족을 극복할 수 있다는 점이다. 두 번째는 공정한 숙의를 통해 정제된 결론이 발생할 수 있도록 잘 설계된 소규모의 숙의 공간을 운영한다는 것이다. 마지막으로 일반시민

들이 직접적으로 정치적 의사결정에 참여하지 않더라도 소우주적인 미니공중이 내린 결론을 특정한 이슈에 대한 판단기준으로 활용할 수 있는 장점을 가진다는 점이다(O. Escobar & S. Elstub 2017: 5-6). 이러한 정의를 바탕으로 다음 절에서는 미니공중의 대표적인 유형으로 제시되는 '시민의회', '계획심의회', '합의회의', '시민배심원단', '공론조사'의 핵심적인 특성과 차이점에 대해 살펴볼 것이다.

제 2 절 미니공중의 유형

다섯 가지의 제도들은 미니공중의 핵심적인 특성을 공유하면서도 구성원의 선발방식, 참여자 수, 운영 기간, 의사결정방법, 결과의 활용 등의 기준에서 차이점을 보인다. 아래에서는 계획심의회, 시민배심원단, 합의회의, 공론조사, 시민의회 순으로 각 제도의 특성과 한계에 대해 살펴본 후 '시민의회'를 미니공중의 정당성에 대한 사례연구의 대상으로 선정한 이유에 대해 밝힐 것이다.

1. 계획심의회

계획심의회는 1970년대 초기 독일에서 디넬(P. Dienel)에 의해 고안된 모델이다. 25명 정도의 무작위로 선출된 일반시민이 하나의 '셀(cell)'을 구성하고, 4일 가량 진행자(process steward)의 도움으로 의제에 대해 숙의를 거친다. 이러한 셀을 평균적으로 6~10개 정도 운영하여 각 셀의 결과를 모아 의장을 중심으로 최종 보고서를 작성한다. 셀의 숫자에 따라 전체 참여 인원은 500명까지 이를 수 있다. 최종 보고서는 셀에서 선발된 대표자의 승

인을 받은 후 정책결정자에게 전달되고 언론에 노출된다(C. M. Hendriks 2005: 84-86). 계획심의회는 독일 지방 정부를 중심으로 운영되어 호주, 스위스, 스페인, 미국 등으로 퍼져나갔다.

2. 시민배심원단

시민배심원단은 미국의 크로스비(N. Crosby)에 의해 1971년 처음 고안된 모델이다. 크로스비는 1974년 제퍼슨 센터(Jefferson center)를 설립하고, 복잡한 사회적 문제를 추첨으로 선발되어 문제에 대해 교육받은 일반시민들이 효율적으로 다룰 수 있는 제도를 고심했다(N. Crosby & D. Nethercut 2005: 112). 최초의 시민배심원단은 1974년 미국의 보건 정책을 의제로 18명의 참여자를 추첨으로 선발하여 6주 동안 5번의 회의를 진행하는 방식으로 운영되었다. 시민배심원단은 시기와 모델의 구성에서 계획심의회와 비슷하지만, 1985년까지 두 모델의 설계자들은 각 제도가 운영되고 있다는 사실을 모르고 있었다(Crosby 1974: 서문).[14] 계획심의회를 시민배심원단의 하나로 보는 시각도 있다(G. Smith & C. Wales 2000: 56).

평균적으로 시민배심원단의 참여자는 12명에서 26명이며 후원자 그룹이 지정한 의제에 대해 5일 정도의 숙의과정을 거친다. 이후 집합적인 시민보고서의 유형으로 후원자 그룹에게 권고하는 것으로 마무리된다. 시민배심원단은 미국을 중심으로 2000년까지 대선에서의 후보자 평가를 통해 유권자들에게 정보를 제공하거나 연방예산, 복지 정책 개혁, 기후변화 등의 의제에 대해 시민배심원단이 운영되었고, 영국, 아일랜드, 네덜란드, 프랑스, 호주 등으로 확산되었다(Crosby & Nethercut 2005: 115-116).

---

14) Crosby, N. 1974. The educated random sample. https://jefferson-center.org/wp-content/uploads/2012/10/National-Health-Care-Plan.pdf.

3. 합의의회

합의의회는 덴마크에서 발달한 모델로 1987년부터 덴마크의회가 설립한 '기술위원회(The Borad of Technology)'에 의해 처음 개최되었고, 기본적인 구조는 계획심의회, 시민배심원단과 비슷하다. 주로 과학이나 기술 분야의 사회적으로 민감한 의제에 관심이 있는 10~25명 정도의 일반시민을 선발하여 3개월에 걸쳐 4일에서 8일 정도의 토의 과정을 거친다(S. Joss 1998: 4-5). 첫 번째 단계로는 주제에 대한 학습기간을 가지고, 중간 단계로 전문가와 이익집단의 발표 등을 청취한다. 마지막으로는 구성원들이 모여 최종 보고서를 작성 후 의회와 과학자 집단, 이익단체, 대중에게 공표하게 된다(Hendriks 2005: 83).

4. 공론조사

1988년 미국 스탠포드 대학 공론조사 센터(Center for Deliberative Polling)의 피시킨(J. Fishkin)에 의해 고안된 공론조사 모델은 1994년 범죄를 의제로 선정한 영국의 첫 사례(Luskin, C. Robert, J. Fishkin & Jowell, Roger 2002)를 시작으로 29개 국이 넘는 나라에서 100회 이상 실시되었다.[15] 공론조사는 계획심의회, 시민배심원, 합의의회가 최종적으로 집합적인 보고서로 결론을 내리는 것과 달리 설문조사를 통해 각 개인의 선호와 의견을 집계하는 형식으로 의사결정이 완성되는 특징이 있다.

공론조사는 고대 아테네 민주주의에서 자치정부를 실현할 수 있는 조건으로, 숙의와 무작위추출이라는 원칙을 바탕으로 운영되었던 제도를 되살리려는 시도이다(Fishkin 2009: 13). 피시킨은 정치적 평등과 숙의라는 두 가지

15) https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/

조건을 동시에 달성할 수 있는 제도로 공론조사 모델을 설계했다. 고대 아테네에서 의사결정기관의 구성원을 추첨으로 선출하고 보수를 지급했던 것과 같이 공론조사도 조사 범위의 전체 구성원을 대상으로 무작위추출 방식으로 참여자를 선출한 후 일정 수준의 보수를 지급한다. 일반적으로 전체 일반시민의 축소판으로 여겨지는 100명에서 500명 정도가 참여하게 되는 공론조사는 '정확한 정보(Information)', '실질적인 시각의 균형(Substantive balance)', '다양성(Diversity)', '성실성(Conscientiousness)', '동등한 고려(Equal considertation)' 라는 다섯 가지 조건(ibid: 34)이 충족되도록 설계된 숙의 과정을 통해 숙고된 결론을 도출한다.

5. 시민의회

시민의회는 가장 최근에 등장한 미니공중의 유형으로서 가장 급진적이고, 민주적인 잠재성을 지닌 모델로 평가받는다(S. Elstub 2014: 169). 2004년 캐나다 브리티시 컬럼비아(British Columbia) 주정부가 선거법 개정을 위해 시민의회를 소집한 것이 최초의 사례이며, 비슷한 모델을 이용한 2006년 캐나다 온타리오(Ontario) 주와 네덜란드의 시민의회(Civic forum)가 선거법 개정이라는 동일한 의제를 대상으로 운영되었다. 이후 2009년 아이슬란드, 2012년·2016년 아일랜드의 헌법개정을 위한 시민의회가 운영된 것을 비롯하여 2019년 프랑스에서 '기후시민협의회(Convention Citoyenne pour le Climat)'가 2020년에는 영국에서 기후변화를 의제로 시민의회가 소집되는 등 의제의 폭이 넓어지고 실시 사례도 늘어나고 있다.[16] 2019년부터는 동부

16) 주 오이시디 대한민국 대표부. 2020. 6. 29. 프랑스 기후시민협의회, 고속도로 속도제한 하향 조정 https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_8516/view.do?seq=1343917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(2021. 2. 6. 접속)
연합뉴스. 2020. 1. 22. "영국, 각계각층 참여 시민의회 구성해 기후변화 해법 논의"

벨기에 지역에서 상시적인 제도로서 시민의회(citizen council)가 도입되어 운영되고 있다(C. Niessen & M. Reuchamps 2019, OECD 2020: 57-59).

시민의회는 9개월에서 12개월에 걸쳐 20일에서 30일 정도의 집중 숙의과정을 거치게 되며, 일반적으로 선발(selection), 학습 기간(learning phase), 협의 시간(consultation phase), 숙의 기간(deliberation phase)의 순으로 진행된다. 최종 보고서를 정부에 제출하고, 사안에 따라 국민투표에 회부되어 일반시민의 평가를 받게 된다(P. Fournier, H. Van der Kolk, R. K. Carty, A. Blais, & J. Rose 2011: 28-50)

제 3 절 종합과 평가

본 절에서는 미니공중의 중간적 정의에 따라 미니공중을 다섯 가지 유형으로 구분하고, 각 유형의 특징에 대해 알아보았다. 아래의 표는 구성원 수, 최종의사결정방법, 토의과정의 숙의성, 구성원의 대표성이라는 기준을 적용하여 다섯 가지 유형의 특징을 정리하였다.

퍼니에르(P. Fournier) 등은 시민의회가 구성원의 대표성, 내부의 숙의성, 의사결정의 효과 면에서 다른 미니공중의 유형들보다 뛰어나다고 주장한다. 우선 시민의회는 시민배심원단, 합의의회와 달리 충분한 숫자의 구성원을 선출한다는 점에서 구성원의 대표성을 확보할 수 있다. 두 번째는 시민의회가 상대적으로 장기간 운영되기에 구성원 사이에 충분한 학습과 숙의가 가능한 환경을 제공할 수 있다는 점이다. 세 번째는 공론조사와 다르게 단순한 선호 표출이 아닌 구체적인 결과물을 제시할 수 있다는 점이다. 마지막으로는 시민의회의 권고가 단순한 제안이 아닌 국민투표를 통해 중요한 정치적 의사결정으로 이어질 수 있다는 것이다(Fournier et el

---

https://www.yna.co.kr/view/AKR20200122179700085(2021. 2. 6. 접속)

2011:10-12).

위와 같이 시민의회를 대표성과 숙의성이라는 두 가지 요소를 잘 갖추고 있는 제도로 평가할 수 있고, 한편으로는 가장 급진적인 미니공중의 사례로 볼 수 있다는 점에서 본 논문의 연구대상으로 선정하였다. 제1장의 문제제기와 관련하여 미니공중을 가장 강하게 옹호한다고 볼 수 있는 추첨민주주의자(sorition democracy, 소위 Kleroterian)들[17]은 추첨으로 선발한 시민의회가 선거로 선출된 기존의 대표를 보완하거나 대체하는 유형으로 운영되어야 한다고 주장한다.[18] 선거로 선출된 기존의 대표를 보완하거나 대체하는 유형의 시민의회는 가장 강한 권한을 가진 미니공중이라고 볼 수 있으며, 권한에 비례하는 높은 정당성의 기준을 요구받게 될 것이라 전망할 수 있다.

---

17) 이지문은 대표를 선거가 아닌 '추첨'으로 선출하는 데(의회를 추첨된 시민의원단으로 대체하는 것)에까지 이르러야 추첨민주주의라고 부를 수 있다고 주장하며, 대의민주주의와 직접민주주의의 보합으로서 시민의회를 바라본다는 점(이지문 2017)에서 추첨민주주의자들도 시민의회, 미니공중을 대표의 하나로 규정하고 있음을 알 수 있다.
https://equalitybylot.com/ 자신들을 Kleroterian이라고 부르는 추첨민주주의자들의 사이트로서 추첨제에 대한 대양한 서적과 뉴스를 소개하고 있다.

