

UN 기후변화협상에 관한 <세계시민회의> 숙의과정 평가: 글로벌 프레이밍, 로컬 셋팅

박주형(가톨릭대학교), 이윤정(가톨릭대학교)

1. 들어가며

기후변화 문제는 전세계 수많은 사람들과 국가 간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고 과학적 불확실성 수준이 높은 과제로서, 이를 둘러싼 거버넌스에는 과학자나 정치력을 지닌 이해집단만이 참여해 온 반면, 정작 커다란 영향을 받는 일반시민들은 논의 과정에서 배제되어 왔다. 본 연구에서 분석할 유엔기후변화협상에 관한 <세계시민회의(World Wide Views:WWVeivs)> 사례는 지구적 의사결정과정에 지구적 수준의 일반시민이 참여하는 모델로서 이번이 2009, 2012년에 이어 세 번째로 시도되었던 행사이다. 과학기술이나 환경 거버넌스와 관련된 많은 영역에서 시민참여적 의사결정 방법들 (예컨대, 공청회, 시민배심원제, 합의회의, 공론조사, 여론조사, 자문회의 등)을 시도해왔다. 특히 시민들의 역할은 결정된 사안에 대한 단순한 의견제시나 투표권 행사에서 나아가 시민들이 숙의과정에 참여하여 최종 의사결정 형성에 기여하는 것으로 확대되어왔다. 이에 따라 다양한 방법론들이 개발되고 시행되면서 그에 대한 평가가 필요하다는 인식도 증대되어 왔다. 그러나 다양한 참여적 모델 개발을 위해 기울여진 노력에 비해, 실제적으로 이러한 모델들이 얼마나 효과적으로 목표한 성과를 이루었는가에 대한 체계적인 평가는 현저히 부족하다 (Burgess and Chilvers 2006). 이는 국내 연구 현황에서도 마찬가지이다. 이러한 맥락에서 본 연구가 주목한 <세계시민회의>는 기후변화라는 범국가적인 이슈에 대해, 국제적으로 동일하게 적용되도록 설계된 시민참여방법을 국내에서 일반 시민들이 논의했었던 독특한 사례이다. 이러한 혁신적인 시도가 목표한 바를 얼마나 효과적으로 달성했는지를 체계적으로 평가함으로써 우선, 앞으로 산적한 기후변화와 기타 국제적 이슈에 대한 세계 시민참여 의사결정 방법론의 잠재적 가능성을 탐색할 수 있으며, 나아가 시민참여 의사결정과정의 표준화, 제도화가 각기 다른 환경에서 수행될 때 드러나는 한계와 나아갈 바를 논의하고자 한다.

본 논문의 구성은 첫째, 세계시민회의의 발전과정 및 역할 등을 소개하고, 본 연구의 대상인 2015년 6월6일 서울시청에서 개최된 기후변화협상에 관한 세계시민회의가 열리기까지의 과정과 당일 행사의 진행과정을 상세히 설명한다. 둘째, 본 연구를 수행하기 위해 사용된 데이터 수집과 분석 방법에 대해 소개한다. 셋째, 선행된 이론적, 경험적 평가연구들의 검토를 통해 기존 연구들이 제시한 다양한 평가기준에 대해 논의 하고 본 연구의 분석틀을 마련한다. 넷째로, 구성된 평가기준을 적

용하여 세계시민회의를 분석하고 마지막으로 결론을 맺는다.

2. 세계시민회의(World Wide Views: WWViews)

세계시민회의를 개발하여 운영하고 있는 주관 조직인 덴마크기술위원회재단(Danish Board of Technology Foundation, 이하 DBT)은 덴마크 의회 산하에 기술영향평가를 위한 조직으로서 설립되어, 시민참여의사결정 모델인 합의회의 등을 개발, 보급한 조직으로 널리 알려져 있으며, 최근에는 비영리 공익재단으로 독립하여 운영되고 있다. 이러한 경험을 바탕으로 DBT는 2009년에 ‘지구온난화’를 주제로, 2012년에는 ‘생물다양성’을 주제로 하여 세계시민회의를 주관하였다. DBT는 세계시민회의(WWViews)를 ‘세계시민의 숙의를 위한 방법’으로 명명하고, 이 새로운 방법의 지구적 시민 숙의(global citizen consultation)를 통해 유엔과 같은 국제적인 수준에서 논의, 협상되고 있는 복잡한 거버넌스 이슈에 대한 세계 일반 대중의 의견을 의사결정자에게 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 궁극적으로는 국제적인 수준에서 해결해야 하는 정책적 이슈에 대해서 시민들과 정책결정자들 간의 ‘민주적인 격차’를 좁히는 역할을 할 것이라고 설명한다. 이는 환경문제와 같은 이슈에 대한 국제 협상테이블이 각국의 이해, 과학전문가의 정보, 이해그룹들의 조언들로 구성되며 실제적으로 결정된 정책에 영향 받는 당사자인 일반시민의 목소리를 대변하는 체계는 없는 현실을 지적하는 것이며, 세계시민회의가 이에 대한 대안적 방법이라고 그 의의를 밝히는 것이다.¹⁾

이러한 세계시민회의의 기본 구조는 다음과 같다. 우선 DBT를 중심으로 한 운영본부가 세계 각지에서 세계시민회의를 조직하고 진행할 '파트너'들을 모집한다. 세계시민회의에 참가하게 된 현지 파트너들은 먼저 인구통계적 대표성을 지닌 일반시민 100여명을 회의 참가자로 모집하게 된다. 여기서 '일반시민'이라 함은, 회의 주제와 관련된 직접적인 이해당사자나 전문가를 제외한 시민들을 뜻한다. 이렇게 참가자가 예정된 시민들에게는 회의 의제와 쟁점들에 관한 정보가 담긴 정보책자가 행사일 2주 전에 발송되며, 시민참가자들은 해당 정보를 숙지한 뒤 전 세계 각지에서 같은 날에 진행되는 시민회의에 참석하게 된다.

