

과학기술, 사회갈등, 그리고 시민참여

이영희 (가톨릭대 교수)

1. 머리말: 사회갈등을 보는 기본 시각

최근 우리나라에서도 다양한 형태의 사회갈등들이 분출하고 있는데, 그 중에서도 정부의 공공정책 입안과 시행여부를 둘러싸고 일어나는 격렬한 갈등들은 전에 보지 못한 새로운 현상들이다. 그런데 이러한 갈등을 유발하고 있는 공공정책 중 상당수는 다양한 방식으로 과학기술과 관련되어 있다. 근래 들어 우리 사회는 부안 방사성폐기물처리장 부지선정을 둘러싼 갈등, 사패산 터널 공사를 둘러싼 갈등, 교육행정정보시스템(NEIS) 구축을 둘러싼 갈등 등, 한탄강댐 건설여부를 둘러싼 갈등 등으로 몸살을 앓았는데(앓고 있는데), 이것들은 모두 과학기술과 직간접적으로 관련되어 있는 공공정책 갈등이다.

그런데 이처럼 우리 사회가 미처 대비하지 못한 상황에서 분출하는 사회갈등들에 대해 많은 사람들이 불안해하고 즉각적인 갈등해결의 필요성을 주장하고 있다. 이러한 정서를 반영하여 일부에서는 정부가 공권력을 동원해서라도 사회갈등을 제거해야 함을 역설하기도 한다. 그러나 이들이 주장하듯 사회갈등은 즉각적으로 제거되어야 할 '사회적 악'일까? 이제 사회갈등이 빈발하는 '갈등의 시대'에 살고 있는 우리는 먼저 사회갈등을 바라보는 기본 시각을 정립할 필요가 있다고 판단된다.

먼저 사회갈등은 보편적인 현상임을 잊어서는 안된다. 그 어느 시대나, 그 어떤 사회나 갈등으로부터 자유로운 사회는 없었고 현재에도 그러하다. 물론 사회에 따갈등의 강도와 지속성의 정도에 상당한 차이가 있기는 하지만, 기본적으로 갈등으로부터 완전히 비켜 서있는 사회란 존재하지 않는다. 따라서 사회갈등을 사회해체의 징조로 과장해서 보고 그러한 사회갈등을 물리력을 동원해서라도 제거해야 한다는 주장은 바람직하지 않은 것이다. 또한 사회갈등 분출은 사회민주화의 징표라고 할 수 있다. 사회갈등이 분출하는 것은 사회가 그만큼 민주화되어 있어 개인이나 집단이 자기표현을 자유롭게 할 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 통상 정부와 언론으로부터 '지역이기주의'(NIMBY: Not In My Back Yard)로 비난받는 집단행동들도 기본적인

으로는 공공정책 결정과정의 민주화와 이해당사자의 참여에 대한 정당한 요구의 분출로 이해하는 것이 옳바르다(Fielder, 1992; McAvoy, 1999). 아울러 사회갈등의 기능적 측면도 인식될 필요가 있다(Coser, 1956). 사회갈등의 기능적 측면이란, 사회갈등이 표출된다는 것은 도대체 무엇이 문제인지를 사회에 분명히 드러내 줌으로써 사회가 과국으로 가지 않도록 '조기경보'를 울려주어 결국에는 사회통합에 기능적인 역할을 수행한다는 것을 말한다. 즉, 장기적으로 보면 갈등이 사회적으로 꼭 부정적인 효과만을 낳는 것은 아니라는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 흔히 부정적인 사회현상으로 묘사되곤 하는 사회갈등도 동전이 양면을 가지는 것처럼 긍정적인 측면을 동시에 지니고 있다. 그러나 사회갈등은 어쨌든 당사자들과 사회구성원들에게는 커다란 고통을 안겨주는 것이므로 가능한 이를 미리 예방하고, 갈등이 발발해도 최대한 짧은 시간 안에 그것을 평화적으로 해결할 수 있는 갈등예방 및 해결체제를 갖추는 것이 필요하다는 점은 두말할 나위가 없겠다.

이 글은 최근에 우리 사회에 빈발하고 있는, 공공정책을 둘러싸고 일어나는 사회갈등 문제에 초점을 맞추어 그러한 공공정책 갈등의 현황 및 사회적 배경과 예방 방안을 공공참여의 확대라는 관점에서 집중적으로 논의해 보고자 한다.¹⁾

2. 공공정책과 사회갈등

1) 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 현황

최근 우리 사회에서 분출하는 사회갈등들은 1980년대나 1990년대의 그것과는 성

1) 사실 갈등은 여러 차원과 영역에서 일어나기 때문에 다양한 방식으로 유형을 분류할 수 있다. 갈등의 주체가 개인일 수도 있고 집단일 수도 있으며, 민간부문 사이의 민민(民民)갈등도 있고, 민간과 정부 사이의 민관(民官)갈등, 또는 정부부문 사이의 관관(官官)갈등도 있다. 또한 갈등이 일어나는 영역에 따라 노사갈등, 환경갈등, 교육갈등 등의 유형분류도 가능할 것이다. 그러나 이 글이 관심을 갖는 갈등은 기본적으로 '사회적' 갈등이다. '사회적' 갈등이란 갈등이 집단을 단위로 하여 '사회적' 쟁점을 둘러싸고 일어나는 것을 의미한다. 또한 여기서는 집단갈등 중에서도 국책사업 등 공공정책의 입안과 실행을 둘러싸고 정부와 시민사회 사이에서 일어나는 민관(民官)갈등에 초점을 맞추고자 한다. 일반론적인 수준에서 갈등에 대해 다양한 측면들을 분석함과 동시에 갈등에 대한 나름대로의 해결 방안들을 제시해 주고 있는 교과서적인 책들로는 Susskind, McKearman & Thomas-Larmer(1999), Cheldelin, Druckman & Fast(2003) 등을 들 수 있다.