18) 유형은 다르지만, 추첨으로 선발된 일반시민으로 구성된 의회로 기존의 제도적 의회를 대체하거나 보완하는 기구를 운영하자는 아이디어로는 <Callenbach, E., & Phillips, M. 1985. A citizen legislature. Banyan Tree Books. 손우정, 이지문 옮김, 『추첨 민주주의 : 선거를 넘어 추첨으로 일구는 직접 정치』서울: 이매진, 2011> <O'Leary, K. 2006. Saving democracy: A plan for real representation in America. Stanford University Press.O'Leary, 이지문 옮김, 『민주주의 구하기 : 미국에서 날아온 하나의 혁신적 개혁 모델』파주: 글항아리, 2014> <Van Reybrouck, D. 2016. Tegen verkiezingen. Bezige Bij bv, Uitgeverij De. 양영란 옮김, 『국민을 위한 선거는 없다』 서울: 갈라파고스, 2016> <Gastil, J., & Wright, E. (2018). Legislature by Lot: Envisioning Sortition within a Bicameral System. Politics & Society, 46(3), 303-330>, <McCormick, J. 2011. Machiavellian Democracy / John P. McCormick>, <Buchstein, H. 2010. Reviving randomness for political rationality: Elements of a theory of aleatory democracy. Constellations, 17(3), 435-454.> 등이 있다.
국내에서는 김상준(2017), 오현철(2006), 이지문(2016) 등의 연구가 있다.

[표1. 미니공중의 유형]

	계획심의회	시민배심원단	합의의회	공론조사	시민의회
최초설계자	디넬 (독일, 1970초)	크로스비 (미국, 1971년)	덴마크 기술위원회 (덴마크, 1987년)	피시킨 (미국, 1984년)	깁슨 (캐나다, 2002년)
참여자 수(명)	100-500	12-26	10-18	100-500	103-160
회의 횟수	4-5	4-5	7-8	2-3	20-30
선발방법	무작위 추출	무작위 추출	무작위 추출& 자기선택 선발	무작위 추출	무작위 추출 &
활동	정보공유 & 숙의	정보공유 & 숙의	정보공유 & 숙의	정보공유 & 숙의	정보공유 & 컨설팅 & 숙의
결과	설문조사 & 집합적 지위 보고서	집합적 지위 보고서	집합적 지위 보고서	설문조사	구체적 정책 제안
최종제안 제출처	후원자와 대중매체	후원자와 대중매체	의회와 대중매체	후원자와 대중매체	정부와 국민투표

출처 : Fournier et el (2011), 11pp & Elstub (2014), 172pp 재구성

[표2. 미니공중의 수치(scalar) 유형 분류]

	계획심의회	시민배심원단	합의의회	공론조사	시민의회
대표성	중간/높음	낮음/중간	낮음/중간	높음	중간/높음
일반시민의 숙의과정 통제	중간	중간	높음	낮음	중간
의사결정의 효과	중간	낮음	중간	낮음	높음

출처 : Elstub (2014), 172pp

제3장 미니공중의 정당성에 대한 이론적 논의

미니공중의 정당성에 대한 논의는 토의민주주의적 맥락에서 시작하여야 한다. 토의민주주의는 토의가 배제된 정치적 의사결정과정의 정당성을 부인한다. 즉, 다수결 원칙에 기반하여 선거를 통해 선출된 대표들에 의해 정치적 의사결정이 이루어지는, 선호집약적(aggregatvie) 민주주의를 거부하는 것이다. 토의민주주의에서 일반시민은 투표, 동의를 하였다는 사실만으로 대표의 의사결정을 무비판적으로 따라야할 이유가 없다.

드라이젝(J. Dryzek)은 토의민주주의의 정당성을 다음과 같이 정의한다. "토의민주주의의 결과는 결정에 영향을 주는 모든 주체가 참여하는 진정한 토의과정을 거쳐 얻은 동의에 다다를 때 정당성을 얻는다(Dryzek 2010: 23)." 이러한 정의는 다음과 같은 벤하비브(S. Benhabib)의 민주적 정당성의 정의와 같은 맥락에서 볼 수 있다. "복잡한 민주주의 사회에서의 정당성은 모든 중요한 사안에 대한 자유롭고 제한없는 공공의 토의를 통한 결과로서만 고려되어야 한다(M. Böker 2017: 24에서 재인용)." 거트만과 톰슨(A. Gutmann & D. Thompson)은 이러한 토의의 가치가 포함된 토의민주주의의 정의를 제시한다. "토의민주주의는 자유롭고 평등한 시민(그들의 대표들)들이 상호적으로 받아들일 수 있고, 일반적으로 접근할 수 있는 의사결정 과정을 통해 현재의 모든 시민들에게 구속력 있는 결정을 도달하는 것을 목표로 하며, 그 결정이 언제든지 도전받을 수 있는 정부의 형태이다(Gutmann & Thompson 2004: 7)." 하버마스(J. Harbermas)의 "더 나은 논증의 힘(unforeced force of the better argument)"은 토의민주주의의 정당성이 숫자나 권력으로부터 비롯되는 것이 아님을 잘 보여준다(M. Böker 2017: 23에서 재인용).

이상의 정의에서 평등한 모든 주체, 모든 일반시민이 의사결정에 토의라

는 과정을 거쳐 참여할 때만이 토의민주주의의 정당성이 확보될 수 있음을 알 수 있다. 이 것은 민주주의의 정당성이 모두의 의지, 일반 의지, 만장일치에 이르러야만 가능하다는 입장과는 달리 모두의 토의로부터 도출될 수 있다는 주장이다. 자유로운 개인은 시장에서의 행위자와 같이 사전적으로 선호가 정의된 존재가 아니라, 다른 개인들과의 토의를 통해서만 자신이 무엇을 원하는지를 알게 되는 존재인 것이다(Manin 1987). 또한, 이러한 정당성은 잠정적일 수밖에 없다는 명제도 도출할 수 있다. 일반시민은 정당성에 기반한 권위(authority)에 언제든지 부동의하고 정당화를 요구할 권리를 가지게 되는 것이다.

문제는 새로운 정당화의 수단으로 토의를 제시함으로써 만장일치의 어려움을 벗어났다고 할지라도 정당성의 문제가 해결되지 않는다는 사실이다. 그것은 토의민주주의의 정당성의 개념에 내재하는 문제로서 전체 일반시민이 토의에 참여하기가 현실적으로 불가능하다는 사실에서 비롯된 것이다. 또한, 전체 일반시민이 토의에 참여한다고 할지라도 토의의 질이 보장되지 않는다는 문제가 남는다. 이러한 '규모의 문제(scale problem)'는 다시금 기존의 선호집약적 민주주의 제도로 돌아갈 것을 요구하는 것처럼 보인다. 고대보다 규모가 커진 현대 사회에서 자치정부(self-government)로서의 민주주의가 실현불가능한 것이었다면, 일반시민보다 탁월한 대표를 선출하여 정치적 의사결정을 맡기는 것이 현실적인 대안이라고 볼 수 있기 때문이다. 일반시민의 동의를 받은 소수의 엘리트 간의 토의를 거쳐 이루어지는 의사결정과정은 이상적인 혼합정의 형태일 수 있다. 그러나 제1장의 문제제기와 같이 점차 심해지는 일반시민과 소수의 탁월한 대표 사이에 발생하는 괴리는 현재의 '대표제 민주주의'가 한계에 이르렀다는 사실을 드러낸다. 그에 대한 비판적, 대안 이론으로서 토의민주주의가 기능하기 위해서는 규모의 문제를 해결해야만 한다. 미니공중은 이러한 맥락에서 유력한 대안으로 등장한 것이다. 소우주로서 미니공중의 의사결정이 정당성을 보장해주면서 일

반시민의 선호와도 어긋나지 않는다면, 토의민주주의의 이상을 실현해줄 대안으로 기능할 수 있을 것이기 때문이다.

미니공중과 규모의 문제는 '토의(deliberation)', '대중의 참여(mass participation)'라는 두 가지 원칙의 충돌로서 정의할 수 있다. 미니공중은 면대면의 충분한 토의가 일어날 수 있는 장소를 제공할 수는 있지만, 다수의 참여를 유도하기에는 한계가 있다. 채임버스(S. Chambers)는 토의민주주의에 대한 논의가 토의의 질이 보장되는 미니공중과 같은 소규모의 포럼에만 집중하고, 거시적인 제도와 공론장(public sphere)에서의 참여를 이끌어내는 것과 같은 문제에는 관심이 줄어드는 흐름을 지적한다. '토의민주주의'에서 '민주적 토의(democratic deliberation)'로의 이행은 거시적 토의공간을 배제하고 미니공중에 참여하는 주체들이 일반시민들 보다 민주적 정당성을 확보하는 참여적 엘리트주의로 빠질 수 있는 위험이 있다는 것이다(Chambers 2009: 344). 피시킨(J. Fishkin)은 '토의'와 '참여'의 원칙을 동시에 추구하는 것은 불가능하다고 주장하면서, 민주주의의 기본 원칙의 하나로 '정치적 평등(political equality)'를 추가한다. 세 가지 원칙을 동시에 달성하는 것은 이상적인 상황이며, 두 가지 원칙을 추구하면, 한 가지 원칙은 훼손되는 결과를 낳게 된다. 이러한 '트릴레마(trillemma)'는 본질적으로 극복하기 불가능하므로 피시킨은 차선책으로서 '토의'와 '정치적 평등'이 보장되는 미니공중, 공론조사를 제시한다. 좋은 토의가 이루어질 수 있는 조건이 보장된 미니공중이 내린 결론은 어떤 일반시민이 참여하더라도 같은 결론을 도출할 것이기에 대규모 참여 원칙을 배제하더라도 그 정당성이 보장받을 수 있다는 것이다(Fishkin 2009: 194).

피시킨의 주장이 매력적으로 들릴 수 있는 이유는 어렵지 않게 규모의 문제를 해결할 수 있는 것으로 보일 수 있기 때문이다. 토의와 참여가 근본적으로 동시에 달성할 수 없는 목표이고, 현대의 공론장에서 대중의 의사가 쉽게 조작되고 좋은 토의가 발생할 수 없는 상황을 고려한다면, 달성하기

어려운 대중의 참여를 이끌어내는 것에 매진하기 보다는 소규모의 잘 조직된 미니공중에게 많은 권한을 부여하는 것이 좋은 전략일 수 있다. 미니공중은 선거로 선출된 엘리트들과 달리 일반시민의 정체성을 그대로 반영하기에 미니공중의 결정은 일반시민의 선호와 큰 차이가 없을 것으로 예상할 수 있다. 그렇다면, 미니공중을 공론조사와 같이 한시적인 제도로 제한할 이유도 사라진다고 주장할 수 있다. 상시적인 제도로서 시민의회를 구성하여 의제결정부터 입법, 정책 결정까지의 권한을 부여하는 것도 고려하지 않을 이유가 없게 되는 것이다.[19]

맨스브리지는 피시킨에 동의하면서 공론조사와 미니공중이 단순히 정책에 대한 조언을 하는 역할에 그치지 않고, 특정한 사안에 의사결정을 하는 권한까지 부여받아야 한다고 주장한다(Mansbridge 2019b: 119). 기존의 민주적 정당성이 확보되어 있는 입법부나 행정부로부터 권한을 위임받는 것이 효과적인 방법일 수 있지만, 일반시민에게 공론조사가 의사결정의 제도로서 인정받기 위해서는 미니공중의 내재적인 정당성이 필요하다. 내재적인 정당성은 규범적 정당성과 인지적 정당성으로 구분되며, 규범적 정당성은 과정의 공정성으로부터 도출된다. 그것은 전체 일반시민을 동질하게 반영할 수 있는 대표성, 토의자들이 자유롭게 조언을 구할 수 있는 토의 환경의 제공, 토의의 질로 평가할 수 있으며, 그 조건에 가장 부합하는 미니공중의 형태는 공론조사이다(ibid: 120-124). 인지적 정당성은 일반시민들이 미니공중에 대해 긍정적인 인식을 가짐으로써 얻을 수 있는 것이다. 일반시민이 '추첨'이라는 선발 방식에 친숙해질수록, 공론조사의 과정이 더욱 공개적이고, 다양한 의제를 다룰수록 미니공중의 인지적 정당성은 늘어날 수 있다(ibid:

19) 공론조사를 지지하는 피시킨은 입법(law-making)을 위한 상시적인 시민의회의 도입에는 반대하는데, 그 이유는 세 가지이다. 하나는 여러 복잡한 사안을 다뤄야하는 시민의회는 전문성이 부족하여 참모진에 의존하게 될 것이라는 점, 둘째는 장기간의 소집 기간으로 의회의 구성원들이 부패에 취약해질 수 있다는 점, 마지막은 좋은 토의 환경을 유지하기 어려울 것이라는 점이다. 공론조사는 위의 약점에서 벗어날 수 있기에 현 시점에서는 가장 이상적인 미니공중의 형태로 제시된다. Fishkin, J. (2018). Random Assemblies for Lawmaking? Prospects and Limits. Politics & Society, 46(3), 359-379. 364~366pp

124-126). 미니공중에 보다 많은 권한이 부여될수록 더 많은 정당성이 요구될 것이라는 명제를 부정할 수는 없다. 맨스브리지의 제안은 미니공중의 내재적 정당성을 보다 강화하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 실제로 일반시민들에게 '추첨'은 아직 생소한 대표 선발방식이기 때문이다. 추첨과 미니공중이 선거와 의회와 같은 '게임의 룰(the rules of the game)'로 인정받기 위해서는 일반시민들의 인지적 정당성이 필요할 것이다.

