

| 사회적 대화 국제동향 |

프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진

손영우 경사노위 전문위원



프랑스 경제사회환경위원회 건물, © lecese.fr

2021년 1월 16일 관보를 통해 프랑스 경제사회환경위원회에 관한 조직법(loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental)이 개정됐다고 발표했다. 이미 2017년 봄 대선 당시 마크롱 대통령 후보 시절, 경제사회환경위원회 구성에 대한 합리적 개편을 추진하겠다고 공약으로 밝힌바 있으며, 이는 2019년 8월 민주적 활동 쇄신을 위한 헌법개정안(Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique)에서 의회 개혁안과 함께 시민참여위원회(Conseil de la participation citoyenne)를 신설하여 경제사회환경위원회를 대체할 것을 제안하기도 했지만 해당 개정안은 당시 상원의 거부로 심의되지 못했다.

이후 시민참여 활성화 내용을 담은 경제사회환경위원회 조직법 개혁안이 2020년 7월 국무회의에 제출되면서 논의를 재개한 이래 2020년 12월 15일 하원을 통과하고 헌법위원회의 합헌 판단이후 공포됐다. 이번 개편은 5년을 주기로 하는 2015-2021년 위원 임기가 끝나고 새로운 임기(2021-2026년)가 시작되는 2021년 4월 1일을 기점으로 적용됐다.

본 글에서는 프랑스 경제사회환경위원회(이하 CESE)의 2021년 개편의 주요 내용을 소개하고자 한다. 개편의 내용은 2가지 방향과 5가지 정책으로 정리할 수 있다. 2가지 방향은 첫째, 공화국 제도 내 시민사회 단체의 역할 인정, 둘째, 시민참여 확대로, 운영에 있어 일반시민개인들의 의견 개진 기회를 보장하는 것이다. 해당 기조에 따라 5가지 정책을 도입했다. ① 공적 자문 활성화(시민협약, 추천 위원, 디지털 플랫폼) ② 청원 절차의 간소화(16세이상 15만 명의 요청으로 가능) ③ CESE 의견의 역할 확대, ④ 지역기관과의 협력 강화, ⑤ 위원 수 조정(233명에서 175명으로 25% 감축, 정부 추천 전문가 위원을 폐지하고 시민사회단체 대표 위원 확대)이다. 각각의 정책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

표 1 CESE의 주요 변화 과정

연도	변화	내용
1925	전국경제위원회 설립	노조, 사용자단체, 농업, 협회 등 47명 위원
1940	전국경제위원회 폐지	친독 비시(Vichy) 정부에 의해 폐지
1946	경제위원회 재설치	해방이후 위원 164명으로 재구성
1958	경제사회위원회로 전환	헌법기구로 명시, 200명으로 확대
2008	경제사회환경위원회로 개칭	환경단체와 청년단체 확대, 의견개진 시민청원제도
2020	경제사회환경위원회 개혁	공공정책 형성에 시민사회 참여 확대, 공적자문 제도, 시민참여 제도 도입

① 대중 자문 활성화 : 시민협약, 추첨, 디지털 플랫폼

CESE는 대중 자문(consultation du public) 기능을 수행하게 된다. 우선, 대중 자문은 특정 주제에 대해 시민협약을 도입하는 방식으로 진행될 수 있다. 이는 위원회 또는 정부와 의회의 제안으로 진행된다. 또한 위원들로 구성되는 분과위원회 작업에 추첨으로 선출된 시민이 참여하거나, 디지털 플랫폼 운영 등의 형태로도 진행될 수 있다. 추첨에 따른 참여자는 의결권없이 자문의 자격으로 참여한다. 추첨은 지역 및 성별의 균형을 고려한다. CESE의 임무가 대중 참여 방식으로 진행될 때는 참여자의 진실성, 평등성, 투명성, 중립성에 대한 보장을 위해 참여자에 대한 보증인(garant)이 지명된다.

② 위원회 의견개진 시민청원제도 기준 완화 : 16세 이상 15만 명의 요청으로 가능

지난 2008년 7월 경제사회환경위원회로 개편 시 도입됐던 '시민청원을 통한 의제 제안' 기준이 완화됐다. 2008년 경제, 사회, 환경에 관한 모든 사안에 대해 프랑스인 또는 프랑스 정규거주자 중 18세 이상 50만 명 이상의 서면 서명을 통해 도입됐던 위원회 의견 청원 방식을 이번에 '16세 이상'으로 청년들의 목소리를 들 수 있도록 했고 '15만 명 이상'으로 문턱을 낮추었으며, 방식 또한 서면 방식뿐만 아니라 전자 방식으로도 가능하도록 했다. 청원 서명기간은 등록 후 1년 내 청원 조건을 만족해야 한다. 조건을 충족한 청원이 공식 접수되면 위원회에서는 6개월 내 의견개진 절차에 따라 해당 사안에 대해 본회의의 의견을 개진해야 한다. 해당 의견은 총리, 상·하원 의장, 청원 대표에게 보고되고 관보에 게재된다.

2008년 개편 때 도입된 이 방식을 통해 2010-2015년 회기 때는 환경 교육, 자폐증의 사회경제적 비용, 가족 정책에 관해 3차례의 청원시도가 있었으나 청원 조건을 충족하지 못해, 결국 위원회 제안을 통해 의견이 제출된 바 있다.

이후 2015-2021년 회기 때는 청원관리협의회의(comité de veille des pétitions)를 설치하고¹⁾ 위원회가 인증한 3개의 청원 플랫폼을 두었다.²⁾ 그 결과 26차례의 청원시도가 있었으며, 의료취약계층, 연명치료, 노숙자, 환경보증금제도, 동물복지, 유럽연합의 산림벌채퇴치, 장애청소년, 전국민의료서비스 개선 등 10개의 의견이 제출되기도 했다.