격이 조금 다르다. 대체로 1970-80년대 군사독재 시기의 우리나라 사회갈등은 주로 '정치의 민주화'와 관련되어 발생하였다. 이 시기는 재야운동과 학생운동을 중심으로 한 강력한 반정부운동(민주화운동)과 이에 대한 군사정부의 탄압으로 인한 사회갈등으로 점철되었다. 1987년 대규모의 민주화투쟁과 그 직후의 노동대투쟁은 한국사회의 핵심적 갈등의 성격을 변모시켰다. 1987년 이후 이제 적어도 형식적 차원에서 민주화가 진전됨에 따라 그 동안 억눌려 왔던 산업현장의 노동자들이 사회갈등의 새로운 한 축을 구성하게 되었다. 그 결과 1990년대는 '산업의 민주화'와 관련된 노사갈등이 주된 사회갈등으로 부상하게 되었다. 1985년에 7.9일에 불과하던 노동손실일수가 1990년에는 409.8일, 1999년에는 109.1일을 점하게 되었다는 통계수치가 이를 단적으로 말해주고 있다(지속가능발전위원회, 2004a). 한편 2000년대에는, 1990년대의 핵심 사회갈등이었던 노사갈등이 여전히 분출되고는 있지만, 정부가 추진하려는 공공사업의 정책결정과정 등과 같은 '정책의 민주화'와 관련되어 새로운 사회갈등들이 다수 야기되고 있다는 점이 특징적이라고 할 수 있다. 특히 국민의 정부에 이어 등장한 참여정부 하에서 등장한 심각한 사회갈등들의 대다수가 공공정책을 둘러싸고 야기된 갈등이라는 점에 주목할 필요가 있다.

정부(국무조정실)가 2003년 10월 현재 우리나라 사회갈등 현안과제로 제시하고 있는 24개 항목은 ■ 공무원노조 허용범위, ■ 주5일 근무제 후속대책, ■ 비정규직근로자 보호방안, ■ 외국인 고용허가제, ■ 퇴직연금제도 도입, ■ 철도산업구조개혁, ■ 주공/토공 통합, ■ 경부고속철도 금정산/천성산 구간 노선, ■ 서울외곽순환도로 건설, ■ 한탄강댐 건설, ■ 경인운하 건설, ■ 원전수거물 관리센터 건립, ■ 새만금 간척사업 추진, ■ 소각장 건설 추진, ■ 건강보험재정 안정화 및 보험급여제도 개선, ■ 국민연금 재정안정화 추진, ■ 의약분업제도 개선, ■ 호남고속철도 건설 추진, ■ 항만명칭 및 구역분리 지정 요구, ■ 한/칠레 FTA 농업분야 대책 강구, ■ WTO DDA 교육서비스 협상, ■ 교육행정정보시스템(NEIS) 구축, ■ 증권/선물시장 운영체제 개편, ■ 불법체류 외국인 처리대책 등이다(국무조정실, 2003). 이 리스트에 올라 있는 사안들 중 일부는 이미 해결된 것도 있지만, 대부분의 항목은 여전히 갈등상황이 지속되고 있는데, 그 중 상당수는 과학기술적 쟁점들을 포함하고 있다.

2) 사회갈등의 원인

그러면 최근에 들어와 이처럼 공공정책을 둘러싼 사회갈등이 광범위하게 확산되

는 이유는 무엇인가? 먼저 일반적으로 공공정책을 둘러싸고 일어나는 갈등의 원천은 절차적 차원과 내용적 차원으로 나누어 볼 수 있음을 인식할 필요가 있다. 절차적 차원이란 공공정책의 입안절차의 정당성과 관련된 것으로, 공공정책의 입안과정에서 관련 이해당사자들의 목소리를 제대로 들었는가를 둘러싼 갈등이다. 이는 '절차갈등'이라고 할 수 있다. 반면 내용적 차원의 갈등은 시행하고자 하는 공공정책의 내용을 둘러싼 갈등으로 크게 보면 '가치갈등'과 '이익갈등'으로 다시 나눌 수 있다. 여기서 가치갈등이란 새만금 문제나 생명복제 문제 등과 같이 기본적으로 해당 공공정책의 내용이 종교적, 철학적 가치 사이의 충돌을 야기하는 갈등을 말하며, 이익갈등이란 그린벨트정책이나 배기가스규제정책 등과 같이 해당 공공정책의 내용에 대해 물질적 이익의 손해를 느끼는 집단이 강력하게 존재함으로써 야기되는 갈등을 말한다. 물론 이러한 분류는 어디까지나 분석적 편의를 위한 것이고, 현실적으로는 '부안사태'와 같이 절차적 차원의 갈등과 내용적 차원의 갈등이 상호 밀접하게 결합되어 있는 경우가 많다. 이처럼 사회갈등이란 복합적인 성격을 지니고 있지만, 자세히 살펴보면 공공정책을 둘러싸고 일어나는 사회갈등의 대부분은 일차적으로는 절차갈등으로서의 성격을 지니고 있음을 알 수 있다. 왜 그러한가?

공공정책 갈등이 주로 절차갈등의 성격을 지니는 이유는, 무엇보다도 우리 사회의 민주화의 진전에 유기적으로 부응하지 못하는 기술관료의 경직된 문화에서 찾을 수 있다. 주지하듯이 우리 사회는 오랜 권위주의체제에서 벗어나 민주화의 공고화 과정에 들어가 있으나, 일반 시민들의 삶과 직결된 공공정책을 기획, 결정하고 실행함에 있어서는 여전히 DAD(Decide-Announce-Defend: 미리 결정해서 선포하고 사후적으로 설득한다)로 상징되는, 효율성만을 중시하는 기술관료의 문화가 지배하고 있다. 즉, 민주화의 진전에 따라 참여의 욕구가 커지고 있는 시민사회와 기존의 정책문화를 유지하려고 하는 관료들 사이에서 마찰과 갈등이 점점 더 확대되고 있는 것이다.²⁾ 이처럼 여전히 효율성의 가치를 더 중시하는 기술관료의 문화와, 민주화의 진행과정 속에서 공공정책의 개방성과 민주성(accountability)의 가치를 점점 더 강력하게 요구하는 시민사회 사이에 놓여있는 '민주화 격차'(democratization gap)야말로 최근 우리 사회

2) 관료문화에서는 통상적으로 공공정책을 둘러싸고 일어나는 사회갈등을 지역주민들의 보상금 극대화 전략의 일환으로 보거나 '불순한' 시민사회단체의 사주와 선동에 기인한다고 간주하는 경향이 있다. 실제 작년 부안사태의 진행과정에서 정부의 한 고위 공무원은 부안사태의 악화 원인을 환경단체의 사주와 선동에서 찾기도 하였다. 문제는 이러한 사고방식이 한 돌출적 관료만의 것이 아니라 대부분의 관료들에 의해 광범위하게 받아들여지고 있다는 데 있다.