그렇다면 정치적 의사결정의 권한을 획득한 미니공중을 채임버스가 제기한 거시적 토의공간으로서의 공론장을 활성화하는 문제와 규모의 문제를 완전히 해결하지는 못하지만, 현실적인 차선책으로서 기능할 수 있다고 볼 수 있을까. 미니공중의 한계는 여러 시각에서 제기할 수 있지만, 가장 강력한 비판은 미니공중이 토의민주주의적 정당성의 원칙을 충족시키지 못한다는 점을 지적하는 것이다. 이에 대하여 파킨슨(J. Parkinson), 올젠과 트렌즈(E. Olsen & H. Trenz), 라폰트(C. Lafont)의 비판을 참고하고자 한다.

파킨슨은 규모의 문제를 해결하는 방안으로 '대표(representation)'를 제시한다. 당연히 대표만으로는 규모의 문제가 해결되지는 않지만, 이상적인 토의가 일어날 수 있는 환경을 제공해주는 소규모의 포럼들과 대표들 사이의 의사소통을 통한 상호결합(interlinkages)이 형성된다면, 극복 가능하다는 것이다(Parkinson 2003: 186, 191). 대표는 대리인과 수탁자로서의 양면적인 역할을 모두 수행해야 하는 존재이다. 이 때 미니공중도 대표로서 기능할 수 있지만, 미니공중의 권한은 민주주의적 토의 과정에서의 정보수집의 역할로 제한된다. 그 이유는 선거로 선출되지 않은 대표와 피대표자는 권한부여(authorisation)와 책임성(accountability)으로 묶여있지 않기 때문이다(ibid: 190). 또한, 파킨슨은 미니공중과 일반시민 사이의 동질성에도 의문을 제기한다. 단순히 통계적 비율에 근거한 추출 방식으로는 다양한 일반시민들의 정체성을 반영하지 못하고, 결과적으로 다수의 의지가 채택됨으로써 평등의 원칙과 충돌한다는 것이다(ibid: 189). 2004년 캐나다

의 브리티시 컬럼비아(British Columbia)의 시민의회 사례에서도 지역구 기준으로 나이와 성별만을 고려하여 2명씩의 의회구성원을 선발함으로써 인종, 종교, 언어 등을 고려하지 못했고, 소수자들이 실제 비율보다 적게 대표되는 결과를 낳았다(M. Pal 2012: 259, 276). 이러한 지적에 대해 미니공중의 옹호자들은 기술의 발전과 혁신적인 실험을 통해 더 좋은 미니공중의 모델을 만든다면, 해결할 수 있는 문제로 반박할 수 있을 것이다(Fishkin 2018: 374). 파킨스의 비판에서 중요한 지점은 하나의 '대표제'에서 토의민주주의의 정당성을 확보하기는 어려운 일이며, 수많은 포럼, 다양한 형태의 대표들 간의 상호관계가 정당성의 원천이라는 사실이다. 그것은 설령 미니공중이 일반시민을 완벽하게 모사하더라도 동일하게 적용되는 원칙이라고 볼 수 있다.

올젠과 트렌즈는 이상의 맥락에서 공론조사가 토의와 정치적 평등의 원칙에 대해 과학적인 유효성(scientific validity)을 확보하더라도 민주적 정당성을 충족할 수 있는지에 대한 의문을 제기한다. 통계적 기법만으로 공론조사는 정당성을 확보할 수 없다. 공론조사의 정당성은 공공 의지가 형성(public will formation)되는 과정을 통해 인정받아야 하며, 이러한 기준을 적용할 때 2009년 벨기에에서 열린 유로폴리스(Europolis) 공론 조사는 언론을 통해 일반 공중(general public)에 알려지지 않았기에 일반 공중으로부터 정당화되지 못한 실험으로 평가되어야 한다(Olesn & Trenz 2014). 올젠과 트렌즈가 제기한 문제는 미시적(micro) 토의를 어떻게 거시적(macro) 토의로 확장시킬 수 있냐는 것이다. 현대 사회에서 공론조사가 추첨을 통해 전체 일반시민에게 동일하게 참여할 수 있는 확률을 제공하더라도 실제로 일반시민이 추첨으로 선택될 확률은 매우 낮다. 고대 그리스의, 오늘의 통치자가 내일의 피통치자가 될 수 있는, '순환(rotation)'의 원칙은 대규모의 현대 사회에서는 실현되더라도 실효성을 갖기는 어려울 것이다. 따라서 대다수의 일반시민들은 공론조사나 시민의회가 활성화되더라도, 미니공중이

내재적인 정당성만을 추구한다면, 피통치자의 위치에 남을 수밖에 없다. 동일한 참여 확률을 제공하는 것만으로는 '정치적 평등'의 원칙이 실현되지 않을 수 있는 것이다. 결국, 토의민주주의의 성패는 일반시민의 거시적 토의공간이 얼마나 활성화될 수 있는지, 공론장에서 이루어지는 토의의 질을 어떻게 증진시킬 수 있는 지에 달려있다고 볼 수 있다. 미시적 토의에서 거시적 토의로의 이행은 간단한 과정은 아니지만(ibid: 130), 토의민주주의적 정당성을 확보하기 위해서는 피할 수 없는 선택인 것이다.

라폰트는 '참여'의 원칙을 바탕으로 피시킨과 같은 미니공중의 강한 지지자들의 주장을 정면으로 반박한다. 라폰트의 "지름길이 없는 민주주의(Democracy without shortcuts, Lafont 2020)"는 미니공중의 권한 확대에 대한 비판지점을 잘 드러내고 있다. '지름길(shortcuts)'에 해당하는 세 가지 개념은 엘리트주의, 강한 다원주의 그리고 미니공중을 기반으로 하는 추첨적 토의 민주주의(lottocratic conceptions of deliberative democracy)로 나타난다(ibid: 161-162). 피시킨이 제시한 '트릴레마'와 같은 다양한 가치들 간의 충돌은 민주주의 사회에서 상시적으로 존재하는 것이다. 이러한 갈등을 비교적 손쉽게 해소하려는 시각을 라폰트는 '지름길'이라고 이름 붙인다. 엘리트의 통치를 주장하는 전통적인 엘리트주의와 다수결주의를 표방하는 강한 다원주의가 토의민주주의의 이상에는 적합하지 않다는 사실은 어렵지 않게 이해할 수 있지만, 추첨으로 선발한 미니공중에게도 지름길이라는 같은 혐의를 적용하는 것은 언뜻 받아들이기 어려울 수 있다. 그러나 라폰트는 일반시민의 참여가 배제된다는 점에서 미니공중도 앞의 두 가지 시각과 다를 것이 없다고 주장한다.

라폰트의 목표는 '민주적인 자치정부의 이상(democratic ideal of self-government)'이라는 원칙을 바탕으로 토의민주주의적 정당성을 정립하는 것이다. 민주주의는 일반시민이 자신들에게 적용되는 모든 강제적인 법률과 정책을 무비판적으로 수용(blindly defer)하지 않을 권리를 보장한다는 점

에서 다른 정치체제와 구분된다. 법률과 정책이 수용되는 행위는 하나의 정치체제가 유지되기 위해서는 필수적이지만, 그것이 무비판적으로 이루어진다면 '자치정부의 이상'과는 충돌하게 된다. 법률과 정책의 무비판적인 수용을 방지하기 위해서는 일반시민이 정치적 의사결정과정에 민주적으로 참여해야 한다. 그러나 일반시민이 모든 정치적 의사결정에 참여할 수는 없으므로 일정한 대표제가 요구되며, 대표의 의사결정이 일반시민에게 강제되지 않는 경우에만 '자치정부의 이상'은 '대표제 민주주의'와 양립할 수 있다(ibid: 22-23).

참여적 토의민주주의가 대표제 민주주의와 양립하기 위해서는 '참여'의 개념을 폭넓게 이해해야 한다. 전통적 참여주의자들과 같이 직접적인 행동만을 참여로 이해한다면, 대표제는 일반시민의 참여를 가로막는 장애물로 인식될 수 있을 것이다. 라폰트는 하버마스의 '민주적 통제 개념(conception of democratic control)'에 따라 참여적 토의민주주의를 정치체계에 의한 의사결정과 공론장에서 이루어지는 의지, 여론의 형성과정 사이의 끊임없는 환류 작용으로 이해한다(ibid: 24). 민주주의 사회에서 일반시민은 직접적인 행동을 하지 않더라도 다수의 여론이라는 이름으로 정치적 의사결정에 큰 영향을 끼치고 있다는 것이다. 이처럼 참여를 넓게 해석하는 것은 토의의 개념을 확장하는 것과 같다. 일상에서 발생하는 구조화되지 않은 다양한 형태의 대화들은 여론의 형성과 변화에 영향을 준다. 토의(delibertation)를 '숙의'나 '심의'와 같은 제한적인 개념으로 이해한다면, 공론장에서 일어나는 수많은 토의들을 포착해내지 못할 것이다. 이상의 확장된 '참여'의 과정을 통과하지 못한 정치적 의사결정은 토의민주주의적 정당성을 확보할 수 없게 된다.

'자치정부의 이상'을 실현하기 위해서 일반시민의 참여는 어떤 논리에 근거한 의사결정방식에도 보장되고 증진되어야 한다. 그것은 제도적으로 미니공중에게 의사결정권한을 부여하더라도 마찬가지이다. 거시적 토의를 배제

하고 미시적 토의에만 집중하는 것은 엘리트주의, 다수결주의와 마찬가지로 하나의 지름길 전략인 것이다. 이에 대해 미니공중의 지지자들은 일반시민과의 동질성을 갖지 못한다는 엘리트주의의 약점과 토의를 통해 '숙고된 판단(considered judgement)'을 내리는 과정이 배제되는 다수결주의의 약점을 미니공중이 해결할 수 있기에 유효한 지름길이라고 반박할 수 있을 것이다. 라폰트는 두 전제를 모두 인정하면서도 미니공중에게 의사결정권한을 부여하는 것이 대표와 일반시민의 괴리의 문제를 해결하지 못하고, 토의민주주의의 정당성을 충족시키지도 못한다고 주장한다.

주장의 핵심은 미니공중이 완벽하게 일반시민을 모사한다고 가정할지라도 이상적인 토의 과정이 진행되었다면, 미니공중의 구성원들을 더 이상 일반시민과 동일한 집단으로 보기 어렵다는 것이다. 많은 정보를 바탕으로 토의 과정을 거친 구성원들은 일반시민과 구별되는 전문가와 비슷한 수준에 이르게 된다. 미니공중의 결론의 정당성은 일반시민의 실제 의견이라는 점이 아니라 전문가 수준으로서의 의견으로 인정받을 수 있다는 점에 기대고 있는 것이다(ibid: 118). 이렇게 토의의 결과로 탄생된 '숙고된 판단'이 일반시민의 '숙고된 판단'으로 전환되기 전까지는 미니공중의 결론은 정당성을 가지지 못한다(ibid: 132). 미니공중의 의사결정이 공론장의 토의를 활발하게 만들어주는 역할을 할 수도 있다. 그러나 그러한 과정은 결국 제대로 된 토의가 일어날 수 있는 환경이 보장되어 있는 공론장이 존재할 때만이 가능한 것이다(ibid: 135). 미니공중을 통한 지름길로는 원하는 목적지에 도달할 수 없다. 토의민주주의를 통한 대표제민주주의의 위기를 극복하는 길은 문제를 정면으로 마주하는 것, '거시적 토의 전략'에 있는 것이다(ibid: 134).

