숙의적 시민참여 모델 연구:
울산시 북구 음식물자원화시설 건립 사례

조 현 석*

이 논문은 울산시 북구의 음식물자원화 시설 건립을 둘러싼 환경 갈등에 대한 '시민배심원제'의 적용을 분석한다. 북구의 시민배심원제는 우리나라에서 보기 드문 숙의적 시민참여 모델의 적용 사례로서 중요한 의미를 띤다. 이 논문은 우선 이론적으로 시민참여의 유형화를 통해서 숙의적 시민참여의 성격을 파악하였다. 시민참여의 유형화는 두 가지 기준에 바탕을 둔다. 첫째, 1차 참여자가 시민들인가 아니면 시민들을 포함한 여러 이해당사자 집단들인가? 둘째, 각 시민참여 모델이 상정하는 의사소통구조가 상호작용적인가 아닌가? 이 두 가지 기준을 적용하여 네 가지 일반적 시민참여 모델을 도출하였다. 직접 참여 모델, 협의 모델, 협상 모델, 그리고 숙의 모델이 이것들이다.

울산 북구의 시민배심원제에 의한 시민참여 사례는 숙의적 시민참여 모델에 해당된다. 우선 울산 지역의 여러 시민단체에서 선발되었지만 각 시민단체를 대표하는 입장이 아니라 개별 시민의 입장에서 참여가 이루어졌다고 여겨진다. 이론적으로는 이러한 참여자의 선정은 대표성 기준보다 포용성 기준에 의해서 타당성을 부여받을 수 있다. 또한 이러한 시민들을 대변하는 참여자들이 1차 참여자로 숙의의 주체가 되고 전문가, 정부와 주민 측을 대표한 이해당사자들은 증인의 자격으로 정보와 의견을 숙의과정에 투입했다는 점, 사회자에 의한 정보제공 및 숙의과정에 대한 관리가 공정하게 이루어졌다는 점 등에서 볼 때 숙의과정의 설계와 집행이 숙의적 시민참여 모델의 기본적인 원칙에 따라서 이루어졌다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 울산 북구의 시민참여 사례가 숙의적 시민참여 모델에 해당하는 것으로 판단되지만 미국에서 확립된 시민배심원제에 해당하는 것을 아니라고 보아야 할 것이다.

【주제어】 시민참여, 숙의적 시민참여 모델, 시민배심원제, 숙의민주주의, 시민참여의 유형

* 서울산업대학교 행정학과 교수
전자우편: hyunsuk@snut.ac.kr

1. 서론

비선호 환경시설의 입지를 둘러싸고 벌어지는 환경 갈등과 그것을 해결하려는 정치적, 제도적 노력은 빈번히 교착 상태에 빠지는 경우가 많다. 어떤 갈등은 아주 장기간 갈등 상황이 지속되어 정부는 물론 해당 주민들에게도 심한 무기력감과 낭패감을 느끼게 한다. 이런 교착 상태에서 어떻게 빠져나올 수 있는가? 분명한 것은 대의제나 기술관료제적 제도로는 교착 상태를 타개하는데 한계가 있다는 점이다.

여기에서 바로 시민참여의 필요성이 제기된다. 개인이든 집단이든 시민사회를 관여시키지 않고서는 환경 갈등을 해결하기 어렵다는 인식이 확산되면서 새로운 시민참여 이론이 관심을 끌고 있다. 이러한 논의 중에서 특히 이 논문이 주목하는 것은 숙의민주주의(deliberative democracy)에 기반을 둔 시민참여 이론들이다. 이른바, 시민들이 참여하는 숙의 과정에서 토론과 설득을 통해서 합의를 형성하고 이것을 정책결정의 준거로 삼아야 한다고 주장하는 시민참여 이론이다.

이 논문은 기본적으로 숙의민주주의가 전통적인 시민참여의 한계를 극복할 수 있는 이념적, 이론적 기반을 제공한다는 입장에 선다. 합의회의와 시민배심원제와 같이 숙의민주주의에 기초한 시민참여는 전통적인 시민참여 형태인 공청회, 입법예고제, 여론조사, 규제협상 등과 뚜렷이 구분되는 특징을 가지고 있다. 이 논문에서는 숙의민주주의에 기초한 시민참여를 '숙의적 시민참여'로 개념화한다.

숙의적 시민참여 중에서 대표적인 모델이 합의회의와 시민배심원제이다. 합의회의는 국내에서도 몇 차례 시도되었지만 시민배심원제는 소개만 되어 있었다. 그런데 2004년 12월 울산시 북구에서 '시민배심원제'가 성공적으로 실행되었다. 시민단체의 추천으로 구성된 배심원단이 숙고와 토론 과정을 거쳐 합의형성을 함으로써 음식물자원화시설의 입지와 건립을 둘러싼 정부와 주민들 사이 오래된 환경 갈등이 해결되었던 것이다. 이 사례는 '시민배심원

제'가 국내에서 처음으로 시도되었다는데 큰 의의가 있다. 특히 실제의 환경 갈등 상황을 타개하는데 숙의의 아이디어가 적용되었다는 점이 중요하다고 여겨진다. 국내에서 이루어진 합의회의는 정책 쟁점에 관해서 권고안을 만들고 여론을 환기하는 정도에 그쳤다. 반면 울산 북구의 '시민배심원제'의 경우 시민참여를 통해서 중대한 정책결정을 이끌어 내었다는 점이 크게 평가되어야 할 부분이다.

그런데 북구의 '시민배심원제' 사례의 경우 두 가지 중요한 이론적 쟁점이 검토될 필요가 있다.[1] 먼저, 이 사례가 과연 숙의 민주주의에 기초한 시민참여에 해당하는 것인가? 다시 말하면 이 논문에서 개념화하는 바와 같이 '숙의적 시민참여 모델'에 해당하는가? 또 이 사례가 일반적으로 알려져 있는 시민배심원 모델에 해당하는가? 이 논문은 북구의 사례가 형태적으로는 시민배심원제로 간주되기 어렵지만 범주적으로는 숙의적 시민참여에 해당하는 것이라고 주장한다.[2] 이 논문은 첫째 질문을 중점적으로 검토한다.

이러한 점을 논증하기 위해서 이 논문은 각종 문헌 및 배심원단 회의록(울산 북구청, 2005b)의 내용분석과 함께 배심원 설문조사 및 구청장, 구청 담당 공무원, 배심원단 대표와의 인터뷰를 연구방법으로 활용하였다.[3] 이 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 2장에서는 '숙의적 시민참여'를 개념화하고, 3장에서 이 이론틀을 가지고 북구의 사례를 검토한다. 이론적인 논의와 사례 분석을 한 후 4장에서는 이 사례가 숙의 민주주의와 시민참여에 대해 어떠한 이론적, 실천적 함의를 가지는지 토의한다.

2. 숙의적 시민참여의 이론

1) 울산시 북구청 음식물쓰레기처리 담당 공무원인 이문걸(2005)의 사례발표에서는 현지에서 불려진 대로 '시민배심원제'라고 이름 붙여져 있다.

2) 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)는 '시민배심원제'('Citizens Jury')를 미국 법무부에 등록을 해 놓았다. 시민배심원제에 대해서는 Crosby(1995) 및 이 센터의 홈페이지 참조. http://www/jefferson-center.org (2005. 07. 30 검색). 명명은 그 자체가 중요하다고 볼 수 없지만 이런 맥락에서 보면 의미가 있다.

3) 배심원 40명에게 설문을 발송하여 23명으로부터 응답을 받았다.

1) 숙의민주주의의 중요성

엘스터(Elster, 1998: 1-18)에 따르면, 숙의민주주의는 민주주의 측면과 숙의의 측면으로 구분된다.[4] 민주주의의 측면은 정책결정에 의해서 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정이라는 관념을 말한다. 숙의의 측면은 참여자들이 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논변을 통해 합의를 형성하고 의사결정을 함으로써 민주적 정당성과 효과성을 확보한다는 것을 의미한다.

숙의는 참여자들이 토론과 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시켜 나가는 사회적 과정이다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징 조작, 기만이 아닌 토론과 논변에 기초한 설득과 상호학습을 통해 일어난다는 점이 큰 특징이다. 이러한 점에서 숙의 과정을 통한 의사결정은 투표, 이익집약, 협상, 전문성에 의한 의사결정과는 구분되어야 하는 것이다 (Dryzek, 2000: 1-7).

