

기술과 시민

: ‘국가재난질환 대응체계 시민배심원회의’의 사례

이영희(가톨릭대)

1. 머리말

현대사회의 공공정책은 많은 부분 기술적 복잡성을 그 내용적 특징으로 하고 있다는 점에서 현대사회는 종종 ‘기술사회’(technological society)로 불리기도 한다. 통상적으로 ‘기술사회’에서는 공공정책에 대한 최종적인 의사결정이 전문지식을 내세우는 전문가와 기술관료들에 의해 이루어지는 것이 당연시된다. 이처럼 사회구성원들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책 관련 의사결정에 일반 시민들이 참여하는 것이 매우 어렵게 되어있는 것은 기술적 복잡성을 그 특징으로 하는 공공정책은 전문성을 갖춘 전문가들의 영역이라고 하는 뿌리 깊은 전문가주의와 그것의 제도적 표현인 기술관료주의(technocracy)의 논리가 ‘기술사회’를 지배하고 있기 때문이다.

지금까지 우리나라의 기술적 공공정책의 결정과정을 보면 사회구성원들에게 직접적으로 영향을 미치는 사안에 대해서조차도 시민들의 참여는 거의 보장해주지 않고 전문가와 기술관료들이 정책결정과정을 독점하다시피 하였다. 공공정책의 기술적 내용에 대해서는 전문가들만이 가장 잘 알 수 있으며, 전문지식이 결여되어 있는 일반 시민은 그러한 의사결정에 대한 참여능력과 자격이 주어져 있지 않다는 기술관료적 정당화 논리가 이러한 행태를 뒷받침해왔음은 물론이다. 그 결과, 겉으로는 사회의 민주화가 점차 확산되어 가는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 사회 자체가 보다 기술적으로 복잡한 시스템으로 변모하면서 일반 시민들이 자신의 삶에 중요한 영향을 미치는 기술적 의사결정에서 점차 소외되고 오로지 소수의 전문가들만이 그러한 의사결정과정을 독점하는 비민주성이 동시에 증대되는 역설적 상황이 전개되고 있다.

그러나 전세계적으로 보면 이미 많은 나라들에서 ‘기술의 민주화’의 가치 하에서 이러한 전문가주의적이고 기술관료적인 정책문화에 대한 도전이 가해지고 있다. 현재 많은 나라들에서 일반 시민들이 매우 다양한 방식으로 기술적 공공정책의 결정과정에 대

한 참여의 틈을 넓이기 위해 노력하고 있다. 시위나 집회, 피켓팅과 같은 사회운동적 참여행동에서부터 라운드테이블, 합의회의, 시민배심원회의 등과 같은 제도적 참여행위에 이르기까지 참여의 방식은 다양하다.

우리나라에서도 지난 몇 년 동안 기술적 공공 이슈들을 대상으로 하는 시민참여 시도들이 꽤 있어 왔다. 대표적인 사회운동적 참여행동으로는 반핵운동, 반GMO운동, 광우병 관련 촛불집회, 운하반대운동 등을 들 수 있을 것이고, 대표적인 제도적 참여행위로서는 시민과학센터가 주도해온 합의회의(consensus conference)를 들 수 있을 것이다. 물론 사회운동적 참여행동도 매우 중요한 시민참여의 한 방식임에는 틀림없으나 이 글에서는 제도적 참여방식, 그 중에서도 특히 숙의적 시민참여 방식에 논의를 국한한다. 이 글에서는 숙의적 시민참여 방식 중에서도 최근 시민과학센터에 의해 새롭게 시도된 바 있는 시민배심원회의(citizens' jury)의 경험이 갖는 민주주의에 대한 함의를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 논의의 전개과정에서 시민배심원회의의 특징을 부각시키기 위해 경우에 따라 또 다른 숙의적 시민참여 방식인 합의회의와의 비교도 시도될 것이다.

2. '기술시민권'과 숙의적 시민참여

1) 기술시민권론의 등장과 숙의적 시민참여

기술시민권(technological citizenship)이란 한마디로 요약하자면 기술사회에서 과학기술정책 결정과 관련해 사회구성원들이 향유해야 하는 참여의 권리를 뜻한다. 근대사회를 가져온 시민혁명 이후 확립된 전통적인 시민권 개념은 국가에 의해 통치되는 일정한 영역 내에서 개개인이 사회구성원으로서 누려야 하는 자격, 참여 권리, 지위 등과 같은 기본적인 시민생활에서의 권리를 의미하는 것이었다. 그러나 기술이 대다수의 사회구성원들에게 막대한 영향력을 행사하는 오늘의 기술사회에서는 기술의 개발 방향과 내용에 대한 시민의 참여에 기초한 민주적 통제가 그 어느 때보다도 절실하게 요청된다는 문제의식에서 나온 개념이 바로 기술시민권이다. 따라서 기술시민권 개념은 전통적인 시민권 개념을 현대 기술사회에 맞게 확장한 것이라고 할 수 있다.

프랑켄펠트에 따르면, 기술시민권은 지식 혹은 정보에 대한 접근 권리, 기술정책결정 과정에 대한 참여의 권리, 의사결정이 합의에 기초해야 함을 주장할 권리, 그리고 집단이나 개인들을 위협에 빠지게 할 가능성을 제한시킬 권리 등으로 구성된다(Frankenfeld, 1992). 물론 기술시민권을 구성하는 이 네 가지 요소들은 사실 서로 결합되어 있지만,

여기에서 가장 중요한 것은 시민들이 중요한 기술적 공공정책에 대한 의사결정과정에 어떠한 형태로든지 참여함으로써 기술이 보다 민주적인 방향으로 전개될 수 있도록 영향력을 행사할 수 있어야 한다는 점이다. 이렇게 본다면, 지식 혹은 정보에 대한 접근 권리는 기술정책결정과정에 대한 참여 권리의 하위 범주이고, 의사결정이 합의에 기초해야 함을 주장할 권리는 참여 권리의 근거이며, 집단이나 개인들을 위협에 빠지게 할 가능성을 제한시킬 권리는 참여 권리 행사를 통해 이루고자 하는 바를 뜻한다고 할 수 있다.

