

06 _ 세계 각국의 합의회의의 사례들

경제 · 정치수준 높은 나라에서 뿌리 내린다

글 | 김두환 _ 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원 dh35kim@korea.com

미 국 로카연구소는 세계 각국에서 개최한 합의회의를 자신의 홈페이지(www.loka.org)에 소개하고 연결시켜 놓았다. 로카연구소 홈페이지에 소개된 합의회의만 16개국 48회에 달한다. 여기에는 2002년 이후 대만에서 정부 후원으로 개최한 20여회 합의회의를 비롯해 다수 합의회의가 빠져 있다. <표1>은 로카연구소와 여타 학술논문 등에 소개된 합의회의를 정리한 것으로, 대만 사례를 빼도 62회가 된다. 대만 사례까지 합하면 지금까지 최소 18개국에서 80회 이상 합의회의가 개최된 것이다.

우리 나라에서도 잘 알려진 것만 세 차례 합의회의가 있었고, 향후 합의회의를 포함한 숙의적 시민참여 방법의 정책 적용이 활발히 논의되고 있다. 한 예로 정부가 입법추진하고 있는 '공공갈등관리법'에는 갈등 예방 방법으로 합의회의 등 참여적 의사결정 제도를 명문화하고 있다. 그런 만큼 세계 여러 나라의 합의회의의 사례들에서 실천적 함의를 도출하는 것이 유용할 것이다.

대의적 민주제도 정착된 국가들에서 시도

국가별로 보면 합의회의를 처음 고안하고 실행한 덴마크가 합의회의를 가장 많이 개최하였다. 덴마크에서 개최된 합의회의는 1987년부터 2003년까지 총 23회에 달한다. 덴마크 합의회의와 관련한 자세한 정보는 덴마크 의회 산하 기술위원회 인터넷 홈페이지에서 찾아볼 수 있다(www.tekno.dk). 덴마크는 1987년 이후 거의 해를 거르지 않고 한 해에 한 두 차례씩 합의회의를 열었다. 합의회의를 개최한 18개 국가들 중 덴마크 외에 합의회의를 세 차례 이상 개최한 나라는 캐나다, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 미국, 대만, 한국이다. 앞서 언급한 바와 같이 대만에서는 최근 정부 지원하에 20여 차례 이상 합의회의를 지속적으로 개최하고 있다.

이렇듯 합의회의는 유럽, 북미, 아시아 등 여러 대륙의 다양한 문화를 가진 나라들에서 시행되고 있다. 이렇게 볼 때, 사회적 논쟁에 관대하고 협상과 합의 문화가 성숙한 국가들에서 합의회의 방법이 더 잘 작동할 것으로 기대할 수 있지만, 서구 민주주의의 문화적 전통을 가진 국가들 이외에서도 합의회의를 다수 시행하고 있음을 알 수 있다.

합의회의를 한 번이라도 개최한 나라들 중 OECD에 가입하지 않은 나라는 대만, 이스라엘, 아르헨티나이다. 대만과 이스라엘의 특수성을 감안하고 아르헨티나를 예외로 하면 대체로 경제적으로 상위권에 속하는 국가들에서 합의회의를 개최하고 있음을 알 수 있다. 그리고 아직까지는 아프리카와 중동 또는 동유럽 등 구사회주의권에 속하는 국가들에서는 합의회의가 한 건도 시도되고 있지 않다. 이렇게 볼 때, 합의회의 방법의 실행이 문화적 전통의 차이와는 직접 관련이 없지만, 경제 수준과 정치체도의 차이에는 영향을 받는다고 할 수 있다. 정리하면, 경제 수준이 높고 대의제 민주제도가 정착한 국가들에서 합의회의가 시도되고 있다고 할 수 있다. 다소 무리하지만 여기서 숙의민주주의의 대표적 시민참여 방법인 합의회의의 정치경제적 맥락조건을 가늠해 볼 수 있을 것이다. 그리고 대의제 민주제도의 완숙 단계를 지니고 있는 우리 사회에서 합의회의와 같은 숙의적 시민참여제도의 시행이 가능하고 유용할 것임을 기대할 수 있다.