이러한 숙의민주주의는 무엇보다 현실 민주주의의 한계를 조명하고 대응하는데 유용하다. 우선, 숙의민주주의는 대의제도와 현대 '행정국가'의 고질병인 주인-대리인 문제를 극복할 수 있는 길을 제시한다. 현실 민주주의에서 시민들이 정기적인 선거를 통해서 공직자들을 선출하지만 투표 후에는 이들을 통제할 수 있는 제도는 불완전하다. 전문성으로 무장한 관료들의 자율성과 영향력을 통제할 수 있는 방법 또한 더욱 제한되어 있다. 따라서 이러한 주인-대리인 문제를 극복할 수 있는 방안이 무엇보다 절실히 필요하다. 스미스와 웨일스(Smith and Wales, 2000: 52)에 따르면 이러한 방안의 하나가 숙의적 시민참여의 제도화이다. 적은 수의 시민들이지만 그러한 시민들로 구성된 숙의과정을 통해 공동체 전체(citizens as a body)의 합의와 공익형성을 도모할 수 있다면 이것을 통해 이러한 주인-대리인 문제를 완화할 수 있다

4) 국내 숙의민주주의 논의는 김명식(2002), 윤경준 · 안형기(2004), 주성수(2004a, 2005b), 설 한(2005) 참조.

는 것이다.

또한, 숙의민주주의는 합의와 공익 형성의 정당화의 기초를 제공한다. 다원 민주주의는 의사결정을 선호의 표출과 집약 과정으로 이해한다. 사람들의 선호는 고정되어 있고 결정과정은 그것을 양적으로 집약하는 것으로 본다. 민주주의에서 강조하는 협상이나 타협이란 이해당사자간 이익의 주고받기라고 이해된다. 그러나 그 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 개재된다. 그러나 숙의 민주주의는 다원민주주의로는 공익형성의 정당화에 한계가 있다고 비판한다. 숙의민주주의는 시민들 사이 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구함으로써 공익을 형성하는데 기여할 수 있다고 주장한다(Cohen, 1997).

마지막으로, 숙의민주주의는 기술관료제적 한계를 극복하는데 기여할 수 있다. 기술관료제는 현대 사회의 필수적인 관리 구조이다. 많은 정책문제들이 직관이나 경험보다는 복잡한 인과관계에 대한 지식과 정보를 통해서 분석될 수 있기 때문이다. 그러나 역설적이지만 과학기술 이슈를 포함하는 정책문제인 경우 도구적 합리성만으로는 해결책을 찾는데 많은 한계를 보인다(Fischer, 2000; 이영희, 2002). 환경, 안전, 생명 위험(risk)에 관련된 해결난항의 정책문제에 대응하기 위해서는 도구적 합리성과 전문가주의를 넘어서서 시민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 무엇보다도 요구된다(McAvoy, 1999).

2) 시민참여의 분류와 숙의적 시민참여

최근의 시민참여 논의는 참여와 숙의의 아이디어를 시민참여에 도입하여 현실 민주주의의 한계를 극복하는데 논의의 초점을 맞추고 있다(Fishkin, 1991, 김원용 역, 2003; Renn et al., 1995; Smith and Wales, 2000). 숙의적 시민참여를 개념화하기 위해서는 시민참여의 분류에 대한 논의가 필요하다. 우선 OECD의 분류와 피오리노의 분류를 검토한다(OECD, 2001; Fiorino,

1990). OECD는 소속 국가들이 시행하고 있는 다양한 시민참여 제도와 실천에 대해 조사한 바 있다. 이 조사는 시민참여를 정보 제공, 협의, 능동적 참여의 세 가지 범주로 구분한다.

<표 1> 정보, 협의, 참여의 틀

	정보 제공	협의	능동적 참여
설계/집행/평가 (의사소통 구조)	시민 → 정부 시민 ← 정부 (일방향)	시민 → 정부 (양방향)	시민 ↔ 정부 (상호작용)

자료. OECD(2001).

우선 정보 제공의 범주에는 정책에 대해 시민들이 의견을 내는 수동적 형태와 시민들의 요청으로 정부가 정보를 제공하는 능동적 형태가 있다. 백서나 소식지 발간, 웹사이트 운영 등 다양한 형태가 있다. 협의의 범주는 정책 제안이 나올 때 시민들이 의견을 내거나 정부의 요청으로 의견이나 이해를 투입하는 활동을 말한다. 이것은 정보 제공의 범주와는 달리 정부와 시민간에 쌍방향의 정보 교류와 환류가 이루어지는 것을 의미한다. 여론조사나 입법예고제가 대표적인 방법이다. 능동적 참여는 기본적으로 의제설정, 정책대안 제안, 정책 대안 결정에서 시민들이 참여하는 것을 의미한다. 대표적인 형태로 규제협상, 합의회의나 시민배심원제 등이 있다.

OECD(2001) 분류는 <표 1>에서 보는 것처럼 정부와 시민간의 의사소통 구조를 중요하게 간주한다. 이 분류법은 우리나라 정부나 학계에서 시민참여의 분류법으로 활용되고 있다. 행정자치부는 이 분류를 기초로 2004년 5월 중앙행정기관을 대상으로 실시한 "중앙정부 참여제도 현황"을 조사한 바 있다(행정자치부, 2004). 또 OECD(2001)의 분류법을 원용하여 이 자료를 분석한 연구가 있다(김상묵 외, 2004). 문제는 OECD(2001)의 분류나 그것을 원용한 연구에서 규제협상, 합의회의, 시민배심원제 등이 같은 범주로 간주된다

는 것이다. 그러나 규제협상은 합의회의나 시민배심원제와는 다른 범주의 시민참여 제도로 간주되어야 마땅하다.

피오리노(Fiorino, 1990)는 공청회, 시민발안, 여론조사, 규제협상, 시민패널 등 다섯 가지 시민참여 방법을 비교한다. 그는 시민참여의 과정이 민주적인가 하는 점을 중심으로 네 가지 기준을 제시한다. 첫째, 가장 중요한 것이 참여자인데 전문가나 이해관계자 대표가 아닌 보통 시민들이 참여하느냐 하는 점이다. 둘째, 결정권을 정부기관, 시민, 그리고 이해당사들이 공유하느냐 하는 점이다. 셋째, 대면 토론이 허용되는 구조인가 하는 점이다. 넷째, 이슈의 정의, 의제 설정, 토론 기회의 측면에서 관료들과 같이 시민참여자에게 권능이 어느 정도 주어지는가 하는 기준이다.

피오리노(1990)에 따르면 시민패널의 경우 1차 참여자가 시민들이며 전문가나 이해당사자들은 2차 참여자들이다. 시민패널의 경우 공청회와는 달리 시민들 사이에 대면 토론이 이루어진다. 피오리노(1990)는 시민들이 1차 참여자라는 점과 대면 토론을 중시한다는 점에서 시민패널을 공청회나 규제협상과 구분하여 새로운 시민참여 방법으로 제시한다.

위의 두 가지 분류는 의식적으로 숙의민주주의의 시각에서 시민참여 방법들을 분류하고 있지 않지만 이 논문의 논의에 매우 시사적이다. 우선, OECD(2001)의 분류법에 의하면 시민참여가 이루어지는 공간의 의사소통 구조가 매우 중요하다. 일방향이나 혹은 양방향의 의사소통보다 상호작용적 의사소통이 이루어져야 시민참여의 정당성과 효과성이 제고될 수 있다는 것이다. 여기에서 상호작용적 의사소통 구조가 시민참여 분류의 한 기준이 된다.

다른 한편, 피오리노(1990)의 분류에서는 참여자 기준이 중요하다. 시민참여가 기본적으로 대의제의 한계에 대한 치유책이라고 할 때 중요한 것은 시민이 1차 참여자가 되어야 한다는 점이다. 전통적인 시민참여 제도에 비해 시민들을 1차 참여자로 하는 새로운 "혁신적인 민주적 시민참여 제도"들이 제안되고 있는 것도 바로 이 때문이다(Smith and Wales, 2000). 이러한 검토를 바탕으로 시민참여의 분류를 위한 두 가지 핵심적인 기준을 마련할 수

있다.[5]

우선 OECD(2001)의 세 가지 의사소통 구조를 두 가지, 즉 일방향/양방향과 상호작용으로 묶어서 한 축이 되도록 한다. 이 축은 숙의 과정이 실현 되는가에 관련된다. 또 다른 축은 시민이 1차 참여자가 되는 경우와 시민이 다른 참여자와 함께 취급받는 경우의 두 가지로 구분한다.[6] 이것을 종합하여 <표 2>를 만들었다.

<표 2> 시민참여의 분류

의사소통구조 / 참여자	일방향 및 양방향	상호작용
시민	직접 참여 모델 (직접민주주의)	숙의 모델 (숙의민주주의)
시민, 이해당사자, 시민단체, 전문가 등 혼합	협의 모델 (기술관료주의)	협상 모델 (다원민주주의)

주. ( )은 각 모델이 기초하고 있는 민주주의 이념을 말함.