미니공중의 정당성은 대표제와 토의민주주의적 맥락에서 이해해야 한다. 대표제적 맥락에서는 '대표의 허구'에 따라 결코 하나의 대표가 전체 일반시민을 대변할 수 없다는 원칙을, 토의민주주의적 맥락에서는 정당성이 특

정한 시점, 하나의 제도로서 확보될 수 없다는 원칙을 정립할 수 있다. 미니공중 내부의 제도적인 설계를 통해 정치적 정당성을 달성할 수 있다고 보는 시각은 두 가지 원칙으로부터 멀어지는 결과를 낳을 위험성이 있다. "토의민주주의는 제도적인 변화를 가져올 수 있는 도구가 아니라 하나의 규범적 이론으로 이해해야 한다"라는 에르산과 드라이젝의 지적(S. Ercan & Dryzek 2015: 243-244)과 같이 하나의 제도적인 변화로 토의민주주의의 이상을 달성할 수는 없을 것이다. 하버마스의 이상적인 논쟁의 조건이 주는 함의는 어떠한 토의의 과정이나 결과도 완벽하거나 오류가 없다고 받아들여서는 안된다는 점이다(C. Rostbøll 2009: 21). 미니공중의 정당성은 토의민주주의의 정당성과 같이 불확정적이고 잠정적인 것으로 일반시민의 '끊임없는 정밀한 검토(ongoing scrutiny)'에 노출되어 있는 개념인 것이다.

결론적으로 미니공중은 제도의 과학적인 설계를 통한 미니공중 내부의 대표성과 숙의성을 담보하는 것을 넘어 미니공중 외부의 일반시민으로부터 인정받는, '인지적 정당성'을 확보할 때만이 자신의 정당성을 주장할 수 있다. 따라서 미니공중과 일반시민, 공론장과의 관계가 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 미니공중은 숙고된 미니공중의 의견뿐만 아니라 잠재적인 의사결정자인 일반시민의 의견까지 대표할 수 있어야 한다. 그것은 숙고된 일반시민으로부터 일반적인 유권자와 공적 토론, 캠페인이 발생하는 장으로 정당성에 대한 논의의 방향이 변화할 것을 요구한다(Olesn & Trenz 2014: 120-121).

다음 장에서 미니공중의 사례로서 시민의회의 정당성에 대한 분석을 진행하기에 앞서 주요 분석틀로 사용할 '인지적 정당성(perceived legitimacy)' 개념에 대해 부연할 필요가 있다. 문제제기와 같이 본 논문은 미니공중의 정당성을 '규범적 정당성(normative legitimacy)'과 '인지적 정당성'으로 구분한다. '규범적 정당성'은 미니공중 내부의 절차적 공정성과 높은 수준의 숙의에서 도출된다. 그것은 구성원의 대표성과 공정한 숙의가 일어날 수

있는 환경의 제공 그리고 '숙의의 질'로 나타난다. '인지적 정당성'은 '규범적 정당성' 자체와 '규범적 정당성'이 공공에게 어떻게 받아들여지는 지로부터 도출되는 개념이다(Mansbridge 2019b: 120). 따라서 '인지적 정당성'을 추구하는 것은 제도 내부가 아니라 제도 외부에서 정당성을 도출하려는 시도이며, 이는 '토의체계적 시각'과 연결된다. '토의 체계(deliberative system)'는 논쟁, 입증, 설득 등의 대화를 통해서 정치적 갈등과 문제를 해결하는 체계를 의미한다. 복잡한 현대 민주주의 사회에서는 개별 행위자와 특정한 사례에 대한 토의 역량을 분석하는 것을 넘어 기존 제도를 포함한 하나의 체계로서 토의민주주의를 바라봐야 한다는 것이다(A. B. ächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge & E. Warren(Eds) 2018: 5). 따라서 '인지적 정당성'의 시각에서 미니공중을 바라본다는 것은 미니공중 외부의 다양한 행위자들과의 연관성에서 미니공중의 정당성을 도출하겠다는 시도라고 할 수 있을 것이다.

제 4 장 시민의회의 사례 분석

제 1절 분석틀과 분석대상

지금까지의 이론적 논의에서는 불확정적이고 잠정적인 개념인 미니공중의 정당성을 도출하기 위해서는 미니공중 내부의 '규범적 정당성'을 넘어 미니공중과 미니공중 외부의 행위자들 사이의 상호작용에서 확보되는 '인지적 정당성'으로 시선을 돌려야 함을 주장하였다. 본 장에서는 시민의회의 주요 사례에서 미니공중 외부의 행위자들이 어떻게 미니공중의 정당성에 영향을 줄 수 있는지를 확인할 것이다.

미니공중의 사례들을 정당성이라는 기준으로 비교, 평가한 연구로 칼루왈츠와 로이챔프(D. Caluwaerts & M. Reuchamps), 쿠라토와 뵈커(N. Curato, & M. Böker)의 연구가 있다. 칼루왈츠와 로이챔프는 베커스와 에드워즈(V. Bekkers & A. Edwards 2007)의 민주적 정당성을 판단하는 기준으로 제시하는 '투입적 정당성(Input legitimacy)', '과정적 정당성(Throughput legitimacy)', '결과적 정당성(Output legitimacy)'을 바탕으로 정당성의 기준을 도출한다. 그것은 '분열성(disruptiveness)'과 '제도적 내재성(institutional embeddedness)'이라는 두 가지 요소로 구분되며, 각각 투입과 결과적 정당성에 영향을 주는 것으로 상정된다(Caluwaerts & Reuchamps 2016: 15-16). 쿠라토와 뵈커는 '토의체계적' 관점에서 미니공중을 평가하는 외부적 요소로서 다음의 세 가지를 기준으로 제시한다. '숙의 형성(deliberation-making)', '정당성 추구(seeking legitimacy)', '역량 구성(capacity-building)'이 바로 그것이다. 이는 미니공중의 제도 내부적 요소가 아닌 제도 외부에 있는 일반시민과의 관계에서 미니공중을 평가할 수 있는 기준을 도출하겠다는 시각이라고 할 수 있다(Curato, & Böker 2016). 이

러한 연구는 미니공중의 내부적 설계만으로는 미니공중의 정당성을 도출하기에 부족하고 인지적 정당성의 도출이 토의체계적 시각과 연결됨을 보여준다.

본 논문의 연구대상은 다음과 같다. 우선 시민의회의 시초라고 할 수 있는 캐나다의 "브리티시컬럼비아 시민의회(British Columbia Citizens' Assembly 이하 BCCA)"와 "온타리오 시민의회(Ontario Citizens' Assembly 이하 OCA)", 네덜란드의 "시민포럼(Civic Forum 이하 CF)"은 OCA와 CF가 BCCA의 모델을 차용하여 운영되었기에 세 사례를 시민의회의 기본 모델로 제시한다. 초기의 시민의회의 모델을 구상하면서 미니공중 내부의 대표성과 숙의성은 어느 정도 확보되었지만, 상대적으로 미니공중 외부와의 상호작용이 활발하게 이루어지지 못한 점이 국민투표에 미친 영향에 주목할 것이다. 아일랜드의 "헌법 컨벤션(The Convention on the Constitution 이하 ICC)" 사례에서는 최초로 미니공중의 구성원에 선출된 대표가 참여하였다는 요소를 중점적으로 다룰 것이다. 벨기에의 'G1000' 사례는 시민의회의 유형으로 보기는 어렵지만, 정부기관이 아닌 시민 주도로 이루어진 활동이라는 점과 2019년 동부벨기에 지역에 상시적인 시민의회로서 도입된 '시민위원회(Citizen Council)'와의 연관성에 주목하고자 한다. 아래 [표3]에는 각 사례의 주요 특징이 정리되어 있다.

아래에서는 위 여섯 가지 사례에서 ① 시민의회와 선출된 대표·정당(elected representatives·political party)과의 관계, ② 언론과의 관계, ③ 시민의회에 참여하지 않은 일반시민과의 관계에 대해 집중적으로 분석할 것이다. 미니공중의 외부에는 이외에도 정부, 의회, 이익집단, 시민단체 등 다양한 주체들이 존재하지만 시민의회의 흐름에 큰 영향을 주었고, 분석할 수 있는 연구자료가 상대적으로 축적되어 있기에 세 가지 주체를 분석 기준으로 제시하였다.

내부적으로 잘 설계된 시민의회의 모델만으로는 정치적 정당성을 확보하

기 어렵다는 주장을 실제 사례를 통해 확인하고자 하며, 전체 토의체계 내에서 각 행위자들이 어떻게 시민의회의 인지적 정당성을 도출하는 데 영향을 줄 수 있는지를 검토할 것이다.

[표3. 시민의회의 주요 특징 비교]

	브리티시 콜롬비아	온타리오	네덜란드	아일랜드 컨벤션	벨기에 (G1000)	
운영주체	주정부	주정부	정부	의회	시민사회	
운영기간	2004. 1.~ 2004. 11. (11개월)	2006. 9.~ 2007. 4. (8개월)	2006. 3.~ 2006. 11. (9개월)	2012. 12.~ 2014. 3. (1년 4개월)	2011. 6.~ 2012. 12. (1년 7개월)	
참여자(명)	160	103	143	100	32	
의제	선거제도개혁	선거제도개혁	선거제도개혁	개헌	정치개혁	
선발방법	무작위로 추출한 샘플 중 참가 의사가 있는 참여자를 대상으로 추첨 실시			일반시민(66)은 무작위추출 정치인(33)은 선거로 선출(의장1)	무작위추출	
참여자의 구성	일반시민	일반시민	일반시민	일반시민 & 정치인	일반시민	
최종제안 & 결과	국민투표 2회 (실패)	국민투표 (실패)	정부에 보고 (거절)	국민투표 2회 (일부 수용)	최종보고서 제출	

출처 : (Fournier et el 2011: 6, Wright & 권화현 2012: 157-158, 이지문 & 박현지 2007: 43-116, B. Derenne 2012: 14-19). 참조하여 재구성.

제 2 절 선출된 대표, 정당과의 관계

1장의 문제제기에서는 대표제 민주주의의 위기를 선거로 선출된 제도적 대표(이하 선출된 대표)와 일반시민과의 괴리로 규정하였다. 이에 대한 개선책, 민주적 혁신의 하나로서 미니공중이 제기된 것이고, 미니공중이 기존의 선출된 대표를 대체하는 것이 아니라 보완하고 협력하는 관계라면, 미니공중과 선출된 대표, 그들이 모인 집단인 '정당'과의 관계는 중요할 수밖에 없다. '선거'는 대표제 민주주의에서 유일하게 합법적인 대표 선출 방식으로 인정받는다. 선거로 선출된 대표인 국회의원은 입법권을 포함한 여러 독점적인 권한을 부여받고 행사한다. 대표제 민주주의의 유일한 대표로 인정받던 국회의원에게 미니공중의 등장은 하나의 위협으로 느껴질 수 있다. 다양한 유형의 대표제의 하나로서 미니공중이 집단적 의사결정권을 침해할 수 있기 때문이다. 반대로 선출된 대표의 성향이나 정당의 특성에 따라 미니공중에 우호적인 태도를 취할 수도 있다. 아래에서는 선출된 대표, 정당과 미니공중의 관계에 대한 일반적인 기준에 대해 정리하고, 시민의회의 사례에서 기존의 대표, 정당이 미니공중의 정당성에 어떤 영향을 주었는 지에 대해 분석할 것이다.

1. 일반적 기준

미니공중을 포함한 다양한 형태의 '민주적 혁신(democratic innovation)' 방안에서 선출된 대표가 어떤 역할을 할 수 있는 지에 대한 분석을 통해 시민의회와 선출된 대표의 관계에 대한 기준을 세울 수 있을 것이다. 톰슨(N. Thompson)은 선출된 대표와 민주적 혁신 사이의 '긴장(tensions)'과 민주적

혁신을 지지할 수 있는 선출된 대표의 '동기(motivations)'에 대해 설명하고, 선출된 대표의 역할을 다섯 가지로 규정한다(N. Thomson 2019: 256).