'생명공학' 관련 주제가 50% 이상 차지

합의회의의 주제와 관련해 보면 유전자조작 식품 등 생명공학과 관련한 주제가 절반 이상이다. 우리 나라에서도 처음 두 번의 합의회의가 유전자조작 식품과 생명복제기술 합의회의였다. 이는 '사

〈표 1〉 세계 각국의 합의회의 개최 사례

국 가	연 도	주 제	국 가	연 도	주 제
덴마크	2003	환경영향평가 방법	뉴질랜드	1999	유전공학적 해충 박멸
	2002	유전자 검사		1999	식물 유전공학2
	2001	도로 통행료 징수		1996	식물 유전공학1
	2000	소음과 기술	노르웨이	2003	미래의 가정난방
	2000	전자감시		2001	줄기세포와 치료용 복제
	1999	유전자조작 식품		2000	정보화 사회에서 노인문제
	1998	어업의 미래		2000	유전자조작 식품2
	1998	음식물정책		1996	유전자조작 식품
	1997	재택근무	스위스	2004	인간 대상 연구
	1997	소비와 환경		2000	이식수술
	1995	유전자 치료		1999	유전자조작 식품
	1995	화학물질의 위험성 평가		1998	국가 전력정책
	1994	통합적 농업생산	영국	1999	방사능 폐기물 관리
	1994	교통정보기술		1994	식물 유전공학
	1993	가상현실	미국	2004	나노기술
	1993	불임치료		2003	미래의 식량
	1993	승용차 이용의 미래		2002	유전자조작 식품
	1992	동물 유전자조작 실험		1997	원격통신과 민주주의
	1991	교육기술에 대한 투자문제	독일	2001	유전자검사
	1990	대기오염	아르헨티나	2001	인간게놈 프로젝트
1989	인간유전자 정보의 이용	2000		유전자조작 식품	
1989	식품에 대한 방사능 이용	이스라엘	2001	실업	
1987	산업에서 유전공학의 적용		2000	교통	
호주	1999	유전자조작 식품	이태리	2004	유전자조작 식품 연구
오스트리아	2003	유전자 정보	대만	(2002년 이후 20여회 시행)	
	1997	오존층		2005	케이블카
캐나다	2000	도시 폐기물 관리		2004	산전 검사
	1999	유전자조작 식품		2004	대리모
	1998	대학에서 휴대컴퓨터 의무사용	한국	2004	원자력 중심 전력정책
프랑스	1998	유전자조작 식품		1999	생명복제
일본	1999	정보화 사회		1998	유전자조작 식품
	1998	유전자 치료			
네덜란드	1996	자연자원			
	1995	인간유전자 연구			
	1993	유전자조작 동물			

회적 논쟁의 대상이 되고 가치 대립을 수반하는 중간 정도 범위의 과학기술 관련 주제 를 다루는 합의회의 성격에 유전자조작 식품, 유전자치료, 생명복제와 같은 생명공학 이슈들이 부합했기 때문으

로 보인다.

생명공학 관련 합의회의 중에서는 유전자조작 식품을 주제로 한 것이 가장 많아 절반 이상을 차지한다. 특히 유전자조작 식품이 소

비자에게 판매되기 시작하면서 국제적 논쟁의 대상이 되었던 1990년대 후반에 관련 합의회의가 여러 나라들에서 집중적으로 열렸다. 그 다음으로 많이 개최된 주제는 인간유전자 연구로 덴마크, 네덜란드, 독일, 일본 등에서 개최되었다. 1990~2000년에 걸쳐 유전자 조작 식품 관련 합의회의가 집중적으로 열리다가 2001년 이후에는 인간게놈프로젝트 초안 완성과 상업적 유전자검사의 광범한 도입과 시기를 같이해 독일, 덴마크 등에서 유전자검사에 관한 합의회의가 열렸다.