시민들이 1차 참여자이지만 의사소통이 상호작용적이지 않는 경우는 직접 참여 모델로서 주민투표제가 해당된다. 같은 경우로 시민만이 아니라 여러 참여자들이 다양하게 관여하는 경우는 협의 모델이라고 할 수 있다. 입법예고나 공청회 등이 여기에 포함되는데 OECD(2001)의 분류에서 협의에 해당하는 것이다. 협의 모델의 경우는 시민이나 이해당사자들의 의견 개진 등의

5) 두 가지 외 구성방법, 과정에서 자치 권능의 정도, 참여 결과에 대한 결정권한의 공유 정도 등 다른 기준들도 중요하다. 그러나 여기에서는 분류 자체가 논의의 주된 초점이 아니므로 핵심적인 기준만을 적용한다. 두 가지 기준의 중요성은 민주주의 이론으로 어느 정도 설명될 수 있다. 민주주의는 시민들이 주권자이고 참여의 주체가 되어야 한다는 점에 기초하고 있다. 이런 점에서 다양한 참여 중에서 시민들의 직접적인 참여가 중요하다. 또한 시민참여의 실효성이 확보되어야 한다. 이러한 실효성의 확보는 참여 공간의 의사소통 구조와 밀접히 관련되어 있다고 볼 수 있다.

6) '토착적 시민참여 모델'을 고민하는 대만의 한 연구는 참여자 범주를 세 가지 - 보통 시민, 단체 대표, 시민과 단체 대표 혼합 -로 구분하기도 한다. Wu(2005) 참조.

방식으로 참여가 이루어지지만 기술 관료들이 주도하는 정책결정에 수동적으로 반응하는데 그친다는 한계를 가진다.

입법예고제의 예를 들어 보자. 우선, 관료들이 법령의 초안을 작성하고 입법예고하여 일반의 의견을 수렴한다. 의견수렴 과정에서 이해관계자나 집단, 공익집단, 시민, 전문가 등이 참여할 수 있다. 입법안의 예고와 이에 대한 환류인 여러 이해관계자들의 의견 투입은 대체로 일방 교류나 쌍방 교류의 구조를 띤다. 입법안에 대한 환류에 대해서는 정부 관료가 단지 참조를 하는 정도이며 정부와 여러 참여자간에는 적극적인 상호작용이 거의 이루어지지 않는다. 그러나 관료와 중요 이해집단간에는 비공식적인 접촉과 의견 수렴이 일어날 수도 있다. 이러한 강력한 이익집단의 이해가 더 용이하게 투입될 개연성이 존재하는 것이다.

다른 한편, <표 2>와 같이 상호작용의 의사소통이 가능한 경우에는 협상 모델과 숙의 모델이 포함된다. 우선, 협상 모델의 경우 이해당사자들이 중요한 참여자가 되며 시민들은 단순히 여러 참여자 중의 하나로 간주된다. 협상 모델은 다원민주주주의 이념에 기초한 시민참여 모델인데 여기에서는 정부와 이해당사자간 혹은 이해당사자 사이에 명시적인 혹은 묵시적인 협상과 타협이 핵심적인 정책과정을 이룬다고 이해된다. 이런 의미에서 이 모델의 기본 아이디어는 참여와 협상이라고 할 수 있다(Hadden, 1995; 김렬, 1995; 조현석, 2002a). 대표적인 예인 규제협상을 보면 갈등 이슈에 관련된 다양한 이해당사자들과 정부 대표들로 15-20명 정도의 협상위원회가 구성되고 여기에서 토론과 협상을 통해 갈등 해결이 시도된다. 대면 토론과 상호작용의 의사소통 구조로 되어 있지만 이해당사자간 이익의 절충과 타협을 추구한다는 점에서 숙의과정과는 구분되어야 마땅하다. 마지막으로 숙의적 참여 모델이다. 이 숙의 모델에 대해서는 아래에서 보다 자세히 검토한다.

숙의 모델, 즉 숙의적 시민참여 모델은 기본적으로 참여와 숙의의 이념에 기초하고 있다. 시민들이 1차 참여자이며 숙의의 주체가 되고 나머지 이해당사자, 공익단체, 정부, 전문가 등은 2차 참여자로서 배심원단에게 자료와 정

보를 제공하거나 증언을 통해 의견을 개진하는 역할을 한다. 적절한 절차를 거쳐서 선정된 시민들이 주요 정책 이슈에 대해 숙고하고 토론함으로써 공익 형성이 이루어질 수 있는 숙의 과정을 제도화하고자 하는 것이 숙의적 시민참여가 지향하는 바라고 할 수 있다(김명진, 2005; 조현석, 2005b). 다시 말하면, 숙의적 시민참여란 사람들이 '이미 가지고 있는' 의견이나 선호를 취합하는 선호취합적 시민참여와는 달리 의견이나 선호의 변화 가능성을 전제로 해서 상호간 숙의를 통해서 합의형성을 하거나 의사결정을 하는 시민참여를 의미한다(이영희, 2002; 김명진, 2005).

숙의적 시민참여가 실현되기 위해서는 공정성(fairness)과 유능성(competence)의 기준이 충족될 수 있어야 한다. 공정성은 의미 있는 행동을 할 수 있는 참여의 기회가 균등하게 주어져야 하는 것을 의미한다. 또 유능성은 주어진 현재의 정보와 지식을 가지고 내린 결정이 합당한 것이라고 기대할 수 있게 하는 것을 의미한다(Renn et al., 1995; 장경석, 2002).

미국 제퍼슨 센터의 시민배심원제를 예로 하여 숙의적 시민참여의 여러 기준을 살펴보자. 첫째, 배심원단은 과학적 기법에 토대를 둔 무작위 표집에 의해 선정되어야 한다. 둘째, 배심원은 전체 공중(the public at large)을 대표할 수 있도록 선정되어야 한다. 셋째, 배심원들에게 이슈의 다양한 측면에 대해 정보와 지식을 제공하고 다양한 범위의 의견과 시각이 투입되도록 증인들이 주의 깊게 선정되어야 한다. 넷째, 이슈의 모든 측면들이 골고루 다루어질 수 있도록 증언이 균형 있게 이루어져야 한다. 다섯째, 배심원단은 다양한 포맷에서 숙의를 해야 하며 모든 배심원들의 의견이 골고루 개진될 수 있도록 충분한 시간이 주어져야 한다.[7]

공정성은 처음 두 가지 기준과 관련되어 있다. 가장 중요한 것은 배심원의 선정이다. 제퍼슨 센터 모델의 방식은 층화된 무작위 표집 방법이다. 보통 12-24명 규모로 선정되는데 대표성을 높이기 위해서 지리적 입지, 성별,

7) http://www.jefferson-center.org (2005. 07. 30 검색)

나이, 인종, 학력 등을 고려한다(장경석, 2002: 120). 무작위로 몇 백 명의 표본을 추출하여 이 중에서 이러한 기준에 따라 최종적인 선정이 이루어진다. 제퍼슨 센터는 배심원 선정의 기본 개념을 대표성에 두고 있는데 이에 대한 반론도 제기되고 있다. 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)는 배심원단의 경우 사회의 다양한 집단들이 반영될 수 있도록 포용성(inclusiveness)이 높아야 한다고 주장한다.[8]

유능성은 뒤의 세 가지 기준과 관련된다. 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)에 따르면 양질의 판단이 나올 수 있도록 숙의 과정이 설계되어야 한다. 이를 위해서는 상호작용적 토론 구조, 자료와 정보의 제공, 다양한 증인과 고르고 충분한 증언, 또 이를 관장하는 관리 제도의 구비 등이 중요하다.

이제 숙의적 시민참여의 이론틀을 토대로 울산시 북구의 환경시설 건립 사례를 분석한다. 우선 환경 시설 건립을 둘러싼 환경 갈등의 전개과정과 상황을 검토하고, 다음 북구의 '시민배심원제'를 분석한다.

3. 환경 갈등의 전개와 울산시 북구의 "시민배심원제"의 실행

1) 음식물자원화 시설을 둘러싼 환경 갈등의 전개

1997년 7월 국회가 2005년 1월 1일부터 발효될 예정으로 음식물쓰레기의 직접 매립을 금지하는 내용을 담은 관련법을 개정하였다. 지방자치단체들은 이 법령의 발효 전에 직 매립이 아닌 방식으로 음식물쓰레기를 처리할 수 있는 방법을 강구해야 했다. 울산시 북구청은 2001년 8월 음식물자원화시설 건립계획을 수립하고 2001년 11월 중산동 일대에 부지를 두기로 결정하였다.

부지는 중산동 일대 화훼 단지 내에 있었는데 편의성이 높은 위치였다.

8) 이들에 따르면 대표성의 개념은 여성 배심원이 여성을 대표하느냐는 어려운 문제를 제기한다는 것이다.

그러나 1,000m도 떨어져 있지 않은 인근에는 중산동 대단위 아파트 단지가 위치하고 있었다. 또한 이러한 결정은 전형적으로 하향식 방식으로 이루어졌다.[9] 공무원들은 부지 결정과 시설 건립의 부정적 영향을 충분히 이해하지 못했다. 대단위 아파트 단지 인근에 시설을 건립하되 친환경적 시설로 건축하면 주민들을 설득할 수 있다고 판단했다(북구청 음식물처리 담당 공무원과의 인터뷰, 2005년 7월 28일).