이러한 기술시민권론은 선진 산업사회의 '일차원적 인간'을 비판했던 마르쿠제(Marcuse, 1964)나 '체계에 의한 생활세계의 식민화'를 우려했던 하버마스(Habermas, 1968) 등의 프랑크푸르트 학파에게서 그 뿌리를 찾을 수 있겠지만, 본격적으로는 과학 기술과 사회의 상호작용을 보다 실천적인 관점에서 연구하던 STS(Science, Technology, and Society) 학자들에 의해 지난 1960년대 이후 서구에서 확산되었던 시민참여를 통한 기술의 민주화 노력들을 담아내기 위한 이론적 개념으로 발전된 것이라고 할 수 있다.

그간 기술적 공공정책에 대한 시민참여는 다양한 방식으로 이루어져 왔다. 제도적 참여방식에 국한해도 그 형태는 다양할 수 있다. 일반 시민들이 직접 참여하는 방식이 있는가 하면 시민사회단체의 대표들에 의한 참여 방식도 있다. 또한 여론조사처럼 참여자들의 선호를 일순간에 단순하게 취합하는 방식이 있는가 하면 참여자들이 보다 오랫동안 심사숙고의 과정을 거친 다음에 선호를 결정하게 하는 방식도 있다. 이처럼 제도적 시민참여의 방식은 첫째 참여의 주체가 누구인가, 즉 일반 시민인가 엘리트 시민(시민사회단체의 대표자들)인가, 둘째 시민들의 참여 방식은 어떠한가, 즉 선호 취합(preference gathering)인가 숙의(deliberation)인가의 여부를 기준으로 보면 다음의 <표 1>의 A, B, C, D와 같은 네 가지 방식이 도출된다(괄호 안은 그 대표적인 방식들을 예시한 것임).

<표 1> 제도적 시민참여의 방식들

	일반시민	엘리트 시민
선호취합 방식	A(여론조사, 투표)	B(공청회, 청문회, 여론조사)
숙의적 방식	C(합의회의, 시민배심원회의)	D(라운드테이블)

예컨대 공청회나 위원회, 혹은 라운드테이블 등을 통한 시민사회단체 대표들의 참여(B와 D 방식), 또는 일반 시민들을 대상으로 하는 여론조사나 투표(A 방식) 등도 제도화된 시민참여의 방식들이다. 그러나 시민사회단체 대표들의 참여는 그 자체 의미가 없

는 것은 아니지만 일반시민들의 직접적인 참여가 아니라 시민사회단체의 대표와 같은 '엘리트 시민'의 참여라는 점에서 진정한 의미의 시민참여라고 하기에는 무리가 있다. 아울러 여론조사나 투표 등을 통한 참여는 보다 많은 수의 시민들의 참여를 끌어낼 수 있다는 장점을 지니고 있지만, 특정 시점에서 고정된 시민들의 선호를 단순 취합하는데 머물고 만다는 점에서 커다란 한계를 지니고 있다. 바로 이러한 한계로 인해 일반 시민들에 의한 숙의적 방식의 시민참여(C 방식)가 중요하게 떠오르는 것이다.

숙의는 참여자들이 학습과, 토론, 그리고 성찰을 통해 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시켜 나가는 동태적인 과정이다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징 조작, 기만이 아닌 토론과 논변에 기초한 설득과 상호학습을 통해 일어난다는 점이 큰 특징이다(조현석, 2006). 따라서 숙의에 기반한 시민참여는 특정 시점의 정태적인 선호 취합을 목적으로 하는 투표나 여론조사 등을 통한 시민참여와는 현격한 차이를 보여준다고 할 수 있다.¹⁾ 이러한 점을 감안하면, 특히 기술적 비전문가들인 일반 시민들이 기술적 사안들에 대한 논의과정에 보다 실제적으로 참여하려면 균형 잡힌 정보의 제공과 학습 및 숙고의 과정이 선행되는 이러한 숙의적 방식을 통하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다. 왜냐하면 시민들이 참여하여 논의해야 할 대상으로 제시되는 사안은 일반 시민들에게는 다소 익숙하지 않은 기술적 내용을 지니고 있으므로 일반 시민들이 이에 대한 선호를 바로 결정하기는 현실적으로 매우 어렵기 때문이다. 바로 이러한 점 때문에 우리는 최소한 기술적 사안에 대해 일반 시민들이 참여할 경우 단순한 선호취합과 같은 전통적인 시민참여 방식보다는 숙의적 시민참여 방식이 훨씬 더 바람직한 시민참여의 방식이라고 평가할 수 있다.

2) 숙의적 시민참여의 두 형태: 합의회의와 시민배심원회의

공공정책에 대해 일반 시민들이 참여하는 제도화된 방식들 중에서 숙의적 시민참여의 대표적인 두 가지 형태로 합의회의와 시민배심원회의를 들 수 있다. 덴마크에서 1980년대 후반에 개발되었고 1990년대 이후 전세계적으로 널리 확산되고 있는 합의회의는 통상 "선별된 일단의 보통사람들이 정치적으로나 사회적으로 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부의 의견을 통일하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 포럼"이라고 정의된다. 합의회의는

1) 숙의민주주의(deliberative democracy)론은 바로 이러한 숙의에 기반한 시민참여를 통해 전통적인 대의민주주의와 참여민주주의의 한계를 뛰어넘어 민주주의를 확장하고 심화할 수 있는 가능성에 주목하는 새로운 민주주의론이라고 할 수 있다. 숙의민주주의의 대표적인 이론서로는 Elster(1998), Dryzek(2000) 등을 꼽을 수 있다.