생명공학 이외의 주제 중에는 주로 정보화 기술과 관련한 주제들이 많았고, 그 외 오존층 문제 등 지구적 환경문제, 과학기술과 직접 관련되지는 않지만 교통과 실업 문제 등이 합의회의에서 다루어졌다. 합의회의의 주제와 관련한 향후 전망도 지금까지와 크게 다르지 않을 것으로 예상할 수 있다. 생명공학 관련 주제들이 가치대립을 수반하는 과학기술 정책 문제로 합의회의의 방법을 적용하기 가장 적절한 주제가 될 것으로 기대할 수 있고, 그 외 에너지, 산업기술 등 과학기술 관련 주제도 합의회의에서 지속 다루어질 것이다.

나노기술, 원자력에너지 정책 등도 적절

지구적 환경문제 또는 지역개발정책 등과 관련한 주제들이 합의회의에서 앞으로도 계속 다루어질지는 미지수다. 특히 지역개발정책 등에는 시나리오워크숍과 같이 이해당사자들이 직접 참여하는 숙의적 참여방법이 더 적절한 것으로 알려져 있다. 합의회의의 시민패널은 주제 관련 이해당사자가 아닌 반면, 시나리오워크숍에는 지역주민, 전문가, 기업, 정부공무원 등이 자신의 경험과 이해를 가지고 참여한다. 지역개발이나 환경관리와 같은 이슈의 경우 지역의 특수성을 더 직접 반영해야 하고, 합의된 사항의 실천계획까지 포함해야 하는 경우가 많기 때문에 이해당사자들이 직접 참여하는 방법이 더 적절한 것으로 평가되고 있다.

단, 합의회의가 다른 여러 숙의적 시민참여 방법에 비해 숙의성이 높은 방법이고 한 이슈에 여러 참여방법을 같이 적용하는 추세이고 보면, 합의회의의 방법이 생명공학 또는 과학기술과 직접 관련한 주제 이외 정책 영역에도 지속 적용될 것으로 기대할 수 있다. 예를 들어 특정 개발사업 관련 이슈의 경우, 일반시민이 중심이 되는 합의회의와 전문가가 중심이 되는 공동조사단을 적용하면서, 지역 내에서는 지역이해당사자들이 참여하는 시나리오워크숍을 진행하는 등 여러 참여방법을 병렬 진행하는 것이 가능하다. 한 이슈가 가치와 사실의 측면, 구상과 실행의 측면을 함께 가지고 있기 때

문이다. 이렇게 보면 생명공학기술, 나노기술, 원자력에너지정책 등 과학기술과 직접 관련된 주제들이 합의회의를 적용하기 가장 적절한 주제들일 것이고, 그 외 교통정책, 주택정책, 수자원정책, 도시정책 등이 다른 방법과 병행해 합의회의를 적용할 수 있는 정책 영역들일 것이다.

합의회의의 주제가 되는 정책의 지리적 범위는 대체로 한 국가의 전국 범위에 해당한다. 그리고 일부 특수 집단에 한정된 정책보다는 대다수 사람들에게 보편적으로 영향을 미치는 정책들이 합의회의의 주제가 되어 왔다. 하지만 여기서도 항상 그런 것은 아니다. 주제에 있어 지구적, 국가적 주제만 아니라 지방적 문제도 다루고 있다. 예를 들어, 대만에서 2005년 개최한 케이블카 합의회의의 경우 한 도시의 케이블카 설치와 관련한 주제를 다루었다. 1999년 캐나다의 유전자조작 식품 합의회의는 전국적 주제이기는 하지만 지역적 범위에서 개최되었다. 국내에서도 2003년 서울대 총학생회와 학교당국이 공동 주최한 합의회의의 경우는 서울대의 학생증을 주제로 다루었다.