1) 청원관리협의회는 CESE 위원장 주도로 위원 9명이 구성하며 매달 청원 내용을 검토한다.

2) 현재 위원회에서 인증한 청원 플랫폼으로 Avaaz.org, Change.org, MesOpinions.com이 존재한다.

③ CESE 의견의 역할 확대 : 입법안에 대한 각종 협의회 및 위원회의 의견 대체

위원회의 의견은 본회의(assemblée) 또는 분과위원회(commission)에서 채택한다. 분과위원회는 운영위원회(Bureau) 산하에 둔다. CESE의 작업이 용이해지고 무게가 실리게 됐다. 먼저, '위임의 원리'가 도입된다. CESE가 경제, 사회, 환경 영역의 문제에 대해 입장을 개진 받을 때, CESE의 의견이 각종 다른 위원회나 협의회에 입장을 대신할 수 있게 됐다. CESE가 의견을 개진하기 위해 해당 기관에 요청할 수 있다. 이와 같은 위임 원리는 참사원(Conseil d'Etat)이나 의회에 해당 의제에 대해 투명성이 높고 권위있는 하나의 의견을 제공할 수 있도록 한다.

다른 하나는 특정 의제에 대해 필요시 더욱 빠른 회신을 제공할 수 있도록 의견개진 절차를 간소화할 수 있도록 했다. 운영위원회는 정부, 양원 혹은 본회의의 요청에 따라, 모든 위원이 참석하는 본회의가 아닌 그룹의 대표들이 참여하는 운영위원회의 결정으로 발표하는 간소화 절차 사용을 결정할 수 있다. 해당 경우, 간소화 절차에 따라 필요시 해당 분과위원회에서 3주 내 의견안을 제출하고 운영위원회의 승인이 필요하다. 운영위원회의 승인 이후 3일 내 위원장 또는 본회의의 위원 1/3 이상의 요구가 있다면 본회의에서 논의하게 되고, 없다면 위원회의 공식 입장이 된다.

④ 지역 기관과의 협력 강화

CESE는 작업 시 지자체의 자문 기관에 의견을 요청할 수 있게 되었다. CESE 내 지역관련 분과위원회가 있을 때 지자체 기관도 한시적으로 이해관계자로 의결권없는 자문 자격으로 참여할 수 있다. 이는 특히 지역경제사회환경위원회에 해당한다.

⑤ 위원 수 조정 : 233명에서 175명으로 25% 축소

233명에서 175명으로 의석수가 58석(25%) 축소됐다. 기존 정부 임명 전문가위원 의석 30명을 전부 폐지하고 노·사 대표를 총 140명에서 104명으로 36명 축소하면서, 자연 및 환경 보호 대표를 8명 추가했다. 그리하여 자연 및 환경 보호 대표와 협회 대표들의 비중이 상대적으로 높아졌다.

- 52명 노동자 대표
- 52명 기업, 농업 종사자, 자영업, 자유업, 협동조합, 공제회, 회의소 대표
- 45명 협회, 지역, 사회결속을 위한 대표
- 26명 자연 및 환경 보호를 위한 대표

그 외, 기관의 투명성 제고를 위해 새로이 선출된 CESE 위원들은 공직활동투명성고등기관(HATVP)에 이해충돌방지신고 등 강화된 직업윤리 의무를 준수하게 된다.



2021년 개혁 내용, © : lecese.fr

개혁 과정에서 다양한 논의가 있었다. 특히, 시민참여민주주의에 대한 엇갈린 반응이 제기되기도 했다. 공화당 소속 상원의원 뫼리엘 주르다는 추첨을 통한 시민 참여 방안에 대해 책임성 결여의 문제를 지적했다. “우리 민주주의에서는 민중(peuple)이 직접 참여하던지, 혹은 민중 앞에서 자신의 활동에 대해 책임지는 대표자를 통해서 참여한다. 하지만 추첨을 통한

참여는 참여자 자신만을 대표할 뿐이며, 또한 자신이 한일에 대해 책임지지도 않는다”며, 이것이 민주주의의 위기를 극복하는 방안이라 생각지 않는다고 주장했다.³⁾

이에 반해, 열린민주주의(Démocratie Ouverte) 협회 공동대표를 맡고 있는 쿠앙탕 소제는 더욱 확장된 시민참여를 요구했다. 기후시민협약위원회(Convention Citoyenne pour le Climat)⁴⁾의 사례처럼 정부로부터 완전 독립적인 CESE 거버넌스위원회를 요청했지만 수용되지 않았으며, 참여자들의 독립적인 임명이 보장되지 않는다면, 자칫 시민협약 메커니즘에 대한 불신을 일으킬 수 있다고 지적했다.⁵⁾

최근 프랑스에선 공론화위원회 등 국민에 의해 선출된 대표들이 운영하는 대의정치제도가 민의를 더욱 직접 그리고 충분히 반영하기 위한 고민이 전개되고 있다. 이와 같은 상황에서, 정부정책 형성에 있어 시민사회단체의 참여를 더욱 확대하고 추첨에 의한 시민 참여 방안을 도입하는 프랑스 경제사회환경위원회의 실험은 시민협약과 공론정책에 있어 새롭고도 중요한 칼레이도스코프가 될 것이 분명하다.

* 참고자료 www.lecese.fr (경제사회환경위원회 누리집)

3) “Réforme du Cese: bientôt votée, toujours controversée” La Croix, 15 dec 2020.

4) ‘기후시민협약위원회’는 2019년 8월 기후변화에 대한 대응을 위해 설치된 위원회로 150명의 모든 위원들이 추첨을 통해 선출되어 시민협약 제정을 위해 패널로 참여했다.

5) Ibid.