신문 등의 대중매체를 이용한 광고를 보고 지원한 시민들 중에서 뽑은 15명 정도의 시민패널(lay panel)에게 문서화된 자료의 제공과 전문가 강의 등을 통해 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하면, 이에 기반한 학습과 토론을 통해 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 시민의 이름으로 제출하게 된다. 우리나라에서는 합의회의가 시민과학센터에 의해 1998년(GMO), 1999년(생명복제기술), 2004년(원자력발전)에 시도됨으로써 사회적으로 알려지게 되었다. 이를 계기로 합의회의는 KISTEP에 의해 2006년과 2007년도에 참여적 기술영향평가의 한 형태로 추진된 시민공개포럼의 모델로 활용되기도 했고, 2007년에는 정부의 재정지원을 받는 한 대학연구소에 의해 동물장기이식을 주제로 하여 실행되기도 하였다(이영희, 2008).

한편, 시민배심원회의는 미국의 비영리단체인 제퍼슨 센터가 1970년대 초반에 고안한, 공공정책에 대한 시민참여를 위한 체계적 프로그램이다(The Jefferson Center, 2004). 시민배심원회의는 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선택된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성된다. 시민배심원단은 일반적으로 지원자들이 아니라 무작위추출 과정을 통해 15명 내외로 구성이 되어 보통 시민들을 대표해서 일하게 된다. 시민배심원들은 자신들이 배심원에 참여하는 대가로 일정한 보수를 받으며 부여된 과제에 대해 해당 전문가 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 된다. 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들을 담게 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 설계되어야 함은 물론이다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 나온 시민배심원의 최종의견이 정책 권고안의 형태로 제출되게 되는 것이다. 미국의 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심원회의를 실시한 이래 농업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심원 프로그램을 개최한 바 있다. 현재 이 시민배심원회의는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 대만 등지에서 활발하게 활용되고 있다.

합의회의나 시민배심원회의 모두 일반 시민들이 주제에 대한 충분한 정보를 제공받고 그에 대한 학습과 토의와 같은 깊이 있는 숙의 과정을 거쳐 최종적인 의견을 형성하는 숙의적 시민참여제도로서의 성격을 지니고 있다. 양자 모두 참여자들 사이의 숙의를 극대화하기 위해 참여하는 시민의 수를 15명 내외로 제한한다는 점도 공통적이다. 그러나 둘 사이에는 상당한 차이도 존재한다. 먼저 시민배심원회의는 배심원들을 무작위로 선발한다는 점에서 지원자 중에서 시민패널을 구성하는 합의회의와 크게 다르다. 아울러 합의회의의 경우 주관기관은 큰 주제만 정하고 구체적인 질문들은 시민패널들이 만들도록 하는 반면, 시민배심원회의는 구체적인 질문들 역시 주관기관이 미리 정해

주다는 점에서 보다 임무지향적이라고 할 수 있다. 시민들의 최종적인 의견을 도출해내는 방식에도 차이가 있다. 합의회의는 대체로 행사 마지막 날 전날 밤부터 시민패널들이 모여 회의를 진행하면서 보고서를 스스로 쓰게 되어 있는 반면, 시민배심원회의는 배심원회의 과정에서 정리된 의견리스트를 대상으로 시민배심원들이 투표한 결과를 사무국이 보고서에 담는 형식을 취한다. 각각 장단점이 있다. 합의회의의 경우에는 대상 주제에 대한 시민패널의 대체적인 '합의' 의견을 강조함으로써 사회적 여론 환기에 기여할 수 있다는 장점이 있지만 시민패널 내부의 세세한 차이들은 무시될 가능성이 높다. 반면 시민배심원회의의 경우는 참가한 시민배심원들 내부의 세세한 의견 차이들도 잘 드러내게 할 수 있다는 점에서 장점을 지니지만, 시민들의 다양한 의견 분포만을 보여준다는 것이 사회적 여론 환기의 측면에서는 오히려 단점이 될 수도 있다

3. '국가재난질환 대응체계 시민배심원회의'의 전개과정

1) 배경

교육과학기술부는 2001년에 통과된 <과학기술기본법>에 근거하여 2003년부터 정부출연연구기관인 한국과학기술기획평가원(KISTEP)을 통해 매년 평가대상 기술을 선정하여 전문가 및 일반시민에 의한 기술영향평가 사업을 실시하고 그 결과를 국가정책에 반영하도록 되어 있다.²⁾ 일반 시민에 의한 기술영향평가의 경우 지난 2006년과 2007년은 KISTEP이 '시민공개포럼'이라는 이름으로 행사를 직접 주관하였다. 이 시민공개포럼은 서구에서 시민참여 방법으로 널리 활용되고 있는 합의회의를 모델로 하였는데, 합의회의는 앞에서 간략히 살펴본 바와 같이 신문광고를 보고 지원한 관심 있는 일반 시민들 중에서 시민패널을 구성하여 이들로 하여금 영향평가 대상주제에 대한 토론과 학습을 통해 의견을 도출해 내도록 하는 숙의적 시민참여 방식의 하나이다.

그런데 올해는 과학기술 분야에서의 시민참여 제고를 위해 적극적으로 활동해온 비영리 시민단체인 시민과학센터가 KISTEP으로부터 일반시민에 의한 기술영향평가 사업을 의뢰받게 되었다. 일반시민이 참가하는 기술영향평가 사업을 의뢰받은 시민과학센터는 일반 시민에 의한 평가 방법으로 지난 두 해에 걸쳐 시도된 바 있었던 합의회의에 기반한 시민공개포럼 형식에서 더 발전된 형태를 모색하였다. 그 결과 광고를 통해 시

2) 기술영향평가란 특정 기술이 인간과 사회, 문화, 정치, 경제 등에 미치는 긍정적이고 부정적인 영향들을 미리 파악해서 부정적인 영향들을 최소화하지는 취지에서 개발된 사회통합적 기술정책의 하나이다. 따라서 기술영향평가는 대체로 기술 진흥 보다는 기술 규제적 성격을 많이 지니고 있기 때문에 기술영향평가가 제도화되고 실시되는 과정은 일종의 '기술정치'의 과정이라고 할 수 있다. 우리나라에서의 기술영향평가의 제도화와 실시 과정에 대해서는 이영희(2007)를 참고할 것.