갈등 분출의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 것이다. 실제로 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 대부분의 공공정책 사례들은 해당 정책을 기획하고 결정하는 과정을 보다 투명화하고 민주화하려는(예컨대 직접간접적으로 관련되어 있는 이해당사자들의 목소리를 사전에 충분히 경청하는 것) 노력을 하지 않음으로써 사회갈등을 야기한 것들이라는 점에서 이러한 공공정책 갈등은 기본적으로는 절차갈등의 성격을 띠고 있는 것으로 판단할 수 있다.

공공정책 중에서도 특히 과학기술과 결부된 정책을 기획하고 입안하는 데 있어서 이러한 기술관료의 효율성 숭배문화는 전문가주의와 결합되면서 더 강화된다. 전문가주의는 과학기술과 관련된 공공정책은 여타의 공공정책과는 달리 복잡성과 전문성을 그 특징으로 하기 때문에 이를 효과적으로 다룰 능력을 지닌 전문가들만이 그와 관련된 논의과정에 참여할 자격을 지니게 된다고 본다. 이러한 전문가주의에 따르면 일반 시민들은 과학적 훈련과 능력을 결여하고 있기 때문에 과학기술 관련 공공정책의 기획 및 입안과정에 참여할 수도, 해서도 안 되는 것이다(이영희, 2002). 그러나 이제 이러한 전문가주의 역시 더 이상 시민들에 의해 무조건적으로 수용되지는 않는다. 오랫동안의 경험에 기반하여, 시민들은 사회갈등 상황에서의 전문가들의 역할에 대해 더 이상 신뢰를 보내지 않게 되었다. 이처럼 전문가들을 충분히 신뢰할 수 없는 일반 시민들의 입장에서는, 자신들의 삶에 커다란 영향을 미치게 될 공공정책의 결정을 관료와 전문가들에게만 맡겨둘 수는 없는 일이다. 이러한 상황은, 왜 최근 우리 사회에서 야기되고 있는 과학기술 관련 공공정책 갈등의 상당수가 절차갈등의 성격을 띠고 있는가를 설명해 준다.

이러한 절차갈등의 대표적인 예가 바로 작년에 위도방사성폐기물처리장 건설을 둘러싸고 야기되었던 '부안사태'였다.

3) '부안사태'의 교훈

정부는 지난 1986년부터 서해안에 있는 안면도, 굴업도 등의 섬을 대상으로 방사성폐기물처리장(이하 방폐장) 부지확보를 추진해 왔으나 지역주민, 환경단체 등의 격렬한 반대투쟁으로 인해 부지선정에 실패하였다. 그러다가 2003년 7월 14일에 부안군수가 부안군 의회의 반대에도 불구하고 중앙정부에 방폐장 유치 신청서를 제출하였다. 이에 중앙정부는 7월 24일에 부지선정위원회의 평가를 거쳐 부안군 위도를 방폐장 부지로 선정하게 되었다. 이러한 결정에 대해 일부 위도 주민을 제외한 대부분의

부안군민들은 격렬하게 저항하였다. 서해안고속도로 점거, 부안-전주 간 대규모 차량 시위, 해상시위, 자녀들 등교거부, 부안군수 폭행, 상경시위, 촛불시위 등이 이어졌으며, 그 과정에서 경찰과 군민들 간에 유혈충돌도 종종 발생하게 되었다. 이처럼 상황이 악화되자 정부는 동년 12월 10일에 부안 지역을 포함해서 새롭게 방폐장 유치신청을 받겠다고 발표하였다. 한동안 주민투표의 시기를 둘러싸고 정부와 반대주민들 간에 논란이 있었지만, 부안 지역의 반대주민들은 독자적으로 2004년 2월 14일에 주민투표를 실시하였다(지속가능발전위원회, 2004b). 그 결과 전체 투표권자의 72%가 투표에 참여하여 그중 91.8%가 방폐장 유치를 반대하는 것으로 집계되었다.

지금까지 간략하게 살펴본 부안의 방폐장 갈등은 전형적인 절차갈등의 성격을 보여주고 있다. 부안사태의 쟁점은 크게 보면 두 가지이다. 하나는 방폐장 입지선정 절차상의 비민주성 문제이고 다른 하나는 방폐장 자체의 안전성 문제이다. 이 두 쟁점 중 어느 것을 더 핵심적 쟁점으로 보느냐는 관점에 따라 다를 수 있지만, 이 글에서는 절차상의 비민주성 문제가 핵심적 쟁점이었다고 본다. 사실 방폐장 자체의 안전성 문제는 매우 기술적인 문제로, 주로 반핵단체들이 집중적으로 제기해왔던 쟁점이었다. 그러나 이 방폐장 안전성 문제는 부안사태의 초기 단계에서부터 크게 대두된 쟁점이라기보다는 방폐장 유치 반대운동이 진행되는 과정 속에서 부가되었던 쟁점으로 보는 것이 타당하다(조승현, 2003).³⁾ 오히려 부안사태를 촉발한 결정적인 계기는 방폐장 선정의 절차적 측면에서 대다수 부안군민들이 정부(지방정부와 중앙정부 모두)로부터 무시당했다는 느낌을 받았던 데 있었다. 자신들의 삶의 터전에 엄청난 영향을 줄 수도 있는 시설물의 유치 과정에서 직접적인 이해당사자들로서의 자신들의 목소리가 전혀 존중되지 않았다는 데서 크게 분노하게 되었던 것이다.

그럼에도 불구하고 정부에서는 부안군수의 유치신청이 정부가 정한 사전공고내용에 부합하는 것으로 절차상의 하자가 없다고 말하고 있다. 즉, 부안군민들이 직접 뽑은 군수는 군민을 대표하는 자리이므로 군수가 신청한 것은 민의를 충분히 반영한 것으로 볼 수 있다는 것이다. 실제로 지방정부와 중앙정부는 군수가 신청했으니 법적으로 하자가 없다고 하는 형식논리에 사로잡혀 이해당사자인 지역주민의 광범위한 의견수렴과 참여를 통해 예견되는 갈등을 예방하고자 하는 노력을 거의 기울이지 않았다. 반면 부안 주민들은 군의회와 지역주민들의 다수가 방폐장 유치를 반대하는 상황에서 군수의 결정을 ping계 삼아 절차상 아무런 문제가 없다고 하는 것은 전혀 타당하지 않

3) 이러한 점을 보아도, 관료들의 생각과는 달리 환경단체는 부안사태의 진행과정에서 핵심적 역할이 아니라 보조적인 역할을 수행했다고 보는 것이 옳다고 판단된다.

