

01 _ 합의회의의 기원과 의미

시민들이 과학기술정책의 미래 만든다

글 | 김환석 _ 국민대학교 사회학과 교수 kimhs@kookmin.ac.kr

시민참여의 한 방법인 합의회의(Consensus Conference)는 과학기술의 사회적 영향을 평가하는 데 있어서 종래처럼 전문가에게만 의존하지 않고 시민들에게 중심적 역할을 부여하는 새로운 모델이다. 합의회의는 평범한 일반인 집단이 정치적·사회적 논란이 되고 있는 과학기술적 문제에 대해 전문가들에게 질문하고, 서로 다른 견해를 지닌 전문가들의 대답을 경청하고 난 후, 해당 문제에 대한 집중 토론을 통해 도달한 그들의 합의를 기자회견에서 발표하는 절차를 따라 이루어진다.

과학기술정책 결정과정의 시민참여 문제 대두

오늘날 과학기술은 점점 더 사회적으로 민감한 사안이 되고 있다. 즉 과학기술의 혁신은 종래처럼 순전히 기술적·경제적 고려에 의해서 진행되는 것이 아니라, 상당한 정도로 공공 이익과 공중의 관심, 그리고 대중적 논쟁의 초점이 되는 보다 넓은 도덕적·사회적·법적·정치적 쟁점들을 종종 제기하고 있다. 대표적인 예로는 원자력발전과 방사성폐기물처리장을 둘러싼 첨예한 논쟁, 그리고 시험관수정과 장기이식 또는 줄기세포연구와 유전자검사에 대한 윤리적 우려 등을 들 수 있다.

이처럼 과학기술이 사회적으로 민감한 사안이 되었다는 것은 과학기술적 혁신에 대한 지속적인 대중의 지지가 더 이상 당연한 것으로 간주될 수 없게 되었다는 사실을 의미한다. 그러한 지지를 얻으려면 과학기술과 대중 사이의 건강한 관계를 계속적으로 창출 및 유지해야만 하기 때문이다. 과학기술에 대한 대중의 태도를 연구한 수많은 문헌이 밝혀준 바에 의하면, 대중의 긍정적 태도를 유지시키는 데 가장 중요한 단일 요소는 과학기술 제도에 대한 대중의 확신 또는 신뢰라는 것이다.

그러면 이러한 신뢰와 지지를 얻기 위하여, 대중의 관심사와 우려는 어떻게 확인하고 과학기술정책 결정과정에 통합되어야 할 것인가? 이러한 역할을 맡기에는 정부의 각종 위원회 등 전문가가 지배하는 기구는 물론이고 대중의 피상적 의견표출과 소극적 참여로 그치고 마는 여론조사 및 공청회 등도 그 한계가 뚜렷하다. 바로 여기에 일반 시민대중의 주도과 적극적 참여로 문제를 풀어나가는 '합의회의' 라는 새로운 모델이 요청된다고 할 수 있다.

덴마크 의회 기술평가국에서 '합의회의' 개발

합의회의는 기술의 다양한 사회적 영향을 평가하여 바람직한 방향으로 통제하기 위한 제도인 기술영향평가(TA)의 한 방법으로 고안되었다. '합의회의'란 용어는 원래 1970년대 미국에서 의료 전문가들로 구성된 패널의 조직적 토의를 가리키는 말로 처음 사용되었지만, 1980년대에 덴마크 의회산하의 기술평가국(DBT)은 그것을 지금처럼 일반시민들로 구성된 패널이 주도하는 새로운 형태의 TA를 가리키는 용어로 사용하기 시작하였다.

DBT는 1985년 덴마크 의회에서 TA를 담당하도록 설립된 독립 기구인데, 합의회의의 기원과 역사는 이 기구와 떼어놓고 생각할 수 없다. DBT가 설립되고 이에 의해 합의회의가 고안된 경위를 간단히 소개하자면 다음과 같다. 1980년 덴마크 의회의 한 위원회는 '부분적 TA'에 대한 보고서를 발표하였는데, 여기서 제안된 TA의 방법은 기존 기술의 분석을 통해 신기술을 평가하는 소급적 방식이었다. 더욱 중요한 점은 이들이 제안한 부분적 TA의 시스템에서는 노동조합이나 공익대표와 같은 오직 단일한 독립단체의 참여만을 허용하였다는 사실이다.