우선 긴장의 정도는 대표제 민주주의에서 선출된 대표가 자신의 역할과 일반 시민의 역할을 어떻게 인식하고 있는 지에 달려있다(ibid: 255). 선출된 대표가 대표제 민주주의를 대의 민주주의로, 다시 말해 일반시민을 대신하여 복잡한 문제에 대해 논의하고 결정하는 것으로 자신의 역할을 이해한다면, 미니공중과 같은 민주적 혁신에 부정적인 태도를 보일 것이라고 전망할 수 있다. 이러한 태도에 따라 선출된 대표가 민주적 혁신을 지지할지 여부가 결정될 수 있을 것이다. 톰슨은 선출된 대표의 민주적 혁신에 대한 동기를 '규범적 동기(normative motivations)'와 '도구적 동기(instrumental motivations)'로 구분한다. '규범적 동기'는 선출된 대표가 일반 시민의 선호를 반영하고, 그들의 역할이 늘어나는 것을 바람직하게 인식하는 것을 의미한다. 이와 같은 성향을 가진 정당은 민주적 혁신에 긍정적일 수 있으며, 경험적 연구에 따르면 진보적인 정당이 보수적인 정당보다 민주적 혁신을 지지하는 시각을 유지함을 알 수 있다. 정당이 아닌 선출된 대표 개인이 주도적으로 민주적 혁신을 이끌어나가는 사례도 있지만, 이 경우에는 개인의 지위가 변화하면 민주적 혁신이 더 이상 유지되게 어려워질 수 있다. '도구적 동기'는 선출된 대표가 특정한 결과나 목적을 달성하기 위하여 민주적 혁신을 활용하는 경우를 의미한다. 도구적 동기에는 결정하기 어려운 문제를 일반시민에게 넘기거나 민주적 혁신을 지지하는 것처럼 보이고 싶은 경우 등이 있을 수 있다. 현실에서 '규범적 동기'와 '도구적 동기'는 혼합되어 작용할 것이며, 선출된 대표가 어떤 동기를 가지고 있느냐에 따라 역할이 정해질 것이다(ibid: 258-261).

선출된 대표는 민주적 혁신에 참여하면서 다음과 같은 다섯 가지 역할을 수행할 수 있다. 우선 선출된 대표는 민주적 혁신을 주도하여 '개시'할 수 있다. 또한 여러 방면에서 민주적 혁신에 '참여'할 수 있을 것이며, 결과물

을 수용하는 등의 '반응'을 보일 수 있다. 반대로 자신들의 전통적인 역할을 침해받는다고 느끼는 경우 민주적 혁신 자체에 '저항'할 수도 있다. 마지막으로 상시적인 민주적 혁신의 '제도화'에도 선출된 대표의 지지가 필요하다(ibid: 261-264).

미니공중, 시민의회와 선출된 대표의 관계도 위의 분석과 크게 다르지 않을 것이다. 시민의회가 활성화되더라도 대표제 민주주의에서 시민의회 외부의 중요한 행위자인 선출된 대표와의 밀접한 상호작용 없이는 시민의회의 정당성을 도출하기는 어렵다. 선출된 대표는 시민의회에 대해 각기 다른 입장에서 다양한 역할을 수행할 것이다. 다음 절에서는 실제 시민의회의 사례에서 선출된 대표와 시민의회의 관계에 따라 시민의회의 양상이 어떻게 달라지고, 시민의회의 정당성을 도출하는 데 어떤 영향을 주었는지에 대해 분석할 것이다.

2. 사례에의 적용

근대 이후 최초의 시민의회이자 가장 유명한 사례라고 할 수 있는 BCCA는 2004년 캐나다 브리티시 컬럼비아 주의 선거제도를 개혁하기 위하여 1여 년의 기간 동안 운영되었다. 기존의 소선거구(Single Member Plurality)에 기반한 '단순다수 대표제'를 '선호이전식 투표제(Single Transferable Vote system)'로 변경하자는 시민의회의 권고안은 2005년 국민투표에서 57.3%의 지지에 그침으로써 60%라는 기준선을 넘기지 못하여 제도의 개선까지는 이르지 못했지만(A. Lang 2007: 36), 미니공중에게 공적 제도를 변경할 수 있는 권한을 부여했다는 점을 주목할 수 있는 사례이다. 시민의회의 첫 의제가 1장의 문제제기와 같이 선출된 대표의 이해관계와 가장 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있는 '선거법 개정'이라는 사실은 BCCA의 설계 과정에 대한

의문을 낳게 한다. BCCA의 결과에 따라 기존의 선출된 대표와 정당에게 큰 손해가 발생할 수 있기 때문이다.

'브리티시 컬럼비아 주'는 '단순다수 대표제'에 따라 오랜 기간 자유당(Liberal Party)과 민주당(New Democratic Party)의 양당제가 자리잡았다. 그 과정에서 득표수와 의석수의 불비례성은 심화되었고, 이에 대한 문제제기가 지속되었다. 자유당은 1996년 선거에서 민주당보다 많은 득표를 얻고도 의석수에서 뒤쳐지자 시민의회를 통한 선거제도를 공약으로 제시하였고, 2000년 선거에서는 자유당이 57.6%의 득표로 압도적인 다수당이 되는 결과가 나타났다. 자유당의 당수인 캠벨(G. Campbell)은 정치가이자 학자인 깁슨(G. Gibson)에게 시민의회의 설계를 의뢰하였고, 깁슨의 보고서에 기반하여 BCCA가 운영되었다(M. E. Warren & H. Pearse 2008: 9). 캠벨은 선거제도 개혁을 시민의회에게 맡기는 것이 옳은 일이라고 판단하였는데(P. Fournier et el 2011: 23), 이는 규범적 동기가 작용한 것이라고 볼 수 있다. 초기 설립 과정에서는 선출된 대표와 정당이 개시자로서 시민의회의 설립을 주도한 것이다. 그러나 BCCA가 설립된 이후에 정치인들의 참여는 제한적이었다. 자유당은 시민의회에 기존의 정치인들이 관여하지 않아야 시민의회가 독립적인 결정을 내릴 수 있다고 판단하였고, 실제로 BCCA의 교육과 토의 과정에 아무도 참석하거나 제안을 제시하지 않았다. 직전 선거에 패배한 민주당도 시민의회와 거리를 두었고, 소수정당인 녹색당(Green Party)만이 '연동형 비례대표제(Mixed-Member Proportional)'에 대한 의견을 제시하였다(ibid: 111, A. Lang 2007: 40). 결론적으로 BCCA의 전체 과정에 두 거대 양당은 별다른 참여를 하지 않은 것이다.

이와 같이 선출된 대표와 정당이 시민의회에 적극적으로 참여하지 않는 모습은 BCCA의 모델을 차용하여 동일한 선거법 개혁이라는 의제로 운영된 캐나다 온타리오 주의 OCA와 네덜란드의 CF에서도 나타났다. 브리티시 컬럼비아와 마찬가지로 온타리오도 단순다수대표제를 채택하고 있었고, 낮은 득

표율로 의석의 과반을 획득하여 집권이 가능한 문제가 있었다. 2001년 야당이었던 자유당의 당수 맥긴티(D. McGuinty)가 시민의회를 통한 선거제도 개혁을 제시하였지만, 2003년에 집권한 자유당은 3년이 지난 2006년이 되어서야 공약에 따라 시민의회를 모집하였다. OCA의 최종 권고안인 '연동형 비례대표제'는 2007년의 국민투표에서 37%의 지지를 얻는데 그쳤다(P. Fournier et el 2011: 9, 27). 자유당과 야당인 보수당은 BCCA와 마찬가지로 시민의회의 독립성을 보장한다는 명분 하에 OCA의 전체 과정에 참여하지 않았다(ibid: 111). 온타리오의 선출된 대표와 정당이 브리티시 콜롬비아에 비하면 시민의회의 운영에 적극적이지 않았다고 평가할 수 있다. 2003년 네덜란드의 D66(Democrats 66)당은 하원의 선거제도를 개혁하기 위한 시도가 실패하자 2005년 네덜란드식 BCCA라고 할 수 있는 CF를 설립하여 새로운 형태의 선거제도개혁을 시도하였다. CF는 캐나다의 두 사례와 달리 최종 권고안을 국민투표에 회부하는 권한을 부여받지 못했다(ibid: 25-26). CF의 최종 결정은 권고안의 형태로 의회에 제안되는 것이었지만, 당시 수상인 발케넨더(J. P. Balkende)는 명시적으로 기존의 선거제도를 유지할 것이라고 발언하는 등 선출된 대표와 정당은 시민의회에 비협조적이었다(Caluwaerts & Reuchamps 2016: 21). D66당을 제외한 거대 정당들은 선거제도개혁 이슈 자체에 무관심하였기에 CF에 적극적으로 참여하기를 기대하기는 어려웠던 것이다(P. Fournier et el 2011: 110).

세 사례는 선출된 대표와 정당이 시민의회의 설립을 주도하였지만, 이후의 과정에는 적극적으로 참여하지 않았다는 공통점이 있다. 그것은 시민의회의 독립성을 보장한다는 규범적 동기일 수도 있고, 의도적으로 시민의회에 무관심한 태도를 보이면서 시민의회를 설립하였다는 명분만을 노리는 거대정당의 도구적 동기가 작용했다고 해석할 수도 있다.

아일랜드의 ICC는 시민의회의 전체 과정에 선출된 대표들이 구성원으로서 직접 참여하였다는 점이 가장 큰 특징이다. 위의 세 사례와 다르게 ICC의

의제는 헌법 개정에 관한 것이었다. 1937년 공포된 아일랜드의 헌법은 이후 의미있는 개정이 이루어지지 못한 상황이었다. 2008년의 전세계적인 경제위기로 오랜 기간 연정에 참여하던 공화당(Fianna Fáil)이 2011년 선거에서 3위로 밀려나고, 통일아일랜드당(Fine Gale)과 노동당(Labour)이 연정을 구성하게 된다. 두 당은 선거 공약으로 헌법 개정을 의제로 하는 컨벤션을 운영할 것을 제시하여 두 당의 합의로 ICC의 모델이 결정되었다. 총 100명의 구성원 중 한 명의 의장을 제외한 33명은 각 정당의 의석수에 비례하여 선출된 대표 중에 선발되었고, 66명은 다른 시민의회와 동일하게 추첨을 통해 선발되었다(D. M. Farrell, C. Harris,& J. Suiter 2018: 3-4).

이와 같이 선출된 대표가 시민의회의 구성원으로 참여하는 것을 비판적으로 볼 수 있다. 시민의회의 중요한 요소인 일반시민을 그대로 거울처럼 반영하는 동일성의 원리가 깨질 수 있기 때문이다. 선출된 대표가 일반시민의 선호를 제대로 반영하지 못하는 상황을 혁신하고자 미니공중이 제시되었다면, 미니공중에 선출된 대표가 참여한다는 것은 모순적인 주장일 수 있다. 미니공중에서도 선출된 대표와 엘리트의 선호가 반영되는, 현재와 별 차이가 없는 결정이 반복될 우려가 있을 것이다. 실제로 캐나다의 두 사례에서 정당의 참여를 배제하는 원칙을 세운 것도 같은 맥락일 수 있다. 그러나 3장의 이론적 논의와 같이 토의체계적 시각에서 미니공중의 인지적 정당성을 도출하는 데에 선출된 대표와 정당과 미니공중의 상호작용이 필요하다면, 선출된 대표와 정당이 미니공중의 독립성을 훼손시키지 않으면서 미니공중의 논의를 공론장으로 확장시키는 역할을 할 수 있어야 한다. 그렇다면 ICC 내부와 외부에서 선출된 대표가 어떤 역할을 하였는지를 분석할 필요가 있을 것이다.