다고 주장하면서, 자신들의 손으로 뽑은 군수가 자기를 뽑아준 군민들을 무시하는 행동을 한 것에 대해 배신감과 분노를 느끼게 되었던 것이다. 결국 중앙정부가 이러한 충분한 의견수렴이 없는 유치신청을 법과 절차에 문제가 없다는 판단 하에 군수의 대표성을 기정사실화하고 신청 10일만에 방폐장 부지로 성급하게 결정한 다음, 과거와 같은 방식으로 사업자인 한국수력원자력주식회사(한수원)를 통해 주민들을 설득하고 포섭하는 공작에 치중한 결과 불안 주민들의 반발이 더 거세어지게 되었던 것이다.

따라서 지금까지의 불안사태의 전개과정을 보면, 방폐장 유치를 둘러싼 갈등을 예방하기 위해 사전에 지역주민들에게 충분한 정보를 제공해주고, 주민들의 의견을 민주적으로 수렴하는 절차를 충실하게 거쳤다면 적어도 현재와 같은 극단적인 갈등상황은 발생하지 않았을 것으로 판단된다. 아울러 여기서 지적할 점은, 이처럼 공공정책 입안과정의 절차적 비민주성 문제 때문에 커다란 사회갈등이 야기된 사례가 불안사태에 한정되지 않는다는 점이다. 사패산 터널 갈등이나 교육행정정보시스템 갈등, 소각장 시설 갈등 등 주요 사회갈등들의 대부분이 바로 이러한 절차갈등적 성격을 지니고 있다는 사실은 절차적 민주성 확보가 사회갈등 예방에 얼마나 중요한지를 다시 한번 확인해 주는 것이다.

3. 공공참여를 통한 사회갈등의 예방

앞에서도 언급한 바와 같이 갈등은 기본적으로 사회에 긍정적 기능을 할 잠재력을 가졌음에도 불구하고 가능하면 최소화하는 것이 바람직한데, 특히 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 경우에는 사후적으로 갈등이 분출하기 전에 예방하는 것이 가장 바람직하다.

통상적으로 사회갈등을 푸는 데는 예방적 접근법과 사후 해결적 접근법이 존재한다. 그런데 우리나라의 경우에는 사회갈등의 문제를 예방적 차원에서 접근하기보다는, 일단 갈등이 야기되고 확대된 후에야 비로소 이를 어떻게 해결할 것인가를 모색하는 점에서 사후적 접근법에 더 치중하고 있다. 물론 그 경우에도 갈등에 대처할 수 있도록 정교하게 개발된 합리적인 중재(mediation)제도⁴⁾에 기반해 갈등 해결을 모색

4) 중재(mediation)란 일단 갈등이 야기된 후에 갈등당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제삼자를 중재자(mediator)로 선정하여 갈등의 원만한 해결을 도모하는 일련의 절차를 말하는데, 주로 미국에서 갈등해결방법으로 널리 활용되고 있다. 중재제도에 대한 보다 자세한 내용은 강영진(2000) 또는 Moore(2003)를 참고하기 바란다.

하기 보다는 여전히 관료주의적 편의주의와 공작적 방식에 의거하는 경향이 강하기 때문에 갈등 해결이 더욱 어려워진다. 어쨌든 갈등은 일단 한번 발생하면 사소한 계기에 의해서도 걷잡을 수 없을 정도로 격화되는 데서 볼 수 있듯이 갈등 그 자체가 마치 생물처럼 스스로 진화하는 성격을 가지고 있어 인위적으로 해결하기가 매우 어려워지기 때문에 가능하면 갈등 자체가 아예 발생하지 않도록 예방하는 것이 필요하다.

이러한 점에서 볼 때, 유럽과 미국 일부 지역에서 공공참여(public participation)를 통해 사회갈등을 예방하고자 노력하고 있다는 사실은 주목할만하다. 공공참여를 통한 사회갈등의 예방은, 공공정책을 입안하는 과정에서 기본적으로 이해당사자들과 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의 형성을 통해 입안하고자 하는 공공정책의 사회적 수용성을 높이는 것을 매우 중시한다. 이 글에서는 이러한 접근법을 '공공참여적 갈등 예방'이라고 부르하고자 한다. 이는 조정이나 중재제도와는 달리, 사회갈등이 발생한 다음 이 갈등을 사후적으로 해결하기 위함이 아니고 공공정책과 관련된 사회갈등이 아예 발생하지 않도록 공공정책을 최종적으로 결정하기 전에 관련 당사자들 사이의 합의형성을 도모하는 방식이다. 현재 유럽의 많은 나라들에서는 국민들의 삶에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 국책사업과 같은 공공정책을 입안할 때는 그 공공정책이 야기할 것으로 예상되는 사회갈등에 대한 예측에 기반하여 이러한 '공공참여적 갈등 예방'을 위한 조치들을 실시하도록 하고 있다. 일종의 '갈등영향평가'와 공공참여적 갈등 예방이 동시에 진행되는 것이다.⁵⁾

요컨대 공공정책을 결정함에 있어 사전에 그 공공정책이 사회에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가를, 특히 사회갈등의 유발효과가 얼마나 있는가를 체계적으로 예측분석한 결과, 입안하고자 하는 해당 공공정책이 갈등을 유발할 가능성이 높다면 관련 이해당사자들을 해당 정책에 대한 논의 및 결정과정에 참여시킴으로써 갈등을 미연에 예방하고자 노력하는 것이다.⁶⁾ 이처럼 사회적 합의를 중시하는 '공공참여적

5) 그렇다고 해서 유럽 국가들에서 '갈등영향평가'를 통한 공공참여적 갈등 예방 노력이 환경영향평가처럼 의무화되어 있다는 것은 아니다. 참여와 사회적 합의를 강조하는 일종의 정책문화로 보는 것이 좋을 것이다.

6) 물론 이러한 공공참여적 갈등 예방에 기반한 공공정책의 형성은 기존의 관료문화가 중시하는 효율성(efficiency)의 논리로 보면 시간이 많이 소요된다는 점에서 비효율적이라고 비판받기도 한다. 그러나 명심할 점은 사회의 민주화가 진전될수록 효율성 논리보다는 효과성(effectiveness) 논리가 더욱 중요해진다는 사실이다. 효과성이란 결정된 정책이 원래의 의도대로 잘 집행되어 소기의 성과를 거두는 것을 의미한다. 따라서 아무리 신속하고 효율적인 정책결정이라고 하더라도 절차적 민주성이 담보되지 않으면 정책에 대한 사회적 수용성, 즉 효과성은 그만큼 떨어지게 되므로 다소 시간이 더 걸리더라도 효과성을 높이기 위한 노력

갈등예방'의 대표적인 제도들로는 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크샵, 규제협상, 공론조사 등을 들 수 있다. 이제 이들 각각의 내용에 대해 살펴보기로 하자.