1984년에 이 의회 위원회는 두번째의 보고서를 발간하였는데 이



유네스코 한국위원회 생명복제기술 합의회의의 시민패널들이 1999년 9월 13일 오전 연세대에서 인간배아복제 금지를 내용으로 하는 시민패널 보고서를 발표하고 있다.

것은 첫째와는 매우 다른 내용을 담고 있었다. 부분적 TA 대신에 이 보고서는 '포괄적 TA'를 제안하였을 뿐 아니라, 소급적 TA 대신에 전향적이고 선도적인 TA의 필요성을 촉구하였다. 포괄적 TA는 전문가 평가에 기초한 기술적 고려에 덧붙여 해당 기술의 윤리적·사회적·정치적 측면까지 고려하는 것이다. 그것은 또한 해당 기술에 대해 유의미한 견해를 지닌 모든 이해관계 집단들을 포함하는 것이다. 선도적 TA는 개발중인 기술의 새로운 특징들을 고려하는 동시에 신기술의 도입으로부터 미래에 생길 비용과 편익을 추정하려고 시도하는 접근이다.

덴마크 의회는 이 두 보고서를 모두 논의하였고 그 결과 TA에 대한 견해에서 유의미한 변화가 생겼다. 기술을 본질적으로 자기규율적인 것으로 보는 대신에, 의회는 그것이 잠재적으로 광범위한 문화적·사회적 영향력에 따르는 것이라 간주하게 되었다. 따라서 의회는 훨씬 더 폭넓은 TA 방법의 사용을 권장하였다. 전문가 및 밀접히 연관된 이해관계 집단들 사이의 전통적인 협상과 더불어,

보다 다양한 이해관계 집단 및 일반 대중 구성원들이 TA 과정에 참여하는 것이 바람직하다고 보았다.

DBT가 합의회의를 개발하게 된 것은 기술과 TA에 대한 의회의 이러한 관점 변화의 맥락에서 이해하는 것이 적절하다. 합의회의는 '기술의 영향평가에 있어서 상이한 배경을 지닌 보통 시민들을 참여시키는 방법'으로 고안되었기 때문이다. 합의회의의 목적은 신기술에 대한 진지한 대중적 토론과 학습을 자극하는 동시에, 신기술을 향한 일반인의 인식 및 태도에 대한 직접적 정보를 정책결정자에게 제공하는 것이라고 볼 수 있다.

덴마크에서 최초의 합의회의는 1987년 '산업 및 농업에의 유전공학 응용'을 주제로 열렸다. 그 이후 DBT는 매년 한 두 차례씩 정기적으로 합의회의를 개최해왔는데, 그 주제는 식료품에 대한 방사능처리(1989), 인간게놈 연구와 응용(1989), 형질전환 동물(1992), 불임치료(1993), 전자주민카드(1993), 가상현실(1993), 교통정보기술(1994), 통합적 농업생산(1994), 식품과 환경에서의 화학물질 위

협평가(1995), 유전자치료(1995), 소비와 환경의 미래(1996), 어업의 미래(1996), 원격노동(1997), 유전자변형식품(1999), 소음과 기술(2000), 전자감시(2000), 유전자검사(2002), 환경의 가치(2003) 등이다.

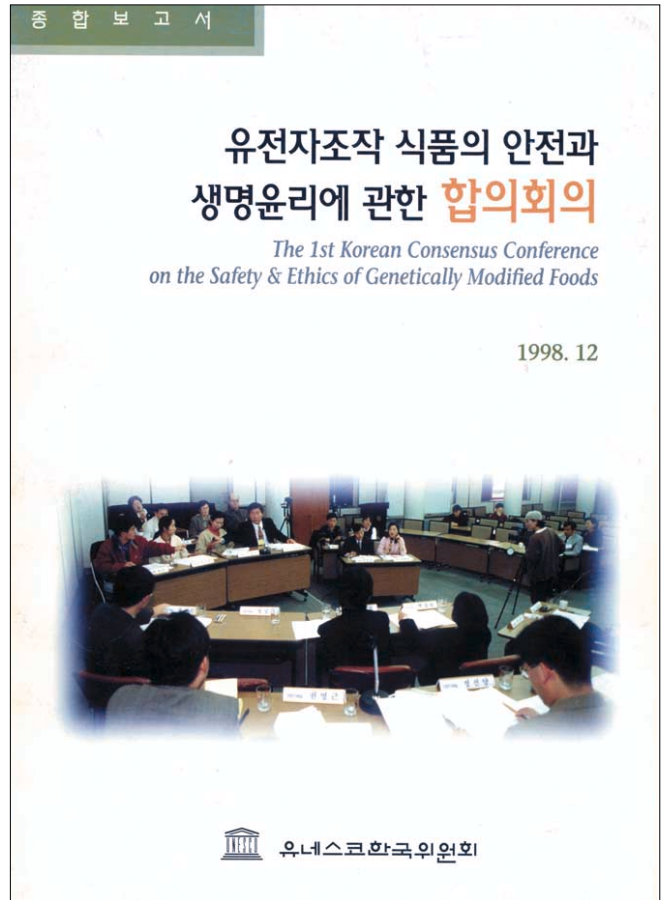
1990년대에는 합의회의가 네덜란드와 영국·노르웨이·프랑스·스위스 등 다른 유럽 국가들로 확산되었을 뿐 아니라, 최근 들어서는 미국·캐나다·호주·뉴질랜드·일본 등 비유럽국가에서도 개최되어 바야흐로 전세계로 퍼져나가고 있다(<http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm>). 우리 나라도 유네스코한국위원회 주최로 1998년 유전자조작식품, 1999년 생명복제에 대하여 각각 합의회의가 열려 국내외의 주목을 받았으며, 2004년에는 시민과학센터 주최로 원자력발전의 미래에 대하여 세번째 합의회의가 열린 바 있다.