선출된 대표가 시민의회의 논의를 장악할 수 있다는 우려는 ICC의 참여자들에 대한 설문조사와 발언량을 토대로 분석할 결과, 일반시민과 선출된 대표가 동등한 수준에서 의제에 대한 논의를 진행하였음을 알 수 있었다. 한

가지 원인으로 선출된 대표와 일반시민 간의 유대감이 형성될 수 있을 정도로 ICC가 장기간 운영되었다는 사실을 들 수 있다(D. M. Farrell, J.Suiter, C. Harris & K. Cunningham 2020: 60-62). 선출된 대표가 시민의회에 참여하더라도 기존의 이념을 고수하거나 정당의 입장만을 반영한다면 숙의를 통해 의견이 변화하고 합의에 이르는 과정의 의의가 퇴색될 수 있을 것이다. ICC에서 각 이슈에 대한 초기 입장과 숙의 이후의 입장을 분석하여 선출된 대표가 일반시민보다 입장 변화가 잘 나타나는 결과를 얻을 수 있었다(ibid: 65-68). 이와 같은 분석을 근거로 선출된 대표가 미니공중의 구성원으로 참여하여 미니공중의 논의를 지배할 수 있다는 지적을 반박할 수 있을 것이다. 2014년 3월 31일 ICC는 최종 보고서를 제출하였고, 2015년 국민투표를 통해 헌법이 개정되어 동성 결혼이 허용되는 결과를 낳았다. ICC의 경험을 토대로 아일랜드에서는 2016년 아일랜드 시민의회를 운영하였고, 일반시민이 헌법 개정과 같은 중요한 정치적 결정에 직접적으로 참여할 수 있는 전통을 만들 수 있었다.

마지막으로 벨기에의 G1000 사례에서는 시민의회가 상시적인 제도로 자리잡는 과정에서 선출된 대표의 역할을 살펴볼 것이다. G1000은 위의 시민의회 사례들과 다르게 일반시민의 주도로 이루어진 활동이다. 2011년도 벨기에는 2010년 총선 이후 프랑스어를 사용하는 지역의 정당과 독일어를 사용하는 정당의 합의가 이루어지지 않아 세계 기록인 541일이 넘도록 정부가 구성되지 못하는 상황이었다. 기존의 선출된 대표와 정당 스스로가 이러한 교착상태를 해소할 수 없다고 판단한 학자, 언론가, 활동가 등이 기획한 것이 일반시민이 대규모로 참여하여 사회적, 정치적 의제에 대해 토의하는 G1000 모델이다(V. Jacquet, J. Moskovic, , D. Caluwaerts & M.Reuchamps 2016: 53). G1000은 '공공 협의(public consultation)', '시민 회담(citizen summit)', '시민 패널(citizen panel)'의 세 단계로 구성된다. '공공 협의' 과정에서는 열린 의제 설정을 위하여 2011년 7월부터 온라인으

로 일반시민 의제에 대한 아이디어를 수집하였다. 그 결과 총 25개의 주제가 선정되었으며, 투표를 통해 '사회 안전(social security)', 이민(immigration)', '부의 재분배(redistribution of wealth)'의 세 가지를 최종 의제로 선정하였다. '시민 회담'은 추첨과 선택 채용을 통해 선발한 1,000명의 일반시민이 2011년 11월 11일 브뤼셀에서 하루 동안 세 가지 의제에 대해 토의하는 과정이었다. 이 과정에서 온라인에서는 'G·Home', 지역 단위에서는 'G·Offs'라는 이름의 토의체가 운영되었다. 마지막으로는 시민 회담과 G·Home, G·Offs의 참여자 중 희망자를 대상으로 32명을 선발하여 계획심의회와 시민배심원단과 같은 형식으로 운영하여 최종 권고안을 도출하였다(ibid: 56, D. Caluwaerts & M.Reuchamps 2018: 28-33).

G1000의 권고안은 국민투표에 회부하거나 의회에서 공식적으로 토의가 이루어지지는 않았다. 캐나다나 아일랜드와 같이 의회에 의해 주도적으로 시작된 미니공중이 아니었기 때문이다. 그러나 당장의 정치적 효과는 나타나지 않았을지라도 G1000 모델은 벨기에 내부와 네덜란드에서 확산되었고, 특히 독일어 사용 지역의 '동부벨기에 모델'이라고 불리는 '시민의원회(Citizen Council)'의 설립에 영향을 주었다.

동부벨기에 의회는 2019년 2월 상시적인 제도로서 추첨으로 선발된 24명으로 구성된 시민의원회의 도입을 공포하였다. 시민의원회는 의제를 설정하여 의제에 대한 시민의회(Citizen's Assemblies)를 소집하여 운영할 수 있고, 시민의회의 권고안이 의회에서 어떻게 논의되는지를 감시할 수 있는 권한을 가진다(C. Niesse & M. Reuchamps 2019: 11-12). G1000 이후 동부벨기에 의회는 소규모의 미니공중을 운영하면서 2018년에 상시적인 미니공중의 제도화가 필요하다고 판단했다. 그 과정에서 G1000의 창립 멤버인 레이브라우크(D. V. Reybrouck) 등에 의해 동부벨기에 모델에 대한 보고서가 작성되었고, 최종적으로 각 정당의 합의를 통해 제도 도입을 위한 법안이 통과되었다(ibid: 5-7). 시민의원회의 도입 과정은 미니공중의 제도화에 선출된

대표, 정당의 협조와 주도적인 역할이 필요함을 잘 보여준다.

여섯 가지 사례에서 시민의회가 인지적 정당성을 도출하기 위해서는 선출된 대표, 정당과의 상호관계가 필요함을 알 수 있다. 추첨이라는 대표 선발 방식이 아직 일반시민들에게 권한부여와 책임성의 단계에까지 이르지 못한 상황이라면, 선거로 선출된 대표와의 협조는 인지적 정당성의 도출에 큰 도움이 될 것이다. 중요한 것은 미니공중, 시민의회가 구성원이 가지는 동일성의 원리와 숙의의 공정성을 확보하는 과정에서 토의체계와 떨어진 일종의 '섬'이 되어서는 안 된다는 사실이다. 두 원칙을 침해하지 않는 수준에서 선출된 대표와 정당은 미니공중과 밀접한 관계를 유지할 필요가 있다.

제 3 절 언론과의 관계

앞서 3장에서는 일반시민이 다수의 여론이라는 이름으로 정치적 의사결정에 참여하고 있음을 알아보았다. 이와 같은 환류 과정에서 선출된 대표 못지 않게 중요한 역할을 하는 행위자가 바로 '언론'이다. 언론의 정치적 역할은 초기의 정치적 행위자들의 메시지를 수동적으로 전달한다는 시각을 거쳐 60년대 이후로는 사회와 정치적 행위자들 사이에 보다 복잡한 역할을 수행한다는 시각으로 발전하였다(G. Pomatto 2019: 269). 최근에는 공공의 토의를 조율하는 조정자(facilitators)로서의 역할에 주목하는 시각도 있다. 미니공중의 정당성 측면에서 이와 같은 언론의 역할과 기능은 매우 중요하다. 미니공중에 참여하지 않은 일반시민의 관심과 지지 없이는 미니공중의 정당성을 도출하기는 불가능하며, 그 지점에서 언론은 미니공중과 일반시민을 연결해주는 가교 역할을 해야하기 때문이다. 아래에서는 언론과 미니공중의 관계에 대한 일반적인 기준에 대해 정리하고, 시민의회의 사례에서 언론이 어떻게 시민의회의 정당성에 영향을 주었는 지에 대해 분석할 것이다.

1. 일반적 기준

미니공중이 언론에게 요구하는 것은 균형잡힌 시각을 바탕으로 미니공중의 과정과 결과물을 최대한 많이 일반시민에게 노출시켜주는 것이라고 볼 수 있다. 즉, '보도량(media coverage)'이 많을수록 미니공중의 인지적 정당성을 도출하는 데에는 도움이 된다고 할 수 있다. 많은 민주적 혁신의 사례에서 보도량은 사례 별로 큰 차이를 보였다. 이와 같은 차이가 발생한 원인을 알아보기 위해서는 '언론의 논리(media logic)'를 살펴볼 필요가 있다.

언론의 논리는 언론이 기본적으로 많은 사람들의 관심을 끌 수 있는 주제를 보도한다는 것을 의미한다. 미니공중도 마찬가지로 미니공중이 다루는 주제가 흥미롭고 갈등적 요소가 있다면, 언론의 관심을 받을 수 있다. 미니공중에 대한 언론의 관심은 예상치 못한 흥미로운 사건이 발생한 경우에 급격히 줄어들 위험성도 있는 것이다. 언론의 '상업화(commercialisation)'는 이와 같은 '언론의 논리(media logic)'를 강화할 수 있다(ibid: 272). 이러한 언론의 논리에 기반한 보도량은 언론의 문화, 정치 체계, 언론의 종류, 대안 언론 운동 등에 의해 영향을 받을 수 있다. 결론적으로 언론의 논리를 극복하고 언론이 미니공중의 조력자가 되기 위해서 미니공중의 설계자들은 언론과 보다 넓고 좋은 관계를 설정하기 위해 노력하는 전략이 필요하다(ibid: 277). 다음 절에서는 시민의회의 사례에서 언론이 시민의회의 정당성을 도출하는 데 어떤 영향을 주었는지에 대해 분석할 것이다.

2. 사례에의 적용

BCCA의 권고안은 2009년 재차 국민투표에 회부되었지만 2005년보다 저조

한 39%의 지지를 얻는데 그쳐 재차 부결되었다(G. Smith 2012: 92). BCCA와 국민투표 과정에 대한 거대 정당의 무관심적인 태도와 부실한 캠페인은 기대보다 저조한 언론의 관심으로 이어졌다. 2009년에는 2005년보다 언론의 보도량이 저조하였고, 전체적으로 일반시민에게 유용한 정보가 될만한 내용이 부족했다(A. Lang 2007: 50). OCA에서는 시민의회에 대한 보도량이 부족할 뿐만 아니라 시민의회와 권고안에 대한 부정적인 기조의 보도가 많았다. 중립적이지 못한 언론 보도와 부실한 캠페인으로 온타리오 주의 일반시민은 선거제도에 대한 적합한 정보를 제공받지 못했다(L. Leduc 2011: 558-560). 미니공중에 참여하지 못한 일반시민은 언론을 통해 미니공중이 다루는 의제에 대한 지식을 획득할 수 있기에 언론의 무관심은 미니공중에 대한 일반시민의 무관심으로 이어질 것이다.

ICC는 논의 과정과 권고안에 대해 비교적 집중적인 언론의 관심을 받았다. 2015년 동성결혼의 허용에 대한 국민투표 과정에서 다양하고 활발한 캠페인들이 큰 역할을 하였지만, 선출된 대표가 직접 참여하고 언론을 통해 노출된 CC의 권고안이 의제의 설정자로서 일반시민에게 미치는 영향이 컸다고 볼 수 있다(J. A. Elkink, D. M. Farrell, T. Reidy, & J.Suiter 2017: 363-365). G1000도 비교적 활발한 언론의 관심을 받았다. G1000이 운영되기 전 2011년 6월부터 2011년 11월까지는 G1000에 대한 보도량이 집중된 시기였다. 정부가 구성되지 못하는 정치적 위기 상황에서 G1000은 일종의 대안으로서 언론의 관심을 받을 수 있었다. G1000이 운영되는 동안에도 이와 같은 언론의 관심은 지속되었지만, G32가 시작되면서 대조적으로 언론의 보도량은 급감하였다. 그 이유는 2011년 12월 정부가 극적으로 구성되었기 때문이거나 많은 사람들이 모이는 '시민 회담'이 G32보다 언론의 흥미를 끌 수 있는 주제여기 때문이라고 해석할 수 있다. G1000이 최종 보고서를 제출한 이후에도 추첨을 통한 대표 선출이 정치적 안건으로 제시될 때 언론에 노출되었다(D. Caluwaerts & M.Reuchamps 2018: 99-102).