1) 공공참여적 갈등 예방의 모델들

(1) 합의회의

합의회의(consensus conference)란, 선별된 일단의 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적, 환경적, 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 시민포럼이라고 정의된다. 합의회의는 1987년 덴마크에서 처음 도입된 이 모델은 1990년대 초 네덜란드와 영국에 도입된 것을 필두로 해서 최근에는 캐나다와 미국, 호주, 일본 등 유럽 이외의 지역으로까지 널리 확산되어 있다.

합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 15명 정도로 구성되는 시민패널(lay panel)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것이다. 이 단계에서 시민패널은 통상적으로 두 번에 걸친 예비모임을 통해 다양한 전문가들의 강의를 듣고 자체적으로 토론을 진행하면서 쟁점 사안에 대해 지식을 축적하게 된다. 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본 회의 단계에서는 시민패널이 다양한 전문가 의견들을 듣고 이를 취합한다. 그 다음 단계에서는 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고형태로 제출하게 된다. 이 권고는 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 그리고 우려 등을 정치인들과 정책결정자들에게 전달해주는 역할을 하는 것이다. 결국 합의회의가 추구하는 가장 중요한 목적은 사회적으로 논쟁이 되고 있는 문제에 대해 일반인들과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 상호학습을 통해 지식과 인식의 간격을 좁히는 것이자, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여

이 장기적으로는 더 합리적인 것이다.

7) 물론 엄밀하게 말하자면, 이러한 제도들은 갈등의 예방을 목적으로 고안되고 활용되고 있는 것이라기보다는 공공정책의 결정과정에 대한 공공참여를 촉진함으로써 정책의 민주성과 사회적 수용성을 제고시키는 것을 목적으로 한다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 그러나 이 글에서는, 공공정책의 결정과정이 민주적이어서 그에 대한 사회적 수용성이 높아진다는 것은 결국 갈등을 예방하는 것이라고 볼 수 있다는 점에서 이 제도들을 '공공참여적 갈등 예방' 제도들로 부르고자 한다.

발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 기능을 수행하는 데 있다.

합의회의가 대상으로 하는 토의 주제는 전국적 관련성을 갖는 공공정책인 경우가 많다. 유럽과 미국, 일본 등지에서 지금까지 열렸던 합의회의의 주제로는 전자주민카드, 유전자조작식품, 도시 폐기물관리정책, 국가전력정책, 방사능폐기물 관리, 생명복제기술, 의료보험개혁 등이 있다.⁸⁾

(2) 시민배심원

시민배심원(citizen jury) 모델은 1970년대 중반 경 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안한, 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램이다.⁹⁾ 시민배심원 모델 역시 미국뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽 지역과 호주, 캐나다 등지에서 공공정책 입안의 초기 단계에서 현재 널리 활용되고 있다.¹⁰⁾

시민배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성된다. 시민배심원을 무작위로 선별하는 것은 참여자의 대표성을 높이기 위해서이다. 하나의 시민배심원단(즉 시민패널)은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성이 되고 일반적인 시민들을 대표해서 일하게 된다. 그들은 자신들이 배심원에 참여하는 대가로 일정한 보수를 받으며 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 된다. 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민 배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여한다. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견 간에 균형을 맞추도록 설계된다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개하게 된다.

제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 농

8) 우리나라에서도 1998년과 1999년 두 번에 걸쳐 유네스코 한국위원회의 주최로 각각 “유전자조작식품”과 “생명복제”를 주제로 합의회의가 개최된 바 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 김환석(1999)을 참고하기 바란다.

9) 독일에서도 이미 1969년부터 피터 디에넬(Peter Dienel) 교수가 ‘플래닝 셀’(planungszelle)이라는 명칭으로 시민배심원과 매우 유사한 모델을 실행해 오고 있었다. Dienel(1995) 참고

10) 특히 영국의 경우에는 노동당이 정권을 장악한 1990년대 중반 이후 노동당의 썸크탱크인 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research, IPPR)의 주도로 시민배심원 모델의 연구와 홍보, 확산이 활발하게 이루어져 현재까지 영국 내에서만 200여 차례나 시민배심원이 개최되었다(이영희·김명진·김병수, 2004).

업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심원 프로그램을 개최하였다. 시민배심원 모델은 다루는 주제의 다양성만큼이나 다양한 지역에서 진행되고 있으며, 특히 연방정부와 주 정부 차원의 문제에서부터 지역의 문제에 이르기까지 공간적 스펙트럼도 매우 다양하게 진행되고 있다.¹¹⁾

(3) 시나리오 워크샵

시나리오 워크샵(scenario workshop)이란 1990년대에 들어와 유럽지역에서 활발하게 개발되고 있는 새로운 시민참여 제도로서, 지역적 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성에 대한 전망과 계획을 수립할 목적으로 일련의 관련된 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 작업모임이다(European Commission, 1995; 김두환, 2002).

워크샵의 기초를 이루는 것은 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오들이다. 각각의 시나리오들은 미래에 나타날 수 있는 문제들을 사회적, 기술적, 조직적 측면에서 기술하고 이에 대한 해결방안을 제시하고 있어야 한다. 이러한 시나리오 워크샵은 지역개발 관련 정책결정에 대한 보다 효율적인 시민참여 방안으로 현재 유럽에서 널리 확산되고 있다. 예컨대 덴마크에서는 1993년도에 의회 산하의 덴마크 기술위원회(Danish Board of Technology)가 주관이 되어 생태친화적 도시개발을 위한 시나리오 워크샵을 개최한 바 있다. 이 워크샵은 생태친화적 도시개발의 장애물이 무엇이고 그에 대한 해결책이 무엇인가를 다양한 참가자들이 함께 논의함으로써 향후 시행할 도시개발의 방향에 대한 사회적 합의를 미리 도출하는 데 목적이 있었다.