민패널을 선발하는 합의회의 방식 대신 무작위 선발 방식으로 시민배심원을 모집하는 시민배심원회의 방식을 국내에서는 처음으로 시도해 보기로 결정하였다.³⁾

2) 대상 주제: 국가재난질환 대응체계(AI를 중심으로)

올해 기술영향평가 대상기술선정위원회는 영향평가의 대상주제로 ‘국가재난질환 대응 체계’를 선정하였다. 그러나 기술영향평가위원회는 국가재난질환이라는 개념의 범위가 너무 넓기 때문에 대상주제를 인수공통전염병(AI 중심), 탄저균에 의한 생물테러전염병, 기후변화성 신규전염병(말라리아 중심)으로 압축을 하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 다루어야 할 대상영역이 다소 포괄적이기 때문에 시민배심원회의 운영 팀은 시민배심원회의의 대상주제를 AI로 인한 국가재난질환에 국한하기로 결정하였다.

AI(Avian Influenza)는 일반적으로 ‘조류독감’ 혹은 ‘조류인플루엔자’로 불린다. AI는 조류인플루엔자 바이러스의 감염에 의해 나타나는 조류의 급성 전염병으로서 닭, 칠면조, 기타 가금류 등에서 급성의 호흡기 증상을 보이면서 100% 가까운 폐사율을 보이는 등 피해가 매우 심한 질병이다. 그런데 이 AI가 최근 조류만이 아니라 사람에게도 전염된다는 사실이 알려지면서 문제가 더욱 심각해지고 있다. 1997년 홍콩에서 AI A형 H5N1 바이러스에 사람이 처음 감염되어 사망자가 발생한 이래 신종 인플루엔자에 의한 대유행성 전염병의 발발에 대한 우려가 높아지고 있다. 실제로 2003년 말부터 동아시아 및 동남아시아 각국의 가금류에서 유행하던 H5N1 조류인플루엔자가 지역간, 생물종간 장벽을 뛰어 넘어 계속 확대되고 있기 때문이다. 2003년 말 이후 2007년 6월 말까지 공식적으로 12개국에서 317명의 환자가 H5N1 감염으로 확진되었으며 이 중 191명(60.3%)이 사망하였다. 아직 제한적이지만 사람에서 사람으로의 전파가 의심되는 사례도 보고되어 있다고 한다(천병철, 2007).

만약 AI 바이러스가 유전자 변이를 통한 진화를 거듭하면서 효율적인 사람 대 사람 간 감염전파능력을 획득하는 경우 신종인플루엔자 대유행(PI: Pandemic Influenza)이 발생하게 되는데, 전세계적으로 이로 인한 사망자 수는 최대 1억 명에 이를 것으로 추산되고 있다(Davis, 2005). 실제로 당시 세계 인구의 1%를 차지하는 약 4천만 명 정도의 목숨을 앗아가 인류역사의 대재앙으로 불리는 1918년의 스페인독감의 원인이 바로 AI 임이 최근 밝혀지기도 했다.

이처럼 문제가 심각해짐에 따라 세계보건기구(WHO)는 1999년과 2005년 두 차례에 걸쳐 인플루엔자 대유행 대비계획 지침서를 발표하고, 각국이 실정에 맞는 구체적이고

3) 필자는 이 시민배심원회의 프로젝트의 책임자로 활동하였다.

실행 가능한 단계별 국가대응계획을 세우도록 촉구해 왔다. 우리나라 정부 역시 국립보건원 질병관리본부를 중심으로 AI로 인해서 발생할 수 있는 대유행성 국가재난질환(PI)에 대한 대응체계를 나름대로 구축하고 있다.

3) 시민배심원회의의 구성

시민배심원회의는 크게 보아 자문위원회, 전문가 증인, 그리고 시민배심원단으로 구성된다. 국가재난질환 대응체계 시민배심원회의 역시 이러한 틀에 따라 조직되었다. 먼저 프로젝트 운영 팀은 프로젝트의 원활한 수행을 위해 프로젝트 진행 과정과 전문가 협의 과정에서 자문을 해 줄 수 있는 전문가들로 자문위원회를 구성하였다. 프로젝트 운영 팀은 'AI에 기반한 국가재난질환 대응체계'라는 대상 주제에 대해 기술적 전문성을 지니고 있는 인사들과 사회과학 분야의 전문가들로 자문위원회를 구성하였다. 아울러 4일 동안 진행되는 시민배심원회의에서 시민배심원단을 대상으로 강의를 하고 질의응답에 응해 줄 전문가 8명이 자문위원들의 추천을 받아 선정되었는데, 이들은 각각 정부 보건당국, 학계, 시민단체(인도주의실천의사협의회, 국민건강을위한수의사연대) 등을 대표하는 전문가들이었다.

한편 국가재난질환 대응체계 시민배심원회의에 참가할 시민배심원들은 전문여론조사기관이 무작위추출과정을 통해 선발하였다. 인구 통계적 구성비를 반영한 15명의 시민배심원 선발을 목표로 한 프로젝트 운영 팀은 전문여론조사기관인 미디어리서치에게 용역을 주어 서울, 경기 지역에 거주하는 19세 이상의 성인 남녀를 대상으로 최종 선발 인원인 15명의 3배수인 45명의 배심원 후보 명단을 제출해 달라고 요청하였다. 모집단을 서울, 경기 지역에 한정된 것은 예산상의 이유 때문이었지만, 어쨌든 이처럼 시민배심원들을 무작위 선발 방식에 의해 선정하고자 한 것은 국내에서는 처음 시도된 일이었다.