한편 대부분 합의회의에서는 일반시민들에게 보편적으로 영향을 주는 주제가 다루어졌지만 예외도 있었다. 역시 대만에서 2004년 개최한 대리모 문제 또는 덴마크의 1993년 불임수술 합의회의는 사회의 일부 집단에만 직접 영향을 주는 정책과 관련한 주제였다. 물론 직접 영향은 일부 집단에 주어지지만 간접 영향은 그 주제가 사회규범과 관련되는 한 전사회적이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 향후 합의회의의 적용에 있어서도 전국 범위에 해당하는 정책으로 대부분 일반시민들의 삶에 보편적으로 영향을 주는 정책들이 합의회의의 주제가 될 것이지만, 지방 범위에서 일부 집단에 영향을 주는 주제의 경우에도 합의회의로 다룰 수 있다고 할 수 있다. 특히 서울대의 예에서 보는 바와 같이 대학과 같은 상대적으로 작은 사회집단에서도 변형 또는 축소된 형태로 합의회의를 충분히 적용할 수 있을 것이다.

정부 주도시 정책에 더 큰 영향력 미치

합의회의를 주최하는 단체의 성격을 보면, 덴마크, 대만, 오스트리아 등이 정부의 공식 주최 또는 후원으로 합의회의를 개최하였고, 그 외 국가들에서는 대체로 비정부기구나 단체에서 주최하고, 정부는 관여하지 않거나 간접 지원만 하였다. 당연하게 예상할 수 있는 결과지만, 정부가 공식 주최 또는 지원한 합의회의의 경우에서 합의 결과가 정부 정책에 미치는 영향이 그렇지 않은 경우에 비

해 더 크게 나타났다. 대표적인 예로 1989년 덴마크 의회 산하 기술위원회와 의회 연구위원회가 공동으로 개최한 '인간유전자 정보의 이용'에 관한 합의회의를 들 수 있다. 이 합의회에서 시민 패널들은 질병 치료에 유전자정보를 이용하는 것에 대해서는 대체로 긍정하면서도, 국민 전체에 대한 유전자조사에 대해서는 강하게 유보 의사를 나타냈다. 그리고 그러한 지식 증가가 우생학으로 이어질 것을 우려했다. 또한 시민패널은 유전자 분석을 고용, 보험, 은퇴 등에서 개인 평가에 이용하는 것을 금지하는 법안 마련을 권고했다. 이 합의회결과는 이후 덴마크 의회가 고용과 보험에서 유전자검사를 금지하는 법안을 상정하고 통과시키는 데 영향을 주었다.

정부가 주최하거나 후원하지 않은 합의회회의의 경우에도 간접적인 방식으로 장기적으로 정책에 영향을 준 것으로 보고된 경우도 있다. 1999년 캐나다의 유전자조작 식품 합의회회의의 경우가 그러하다. 이 합의회회의는 정부가 직접 주최하거나 후원한 것은 아니었지만 장기적으로 연방 정책에 영향을 주었다. 대학이 주도한 이 합의회회의에 정책결정자들이 전문가패널로 참여했고 그들이 합의회회의의 과정과 결과를 정부에 보고했다. 합의회회의의 주최측은 최종 보고서를 의회위원회 등에서 여러 차례 발표하였고, 언론도 이 합의회회의에 큰 관심을 보였으며 수차례 자세히 보도하였다. 이런 지속적인 관심으로 연방 정부는 결국 유전자조작식품 표시기준을 마련하기에 이른다.