시나리오 워크샵은 통상적으로 네 부류의 역할 집단들, 즉 정책결정자, 기술적 전문가, 기업/산업 관계자, 시민들이 참여하게 된다. 참가자들은 의제가 되고 있는 지역개발 관련 프로그램에 대해 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 발전시킨 다음, 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고, 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 밝혀냄으로써 최대한 합의적인 실행계획을 구체적으로 발전시키는 일련의 사회 각 집단간의 대화의 장이다. 따라서 시나리오 워크샵이 사회 각 집단들 사이의 효과적인 대화

11) 시민배심원 모델은 앞서 다룬 합의회의와 상당히 유사하지만, 시민배심원에서는 다루어질 의제와 관련된 핵심 질문들을 주관기관이 미리 정하는 반면, 합의회의는 조정위원회의 도움을 받아 시민패널이 스스로 의제를 결정한다는 점에서 차이가 있고, 또한 합의회의에서는 지원자들 중에서 시민패널을 선정하지만 시민배심원은 기본적으로 무작위추출(random sampling)에 의해 시민패널을 구성한다는 점에서도 차이를 보인다.

와 토론을 통해 성공적으로 이루어지기 위해서는 먼저 시나리오 작성이 잘 되어야 하고, 동시에 참여자들이 활발하게 대화와 토론에 임해야 한다. 결국 시나리오 워크샵에서 핵심적인 것은 각 집단 사이의 대화이다. 대화를 통하여 각자의 경험과 지식이 교환되고 새로운 아이디어와 제안이 발전되는 것이다. 또한 시나리오 워크샵은 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안과정에 직접적으로 참여할 수 있도록 한다는 점에서 사회적 합의형성에 기반하여 갈등을 예방하는 갈등조정제도의 하나라고 할 수 있다.

(4) 규제협상

규제협상(negotiated rule-making 또는 regulatory negotiation)은 행정기관의 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제 내용에 대해 합의를 도출하고 행정기관은 이것을 바탕으로 규칙을 제정하는 제도이다.¹²⁾ 따라서 행정기관이 주도하는 통상적인 하향식 규칙제정과는 달리 이 제도는 일종의 상향적 의사결정 방식으로서, 규칙 내용의 결정과정에 사회집단의 참여가 직접 이루어진다는 점에서 공공참여적 갈등 예방 기법의 하나로 볼 수 있다.

규제협상의 과정은 크게 협상 조직 단계, 협상 단계, 협상 후 단계 등 크게 세 단계로 구분된다. 먼저 협상 조직 단계에서는 규제협상을 적용할 이슈 및 참여자를 파악하고 주관자를 선정한다. 영향을 받는 집단의 수가 너무 많지 않고, 적극적으로 이익을 표출하는 조직화된 집단이 존재하고 협상에 참여하는 개인들이 대표성을 가질 수 있는 이슈가 규제협상에 적절하다. 다음의 협상 단계에서는, 규칙의 바탕이 되는 합의를 도출하기 위한 구체적인 협상이 진행되는 단계이다. 그러나 협상단계에서 이루어지는 구체적인 협상 활동은 일정한 틀이나 형식이 정해져 있는 것이 아니고, 개개 협상 별로 상당히 신축적인 방식으로 협상이 진행될 수 있다. 마지막으로, 협상이 성공적으로 마무리되어 합의가 이루어지면 이것을 토대로 행정기관이 작성한 규칙제정안은 관보에 공고되어 행정기관 내외 이해관계자들의 의견제출을 받는다. 경우에 따라서는 협상위원회에서 규칙안의 지구까지 성안되는 경우도 있으므로 합의 내용이 그대로 행정기관의 규칙안으로 입법예고 되기도 한다. 공고된 규칙안에 대해 제출된 의견이 있으면 이것을 검토한 후 행정기관이 최종 규칙을 제정하여 공포하게 된다.

이러한 규제협상 모델은 미국의 환경청에서 환경규제정책을 입안할 때 많이 활용하고 있는데, 관련 사안에 대한 이익집단이 분명히 존재하는 이익갈등의 경우에 잘

12) 규제협상에 대한 보다 자세한 내용은 조현석(2002)을 참고하기 바란다.

적용될 수 있으며, 가치갈등의 경우에는 적용하기 어렵다.

(5) 공론조사

공론조사(deliberative poll)¹³⁾란 1988년 미국 제임스 피쉬킨(James Fishkin) 교수에 의해 개발된 ‘공론’(public judgment)의 조사방법으로서, 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사함으로써 표피적인 의견이 아니라, 질이 높고 심사숙고한 의견을 수렴하여 공공적 의사결정에 활용할 수 있다 (Fishkin, 1991, 1995).¹⁴⁾

공론조사의 핵심적인 전제는, 사람의 의견이나 선호(preference)는 충분한 정보가 제공되고 토론이 이루어지게 되면 변화할 수 있으며, 그러한 심사숙고에 기반하여 변화된 의견과 선호가 보다 합리적인 선택이라는 것이다. 따라서 공론조사는 일반적으로 행해지는 일회적인 ‘여론조사’ 혹은 ‘의견조사’와는 크게 다르다.

공론조사의 첫 번째 단계는 약 2-3000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례할당추출방법을 통해 다시 2-300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하는 것이다. 다음으로는, 이렇게 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한 정보를 제공함으로써 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 한다. 그 다음 단계에서는, 참여자들을 무작위로 소집단으로 나누어 해당 이슈에 대해 심도 있게 논의하는 토론회를 개최하고 이후에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용을 선정토록 한다. 소집단 토론회가 종료되면 이제 찬반측 전문가로 구성된 패널과 함께 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 개최한다. 이 전체 토론회 직후에 일반 참여자들을 대상으로 다시 한번 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시하고 그 결과를 발표함으로써 공론조사의 과정은 종료된다. 대체적으로 보면, 1차 의견조사 결과와 심사숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많다.

2) 공공참여적 갈등 예방 모델들의 비교

13) 사실 ‘공론조사’라는 표현은 ‘deliberative poll’에 대한 정확한 번역어는 아니다. 아마 ‘숙의적 의견조사’ 정도가 가장 무난한 번역어가 될 것이다. 그러나 이미 우리 사회에서 공론조사라는 개념이 비교적 널리 받아들여지고 있는 현실을 감안하여 이 글에서도 그냥 공론조사라는 표현을 쓰기로 한다.

14) 공론조사에 대한 우리말 문헌으로는 김원용(2004)을 참고할 수 있다.