부지가 결정된 후 2002년에 들어 구청이 시설 건립을 위한 절차가 2002년 봄 지방선거에서 당선된 이상범 구청장에 의해 착착 진행되었다. 2002년 12월 구청이 중산동 아파트 단지를 중심으로 주민설명회와 간담회를 시작하자 주민들의 관심도 크게 높아졌으며 2002년 12월 하순 주민 비상대책위원회가 결성되었다. 비선호 환경시설의 입지로 아파트 가격의 하락이 우려되었던 것이다. 2003년에 들어 구청은 구청대로 주민들을 설득하기 위한 여러 가지 방법을 강구하고 시행하였다. 남해군 자원화시설에 대한 주민들의 견학을 여러 차례 실시하였고, 또 구청장과 주민 비상대책위 대표 등이 참석한 TV 토론회도 몇 차례 개최하였다.

이러한 과정에서 시공업체가 선정되고 공사가 착공됨에 따라 주민들의 반대 활동도 보다 조직적으로 이루어졌다. 2004년 3월 구청장이 공사를 잠정적으로 중단한다고 발표함에 따라 주민대표들과 구청간 대화가 재개되었다. 이러한 과정에서 부지 이전이 모색되었으나 2004년 8월에 들어 부지 이전이 불가능하다고 판정되었다. 이상범 구청장은 주민 대표 설명회와 주민 비상대책위와의 토론회 등 다양한 방법으로 반대하는 주민들을 설득하는 한편 공사기간의 연장과 함께 공사 재개를 시도하였다.

구청은 공사 재개와 함께 갈등을 해결할 수 있는 방법을 적극적으로 모색하게 되었다. 이와 관련하여 TV 대담 방송이 있었고, 또 TV 시사진단 프로그램에 구청장과 주민 비상대책위 대표가 같이 출연하기도 했다. 2004년 10

9) 이 점은 나중에 주민 비상대책위에서 이 결정의 절차적 하자로 계속 비난의 초점이 되었다.

월 20일에 있었던 이 TV 프로그램에서 상당히 의미 있는 진전이 있었다. 중재단이 일주일 전에 제안한 '시민배심원제'를 양측이 수용하기로 원칙적으로 동의한 것이다.[10] 이러한 합의에 따라 배심원제 구성에 관한 논의가 진행되었지만 2004년 9월에 시공업체가 제소한 공사방해금지가처분 소송의 결정문이 고시된 것을 계기로 주민들의 항의집회가 더욱 거세게 발생하게 되었다. 11월 초순경 주민들의 구청 방문 항의 집회가 열렸고 주민들이 그 과정에서 다섯 명이나 연행되는 사태가 생겼다. 또 이에 항의하여 중산동 일대 주민들은 초등학생 자녀들의 등교 거부 투쟁까지 전개하기에 이르렀다.

이 과정에서 주민 측을 대변했던 주민 비상대책위가 해체되고 주민대표회의가 새로이 구성되었다. 10명으로 구성된 주민대표회의는 지역별, 아파트 단지별로 주민들의 직접 투표에 의해서 선출되어 대표성을 더 크게 가지게 되었다. 주민 측은 공사 중지를 조건으로 구청과 협상에 임하였으며 12월 5일 시민배심원제의 도입에 따른 전반적인 사항들이 논의되고 합의서가 작성되었다. 다음 날 구청은 시공업체에 공사 중지를 통보하였다. 이로써 갈등해결을 위한 시민배심원제의 적용이 본격적으로 시작된 것이다. 이로써 2년 반 이상 지역사회를 분열시켰던 환경 갈등의 해결을 위한 새로운 실험이 시작된 것이다.[11]

2) 시민배심원제의 실행

(1) 시민배심원제의 과정과 참여자 분석

북구의 '시민배심원제'의 적용에서 우선 관심을 끄는 것은 이 아이디어가

---

10) 중재단은 6인으로 구청장의 소속 정당인 민주노동당 인사로 구성되었다.

11) 시민배심원제 적용 합의는 전국적인 관심을 끌었다. 「조선일보」, (2004. 12. 07). (http://www.chosun.com/national/news/200412070087.html. 2005. 08. 02 검색). 이 사례에 대한 소개로는 이문걸(2004)과 김도희(2005)가 있다.

언제, 어디에서 나왔는가 하는 점이다. 합의회의는 국내에서 몇 차례 있었다(김명진, 2005). 그러나 시민배심원제의 경우 아이디어가 소개되었을 정도이었기 때문이다.

인터뷰에서 이상범 구청장은 2004년 초 남해군의 "정책배심원제"에서 처음 이 아이디어를 접했다고 한다. "정책배심원제"는 지방정부가 배심원을 지정하였는데 자신은 미국 사법제도인 배심원제에서 힌트를 얻어 상향식으로 선정하는 방식을 생각했다고 말했다(2005년 7월 28일 인터뷰). 이후 배심원제의 아이디어가 구청장이 소속한 민주노동당 울산시위원회와 북구 위원회 인사들을 중심으로 조심스럽게 검토되었다. 2004년에 들어 공사가 본격적으로 진행되면서 주민들의 반대도 더 거세어지자 해결책에 부심하고 있었기 때문에 이 아이디어에 주목했다는 것이다.[12] 구청장은 2004년 2월에 시민배심원제를 주민들에게 제안했으나 거부당했으며 그 이후 답보 상태에 있다가 10월에 들어 주민들과의 대립이 격화되자 중재단이 양 측에 제안하였다. 이에 호응하여 10월 20일 한 TV 프로그램에서 같이 출연한 구청장과 주민 비상대책위 대표가 원칙적으로 이 제안을 수용하기에 이른 것이다.

시민배심제의 과정을 세 단계로 나누어 분석하는 것이 유용하다. 세 단계 - 시민배심원제의 조직, 숙의 실행, 배심과정 이후 단계 - 에서 관여하는 참여자와 그 역할을 중심으로 공정성과 유능성을 어떻게 확보하였는지 시민배심원제의 과정을 간략히 검토한다.

시민배심원제는 먼저 의제의 설정에서 출발한다. 제퍼슨 센터 모델의 경우 의제 설정은 정부기관에 의해 이루어지고 주관자가 선정된다. 예를 들면 2001년 미네소타 주 트윈시티의 고형폐기물 관리에 관한 시민배심원제는 시정부가 의제를 설정하고 제퍼슨 센터에 주관을 의뢰하였다(장경석, 2002). 울산의 시민배심원제는 의제 설정이 양 측의 이해당사자, 즉 구청과 주민 측의 협상에 의해서 정해졌다는 점이 큰 특징이다.[13]

---

12) 구청장은 시민배심원제 외에 내심으로는 주민투표와 소송까지도 고려했다고 말했다.

의제가 설정되면 우선 참여자가 선정된다. 이 경우 1차 참여자와 2차 참여자로 구분하는 것이 유용하다. 제퍼슨 센터 모델의 경우 1차 참여자인 배심원들은 시민들 중에서 선정되고 그 방식은 기본적으로 무작위 표집에 의한다. 2차 참여자로는 정부기관, 주관자, 사회자, 자문위원회 혹은 감독위원회, 스태프, 전문가 등이 선정된다. 또 배심원들에게 증언과 정보·지식의 제공을 통해 숙의 과정에 이해와 의견을 반영하고자 하는 이해당사자들이 2차 참여자가 된다. 정부기관, 주관자, 사회자, 자문위원회 등은 시민배심원제의 조직 단계에 중요한 역할을 한다. 정부 기관 등은 의제를 제시하고 주관자와 사회자는 배심원들을 선정하는 역할을 한다. 이들은 또한 자문위원회와 협력하여 숙의 과정이 공정하고 유능하게 이루어질 수 있도록 의사결정절차와 규칙을 만들고 시행한다.

북구의 '시민배심원제'의 경우 배심원을 구성하는 1차 참여자는 다른 방식으로 선정되었다. 2004년 10월 말경 시민배심원제 도입에 관해 구청과 주민 측이 원칙적인 합의를 했지만 처음에는 누가 배심원이 되어야 하는 문제에서 구청과 주민 측은 쉽게 합의에 이르지 못했다. 시민단체가 배심원들을 추천한다는 데는 합의가 되었지만 여기에 어떤 시민단체들이 포함되어야 하는지, 또 수를 얼마로 할 지 등에 대해서 이견이 있었다. 구청은 울산시 시민단체에서 40-100명 선에서 선정하자고 주장했고 주민 측은 울산시가 아닌 다른 지역의 시민단체에서 100명 정도 되도록 선정하자고 주장했다. 또 주민 측은 찬성 측과 반대 측이 반반씩 되도록 구성하자고 제의했다. 또 울산시 시민단체들을 대상으로 하자는 데는 동의했지만 어떤 단체들이 포함되어야 하는 데는 이견이 있었다. 예로 주민 측은 울산 환경운동연합이나 울산 참여연대는 제외되어야 한다고 주장했다(구청장과의 인터뷰, 2005년 7월 28일).