시민의회와 언론과의 상호작용은 선출된 대표, 정당과의 상호작용만큼이나 인지적 정당성을 도출함에 있어 중요한 역할을 한다. 쿠라토와 뵈커는 BCCA를 내부적으로는 높은 기준을 충족했지만 토의체계에 미친 영향은 부족한 사례로, 프랑스에서 1998년 시행된 유전자조작식품(GMO)에 대한 합의의회는 내부적인 제도 설계에는 문제가 있지만, 높은 언론의 관심을 통해 공론장의 논의를 촉발시킨 사례로 제시한다(Curato, & Böker 2016: 180-182). 미니공중의 완전한 내부적 설계만으로는 정치적 정당성을 도출하기 부족하다는 주장을 다시금 확인할 수 있는 예시이다.

제 4 절 일반시민과의 관계

시민의회에 참여하지 않은 일반시민의 지지는 시민의회의 정치적 정당성을 도출하기 위한 필수 조건이다. 잘 설계된 시민의회의 내부에서 공정한 숙의 과정을 통해 도출된 결론이라도 다수의 일반시민을 설득하는 과정이 필요하다. 그러기 위해서는 시민의회의 진행 과정과 결과물이 일반시민에게 공개되고, 잘 알려져야 한다. 그 과정에서 선출된 대표나 언론의 역할이 중요해질 것이다.

BCCA에서는 일반시민의 시민의회와 국민투표에 대한 인식이 높지 않았다. 설문조사에서는 전체 유권자의 3분의 1만이 시민의회나 선거제도 개혁에 대한 국민투표에 대해 알고 있는 것으로 나타날 정도였다(A. Lang 2007: 36). 일반시민이 시민의회나 '선호이전식투표제'에 대한 지식이 높을수록 국민투표에 동의하는 비중이 높다는 경험적 분석결과(F. Cutler, R. Johnston., R. K. Carty., A. Blais.& P. Fournier 2008: 186)는 BCCA에 대해 정당과 언론의 보다 많은 관심이 있었다면, 국민투표가 통과할 수 있었을 것이라는 추정을 뒷받침해줄 수 있다. OCA도 비슷한 양상을 보였다. 전체 유권자의

80%가량이 시민의회와 국민투표에 대해 잘 모르는 것으로 나타났고, 그 원인으로 정당과 언론의 무관심, 캠페인의 부재 등이 제시되었다(L. Leduc 2011: 556-557).

G1000은 언론의 많은 보도량, 정치적 위기의 맥락, 설계자의 명성 등으로 인하여 상대적으로 높은 52%의 인지도를 보일 수 있었다. 미래에 G1000과 같은 제도가 다시 운영되어야 한다는 질문에도 60%에 가까운 지지도가 나타났고, G1000의 권고안에 대한 지지도도 안건에 따라 70%에 가까운 지지도를 보이기도 하였다(D. Caluwaerts & M.Reuchamps 2018: 124-134). G1000과 두 캐나다 사례의 가장 큰 차이점은 G1000이 설립부터 일반시민이 참여하는 상향식 방식(bottom-up)으로 기획되었다는 것이다. 모든 과정에 일반시민이 적극적으로 참여할 수 있는 조건이었기에 일반시민의 인지도와 지지가 높게 나타날 수 있었다. 선출된 대표와 정당에 의해 시작된 시민의회는 강력한 권한을 부여받을 수 있지만, 이후의 과정에 지속적인 참여가 없다면 일반시민의 지지를 얻기 어려워질 것이다.

ICC에서는 선출된 대표와 정당이 시민의회를 개시하고 구성원으로도 참여하였지만, 모든 안건이 언론과 일반시민의 관심을 끈 것은 아니었다. 동성결혼은 다른 안건과 달리 ICC 이전부터 시민사회에서 지속적으로 논의가 이루어졌고, ICC가 진행되는 도중에도 일반시민들이 캠페인을 통해 지지를 표명하였다(Y. Murphy:2016 320-322). 이러한 배경이 있었기에 동성 결혼은 국민투표를 거쳐 헌법개정에까지 이를 수 있었다. 시민의회의 내부에서 아무리 좋은 토의가 발생한다고 하더라도 시민의회의 외부에서 지지를 받지 못한다면, 효과적인 정치적 결과물이 나올 수 없는 것이다. 미니공중에 참여하지 않은 일반시민이 미니공중의 결정을 무비판적으로 따라야할 이유가 없기에 미니공중이 일반시민을 설득하는 과정은 생략될 수 없는 것이다.

제 5 절 평가

본 장에서는 각각의 시민의회와 시민의회 외부의 행위자들과의 상호작용을 분석하였다. BCCA와 OCA, CF의 세 사례는 선출된 대표와 정당이 시민의회의 설립을 주도하기는 하였지만, 이후 선출된 대표와 정당의 참여가 부족하였고, 언론과 일반시민과의 상호작용도 마찬가지였다. 반면 ICC에는 선출된 대표와 정당이 시민의회에 적극적으로 참여하였다. 동성 결혼이라는 안건은 언론에 많이 노출되었고, 캠페인을 통한 일반시민과의 상호작용도 활발하였다. G1000은 설립 단계부터 일반시민이 적극적으로 참여하였고, 높은 언론의 관심도 받을 수 있었다. 선출된 대표와 정당이 시민의회에 적극적으로 참여가 없었고 당장의 정치적 결과물이 나타나지는 않았지만, 상시적인 시민의회로서 동부벨기에 시민의원회가 설립되는데 영향을 주었다.

이러한 분석을 통해 미니공중이 과학적으로 잘 설계되더라도 미니공중 외부와의 상호작용이 부족하다면, 자신의 정당성을 확보하기 어렵다는 주장을 실제 사례에서 확인하였다. 토의체계적 시각에서 미니공중을 여러 대표의 유형 중 하나로 바라볼 때만이 이와 같은 평가가 가능할 것이다. 미니공중과 선출된 대표와 언론, 일반시민 사이에 활발한 상호작용이 일어날수록 미니공중의 인지적 정당성은 확보될 수 있으리라 기대할 수 있을 것이다.

제 5 장 결론

본 논문은 대표제 민주주의의 위기에 따라 미니공중이 하나의 혁신 방안으로 작용하기 위해서는 미니공중의 내부적 설계를 넘어선 정당성에 대한 논의가 필요하다는 문제제기에서 시작하였다. 이론적 논의를 통해 미니공중의 정당성에 대해 대표제적 맥락에서는 결코 하나의 대표가 전체 일반시민을 대변할 수 없다는 원칙을, 토의민주주의적 맥락에서는 정당성이 특정한 시점, 하나의 제도로서 확보될 수 없다는 원칙을 정립하였다. 그것은 미니공중을 '토의체계' 내 하나의 주체, 대표로서 바라보는 시각, 미니공중 외부와의 관계에서 미니공중의 인지적 정당성을 도출하려는 시도이다. 이와 같은 논의가 실제 미니공중의 사례에서 어떻게 작용하는지를 주요 시민의회의 사례를 통해 확인하였다. 아래에서는 한국의 대표제 민주주의의 맥락에서 미니공중의 활용에 대한 제언을 하고자 한다.

다양한 주제에 대해 미니공중이 활용되고 있는 유럽 등에 비해 한국에서는 2017년의 '신고리 5·6호기 공론화위원회', 2018년의 '대입제도개편 공론화위원회' 실시된 이후, 굵직한 '미니공중'의 실험이 이루어지지 않는 상황이다. 그 이유는 다양하게 분석할 수 있지만, 하나의 근거로서 추첨에 기반한 미니공중이 대표의 한 유형으로 자리잡을 정도의 인지적 정당성을 확보하지 못했다는 점을 제시할 수 있다. 다시 말해 한국의 일반시민에게 미니공중은 아직 익숙하지 않은 제도이며, 기존의 제도적 대표인 국회의원만이 유일한 정치적 대표로 인정받고 있다고 볼 수 있는 것이다.

이러한 경향을 한국의 대표제 민주주의에서는 대표자가 인민의 의사를 반영하기보다는 자율적으로 논의하는 것을 당연하게 생각하고, 유사한 대표보다는 탁월한 대표를 뽑는 것을 미덕으로 여긴다고 정리할 수 있다(이관후 2016a: 9). 한국의 대표제 민주주의에서는 '대의민주주의'라는 번역어가 특

징적으로 보여주듯이 대표의 유사성과 같은 대표의 다른 특성에 대해 치열한 논의가 이루어지지 못하고 탁월성이라는 측면만 부각되어 대표 개념이 이해되었던 것이다(ibid: 12-18). 이렇게 대표 개념이 협소하게 이해되는 상황에서 미니공중과 같은 새로운 유형의 대표가 활발하게 운영되기를 기대하기는 어려울 수 있다. 그럼에도 한국의 대표제 민주주의도 현대의 대표제 민주주의의 위기를 공유한다면, 주요한 위기 극복 방안으로 제시되는 미니공중을 활성화할 수 있는 조건을 모색할 필요가 있을 것이다.

첫 번째는 미니공중의 구성원으로 선출된 대표의 참여를 고려해 볼 수 있다. 2017년과 2018년 두 번의 공론화위원회에서는 선출된 대표의 참여는 배제되었다. 이는 공론화위원회의 독립성을 보장하기 위한 것이지만, 추첨이라는 대표 선출 방식에 익숙하지 않은 일반시민이 선거로 선출된 대표가 배제된 기관의 결정을 지지하기를 기대하는 것은 어려운 일이었을 것이다. 미니공중에 선출된 대표가 참여함으로써 미니공중의 무당파적인 특성이 훼손되는 결과를 낳을 수도 있지만, 아일랜드의 ICC사례와 같이 선출된 대표가 참여하더라도 미니공중 내부의 숙의성이 보장된다면, 일반시민이 미니공중에 익숙해지는 과도기적 형태로서 시도해 볼 수 있는 모델일 것이다.

두 번째는 미니공중의 과정을 최대한 언론에 공개적으로 운영해야 한다. 외부의 압력이 배제된 숙의 공간을 보장하기 위해서 일정 부분의 비공개적인 토의가 필요할 수 있지만, 아무리 내부적으로 좋은 숙의가 일어나더라도 일반시민의 인지도와 지지가 부족하다면 결과의 정당성을 도출해내기 어려움을 캐나다의 두 사례를 통해 알 수 있다. 미니공중의 설계에서부터 언론, 일반시민과 소통할 수 있는 방안을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

마지막으로 다양한 주제에 대해 미니공중을 시도할 필요가 있다. 일반시민의 미니공중에 대한 인식을 짧은 시간에 바꾸기는 어렵다. 외부와의 활발한 상호작용이 발생할 수 있도록 설계된 미니공중의 실험이 반복적으로 이루어져야만 일반시민도 대표의 하나로서 미니공중을 인정할 수 있을 것이

다. 지금까지의 정부 주도가 아닌 G1000과 같은 시민사회의 주도로 운영되는 미니공중의 경험도 필요할 수 있다. 무엇보다도 일반시민이 미니공중에 반복적으로 노출되는 것이 중요하기 때문이다.

미니공중의 외부에는 선출된 대표, 언론, 일반시민 외에도 정부, 의회, 이익집단, 시민단체 등 다양한 주체들이 존재하지만, 모든 주체를 분석 대상으로 하지 못했다는 점에 논문의 한계가 있으며, 미니공중 내부가 아닌 외부와의 상호작용에서 정당성을 도출하고자 시도하였다는 점에 의의가 있다.

참고문헌

1. 국문자료

김상준. 2017. `시민정치 헌법화`의 경로와 방법 : `시민의회`를 중심으로. 법과사회, 54, 1.

김정인. 2018. 숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보, 32(1), 133-160.

김주형. 2018. 숙의와 민주주의. 현대정치연구, 11(3), 69-104.

김형철. 2020. 준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로. 세계지역연구논총, 38(2), 79-100.

오현철. 2006. 일반 논문 : 정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색 -토의민주주의(Deliberative democracy) 관점에서. 시민사회와 NGO, 4(1), 145.

_____. 2009. 민주주의의 새로운 주체 : 작은공중(minipublics)을 중심으로. 시민사회와 NGO, 7(2), 257-285.

윤성현. 2017. 2017년 헌법개정과정에의 시민참여와 헌법교육의 모색 - 1987년 경험을 바탕으로. 법교육연구, 12(3), 95-126.

이관후. 2016a. 왜 '대의민주주의'가 되었는가?: 용례의 기원과 함의.