우리는 지금까지 다섯 개의 공공참여에 기반한 갈등 예방 모델들을 살펴보았다.¹⁵⁾ 이들 각각의 모델들의 특성을 갈등의 범위, 갈등의 성격, 이해당사자, 장점 및 단점을 중심으로 요약한 것이 다음의 <표 1>이다.

<표 1> 공공참여적 갈등 예방 모델들의 비교

	갈등의 범위	갈등의 성격	이해당사자	장점	단점
합의회의	전국적, 지역적 갈등	가치갈등	전국민	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	시민패널을 지원자 중심으로 구성하므로 대표성에서 취약함
시민 배심원	전국적, 지역적 갈등	가치갈등	전국민	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성에서 취약함
시나리오 워크샵	지역적 갈등	가치갈등, 이익갈등	전지역민	일반 지역민과 이해당사자들이 지역개발 계획수립과정에 함께 대등하게 참여함	이해당사자들이 함께 참여하므로 합의도달이 상대적으로 어려울 수 있음
규제협상	전국적, 지역적 갈등	이익갈등	뚜렷한 이해 당사자 존재	사회집단과 정부대표들이 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 사회집단의 참여 효과가 극대화될 수 있음	조직화된 사회집단이 아니면 협상과정에 참여하기 어려움
공론조사	전국적, 지역적 갈등	가치갈등, 이익갈등	전국민, 특정집단	단순 여론조사에 비해서는 많은 정보와 토론에 기반하여 도출된 의견을 조사할 수 있다는 점, 합의회의나 시민배심원에 비해서는 참여자의 대표성이 훨씬 높다는 점이 장점임	참여자의 수가 많기 때문에 합의회의나 시민배심원에서 하는 것만큼의 심사숙고 과정을 거치지는 못함

15) 물론 현실적으로 이 모델들은 구체적인 실행 과정에서 조금씩 변형되기도 하고, 서로 다른 모델들이 결합되어 새로운 모델이 만들어지기도 한다. 따라서 여기에서 제시되는 다섯 개의 모델들은 일종의 '이념형'인 셈이다. 또한 이 다섯 개의 모델들 말고도 공공참여에 기반한 갈등 예방 모델이 더 있을 수 있다는 점은 두말할 나위가 없다.

먼저 다루는 갈등의 범위의 측면에서, 합의회의, 시민배심원, 규제협상, 그리고 공론조사는 전국적, 지역적 갈등 사안 모두를 포괄하는 데 비해 시나리오 워크샵은 주로 지역적 수준의 갈등만을 대상으로 한다고 볼 수 있다. 갈등의 성격 측면에서는, 합의회의와 시민배심원이 주로 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는데 활용될 수 있는 반면 규제협상은 이익갈등과 관련된 사안에 초점을 맞추고, 시나리오 워크샵과 공론조사는 가치갈등과 이익갈등 모두에게 적용될 수 있는 것으로 평가할 수 있다. 이해당사자의 측면에서는, 합의회의와 시민배심원은 전국민이 이해당사자가 되는 경우에, 시나리오 워크샵은 전지역민이 이해당사자가 되는 경우에, 규제협상은 뚜렷한 이해집단이 존재할 경우에, 그리고 공론조사는 전국민이나 특정 집단이 이해당사자가 되는 경우에 적용될 수 있다.

아울러 이 다섯 모델들의 장점과 단점은 참여자의 대표성과 심사숙고성의 정도에 따라 평가될 수 있다. 먼저 참여자의 대표성의 측면에서, 공론조사는 합의회의나 시민배심원, 규제협상, 또는 시나리오 워크샵에 비해 상대적으로 전국적, 혹은 지역적 대표성을 확보할 수 있는 모델이다. 따라서 대표성 확보가 중요한 정책 사안의 경우에는 공론조사를 활용하는 것이 바람직하다(물론 가장 대표성이 높은 것은 해당 지역주민 모두가 참여하는 주민투표이다). 시나리오 워크샵, 규제협상, 시민배심원, 그리고 합의회의를 비교해 보면, 이 넷 중 시나리오 워크샵은 일반 지역주민만이 아니라 다양한 이해당사자들이 함께 참여한다는 점에서 대표성이 가장 높다고 할 수 있으며, 시민배심원은 합의회의에 비해 참여자를 무작위로 추출하므로 상대적으로 좀더 대표성이 높다고 주장할 수 있다. 반면 규제협상은 직접적인 이해당사자들만을 참여시킨다는 점에서 일반인들이 참여하는 시민배심원이나 합의회의에 비해서는 대표성이 낮다고 평가된다(Rowe & Frewer, 2000). 따라서 앞에서 검토한 다섯 개의 모델들을 대표성의 측면에서 비교해 보면 다음과 같다.

(주민투표) 공론조사>시나리오 워크샵>시민배심원>합의회의>규제협상

한편 심사숙고성의 측면에서 보면 규제협상 모델을 제외한 나머지 네 개의 모델들은 모두 상대적으로 참가자들의 심사숙고를 매우 중시하고 있다는 점에서 숙의적 방식을 취하고 있다고 할 수 있다. 숙의적 방식은 단순 여론조사나 공청회 등과 같은 선호취합적 방식과 달리 사람들의 선호가 고정된 것이 아니라 변화할 수 있다는 전제에서 출발한다. 숙의적 방식에서는 민주주의에서 중요한 것이 단순히 사람들의 정태

적 선호를 취합하는 것이 아니라고 본다. 왜냐하면 그 선호가 충분한 정보가 기반하여 합리적으로 선택된 것(informed preference)이 아닐 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 숙의적 방식에서는 문제가 되고 있는 사안에 대해 일정 기간의 숙의 과정을 설정해 두고 그 과정에 일반 시민들을 참여시킨 다음 그러한 숙의 과정을 통해 도출된 의견을 정책결정과정에 참고하게 되는 것이다.¹⁶⁾

어쨌든 심사숙고성의 측면에서 비교해 보자면, 두 번에 걸친 예비모임과 본회의를 거쳐 충분한 논의과정을 거치게 하는 합의회의가 가장 높고, 그 다음이 시민배심원제, 공론조사라고 할 수 있다. 공론조사의 경우 심사숙고성이 가장 낮은 이유는, 비록 소집단으로 나누어 진행되는 토의과정을 거치기는 하지만, 300명 정도의 참여자들이 본회의에서의 토론과정에 충분히 참여한다고 볼 수 없기 때문이다. 아울러 각 집단의 현실적인 이해관계에 기반해 상호의 이해를 조정하는 규제협상이 심사숙고성의 측면에서는 가장 떨어진다고 할 수 있다. 따라서 이 다섯 개의 모델들을 심사숙고성의 측면에서 비교해 보면 다음과 같다.