---

13) 합의서는 본 합의서, 두 개의 부속합의서, 기타 확인사항 등으로 되어 있다. 배심원제 도입, 배심원의 구성, 배심원단의 활동 기간, 배심원의 결정에 승복한다는 약속, 자료제출, 의견 제시, 공청회와 토론회 참석 등 배심원단의 회합에 필요한 사항에 대한 협조 확인, 배심원제에 의한 해결 노력에 대해 쌍방이 주민들을 설득한다는 점 등을 주요 내용으로 하고 있다.

이러한 교섭의 결과 29개 시민단체 중에서 양 측이 기피하지 않은 13개 시민단체가 선정되었고 각 단체에서 3명씩 추천되었다. 또한 천주교와 기독교 교직자들이 3명씩 추천되었다. 전체 배당 인원 중에서 2명이 추천되지 않아 43명으로 배심원단이 구성되었다. 이러한 교섭 결과는 2004년 12월 5일 구청과 주민 측에 의해 서명된 기본 합의서와 2개의 부속합의서에 들어 있다(이문걸, 2005).

울산 배심제의 경우 2차 참여자는 다양하다. 우선 조직 단계에서 이해당사자로서 구청과 주민 비상대책위원회가 가장 중요하다. 양 측은 결정의제를 정하고 배심원단의 구성, 배심원단 활동 기간, 숙의결과에 대한 승복 여부 등에 대해 합의함으로써 시민배심원제가 시작되는데 결정적인 역할을 했다. 시민배심원제 아이디어를 제시하고 구청과 반대하는 주민 측에게 수용하도록 촉구한 중재단의 역할도 중요하다. 또 배심원제 조직 단계에서는 시민단체들이 수동적인 행위자는 아니었다. 이들은 배심원단 참여를 결정하고 배심원들을 추천함으로써 시민배심원제의 실행에 결정적인 역할을 한 것이다.

숙의 실행 단계에서는 1차적으로 배심원들과 함께 사회자, 실무지원팀 등의 역할이 매우 중요하다. 사회자나 스탭을 조직 단계에서 외부 전문가 그룹에서 충원하는 제퍼슨 센터 모델과는 달리 울산 시민배심원제의 경우 사회자는 숙의 실행 단계에서 배심원 중에서 선거로 선출되었다. 두 명 중 한 사람은 대표 혹은 의장이고 다른 한 사람은 간사이다. 이들은 회의 진행, 촉진, 조정의 역할을 맡았다.[14] 또한 배심원단 활동을 위한 실무지원팀이 운영되었다. 이 지원팀도 공정성을 위해 중재단에서 2명, 구청에서 1명, 주민 측에서 1명이 추천되었다. 숙의 실행 단계에서도 이해당사자들이 또한 중요한 역할을 했다. 이들은 자료 제공과 증언을 통해 자신들의 의견과 입장이 숙의 과정에 반영되도록 노력했다. 이해당사자들에 의한 증언의 경우 한 쪽에서는 구청장과 시공업체 대표가 나섰고, 다른 측에서는 주민대리인인 변호사와 환

14) 대표가 사회자의 역할에 더해 조정자의 역할도 했다는 점이 드러난다. 울산시 북구청(2005b).

경공학 전공 교수가 나섰다. 배심원단 회의에 필요한 자료 제공 등은 구청과 주민 측이 의장과 실무지원팀과 상의하여 배심원단에게 제공하였다. 숙의 실행 단계에서도 배심원 회합과는 별도로 이해당사자간 교섭이 진행되었다. 특히 12월 28일 최종 결정을 앞둔 마지막 회합에서 시공업체의 주민들에 대한 소송과 손해 배상 문제가 해소되지 않아 주민 측의 최종 결과에 대한 승복이 불확실해졌다. 시공업체의 제소 취하 약속과 이에 대한 구청의 보증에 관한 합의각서가 구청, 시공업체 대표, 주민대표, 그리고 배심원단 대표와 간사에 의한 서명이 이루어져 최종 결정으로 가는 장애물이 해소되었다.

시민배심원 이후 단계에서도 주요 참여자와 그 역할은 매우 다양하다. 구청장은 배심원단 결정을 환영하면서 그 동안 시민들에 끼친 불편에 대해 사과하고 최종 결정 및 권고사항을 성실히 이행하겠다는 내용의 사과문을 즉각 발표하였다. 시공업체 대표도 약속대로 주민들에 대한 소송을 취하했으며, 또 구청은 주민지원조례의 제정을 통해 공무원, 구 의원, 전문가들이 참여하고 주민들이 과반수를 이루는 주민지원협의체를 구성했으며 시설 건축과 운영의 감시를 위해 일반 시민들로 구성된 주민감시단 운영을 약속했다 (이문걸, 2005).

(2) 숙의 과정의 분석

시민배심원제의 전반적인 진행 과정에 대해서는 앞에서 분석했으므로 여기에서는 시민배심원제의 세 단계 중에서 숙의 실행 단계를 중심으로 분석한다. 숙의 실행 단계의 경우 사회자의 주관 아래 의제의 설명 등을 시작으로 4-5일간의 회합을 가진다. 첫 회의에서 의제 설명과 의사절차, 토의 방법 등에 대한 오리엔테이션이 이루어지며 다음 회의부터 세부 주제별로 토의와 전체 토의가 이루어진다. 토의 중에는 이해당사자와 전문가에 의한 증언이 이루어지고 정보와 자료의 제공이 이루어진다. 이것을 바탕으로 의제에 관해서 잘 모르고 있던 배심원들도 이른바 상당히 식견을 갖춘 시민(informed

citizen)이 되는 것이다.

울산시 북구 '시민배심원'의 숙의 실행을 구체적으로 검토해 보자. 배심원들은 다섯 차례의 전체 회합을 가졌다. 이 단계는 제퍼슨 센터 모델과 비교해 몇 가지 특징을 보인다. 우선 사회자와 조정자의 역할을 담당하는 의장과 이를 보조하는 간사가 배심원 중에서 1차 배심원 회합에서 선출되었다. 또 의사결정절차가 제1차 전체회의에서 그 대강이 결정되었고 구체적인 회합 일정과 활동 내용이 결정되었다. 또한 실무지원팀이 구성되어 대표와 간사와 협조 아래 자료 제공이 이루어졌다.

12월 16일에 개최된 2차 회합에서는 이해당사자들의 증언 청취와 이들과 배심원간 질의 응답, 그리고 배심원들간 토의가 있었다. 특히 이와 함께 배심원들에 대한 자료 제공이 회의 시간 밖에서도 이루어졌다. 배심원단이 이해당사자들에게 요청한 경우도 있었고 이해당사자들이 배심원단에 요청하여 제출한 경우도 있었다.

회합과 함께 12월 21일에는 사실관계 조사를 위해 배심원단이 직접 부지 현장답사와 인근 지역의 음식물 쓰레기 처리 시설 세 곳에 대한 견학과 탐방 조사를 실시하였다. 또 12월 23일 배심원단이 주관하여 공청회가 개최되었다. 일반 주민들의 참석 하에 구청과 주민 측에서 의견 발표가 있었다. 이 공청회 후에는 배심원단 회합이 따로 개최되어 토의가 이루어졌으며 증언과 증인들과 배심원들 사이 질의 응답도 이루어졌다.

마지막 날인 12월 28일은 기본적으로 배심원단 토의가 주를 이루었는데 저녁 7시에서 새벽 1시까지 회합이 계속되었다. 앞에서 언급한 최종 결정에 대한 승복을 서로 보장하기 위해 몇 가지 사항에 대한 합의각서를 만드는 과정에서 상당한 진통이 있었다. 그러나 합의각서가 만들어진 후 구청과 주민대리인의 최후 진술이 짧게 있었고 이후 실질적인 토론을 거쳐 최종 판결이 이루어졌다. 최종 판결에는 41명의 배심원이 참석하였는데 건립 찬성이 31명, 반대 9명, 기권 1명이었다. 이러한 판결과 함께 배심원단은 이해당사자 양 측에 12월 28일의 합의각서의 성실한 이행, 구청이 약속해 왔던 주민지원

사업의 이행과 시설 공사과정과 시설 운영을 감독하는 주민참여 제도의 도입 등을 권장하는 내용의 배심원단 결정문을 작성 발표하였다.[15]

숙의 과정은 무엇보다 공정성과 유능성이 확보될 수 있도록 설계되어야 한다. 공정성의 측면에서 배심원의 선정이 가장 중요하지만 이 외에 의장과 간사의 역할과 실무지원팀의 활동에서 공정성이 잘 유지되는가 하는 점도 중요하다. 배심원단 회의록을 보면 이해당사자들이나 배심원들이 이러한 점에 대한 이의 제기가 거의 없었다고 여겨진다. 또한 배심원단 의장은 이 점에 관해 굉장히 많이 신경을 썼고 15일의 기간이 긴장의 연속이었다고 말했다(2005년 7월 28일 인터뷰). 공정성에서 하자가 생길 경우 양 측에 의해 시민배심원제 자체가 기피되는 일이 발생할 것이 가장 우려되었기 때문이다. 배심원 설문조사에서도 이 점이 확인되었다.