이영재. 2010. 토의민주주의의 민주적 정당성에 관한 연구: 동일성의 원리를 중심으로. 시민사회와 NGO, 8(2), 5-39.

이지문. 2011. "한국 민주주의의 질적 고양을 위한 추첨제 도입 방안 연구"

_____. 2016. 촛불의 제도화 차원에서의 추첨의회 모색. 한국행정학회 학술발표논문집, 2016(12), 731-752.

_____. 2017. 광장정치와 제도정치의 보합으로서 추첨시민의회 모색. NGO연구, 12(1), 1-40.

_____. 2018. 시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가? 시민과세계, 101-135.

이지문 & 박현지. 2017. 추첨시민의회 / 이지문, 박현지 지음.

장영수. 2020. 제21대 국회의 최우선 과제 : 선거법 개정과 개헌을 통한 권력구조 개편. 공법학연구, 21(2), 301-328.

홍철기. 2016. '대표의 허구'에 관한 연구: 토마스 홉스, 칼 슈미트.

2. 영문자료 및 번역서

Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (Eds.). 2018. The Oxford handbook of deliberative democracy. Oxford University Press.

Bekkers, V. J. J. M., & Edwards, A. 2007. Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing governance practices. Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices, 35-60.

Bergsson, B., & Blokker, P. 2013. The constitutional experiment in Iceland. Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems.

Böker, M. 2017. Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. Contemporary Political Theory, 16(1), 19-40.

Callenbach, E., & Phillips, M. 1985. A citizen legislature. Banyan Tree Books. 손우정, 이지문 옮김, 『추첨 민주주의 : 선거를 넘어 추첨으로 일구는 직접 정치』 서울: 이매진, 2011

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. 2016. Generating democratic legitimacy through deliberative innovations: The role of embeddedness and disruptiveness. Representation, 52(1), 13-27.

_____. 2018. The legitimacy of citizen-led deliberative democracy: The G1000 in Belgium. Routledge.

Chambers, S. 2009. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy

Abandoned Mass Democracy? Political Theory, 37(3), 323-350.

Crosby, N., & Nethercut, D. 2005. Citizens juries: Creating a trustworthy voice of the people. The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century, 111-119.

Curato, N., & Böker, M. 2016. Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. Policy Sciences, 49(2), 173-190.

Cutler, F., Johnston, R., Carty, R. K., Blais, A., & Fournier, P. 2008. Deliberation, information, and trust: The British Columbia Citizens' Assembly as agenda setter. Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly, 166-91.

Dahl, R. A. 1989. Democracy and its Critics. Yale University Press. 조기제 옮김, 『민주주의와 그 비판자들』 서울: 문학과지성사, 1999.

Derenne, B. 2012. G1000 Final Report: Democratic innovation in practice.

Devaney, L., Torney, D., Brereton, P., & Coleman, M. 2020. Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication. Environmental Communication, 14(2),141-146.

Devos, C., & Sinardet, D. 2012. Governing without a government: The Belgian experiment. Governance, 25(2), 167-171.

Dryzek, J. 2001. Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy. Political Theory, 29(5), 651-669.

_____. 2012. Foundations and frontiers of deliberative governance. Oxford University Press.

Elkink, J. A., Farrell, D. M., Reidy, T., & Suiter, J. 2017. Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland. Irish Political Studies, 32(3), 361-381.

Elstub, S. 2014. Mini-publics. In Deliberative Democracy. Edinburgh University Press. 171pp

Escobar, O., & Elstub, S. 2017. Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice. New Democracy. Research and Development Note, 4.

Ercan, S., & Dryzek, J. 2015. The reach of deliberative democracy. Policy Studies: The Sites of Deliberative Democracy, 36(3), 241-248.

Farrell, D. M., Harris, C., & Suiter, J. 2018. Bringing people into the heart of constitutional design: the Irish Constitutional Convention of 2012-14. In Comparative Constitutional Change book series (pp. 120-136). Routledge.

Farrell, D., Suiter, J., & Harris, C. 2018. 'Systematizing' constitutional deliberation: The 2016–18 citizens' assembly in Ireland. Irish Political Studies, 1-11.

Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C., & Cunningham, K. 2020. The effects of mixed membership in a deliberative forum: The Irish constitutional convention of 2012–2014. Political Studies, 68(1), 54-73.

Fishkin, J. 2009. When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation / James S. Fishkin.

Fishkin, J. 2018. Random Assemblies for Lawmaking? Prospects and Limits. Politics & Society, 46(3), 359-379.

Fournier, P., Van der Kolk, H., Carty, R. K., Blais, A., & Rose, J. 2011. When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform. Oxford University Press.

Fung, A. 2003. Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. Journal Of Political Philosophy, 11(3), 338-367.

Gastil, J., & Wright, E. 2018. Legislature by Lot: Envisioning Sortition within a Bicameral System. Politics & Society, 46(3), 303-330

Gilens, M., & Page, B. 2014. Testing Theories of American Politics: Elites,

Interest Groups, and Average Citizens. 12(3), 564-581.

Gutmann, A. 2004. Why Deliberative Democracy? Amy Gutmann and Dennis Thompson.

Hendriks, C. M. 2005. Consensus conferences and planning cells: Lay citizen deliberations. The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century, 80-110.

Jacquet, V., Moskovic, J., Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. 2016. The macro political uptake of the G1000 in Belgium. Constitutional deliberative democracy in Europe, 53-74.

Joss, S. 1998. Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate. Science and Public Policy, 25(1), 2-22.

Lang, A. 2007. But is it for real? The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment. Politics & Society, 35(1), 35-70.

Lafont, C. 2020. Democracy without Shortcuts : A Participatory Conception of Deliberative Democracy / Cristina Lafont.

Landemore, H. 2015. Inclusive constitution making: The Icelandic experiment. Journal of Political Philosophy, 23(2), 166-191.

LeDuc, L. 2011. Electoral reform and direct democracy in Canada: When citizens become involved. West European Politics, 34(3), 551-567.

Luskin, Robert C, Fishkin, James S, & Jowell, Roger. 2002. Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. British Journal of Political Science, 32(3), 455-487.

McCormick, J. 2011. Machiavellian Democracy / John P. McCormick

Manin, B. 1987. On Legitimacy and Political Deliberation. Political Theory, 15(3), 338-368.

_____. 1997. The Principles of Representative Government (Themes in the Social Sciences). Cambridge: Cambridge University Press. 곽준혁 옮김, 『선거는 민주적인가 : 현대 대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』 서울: 후마니타스, 2004.

Mansbridge, J. 2010. Deliberative Polling as the Gold Standard. The Good Society, 19(1), 55-62.

Mansbridge, J. 2019. Deliberative Polling Comes of Age. The Good Society, 27(1-2), 118-129.

Murphy, Y. 2016. The marriage equality referendum 2015. Irish Political Studies, 31(2), 315-330.

Niessen, C., & Reuchamps, M. 2019. Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly. Centre for Deliberative Democracy and Global Governance Working Paper Series, 6.

OECD. 2020. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris.

O'Leary, K. 2006. Saving democracy: A plan for real representation in America. Stanford University Press.O'Leary, 이지문 옮김, 『민주주의 구하기 : 미국에서 날아온 하나의 혁신적 개혁 모델』파주: 글항아리, 2014

Olsen, E., & Trenz, H. 2014. From Citizens' Deliberation to Popular will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling. Political Studies, 62(1_suppl), 117-133.

Pal, Michael. 2012. The promise and limits of citizens' assemblies: Deliberation, institutions and the law of democracy. Queen's Law Journal, 38(1), 259.

Parkinson, J. 2003, "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy." Political Studies 51.1, 180-96.

Pomatto, G. 2019. Journalists: the role of the media in democratic

innovation. In Handbook of Democratic Innovation and Governance. Edward Elgar Publishing.

Rostbøll, C. 2009. Dissent, criticism, and transformative political action in deliberative democracy. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 12(1), 19-36.

Ryan, M., & Smith, G. 2014. Defining mini-publics. Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process, 9-26.

Smith, G., & Wales, C. 2000. Citizens' juries and deliberative democracy. Political studies, 48(1), 51-65.

Smith, G. 2009. Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation.

Smith, G. 2012. Deliberative democracy and mini-publics. In Evaluating Democratic Innovations, 100-121.

Thompson, N. 2019. The role of elected representatives in democratic innovations. In Handbook of Democratic Innovation and Governance. Edward Elgar Publishing.

Van Reybrouck, D. 2016. Tegen verkiezingen. Bezige Bij bv, Uitgeverij De.Van Reybrouck. 양영란 옮김, 『국민을 위한 선거는 없다』 서울: 갈라파고스, 2016

Warren, M. E., & Pearse, H. 2008. Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly.

Wright, E. 2010. Envisioning Real Utopias. 권화현 옮김 , 『리얼 유토피아 : 좋은 사회를 향한 진지한 대화』 파주: 들녘, 2012

3. 인터넷자료

리얼미터. 2020. 4. 15. "준연동형비례대표제 향후처리방안" http://www.realmeter.net/준연동형-비례대표제-향후-처리-보완-44-7-vs-폐지-42-5/(2021. 2.

6. 접속).

연합뉴스. 2020. 1. 22. “영국, 각계각층 참여 시민의회 구성해 기후변화 해법 논의” https://www.yna.co.kr/view/AKR20200122179700085(2021. 2. 6. 접속)

이상헌. 2017. 11. 14. “[칼럼]선거법 개정, 공론화를 통해 결정하자” 주간경향. https://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201711061510481&code=124(2021. 2. 6. 접속).

조선일보. 2019. 3. 19. “국민대표 뽑는 선거제 개편, 심상정 ‘국민은 계산법 알 필요없다’” https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/19/2019031900195.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news (2021. 2. 6. 접속).

주 오이시디 대한민국 대표부. 2020. 6. 29. 프랑스 기후시민협의회, 고속도로 속도 제한 하향 조정 등 발의 https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_8516/view.do?seq=1343917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(2021. 2. 6. 접속)

최상연. 2017. 11. 1. “[리셋 코리아] 국회가 제 머리 못 깎는 선거법에 공론조사 도입하자” 중앙일보. https://news.joins.com/article/22071058(2021. 2. 6. 접속).

추첨민주주의자들의 사이트 https://equalitybylot.com/(2021. 2. 6. 접속)

스탠포드대학 공론조사 소개 사이트 https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/(2021. 2. 6. 접속)

Abstract

A study on the legitimacy of mini-publics

Comparative Analysis on the Cases of Citizen Assembly

Boo Seoljoon

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This study defines the current crisis of modern representative democracy as the crisis of representatives, which is resulted from the gap between elitist representatives and ordinary citizens. This research investigates the legitimacy of Mini publics, an innovative measure that is suggested in the context of deliberative democracy in order to overcome the current crisis. It is assumed that Mini-Publics will be required of higher standards of legitimacy if it acquires more authority and consequently induces active political participation of ordinary citizens. In terms of the legitimacy of Mini-Publics, this paper attempts to establish

the following two principles. First, only one representative can never represent ordinary citizens as a whole in representative democracy. Second, the legitimacy cannot be acquired from only one system at certain period of time in deliberative democracy. Upon the aforementioned principles, this paper claims that in order for Mini-Publics to gain its legitimacy, not only normative legitimacy that ensures inner representativeness and deliberateness of Mini publics should be secured through scientific design of the system, but also perceived legitimacy should be obtained from ordinary citizens outside Mini-Publics as well.

This study has selected the cases of citizen assembly, a type of Mini-Publics, as follow: British Columbia Citizens Assembly, Ontario Citizens Assembly, the Netherlands' Civic Forum, the Convention on the Constitution, and G1000. Throughout this study, the relationship of the elected representative and the parties, the media, and ordinary citizens who did not participate in citizen assembly were thoroughly reviewed. As a result, it is suggested that it is difficult for Mini-Publics to gain perceived legitimacy if it is alienated from deliberative system by focusing only on the principle of identity and by generating legitimacy without interacting with the citizens outside Mini-Publics. In order for Mini-Publics experiments to gain more attention in Korea, it is claimed that a systematic design that is more open to outside of Mini-Publics is necessary.

Keywords : Deliberative democracy, Mini-Publics, Citizen Assembly, Legitimacy, Perceived Legitimacy
Student number : 2019-24018