합의회의>시민배심원>시나리오 워크샵>공론조사>규제협상

4. 맺음말

우리는 지금까지 공공정책, 특히 과학기술 관련 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 현황과 원인, 그리고 공공참여에 기반하여 그러한 갈등을 예방할 수 있는 방법을 다섯 개의 모델들을 중심으로 집중적으로 살펴보았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라도 이제 민주화의 진전에 따라 공공정책과 관련하여 갈등이 폭발하는 사회가 되어 가고 있다. 그러나 이러한 사회갈등의 폭발을 부정적이거나 우려의 눈으로만 볼 필요는 없다. 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 빈발은 오히려 민주화가 이제 형식적, 정치 제도적 차원을 넘어서 일반시민들의 구체적인 생활영역과 관련하여 전개되고 있음을, 다시 말해 우리 사회가 형식적 민주화에서 실질적 민주화를 간절하게 요구하는 단계로 이행하고 있음을 말해주는 것이라고 평가하고 싶다. 요컨대 앞에서 말한 대로 우리

16) 이처럼 단순한 참여가 아니라 숙의적 참여를 중시하는 이 모델들은 정치사상적으로는 숙의민주주의(deliberative democracy)에 기반해 있다고 할 수 있다. 숙의민주주의에 대한 보다 자세한 논의는 Elster(1998)나 Bohman & Rehg(1999)을 참고할 수 있다.

사회의 주요 갈등의 축이 1970-80년대는 '정치적 민주화'를 둘러싸고, 그리고 1990년대는 '산업의 민주화'를 둘러싸고 형성되었다면, 2000년대에는 '정책의 민주화'를 둘러싼 사회갈등이 주요 갈등의 축을 이루고 있다고 할 수 있는데, 이러한 일련의 변화 과정은 결국 우리 사회에서 민주주의가 확대되고 심화되는 과정에 다름 아닌 것이다.

이처럼 근래 우리 사회에서 공공정책을 둘러싼 갈등이 폭발한다는 것은 이제 정말 일반 시민들의 삶과 직결된 공공정책의 민주화를 위해 실질적인 노력을 기울일 때가 되었음을 의미한다. 이 글에서 우리는 공공정책의 민주화를 위한 핵심은 공공정책의 결정과정에서의 절차적 민주주의의 확보라고 주장하였는데, 공공정책 결정과정에서의 절차적 민주주의란 결국 공공참여의 문제로 귀착된다. 물론 공공정책의 결정과정에 공공이 참여할 수 있도록 해야 한다는 주장이 특별히 새로운 것은 아니다. 우리나라의 행정절차법에서도 이해당사자가 행정과정에 참여할 수 있는 방식으로 의견 제출, 청문, 그리고 공청회 등을 제시하고 있다. 그러나 실시여부가 대부분 행정청의 재량에 맡겨져 있고, 그나마 실시되는 것들도 형식적인 절차 갖추기에 불과하다는 비판을 받아 왔다. 시민들의 참여 욕구가 커짐에 따라 정부도 공공참여를 중시하는 것처럼 말하고 있으나, 아직 우리 사회의 관료문화는 오로지 참여라는 레토릭만을 허용하고 있을 뿐이다. 그런데 문제는 이러한 참여의 형식성이 오히려 사회갈등을 부채질할뿐이라는 점이다. 따라서 이 글에서는 이러한 문제점에 대한 인식에 기반하여 이해당사자와 일반 시민이 실질적으로 참여하여 숙의할 수 있는 모델들을 제시하였다. 한마디로 하자면, 민주화의 진전으로 인해 발생하고 있는 사회갈등들을 오히려 민주화의 확대 및 심화를 통해 해결하자는 것이다. 공공참여에 기반하여 공공정책 결정과정을 민주화하려는 노력이야말로 사회갈등을 합리적으로 예방할 수 있는 지름길이기 때문이다.

□ 참고문헌

- 강영진 (2000). 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』. 성공회대 출판부.
- 국무조정실 (2003). “사회갈등 현안과제(24개) 추진현황”. 2003.10.11.
- 김두환 (2002). “시나리오 워크숍”. 참여연대 시민과학센터 편. 『과학기술 환경시 민참여』. 한울아카데미.
- 김원용 (2004). “새로운 민주주의 수단: 공론조사”. 지속가능발전위원회 발표문.
- 김환석 (1999). “시민참여를 실험하다”. 참여연대 과학기술민주화를위한모임 편. 『진 보의 패러독스: 과학기술의 민주화를 위하여』. 당대.
- 이영희 (2002). “‘기술사회’에서의 참여민주주의의 가능성 연구: 과학기술정책 관련 시 민참여 모델 평가를 중심으로”. <동향과 전망> 제53호.
- 이영희·김명진·김병수 (2003). “유전정보 보호를 위한 시민참여 방안 연구”. <과학 기술학연구> 제3권 제1호.
- 조승현 (2003). “환경갈등의 특성과 해결방향: 위도 방사성폐기물장 갈등을 중심으로”. 후기사회학대회 발표원고.
- 조현석 (2002). “규제협상”. 참여연대 시민과학센터 편. 『과학기술 환경시민참 여』. 한울아카데미.
- 지속가능발전위원회 (2004a). 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』.
- 지속가능발전위원회 (2004b). 『국내갈등사례 자료모음집』.
- Bohman, J. & W. Rehg(eds.) (1999). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Cheldelin, S., Druckman, D. & L. Fast(eds.) (2003). *Conflict: From Analysis to Intervention*. London: Continuum.
- Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.
- Dienel, P. & O. Renn (1995). "Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation". in *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. edited by Renn, O. et al. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Elster, J.(ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission (1995). *Feasibility Study on New Awareness Initiative: Studying the Possibilities to Implement Consensus Conferences and Scenario Workshops*. DG XIII/D2.

- Fielder, J. (1992). "Autonomous Technology, Democracy, and the Nimbys". in *Democracy in a Technological Society*. edited by Winner, L. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- McAvoy, G. (1999). *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the Nimby Syndrome*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Moore, C. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rowe, G. & L. Frewer (2000). "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". *Science, Technology and Human Values*. Vol.25. No.1.
- Susskind, L., McKearnan, S. & J. Thomas-Larmer(eds.) (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. London: Sage Publications.