또한 숙의 과정은 유능성이 확보되어야 한다. 유능성이란 피시킨(Fishkin, 김원용 역, 2003)이 말하는 '식견에 바탕을 둔 판단'(informed judgement)이 이루어질 수 있는가 하는 문제이다. 다시 말하면 가능한 한 양질의 정보와 지식에 바탕을 두고 토의와 숙고가 이루어질 수 있도록 숙의 과정이 진행되는지를 말한다. 울산 시민배심원제의 경우 숙의 과정은 이러한 목적을 달성하기 위한 장치들을 적절히 배치하였다. 배심원들의 숙의에 대한 자료의 제공이 오프라인과 온라인을 통해서 잘 이루어졌고, 사실 관계 조사를 위해 배심원들에 의한 현장답사와 타 지역 시설에 대한 견학도 이루어졌다. 또한 배심원 회합과 함께 공청회가 개최되어 이해당사자들의 입장이 개진될 수 있는 기회가 주어졌다. 배심원 회합 때에도 양 측의 증인들이 배심원들에게 의견을 전달하였고 배심원과 증인들 간의 질의응답도 이루어졌다. 배심원 회합이 충분한 시간을 두고 이루어졌는가 하는 점에 대해서도 어느 정도 긍정적이라고 판단된다.[16]

---

15) 이문걸(2005)에 실린 배심원단 판결문 참조.
16) 설문조사에서도 이러한 점들에 대해서 대체로 긍정적으로 평가했다.

4. 이론적 토의와 실천적 함의

앞의 분석을 토대로 이제 서론에서 제기한 연구 질문에 대해서 대답해 보자. 북구의 '시민배심원제'는 숙의적 시민참여에 해당하는 것인가? 북구의 사례는 제퍼슨 센터 모델과는 분명 많은 차이점을 보인다. 결정 의제의 설정 방식, 배심원의 선정 방법, 배심원의 수, 사회자의 선정과 의사결정절차 등 숙의 과정의 조직 방법 등 여러 가지 측면에서 많은 차이가 있다. 그러나 울산 북구의 시민참여에 의한 정책결정이 기본적으로 숙의 모델에 기초한 것이라는 주장은 충분한 타당성을 가진다고 할 수 있다. 다른 말로 하면 협의 모델이나 협상 모델이 아니라 숙의 모델에 기초한 시민참여라고 이해되어야 한다는 것이다.

앞에서 논의한 대로 시민참여의 범주화에서는 무엇보다 1차 참여자가 누구이고 어떻게 선정되는가 하는 것이 가장 중요한 쟁점이다. 이와 아울러 시민참여 전체 과정에 있어서 공정성과 유능성이 확보될 수 있는가가 중요하다. 이러한 논점들을 이 논문에서 제시한 시민참여 과정의 세 단계와 결합시켜 보자.

우선 조직 단계에서는 의제의 설정, 1차 참여자 및 2차 참여자의 선정, 의사결정절차의 결정과 숙의 과정의 관리체제가 매우 중요하다. 가장 중요한 것은 1차 참여자, 즉 배심원의 선정인데 제퍼슨 센터 모델의 경우는 대표성의 개념에 바탕을 두고 있다. 그러나 이러한 방법을 비판하고 있는 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)는 포용성의 개념을 대신 제시한다. 둘째, 숙의 과정이 식견에 바탕을 둔 판단이 나올 수 있도록 설계될 수 있어야 하는데 이것은 토론 구조, 자료와 정보의 제공, 다양한 증인과 고르고 충분한 증언, 또 이를 관장하는 관리 제도의 구비 등을 들 수 있다.

북구의 '시민배심원제'는 이런 측면들을 잘 고려하여 설계되었고 실행되었다고 할 수 있다. 첫째, 누가 배심원이 되고 어떻게 선정되었는가 하는 점을 살펴보자. 시민배심원제와 같은 숙의적 시민참여의 실행에서 시민들로 숙의

체를 구성하는 것은 두 가지 의미가 있다. 우선, 다양한 의견들을 가지고 숙의 과정에 참여하는 시민들이 특정한 사적 이해나 정부의 정책을 대변하는 역할을 하지 않을 것이라고 기대된다는 것이다. 이런 점에서 시민배심원단은 수는 적지만 일반 공중의 의사 형성에 버금가는 합의를 형성할 수 있다는 것이다. 북구의 경우 배심원단은 누가 배심원이 되는가, 어떻게 선정되는가 하는 점에서 제퍼슨 센터 모델과는 큰 차이를 보인다. 이런 점에서 시민배심원제로 정의되기는 어려울 것으로 보인다.

그러나 배심원의 자격과 배심원의 선정 방식이 제퍼슨 센터 모델과는 현저히 다르기는 하지만 배심원들이 이해당사자가 아닌 사람들이 선정되도록 했고, 또 결정의제에 비추어 편견과 특정 입장을 가진 사람들이 배제되도록 선정되었다는 점에서 숙의적 시민참여의 요건을 충족시키는 것으로 이해된다. 일반 시민 중에서 선정되지는 않았지만 배심원들이 불편부당한 입장에서 자료와 증언을 검토하고 다른 배심원들과의 개방적인 토론을 통해 결론을 도출하였다고 볼 수 있다. 이런 점에서 보면 시민단체의 추천으로 배심원단이 구성되었지만 각 배심원들이 자신이 속한 시민단체의 입장을 대표하는 역할을 했던 것은 아니라고 볼 수 있다. 또 배심원 설문조사에서도 이 점이 확인되었다. 설문조사 결과를 보면 시민의 자격으로 배심원단의 숙의에 임했다는 의견이 응답자의 절반을 이루었고, 시민단체의 대표로 배심원단에 참여했다는 응답이 절반이 되었다. 그런데 후자의 경우에도 소속한 시민단체와의 협의를 통해 배심원단에서의 토론과 판단에 임한 것은 아니고 대부분 개인적으로 판단했다고 응답했다. 이를 종합해 보면 선정방법은 달랐지만 배심원단이 지역 사회의 공론을 형성하고 대변할 수 있는 방식으로 구성되었다는 점이 충분히 인정될 수 있다.

시설 건립 문제와 '시민배심원제'의 실행에 깊이 관여했던 북구청 담당 공무원의 증언도 이런 점을 부분적으로 보여 준다. 이문걸(2005: 75)은 배심원단을 구성할 때 구청과 주민 측은 의제에 관해 토의하고 판단하는데 있어서 객관성과 공평성을 가질 수 없는 단체나 인사는 선정과정에서 양 측에

의해 배제되었다고 말하고 있다. 즉 결격 사유가 있는 단체나 인사는 배제했다는 것이다. 예를 들면 행정기관으로부터 운영비를 보조받은 단체, 특정 정당에 가입한 인사, 구청 혹은 주민 측 중 어느 쪽으로든 일방적인 입장에 서 있다고 알려진 인사는 배제되었다는 것이다. 협상 모델인 규제협상의 경우 오히려 이해당사자들을 빠짐없이 찾아내어 협상위원회에 참여시키는 것과는 크게 다른 방식으로 숙의체가 구성된 것이다.

둘째, 숙의 과정에서 상호작용이 이루어질 수 있는 구조를 가지고 있는가, 식견 있는 판단이 이루어질 수 있도록 증인이 다양하고 고르며 증언이 적절하고 충분히 이루어지는가, 또 자료와 정보는 고르게 또는 충분히 제공되는가 하는 점을 검토해야 한다. 이 기준은 '누가 숙의의 주체인가' 하는 기준에 비해서는 숙의적 시민참여만의 특징은 아니지만 숙의적 시민참여가 성공적으로 이루어지는데 중요하게 작용한다. 앞에서 분석한 것처럼 의장과 간사의 선정, 배심원단에 의한 의사진행절차 및 규칙의 제정, 자료와 정보 제공, 배심원단 회의의 관리를 위한 실무지원팀의 운영, 공청회, 현장 답사, 다른 시설의 견학 등과 같이 숙의 실행 과정 전반에 배치된 여러 가지 제도적 장치 등에 비추어 볼 때 제퍼슨 센터 모델이나 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)가 제기한 숙의의 조건에 부합하는 방식으로 숙의과정이 설계되고 운영되었다는 것을 알 수 있다.[17]

논의를 조금 모아 보자. 배심원의 선정에서 북구의 '시민배심원제'의 경우 배심원단의 구성에서 제퍼슨 센터 모델의 대표성 기준과는 거리가 있지만 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)의 포용성(inclusiveness)의 기준에 오히려 더 가깝다고 볼 수 있다.[18] 북구의 '시민배심원제'는 일반 시민 중에

17) 실무지원침도 중재단에서 2명, 양측 이해당사자가 1명씩 선정하여 구성되었다.