이에 미디어리서치는 45명의 3배수인 135명을 기준으로 모집에 착수하였다. 미디어리서치는 135명의 100배수인 13500개의 전화번호를 무작위로 추출하였고 이 중 5500명과 통화에 성공하였다. 이 5500명 중 118명이 시민배심원회의에 대한 참여의사를 밝혔다. 미디어리서치는 이 118명을 인구 통계적 특성에 따라 분류한 다음 최종적으로 59명을 프로젝트 진행팀에 보내왔다. 프로젝트 팀은 이 중 16명을 다시 무작위 추출하여 최종적인 시민배심원 후보로 확정하고 본인들에게 통보하였다. 실제 시민배심원회의에는 이 16명 중 2명이 빠져 14명이 참석하게 되었다. 시민배심원 명단은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 시민배심원 명단

이름	성별	나이	직업	지역
강00	남	47	자영업(인테리어)	경기도 안양시
강00	여	25	공무원(보건소 계약직)	서울시 구로구
김00	여	44	어린이집 교사	서울시 도봉구
김00	남	31	인터넷쇼핑몰 운영	서울시 영등포구
류00	남	27	병원물리치료사	경기도 부천시
박00	여	51	주부	경기도 파주시 조리읍
이00	여	53	학원 상담실장	서울시 송파구
이00	여	45	건강식품업	경기도 구리시
이00	남	66	자영업(부동산 임대업)	서울시 동대문구
전00	여	62	프리랜서(영어회화)	경기도 성남시
정00	남	55	자영업(학습지)	경기도 김포시 하성면
조00	여	70	무직	경기도 수원시
지00	남	40	금융기관 근무	경기도 파주시
황00	여	22	대학생	서울시 강북구

4) 시민배심원회의의 진행과정과 결과

시민배심원회의에서 시민배심원들은 ‘국가재난질환 대응체계’에 대해 다양한 전문가들의 발표를 듣고, 질의응답하고, 자체적으로 토의하는 과정을 거쳐 최종적인 평가의견과 정책권고안을 내게 된다. 시민배심원들의 평가의견과 정책권고안을 도출하기 위해 프로젝트 진행팀은 자문위원들의 도움을 받아 시민배심원들이 최종적으로 답해야 하는 질문들을 작성하였다. 이 질문들은 궁극적으로 국가재난질환 대응체계에 대한 시민배심원들의 의견이 무엇인지를 잘 드러낼 수 있도록 설계되었다. 질문은 크게 4가지로 구성되었다. 첫 번째 질문은 AI에 기반한 국가재난질환의 발생 가능성을 묻는 질문이고, 두 번째 질문은 국가재난질환의 발생에 대비한 우리나라의 준비정도를 묻는 질문이며, 세 번째와 네 번째는 국가재난질환 대응체계의 개선을 위한 정책권고 의견을 도출하기 위한 질문이다.

- #1. 우리나라에서 조류인플루엔자로 인해 국가재난형 대규모 전염 질환이 발생할 가능성은 어느 정도인가?
- #2. 국가재난형 대규모 전염 질환의 발생에 대비한 우리나라의 대응체계는 어떻게 평가될 수 있는가?
- #3. 국가재난형 대규모 전염 질환의 발생에 대한 대비 및 대응 과정이 효과적으로 이루어지기 위해 개선되어야 할 점은 무엇인가?
- #4. 국가대응체계에 대한 시민들의 이해와 신뢰를 높일 수 있는 방안은 무엇인가?

이상의 네 질문에 대한 시민배심원들의 의견을 형성하기 위한 시민배심원회의가 올해 8월 30-31일(토, 일), 9월 6-7일(토, 일) 2주에 걸쳐 주말을 통해 4일 동안 서울 올림픽파크텔 회의실에서 진행되었다. 4일 동안 총 8명의 전문가 증언과 그에 대한 질의응답, 그리고 사이사이에 시민배심원단 전원 혹은 소집단별 토론이 이루어졌다. 마지막 날 앞에서 제시된 네 질문에 대한 시민배심원들의 숙고된 의견을 수렴하였다. 의견수렴 방식은 다음과 같다.

먼저 현재 상황에 대해 평가하는 1, 2번 질문은 5점 척도의 선택지를 부여하고 그 중에 하나를 선택하여 의견을 제시하도록 하였다. 3, 4번 질문의 경우는 우선 배심원 토론을 통해 다양한 의견을 제출하도록 하였다. 제출된 의견은 몇 차례의 토론 과정을 거쳐 비슷한 의견은 통합하거나 제출된 의견을 보완하는 등의 과정을 거쳐 최종 의견 리스트를 도출하였다. 마지막으로 최종 의견 리스트를 대상으로 투표를 하여 의견들의 선호의 차이를 확인할 수 있도록 하였다. 이 때 각 배심원에게는 의견수의 절반에 해당하는 투표권이 주어졌다. 다만 다양한 의사를 표시할 수 있도록 하기 위하여 한 의견에 투표할 수 있는 수를 제한하였다. 3번 질문은 한 의견에 최대 5개까지, 4번 질문의 경우 최대 3개까지 투표할 수 있도록 했다. 또한 찬반이 대립되는 의견은 이를 나타낼 수 있도록 비토권을 부여하였다. 비토권은 투표수에 비례하여 각 배심원에게 3번 질문은 5개, 4번 질문은 3개의 비토권이 주어졌다. 하지만 투표권과는 달리 비토권은 반드시 사용하지 않아도 됨을 주지시켰다.