합의회회의의 주최 기관에 관한 논의를 정리하면 합의회회의의 공정성, 정책 영향력 등을 고려할 때 정부가 주최 또는 공식 후원하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 하지만 정부가 관여하거나 그렇지 않더라도 합의회회의에 대한 언론의 지속적인 관심이 정책 영향력 면에서 매우 중요하다. 합의회회의가 합의를 목적으로 하지만 논쟁을 덮어두는 것이 아니라 사회적 논쟁을 확산하는 역할도 함을 상기할 때, 합의회회의의 과정과 결과에 대한 언론의 지속적인 관심과 후속 작업이 절대적이라 할 수 있다.

다음으로 합의회회의의 시민패널의 선정방법에 관해 살펴보자. 다른 숙의적 시민참여 방법과 마찬가지로 또는 더 강하게 합의회회의에서는 일반시민들이 과정의 중심에 선다. 그래서 합의회회의의 방법에서는 시민패널 선정 방법, 그리고 그와 연관한 시민패널의 자격이 논쟁이 큰 부분이다. 세계 각국에서 진행하고 있는 합의회회의에서는 대체로 시민패널들을 구조화한 무작위추출방법으로 선정하고 있다. 덴마크의 경우 초기 한 두 차례를 제외하고는 무작위추출방법으로

패널을 선정한다. 우리 나라의 경우 지금까지 진행된 합의회회의에서는 비용 등의 이유로 광고에 의한 자발적 신청과 인터뷰 선정 방법을 적용하였다. 하지만 이후에는 패널선정의 공정성이 의문시되는 경우 이를 방어할 방법이 없다는 점에서 무작위추출방법이 더 적절한 것으로 평가되고 있다.

패널 교육 수준 등 '구조적 불평등' 존재

합의회회의와 같은 숙의적 시민참여 방법에도 구조적인 불평등성이 있는지에 대한 최근의 연구에 의하면, 교육 정도에 의한 불평등성이 가장 두드러진 것으로 보고되고 있다. 즉 교육수준이 높은 사람일수록 합의회회의에 더 많이 더 효과적으로 참여한다는 것이다. 교육 정도에 비해 성별과 소득 정도는 상대적으로 낮은 정도의 영향을 주거나 영향을 주지 않는 것으로 파악되었다. 우리 나라의 합의회회의에서도 시민패널들이 모두 대졸 이상이어서 학력편중 현상이 있었다. 하지만, 또 다른 연구는 숙의적 시민참여 방법이 '장기적으로' 시민들의 자발적 조직 결성을 촉진하고, 사회적 약자들의 발언력을 키운다는 것을 밝혀주고 있다. 이 연구에서 효과적 발언력의 가장 큰 설명요인은 교육수준이 아니라 참여횟수였다. 즉, 교육수준이 낮은 사람이라도 합의회회의의 또는 그와 유사한 방법을 통해 많이 참여해본 사람이 더 효과적으로 발언한다는 것이다. 한 번의 합의회회의에는 합의회회의 이전의 불평등한 조건이 반영될 수 있지만, 지속된 경험은 불평등한 조건을 완화하는 경향이 있다는 것이다.

다른 나라들에 비해 교육수준이 전반적으로 높은 우리 사회의 특성상 합의회회의의 불평등 요인이 교육 이외의 것일 수도 있다. 따라서 숙의적 시민참여와 불평등에 관한 체계적 연구를 통해 실제 요인을 밝히는 것이 우선 필요하다. 그리고 향후 합의회회의 방법을 적용함에 있어 불평등을 줄이기 위해 노력해야 하고, 특히 교육수준이 낮은 집단에 과학기술적 내용을 더 쉽게 전달할 방법을 고안하고 적용하는 것이 중요하다. 숙의적 시민참여 방법이 장기적으로 사회적 불평등을 완화하는 효과가 있음을 감안하면, 불평등 문제가 합의회회의와 같은 방법의 정당성을 훼손하지는 않을 것이다. ㉔



글쓴이는 서울대 환경대학원에서 도시계획학 박사학위를 받았다. 시민과학센터 시민참여연구팀장, 대화아카데미 바람과 물 연구소 연구원 등을 지냈다.