덴마크 특유의 정치·문화적 성향이 성공 이끌어

덴마크의 경우 합의회의의 결과가 의회의 의사결정 과정에 미친 영향은 상당하다. 덴마크 의회의 의원들은 합의회의의 시민패널의 결론을 진지하게 참고하며 최종보고서에서 제기된 쟁점들을 여러 차례에 걸쳐 토론에 부쳐 왔다. 예를 들면 인간게놈 연구에 관한 합의회의의 경우, 덴마크 의회는 고용과 보험을 목적으로 인간 지능 정보를 이용하는 것에 부정적 견해를 표시한 시민패널의 결론을 토론에 부쳤으며, 결국 그러한 이용을 방지하는 조치를 취하도록 결정하였다.

합의회의로부터 얻은 정보를 의회 토론에 직접 이용하는 것 외에도, 시민패널의 최종 보고서는 덴마크 언론에 자주 언급되곤 한다. 언론은 시민패널과 다수의 일반대중을 잇는 매개 역할을 수행하면서 과학기술에 관한 공공 토론을 확산시켜 왔다. 거의 20년에 걸친 개최 경험으로 인해 이제 합의회의는 덴마크 사회·정치 생활의 일부가 되었다 해도 과언이 아니다. 그리고 이것은 역으로 합의회의와 그 개최자에 대하여 신뢰성을 부여하는 효과를 낳고 있다. 바로 이 때문에 대 언론 전략은 언제나 합의회의의 성공적 개최에서 매우 중요한 일부가 되어 왔던 것이다.

얼핏 보기에는 다른 나라에서도 단지 합의회의의 모델을 똑같이 따라함으로써 덴마크와 같은 성공이 쉽게 되풀이될 수 있는 것처럼 여겨진다. 그러나 덴마크에서 합의회의가 성공할 수 있었던 이유는 그들의 국가적·문화적 맥락과 결코 무관한 것이 아니다. 합의회의의 수행과 결과 모두에 영향을 미치는 많은 외적 요인들이 있기 때



문이다. 예를 들어 인구의 규모와 구조, 정치시스템의 성격, 과학기술의 문화적·사회적 위치 등이 그것이다. 이러한 요인들의 영향을 고려하지 않으면 덴마크의 성공모델을 되풀이하려는 시도는 실패로 끝날 수도 있다.

덴마크 인구의 가장 뚜렷한 특징은 소규모(약 500만 명)와 큰 동질성(단일 언어, 단일 종교, 단일한 문화적 배경)이다. 덴마크의 또 다른 중요한 문화적 특징은 정책 및 의사결정에 있어서 강한 공공 토론과 시민참여의 오랜 전통을 지녔다는 점이다. 따라서 덴마크에서는 합의 추구가 미덕으로 널리 간주되어 왔다. 이 점은 합의회의에 관한 한 분명히 중요한 허용 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

이와는 달리 한 나라에서 상이한 언어들이 사용되고, 상이한 사회적 배경을 지닌 사람들이 함께 살며, 정치적 문화가 전투적일 경우, 이러한 문화적·정치적 분위기는 합의회의의 성공에 그리 유리하다고 볼 수 없다. 합의회의를 시도하고자 하는 사람들에게 각 나라의 이러한 독특한 문화적·정치적 맥락을 고려해야 할 할 것이

다. 이러한 맥락은 덴마크 모델에 일정한 수정을 필요로 할 수도 있다. 하지만 이와 동시에 어떤 수정도 합의회의의 원칙적 기초를 훼손하는 것이어서는 안 될 것이다.