국가재난질환 대응체계에 대한 시민배심원들의 평가의견을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 시민배심원들은 조류인플루엔자로 인해 국가재난형 대규모 전염 질환이 일어날 가능성이 매우 높을 때를 4점으로, 매우 낮을 때를 0점으로 환산하여 계산했을 때 발생 가능성을 1.79점으로 상대적으로 낮게 보았다. 하지만 발생할 경우 위험은 크기 때문에 예방에 많은 노력을 기울여야한다는 의견이 많았다. 국가재난질환에 대한 우리나라의 대응 체계를 예방, 인력/장비, 백신/치료제, 보상 등의 측면에서 평가하는 질문에 대해서는, 가장 긍정적으로 평가할 때를 4점, 가장 부정적으로 평가할 때를 0점으로 했을

때 배심원들은 총괄 평가에서 1.5점으로 부정적인 의견을 냈다. 특히 백신이나 치료제 확보는 매우 미흡하다고 평가(0.86)했다. 그나마 가장 잘하는 것으로 평가한 예찰의 경우도 1.5점에 그쳤다.

국가재난질환 대응체계의 개선 방안에 대해서 묻는 질문에 대해 배심원 토의를 통해 총 25개의 최종 의견이 도출되었다. 따라서 각 배심원에게는 13개의 투표권과 5개의 비토권이 주어져서 총 투표수는 182개였고, 사용된 비토권의 수는 11개였다. ‘가금류에 사용되는 항생제, 성장촉진제 남용에 대한 법적 규제 강화’(17표) ‘방역 및 살처분 전담인력의 확보, 전문적인 교육훈련 실시, 후속 관리감독 강화’(13표) ‘살처분으로 인한 환경오염 등 2차 피해를 막기 위한 지속적인 관리감독 및 홍보’(13표) ‘조류인플루엔자 발생 시 확산 방지를 위해 신속한 초기 차단(출입통제) 및 방역체계의 강화’(12표) ‘조류인플루엔자 백신과 치료제를 개발하고 생산할 전담기구 설립 및 민간자본 참여 유도’(12표) ‘과거 조류인플루엔자 발생지역 및 향후 발생 가능지역(철새도래지, 축산 밀집지역 등)에 대한 감시체계 강화’(11표) ‘국가적으로 최소한 총 인구의 20%가 사용할 수 있는 분량의 치료제(타미플루 등) 비축’(10표) 등의 의견이 나왔다. 마지막으로 국가재난질환 대응체계에 대한 이해와 신뢰를 제고할 수 있는 방안에 대해서 묻는 질문에 대해서는 배심원 토의를 통해 총 11개의 최종 의견이 도출되었다. 따라서 각 배심원에게는 6개의 투표권과 3개의 비토권이 주어져서 총 투표수는 84개이며, 사용된 비토권의 수는 10개였다. ‘영화관이나 TV 등을 활용한 예방 교육용 공익광고 활성화’(16표) ‘언론이 과장/축소하지 않고 정확하고 충분한 정보를 제공할 수 있는 제도적 환경 마련’(13표) ‘지역주민들에 대한 지역 언론 및 지방자치단체 차원에서의 적극적인 교육 및 홍보’(11표) ‘국가재난질환 예찰 및 대응체계 마련 및 홍보과정에서 온라인/오프라인을 통한 시민참여의 활성화’(10표) 등의 의견이 도출되었다.

4. 토론: 시민배심원회의의 민주적 합의

이제 결론적으로 시민배심원회의가 갖는 민주적 합의에 대해 토론해 보기로 한다. 그런데 시민배심원회의의 민주적 합의라는 주제 자체가 너무 포괄적이므로 여기에서의 토론은 또 다른 대표적인 숙의적 시민참여 방식인 합의회의와의 비교에 기반하여 시민배심원회의의 민주적 합의를 도출하는 데 치중하기로 한다. 합의회의와 비교해 볼 때, 시민배심원회의는 첫째, 무작위 선발을 통해 시민 참가자들을 모집한다는 점, 둘째, 의견수렴 및 발표 방식이 참가 시민들 사이의 차이와 불일치를 잘 드러내도록 한다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있는데 시민배심원회의의 이러한 특징이 갖는 민주적 합의는

과연 무엇일까?

지금까지 우리나라에서도 ‘시민배심원’이라는 명칭을 쓴 시민참여가 몇 차례 이루어진 바 있다. 대표적으로는 2001년 초에 녹색연합, 참여연대 시민과학센터, 환경운동연합 등이 공동으로 개최한 “인간유전정보 보호를 위한 시민배심원회의”와 2004년 말 울산 북구청이 개최한 “음식물 자원화 시설 시민배심원제”, 그리고 2007년 중순 대통령자문 지속가능발전위원회에서 개최한 “심야전기제도 시민배심원회의”를 들 수 있다. 그러나 이 세 사례 모두 시민배심원이라는 명칭을 쓰기는 했지만 배심원들을 무작위 추출 방식이 아니라 추천 혹은 지원자 선발 방식을 썼던 것으로, 진정한 의미의 시민배심원제라고 하기는 어렵다. 따라서 배심원 선발 방식의 측면에서 보자면 이번 8~9월에 시민과학센터에 의해 조직된 국가재난질환 대응체계 시민배심원회의가 우리나라 최초로 무작위 선발방식을 활용한 시민배심원회의로 기록될 수 있다.