18) 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)는 시민배심원단을 구성하는데서 제퍼슨 센터 모델의 대표성의 원리보다 자신들이 제시하는 포용성의 원리가 더 적절하다고 말한다. 이들의 비판의 핵심은 예를 들어 여성 대표가 여성들을 대표하는 식으로 숙의체가 구성되고 숙의과정이 진행되어서는 안 된다는 것이다. 층화된 표집 방법에 기초하고 있는 대표성의 개념은 그러한 편견에서 자유롭지 않다는 것이다. 시민배심원단이 전체로서의 시민(citizens as a body)을 대변하는 것이 중요

서 배심원들이 선정된 것이 아니라 시민단체의 추천에 의해서 배심원이 선정되었다. 이것은 분명 대표성의 원리에 기초한 선정방법은 아니다. 그러나 이러한 선정 과정의 설계와 이행은 포용성의 개념이 반영된 것이라고 할 수 있다는 것이다. 다시 말하면 북구의 '시민배심원제'의 경우 개별적으로 특정한 이익이나 단체를 대표하기 보다는 일반 공중을 대변할 수 있도록 배심원들이 선정되었다고 볼 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 북구의 시민배심원제 사례는 스미스와 웨일즈(Smith and Wales, 2000)가 제시한 "혁신적인 숙의적 시민참여 제도"에 해당한다고 볼 수 있다.

이제 울산 북구의 시민참여 사례가 가지고 있는 실천적 함의에 대해서 논의할 차례이다. 여기에서 실천적 함의란 이러한 숙의적 시민참여의 사례를 어떻게 제도적 설계와 연결시키느냐의 문제이다. 즉, 제퍼슨 센터의 시민배심원제가 어느 정도 정형화된 모델로서 여러 국가에서 실행되고 있는 것처럼, 북구의 시민참여 사례를 토대로 어느 정도 일반화된 숙의적 시민참여 제도를 도출할 수 있는가하는 것이다.

그러나 이런 문제를 여기에서 바로 논의하기는 어렵다. 약간 우회하는 방식으로 이 쟁점에 접근해 보자. 즉, 왜 우리나라에서 시행하기 어려울 것으로 보였던 혁신적인 숙의적 시민참여의 아이디어가 울산시 북구에서 채택되고 또 성공적으로 적용되었는가라는 문제를 먼저 검토해 볼 필요가 있다는 것이다. 먼저, 북구의 지역사회가 정책결정의 한 방법으로 숙의적 시민참여 방법을 수용한 데는 울산시의 진보적인 분위기가 크게 작용했다고 볼 수 있다. 울산시 북구는 지난 2004년 총선에서 전국에서 민주노동당 출신 지역구 의원을 배출한 유일한 지역이다. 시민배심원제의 아이디어가 2004년 초 이래 제출되어 있었으며 갈등 해결의 돌파구의 하나로서 이 아이디어를 수용하라는 압력이 암묵적으로 구청과 지역사회에 가해지고 있었다. 이러한 분위기는

한데 대표성의 개념은 위와 같은 '소우주'의 편견을 내재하고 있어 문제가 있다는 것이다. 이들은 포용성의 구체적인 방법으로 단순 무작위 표집에 의한 선정방법을 제시한다.

민노당 출신의 구청장과 지역사회의 유지들에게 큰 압력이 되었을 것이다.

울산시는 우리나라에서 대규모 산업시설이 밀집해 있는 지역으로서 강력한 노동운동의 전통을 가지고 있다. 이것은 시민 사회가 잘 발전되어 있고 또 지역 문제에 발언권이 강하다는 점을 의미한다. 이러한 점이 혁신적인 시민참여 아이디어의 수용에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 이러한 정치사회적인 환경요인과 함께 리더십 요인도 어느 정도 고려되어야 한다. 현대 자동차에서 노동조합 지도자로 성장한 이상범 구청장은 지역사회에서 좋은 평판을 유지하려 애썼으며 이러한 환경 갈등을 온건한 방법으로 해결하려고 노력하는 과정에서 시민배심원의 아이디어를 수용했다고 볼 수 있다. 지역 주민들이 시민배심원제를 수용한 것도 이러한 점과 무관하다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 리더쉽 요인은 아래 내용을 감안하면 너무 강조되어서는 안 된다고 여겨진다.

마지막으로 구청과 주민 측간 갈등의 막다른 골목에서 '시민배심원제'가 채택되었다는 점에서 일반적인 적용성이 제한된다고 볼 수 있다. 대립이 격화되어 주민 비상대책위 대표들이 구속되는 사태까지 이르렀으며 시공업체의 공사지연과 방해에 따른 손해 배상 제소로 주민 측은 상당히 위협적인 상황에 몰려있었던 것이다. 이런 상황에서 주민들은 구청과 여론의 압박에 밀려서 시민배심원제의 아이디어를 받아들일 수밖에 없었다고 평가될 수 있는 측면이 있다는 것이다. 중산동 주민들 일부가 시민배심원제가 종결된 후 구청에 대해 일종의 배신감을 느끼고 토로하였다는 점이 이러한 사정을 말해 준다고 볼 수 있다(배심원과의 인터뷰, 2005년 7월 28일).

이러한 분석에서 보면 북구의 숙의적 시민참여 사례가 다른 지역의 유사한 이슈나 다른 이슈에도 어느 정도 적용될 수 있는가라는 질문에 대해서는 긍정적으로 대답하기가 어렵다고 판단된다. 울산시와 북구 특유의 정치사회적 환경 속에서 우연한 요인이 가미되어 숙의적 시민참여가 성공했다고 보는 것이 더 타당하기 때문이다.

그러나 이러한 비관적인 전망에도 불구하고 북구의 '시민배심원제'에서 얻

을 수 있는 이론적 함의와 실천적 교훈도 무시할 수 없다. 첫째, 북구의 시민참여 사례는 이 논문이 제시한 네 가지 시민참여 범주 중에서 숙의 모델, 즉 숙의적 시민참여에 속한다. 이렇듯 이 사례에 대한 분석을 토대로 현실의 여러 가지 시민참여 방법들을 범주화하여 숙의적 시민참여의 위상과 의미를 구체화하는 것은 매우 의미 있는 이론적 작업이라는 것을 알 수 있다는 것이다. 더 나아가 이러한 시민참여의 분류는 현실에서 시도되는 여러 가지 성격의 시민참여 혹은 참여적 정책결정의 의미를 밝히고 평가하는데 유용하게 활용될 수 있다고 생각된다.

둘째, 실천적인 관점에서 보면 숙의적 시민참여의 방법이 너무 이상적이어서 적용하는데 한계가 있다는 주장이 이 북구의 사례를 통해서 어느 정도 반박될 수 있다는 점이 중요하다. 다루기 어려운 정책 문제 - 가치 갈등 까지 관련된 - 에 적용되었을 뿐만 아니라 그것도 갈등 해결에 결정적으로 기여함으로써 협상과 조정의 아이디어에 기반한 시민참여 방법에 자족하는 듯한 정부 및 사회 분위기에 경종을 울릴 수 있는 것이다. 최근 정부는 참여적 의사결정의 적용을 통해서 사회갈등을 예방하고 해결하기 위해서 갈등관리기본법안을 국회에 제출해 놓고 있다.[19] 그러나 참여적 의사결정이 구체적으로 무엇인가에 대해서는 두 가지 시각이 대립하고 있다. 정부 측은 협상과 조정의 개념에 기초한 참여적 의사결정을 현실적이라고 생각하고 있는 듯하다. 숙의적 시민참여의 길도 열어 놓고 있지만 현실적인 적용성은 낮다는 입장을 가지고 있는 것이다. 그러나 이에 비판적인 그룹은 숙의적 시민참여에 기초하고 있는 참여적 의사결정도 진지하게 고려되어야 한다고 주장한다. 정부 측의 생각대로 간다면 참여적 의사결정은 협상 모델, 조정 등이 주요한 메커니즘이 될 것이라고 보기 때문이다.

물론, 이 논문의 입장과는 달리 숙의적 시민참여가 아닌 협상이나 조정과 같은 개념에 기초한 '집단 참여의 숙의 과정'(group-based deliberative

19) 법률안에 대해서는 국무조정실(2005) 참조.

process)의 우월성을 주장하는 시각도 있다(Meadowcroft, 2004). 그러나 규제협상이나 조정과 같은 시민참여 방법들은 기본적으로 이해당사자간 협상에 기초한 것이다. 이러한 시민참여는 조직화된 강력한 이익집단들에 의해 주도될 가능성이 높으며, 따라서 당사자간 토론이 이루어진다고 하더라도 진정한 숙의가 이루어지기는 매우 어렵다고 볼 수 있다고 생각된다.