시민패널의 비전문성, 비대표성, 편향성 등 한계

앞서 언급한 것처럼 합의회의는 TA의 한 형태이기는 하지만, 그것은 과학기술적 주제에 대해 소규모의 비전문가에게 쟁점들을 제기하고 토의하며 평가하는 중심적 역할을 맡긴다는 점에서 매우 특이한 TA이다. 그것은 본래 TA 개념이 자부했던 완결성, 철저성, 기술적 정확성이 결여되어 있다. 사실 오늘날 대부분의 TA는 이러한 엄격한 기준에 미달하며, 또 점점 일정한 정도의 시민참여를 포함하는 경향이 나타나지만, 그럼에도 불구하고 합의회의는 특별하다. 그것은 합의회의가 영향평가를 종래 TA에서처럼 전문가가 아닌 오직 시민패널에게 맡긴다는 점 때문이다.

합의회의에서 시민패널 구성원들은 본회의를 위한 질문을 선택할 뿐만 아니라 주제에 대한 자신의 주관적 인식을 기초로 결론을 평가하는 역할을 한다. 물론 개최측에서는 시민패널에게 유용하고 공평한 정보와 유명한 전문가들의 명단을 제공한다. 그러나 어떤 전문가를 선택하여 대답을 듣고 그들의 자문을 가지고 무엇을 하느냐를 결정하는 것은 바로 시민패널이다. 따라서 주관성은 합의회의에서 항상 존재한다. 시민패널은 맡은 주제에 대해 비교적 짧은 시간 학습을 한 것이기 때문에, 결론에 이르기 전에 해당 주제에 대한 충분한 이해에 도달했다고 기대하기는 어렵다.

이 대목에서 합의회의의 시민패널은 결코 인구를 대표한다고 보기는 힘들다는 점도 분명히 밝힐 필요가 있다. 우선 10~20명의 사람이 한 나라의 전체 인구를 통계적으로 의미있게 대표할 수는 없기 때문이다. 또다른 이유는 시민패널의 선정과정이 언론광고

와 서면신청서에 의존하므로 시민패널의 표본집단이 편향성을 지닐 수 있기 때문이다. 합의회의가 열렸던 나라들의 경험을 보면 시민패널의 구성원들은 과학기술의 사회적 차원에 대하여 평균 이상의 관심을 지니는 경향을 나타냈다. 사실 이는 어느 정도 불가피하다. 합의회의의 원래 개념 속에는 과학기술의 사회적 적용

에 대해 관심을 지닌 소규모의 시민들이 사회적으로 민감한 과학기술 이슈에 대해 그들의 견해를 표출할 수 있는 기회를 제공하는 일이 포함되어 있기 때문이다.

이러한 이유들 때문에 합의회의의 최종 보고서는 다루는 주제에 대한 체계적이고 완전한 평가의 산물로 이해해서는 안된다. 합의회의의 결론은 환경영향평가와 같은 종래의 TA 문헌에서 발견되는 결론처럼 최종적인 것으로 취급되어서는 안된다. 한마디로 말해서 합의회의의 보고서는 그것이 다루는 주제에 대한 결정적 판단을 제공하지는 않는다. 그보다 합의회의의 보고서는 공공 토론과 정책결정의 과정에 기여하는 여러 근거 중 하나(타당하고 유용하지만, 어쩔 수 없이 부분적이고 불완전한)를 제공하는 것으로 보아야 한다.

시민패널의 역할을 법정의 배심원과 비교하기 쉬운데 사실 이것은 잘못된 것이다. 합의회의에서는 피고도 원고도 없기 때문이다. 무엇보다 법정에 부여된 것과 비유할 만한 아무 법적·정치적 권위가 합의회의에는 부여되어 있지 않다는 점에 주목해야 할 것이다. ㉔



글쓴이는 서울대학교 사회학과 졸업 후 동대학원에서 석사학위를, 영국 런던대학교(임페리얼 칼리지)에서 박사학위를 받았다. 과학기술정책연구원 책임연구원, 울산대학교 사회학과 조교수 등을 역임했다.