시민배심원들이 지원자가 아니라 무작위 선발과정을 거친다는 것은 시민배심원들이 보다 평균적인 일반 시민에 근접할 가능성, 즉 시민배심원단의 인구통계적 대표성을 높이는 데 매우 중요한 의미를 지닌다. 합의회의처럼 신문광고를 통해 지원자를 모집할 경우, 기본적으로 평균적인 일반 시민이 아니라 대상 주제에 대해 관심이 많은 사람들만이 참여하게 됨으로써(self selection) 여기서 나온 결론이 결코 일반 시민들의 생각을 대변해주고 있다고 보기 어렵다는 문제를 지니게 된다. 아울러 사회적으로 민감한 쟁점 사안을 다룰 경우에는 이 사안에 대해 이해관계를 가지고 있는 사람들이 자신의 목적이나 의도를 숨기고 시민패널에 지원하는 경우도 종종 발생할 수 있다는 점에서 치명적인 한계를 지닌다. 이러한 위장 지원자의 문제는 실제로 2004년 원자력발전소 둘러싼 합의회의 때 발생한 바 있다. 무작위 선발을 통해 시민배심원을 구성할 경우는 그러한 위장 지원자의 문제를 원천적으로 방지할 수 있게 된다.

무작위 선발을 통한 시민참여 방식은 이미 정치사상사에서 대의민주주의의 한계에 대한 유력한 대안으로 주목되어 왔다. Bernard Manin(1997)과 Lyn Carson & Brian Martin(1999) 등이 무작위 선발(random selection) 방식이 갖는 민주주의적 함의를 적극적으로 강조해 왔다면, James Fishkin(1991)은 이러한 무작위 선발 방식에 기반한 시민참여 모델(“공론조사”, Deliberative Polling)을 활용하여 대의민주주의의 대의 결손 문제를 해결하자고 주장하고 있다. 우리나라에서도 정치제도 혁신의 한 방향으로 무작위로 선발된 시민들로 이루어지는 ‘시민의회’를 구성하자는 제안(오현철, 2006; 김상준, 2006), 또는 의회를 비례대표로 선출하는 하원과 고대 아테네에서처럼 추첨을 통해 선발(=무작위 선발)하는 상원의 양원제를 도입하여 법안의 발의와 심사, 대안 모색은 하원에서, 그리고 그렇게 토의를 거친 법안의 결정은 상원에서 하도록 하자는 제안(정원규, 2005)이 최근 주장되고 있다.⁴⁾ 이들이 제안하는 제도의 구체적인 작동방식은 조금

씩 다르기는 하지만 제도 구성의 기본 원칙으로서 무작위 선발을 통한 시민참여를 주장하고 있다는 점에서는 공통적이다. 그리고 이러한 제안들은 기본적으로 일반 시민들의 숙의 능력과 판단 능력에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 것이다.

그런데 만약 이처럼 무작위 선발된 시민들이 공공정책 이슈에 대해, 특히 기술적 복잡성을 지니고 있는 공공정책 이슈에 대한 숙의 능력이 결여되어 대상 주제에 대한 합리적인 판단을 내릴 수 없을 지경이라면 무작위 선발에 기반한 시민참여는 결코 민주주의를 강화시킬 수 있는 제도로 안정화되기는 어려울 것이다. 그럼 국가재난질환 대응체계 시민배심원회의는 이와 관련하여 어떻게 평가될 수 있는가?

앞에서 언급한 바와 같이 이번 8~9월에 걸쳐 실시된 시민배심원회의는 무작위 선발 방식에 기반하여 시민배심원들을 모집하였다. 그렇기 때문에 시민배심원들은 주거지역, 직업, 학력, 연령 등의 측면에서 아주 다양한 사람들로 구성되었다. 지원자들 중에서 선발하는 합의회의에 비해 이 방식은 앞서 살펴본 것처럼 긍정적인 측면이 많지만 무작위 선발 방식의 특성상 배심원으로 참가하는 시민들의 헌신성을 이끌어내는 데 어려움이 있을 수 있다. 이번 국가재난질환 대응체계 시민배심원회의의 경우에도 전체 4일간의 일정 중 첫 번째 날은 그러한 우려를 자아낼 만큼 시민배심원들이 전문가 증언과 자체 토론에 임하는 모습에서 적극성을 찾아보기 어려웠다.

그러나 두 번째 날부터 시민배심원들의 태도가 눈에 띄게 달라졌다. 배심원 내부의 토론 방식을 배심원들이 5명 정도의 소집단으로 나뉘어 토론을 하고 다시 전체가 모여 토론을 하는 방식으로 진행하면서 배심원들 사이의 친밀성이 증가하고 대상 주제에 대한 이해도가 보다 높아짐에 따라 배심원들이 전문가 증언과 자체 토론에 임하는 태도가 훨씬 적극적으로 변화하였다.⁵⁾ 증언자로 등단한 몇몇 전문가들이 시민배심원들의 질문이 매우 전문적이고 정곡을 찌르는 날카로움을 지니고 있어 놀랐다는 이야기를 한 것도 이 시점이었다. 이것은, 물론 일반 시민이 대상 주제에 대해 전문가와 같은 기술적 전문성을 단시일 내에 쌓을 수는 없는 것은 분명하지만, 배심회의 과정이 참가자들의 흥미를 유발할 수 있도록 잘 조직된다면 비록 기술적으로 꽤 복잡한 대상 주제라고 하더라도 그에 대한 학습과 토론, 그리고 의사결정과정에 일반 시민들이 참여하는 것이 불가능한 것은 아니라는 것을 의미한다. 요컨대 시민배심원회의는 전문적 지식이 없는

4) 마냉(Marin)에 따르면 고대 아테네의 집정관(행정직) 700명 중 약 600명이 무작위 추첨을 통해 선발되었는데 이들의 임기는 원칙적으로 1년이었다고 한다.

5) 필자는 회의 마지막 날 시민배심원들에게 시민배심원회의의 다양한 측면들에 대한 평가 설문지를 작성하도록 하였다. 설문조사 결과 시민배심원 내부의 토론 과정에서 동료 시민배심원들이 보여준 태도나 자세에 대한 만족도를 묻는 질문에 대해 14명중 9명이 “전적으로 그렇다”고 응답하고 나머지 5명은 “대체로 그렇다”고 응답한 것으로 드러났는데, 이는 동료 시민배심원들의 적극적인 참여에 대해 시민배심원들 스스로가 긍정적으로 평가하고 있음을 간접적으로 보여주는 지표라고 할 수 있다.