5. 결론

노무현 정부는 '참여정부'의 국정이념 아래 행정부는 물론 사법부에서 다양한 시민참여 방법을 정책결정에 도입하려는 움직임을 보여 왔다. 중요한 것으로 '갈등관리기본법'을 제정하여 참여적 의사결정의 제도화를 모색하고 있다. 행정자치부에서도 규제협상 모델에 기초하여 정부 부서가 일반적으로 활용할 수 있는 참여적 의사결정 방법을 제도화하고 있는데 'Policy Process 모델'로 명명되고 있다(김상묵 외, 2004). 2005년 후반기에는 산업자원부가 갈등관리의 시범사업으로 추진한 전자식 전기계량기의 검정유효기간 조정을 '참여적 의사결정'의 방법을 적용하여 성공적으로 달성했다(프레시안, 2001년 10월 13일). 이 시범사업도 규제협상의 모델이 적용된 것이다.

그러나 현실 민주주의의 한계와 취약점을 보완하기 위한 민주주의 이념으로 주목받고 있는 숙의민주주의의 관점에서 볼 때 이러한 제도화 노력을 시민참여에 대한 깊이 있는 성찰에 기초하고 있다고 평가하기 어렵다. 바로 이러한 점이 다양한 시민참여 방법들에 대한 범주화와 이에 관한 이론적 논의가 필요하다고 생각하는 이유이다.

이러한 문제의식에서 이 논문은 숙의민주주의의 시각에서 시민참여의 분류 틀을 제시하고 이를 바탕으로 숙의적 시민참여의 개념화를 시도하였다. 또한 이러한 숙의적 시민참여의 개념을 가지고 울산시 북구의 '시민배심원제'를 분석하였다. 이 논문은 울산시 북구의 시민참여 사례가 숙의적 시민참여의 범주에 해당한다는 점을 논증하였다. 그러나 울산시 북구의 사례를 통

해 일반적인 적용성이 높은 숙의적 시민참여의 모델을 제시하는 것이 매우 어렵다는 점을 지적하였다.

이 논문의 이러한 유보에도 불구하고 울산시 북구 시민배심원제의 의의가 결코 폄하되어서는 안 될 것이다. 시민배심원의 선정, 숙의 과정의 조직, 숙의 과정의 실행, 숙의 과정 이후 단계에서 매우 창의적인 절차가 고안되고 실행되었다고 볼 수 있다. 울산 북구의 숙의적 시민참여 사례는 앞으로 우리나라에서 숙의적 시민참여에 대한 이론적 논의와 실천에 중요한 이정표가 될 것이다.

□ 참고문헌 □

국무조정실 (2005), 『공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안) 공청회』, (2005. 04. 28).

김도희 (2005), 「주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: '북구 음식물 자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제14권, 3호, pp. 261-285.

김 렬 (1995), 「자치시대의 환경정책: 참여와 협상을 통한 규칙재정」, 『한국행정학보』, 제29권, 4호, pp. 1153-1170.

김명식 (2002), 『환경 · 생명 · 심의민주주의』, 범양사.

김명진 (2005), 「숙의적 시민참여 제도의 유형과 절차: 합의회의, 시나리오 워크숍, 공론조사 등」, 시민과학센터 주최, 『사회갈등 예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌』, (2004. 04. 15).

김상묵 외(2004), 「중앙정부 정책과정과 민간참여 유형」, 『한국행정논집』, Vol. 16, No. 4, pp. 861-885.

설 한 (2005), 「민주주의, 토의, 정당성」, 『한국정치학회보』, 제39권, 1호.

울산시 북구청 (2005a), 『울산광역시 북구 음식물자원화시설 주변지역 주민지원 등에 관한 조례안』, (2004. 07).

_____ (2005b), 『배심원단 회의 회의록(12월 16일, 23일, 28일)』, (2005. 07).

윤경준 · 안형기 (2004), 「심의 민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 38, No. 2, pp. 149-166.

이문걸 (2005), 「음식물자원화 시설 건립과 시민배심원제」, 지속가능발전위원회, 『공공갈등과 의사결정 포럼 자료집』, (2005. 05. 16).

이영희 (2002), 「과학기술정책과 시민참여모델」, 참여연대시민과학센터 엮음, 『과학기술 · 환경 · 시민참여』, pp. 11-42, 한울.

장경석 (2002), 「시민배심원제」, 참여연대시민과학센터 엮음, 『과학기술 ·

환경 · 시민참여』, pp. 111-146, 한울.

조현석 (2002a), 「규제협상」, 참여연대시민과학센터 엮음, 『과학기술 · 환경 · 시민참여』, pp. 181-218, 한울.

_____ (2005b), 「사회갈등 예방을 위한 시민참여, 왜 필요한가?: 시민참여 제도의 필요성, 전통적 모델과 숙의적 모델의 비교」, 시민과학센터 (2005. 04. 15).

주성수 (2004a), 「시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책갈등 해결방안의 탐색」, 『경제와 사회』, 제63권, pp. 124-147.

_____ (2005b), 「국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 탐색」, 『한국정치학회보』, 제39권, 3호, pp. 147-165.

행정자치부 (2004), 『중앙정부 참여제도 현황』 (내부 자료).

Cohen, Joshua (1997), "Deliberation and Democratic Legitimacy", in Bohman, James and Rehg, William eds., *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Crosby, Ned (1995), "Citizens Juries: One Solution for Different Environmental Questions", in Renn, Ortwin et al. eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, London: Kluwer Academic Publishers.

Dryzek, John S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.

Elster, Jon (1998), "Deliberation and Constitution Making", in Elster, Jon ed. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fischer, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment*, Durham and London: Duke University Press.

Fiorino, Daniel J. (1990), "Citizen Participation and Environment Risk: A Survey of Institutional Mechanisms", *Science, Technology, & Human*

Values, Vol. 15, No. 2, pp. 226-243.

Fishkin, James S. (1991), *Democracy and Deliberation*, New Haven : Yale University Press. [김원용 역 (2003), 『민주주의와 공론조사』, 이화여대출판부.]

Hadden, Susan G. (1995), "Regulatory Negotiation as Citizen Participation", in Renn, Ortwin et al. eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, London: Kluwer Academic Publishers.

McAvoy, Gregory E. (1999), *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and NIMBY Syndrome*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Meadowcroft, James (2004), "Deliberative Democracy", in Durant, Robert F. et al., *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge: MIT Press.

OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making.*

Renn, Ortwin et al. eds. (1995), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, London: Kluwer.

Smith, Graham and Wales, Cornie (2000), "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", *Political Studies*, Vol. 48, No. 1, pp. 51-65.

Wu, Chia-Lin (2005), "Involving the Public in Science and Technology Policy Decision-Making in Taiwan: Two Comments", *Proceedings of International Conference on Deliberative Democracy*, pp.167-174, Taiwan Foundation for Democracy and Taiwan Thinktank, August 29-30, 2005.

□ ENGLISH ABSTRACT □

A Study on Deliberative type of citizen participation:

The case of The case of A Food Waste Recycling Facility in Ulsan City, Korea

Cho, Hyun-Suk

ABSTRACT

This paper is to analyse the case of citizen participation employed in the local government, Buk-gu (Northern District) in the city of Ulsan, Korea. A kind of deliberative type of citizen participation named 'citizen jury' was exercised to resolve an environmental conflict between Buk-gu government and its residents. The conflict was caused by the construction of a food waste recycling facility near by some residential areas in Buk-gu. Theoretically this paper makes a typology of citizen participation methods. Two criteria are employed. First of all, lay citizens are the primary participant or not? Secondly, interactive communication is feasible or not among participants in the process of citizen participation. Four generic types of citizen participation are sorted out: technocratic, pluralist, direct/participatory, and deliberative type. Especially deliberative type of citizen participation is based on an idea of deliberative democracy.

This paper argues that the case of citizen participation employed in Buk-gu belongs to deliberative type of citizen participation. The argument is based on the following reasons. Firstly, primary

participants in deliberation process can be considered as lay citizens though they are selected form local NGOs and religious groups. According to a survey, most of participants said that they would participate in the process of deliberation in the capacity of lay citizens though they were selected by their own groups. Secondly, the citizen participation process was deliberately designed and implemented to facilitate competence of primary participants and fairness in the deliberation. Viewed from this analysis, this Buk-gu case can be safely considered an innovative method of citizen participation which is also very successful in resolving intractable environmental conflict in the local government.

Key Terms

citizen participation, deliberative citizen participation, Citizen Jury, deliberative democracy, type of citizen participation