일반 시민들도 체계적인 숙의 과정을 통해 다소 복잡한 기술적 사안에 대해서도 시민적 판단 능력을 형성해 갈 수 있음을 보여주고 있는 것이다. 이러한 점은 이번 시민배심원회의에 참가했던 한 시민이 시민배심원회의에 대한 평가 설문지에 자유롭게 적은 다음과 같은 글에서 잘 드러난다.

“사실 이 시민배심원회의라는 다소 낯설고 생소한 거에 대해 참여한다고 했을 때, 과연 아무런 전문적인 지식도 없는 제가 뭘 하고, 정책 권고안이라는 중대한 사항에 큰 영향을 미칠 수 있을지 걱정, 의문스러웠지만, 다양한 전문가들의 발표와 질의응답 및 저와 같은 입장의 일반 시민들의 토론 과정을 통해 마지막 정부, 국가에 정책 권고안을 도출해 냈을 때 한 나라의 국민으로서 뿌듯함을 느끼고 이런 기회를 통해 작고 미흡하지만 우리의 목소리를 낼 수 있다는 게 앞으로 더 발전해 나가는 지름길의 또 하나의 방안이라고 생각되어 정부 주도 및 민간 차원에서 이러한 제도가 더 적극적으로 홍보되었으면 합니다.”

아울러 시민배심원회의가 갖는 또 다른 민주적 함의로는 숙의를 통한 차이와 불일치의 드러냄과 이해를 들 수 있다. 영국에서 개최된 시민배심원회의를 평가하고 있는 반즈에 따르면(Barnes, 1999), 숙의적 시민참여 방법이 과연 성공했느냐에 대한 판단은 참가 시민들 사이에 최종적으로 합의에 기반해서 의사결정이 이루어졌느냐가 아니라, 숙의 과정에서 참여 시민들 사이에 차이와 불일치를 드러내고 그것을 서로 이해하도록 숙의적 방법이 잘 설계되었느냐에 의해 이루어져야 한다. 합의 형성을 강조할 경우, 합의에 도달해야 한다는 무언의 압력이 참가자들 사이의 차이와 불일치를 억압하는 효과를 낳게 됨으로써 숙의가 제대로 이루어지지 않을 수 있음을 경계해야 한다는 의미이다. 이러한 점에서 보면, 합의회의에서 참가 시민들의 의견을 수렴하여 발표하는 방식보다는 참가 시민들 사이의 차이와 불일치를 훨씬 더 잘 드러내도록 설계된 시민배심원회의의 의견수렴 및 발표 방식이 좀 더 민주적 합의를 많이 지니고 있다고 평가할 수 있다.

이처럼 시민배심원회의는 여러 가지 측면에서 민주주의를 심화시킬 수 있는 시민참여 제도로서의 잠재력을 지니고 있지만, 물론 한계가 없는 것은 아니다. 가장 큰 한계는 역시 대표성의 문제이다. 비록 무작위 선발 방식을 통해 배심원 구성의 자의성과 편중성을 어느 정도 회피할 수 있기는 하지만 기본적으로 15명 내외의 시민들로 구성되는 시민배심원단이 인구통계적 대표성을 지니고 있다고 보기에는 그 숫자가 너무 적기 때문이다. 따라서 시민배심원회의가 진정으로 강력한 의사결정 단위가 되고자 한다면 시민적 대표성을 주장하는 데 부족함이 없을 정도로 참가자의 숫자를 확보하면서도 동시에 참가하는 시민들의 깊이 있는 숙의를 저해하지 않을 정도의 크기가 되도록 사려

깊게 설계되어야 할 것이다. 그렇게 될 경우, 시민배심원회의는 공공정책의 결정과 관련하여 단순한 선호 취합형 참여민주주의가 아니라 숙의형 참여민주주의를 우리 사회에 구체적으로 실현할 수 있는 가장 강력한 제도적 기반으로 기능할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 김상준(2007). “헌법과 ‘시민의회’” <동향과 전망> 여름호.
- 오현철(2006). “정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색: 토의민주주의 관점에서” <시민사회와 NGO> 봄/여름호.
- 이영희(2007). “기술의 사회적 통제와 수용: 기술영향평가의 정치” <경제와 사회> 73호.
- _____ (2008). “과학기술 민주화 기획으로서의 합의회의: 한국의 경험” <동향과 전망> 여름호.
- 정원규(2005). “민주주의의 두 얼굴: 참여 민주주의와 속의 민주주의”.
- 조현석(2006). “속의적 시민참여 모델 연구: 울산시 북구 음식물자원화시설 건립 사례”.
- 천병철(2007). “조류인플루엔자 및 신종인플루엔자 대유행의 역학” <보건학논집> 44(1).
- Barnes, M.(1999). *Building a Deliberative Democracy: An Evaluation of Two Citizens' Juries*. Institute for Public Policy Research.
- Carson, L. & B. Martin.(1999). *Random Selection in Politics*. London: Praeger.
- Davis, M.(2005). 『조류독감』 . 돌베개.
- Dryzek, J.(2000). *Deliberative Democracy and Beyond* Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J. (ed.)(1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J.(1991). *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Frankenfeld, P.(1992). "Technological Citizenship: A Normative Framework for Risk Studies". *Science, Technology & Human Values* 17(4).
- Habermas, J.(1968). 하석용 · 이유선 역(1993). 『이데올로기로서의 기술과 과학』 . 이성과 현실사.
- Manin, B.(1997). 광준혁 역(2008). 『선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』 . 후마니타스.
- Marcuse, H.(1964). 이희원 역(1993). 『일차원적 인간』 . 육문사.
- The Jefferson Center(2004). *Citizens Jury Handbook*