행사당일에 참가한 시민들은 6-8명 정원으로 나뉘어 각각의 테이블에서 테이블사회자(facilitator)의 도움 아래 토론과 숙의과정에 참여하게 된다. 각 국가와 지역의 시민회의에서는 전 세계적으로 공통된 의제와 관련 질문들을 다루게 되며, 회의의 진행방식 역시 운영본부가 사전에 제시한 방법을 따르도록 권고되고 있다(DBTF, 2015). 전체회의는 의제와 관련된 몇몇 주요쟁점들에 따라 몇 개의 세션으로 나뉘게 되며, 시민참가자들은 각 세션이 시작되면 쟁점과 관련된 정보를 담은 동영상상을 시청한 후 토의를 시작하게 된다. 그리고 토론이 진행된 이후에는 참가자들이 자신의 의견을 개진하는 투표를 진행한다. 이렇게 세션 별로 진행된 각 과

1) <http://wwviews.org/> 참조

트너 지역의 투표 결과는 실시간으로 세계시민회의의 웹 툴에 입력되어 약간의 시차를 두고 전 세계 어디서나 확인할 수 있게 된다.

모든 행사를 마친 이후에는 운영본부가 전 세계 시민회의의 결과를 취합하여 정리한다. 그리고 이것은 세계시민의 목소리로서 국제적 정책협상의 장인 당사국총회(COP)에 보고서 형태로 전달된다. 2009년의 세계시민회의는 코펜하겐에서 열린 ‘제15차 기후변화협약당사국총회(COP15)’ 에, 2012년의 세계시민회의는 인도에서 열린 ‘제11차 생물다양성협약당사국총회(COP11)’ 에 시민들의 목소리를 전달하였다.²⁾ 이번 세계시민회의 역시 올해 12월에 열릴 ‘제21차 기후변화협약당사국총회(COP21)’ 에 그 결과를 전달할 예정이다. 또한 세계시민회의 본부는 각각의 현지 파트너들도 회의결과를 바탕으로 시민들의 목소리를 자국 협상단에게 전달하도록 권고하고 있기도 하다(DBTF, 2015).

이번 세계시민회의에는 지난 6월 6일 하루 동안 76개국 97개 지역에서 전 세계 1만여 명의 일반시민들이 참가하였으며, 한국은 파트너로서 처음으로 참여하였다. 가톨릭대학교 과학기술민주주의센터의 세계시민회의 참가 신청에 이어, 한국의 비정부단체인 ‘기후변화센터(CCC)’ 가 합류하게 되어 두 기구로 구성된 한국의 세계시민회의 조직위원회가 구성되었다. 조직위원회는 참가자의 인구통계적 대표성을 확보하기 위해 전문여론조사기관인 현대리서치연구소를 통해 100명의 시민참가자를 무작위 할당표집 방식으로 선발하였고, 참가가 확정된 시민들은 110명이었다. 한국 조직위원회는 5월 20일에 참가 예정자들에게 세계시민회의 본부가 작성하여 보내온 UN기후변화협상 관련 토론 자료를 한국어로 번역하여 우송하고, 6월 초에는 행사 당일 각 테이블에서 시민들과 동석하여 토론을 이끌어갈 테이블 사회자(facilitator)들에 대한 사전 교육을 실시하였다.

6월 6일 서울시청에서 열린 세계시민회의는 오전 9시 30분부터 시작하여 오후 5시 30분까지 진행되었다. 행사당일 시민회의에 참석한 70명의 시민들은 5-6명으로 나뉘어, 13개의 분임테이블이 구성되었다. 세계시민회의는 각 주제 별로 5개의 세션으로 구성되었다(기후변화 대응의 중요성, 기후변화에 대응하기 위한 도구들, 유엔협상과 국가별 기여 결의, 노력의 공평성과 분배, 기후행동의 약속과 이행). 각 세션 별 토의를 시작하기 전 한국 조직위원회가 본부에서 받아 한국어로 더빙작업을 한 5-10분 내외의 정보 동영상 상영되었다. 이후 60분 내외 정도의 토의를 마친 이후에는 시민참가자들이 토론내용과 관련된 의견을 묻는 주어진 문항에 대해 투표를 실시하였다. 투표의 문항들은 각 세션 별로 5-8개로 구성되었으며, 본부에서 받은 것을 한국 조직위원회가 번역을 거쳐 시민들에게 제공하였다. 동영상 시청, 토론, 투표로 구성된 5개의 세션을 마친 후 전체 행사가 막을 내리게 되었다.

행사 중 쉬는 시간에는 다른 나라에서 진행되고 있는 세션 별 투표결과를 스크린을 통해 시민들과 공유하고, 다만 세계시민회의와 협력하여 서로의 실행을 동영상

2) ‘지구온난화에 관한 세계시민회의’ 웹페이지(<http://globalwarming.wvviews.org/node/274.html>), ‘생물다양성에 관한 세계시민회의’ 웹페이지(<http://biodiversity.wvviews.org/about/>) 참조.

으로 증계하는 이벤트를 통해 지구적으로 동시에 일어나고 있는 세계시민회의의 특수성을 서울 시청에 참여한 시민들에게 실시간 전달하였다.

3. 연구 방법

위와 같이 진행된 한국 세계시민회의의 숙의적 시민참여 과정 평가는 기획, 시행, 결과 측면에서 포괄적으로 이루어졌으며, 그 전반적인 과정을 기존의 숙의적 시민참여의사결정과정들에 대한 평가연구들을 검토하여 마련한 기준에 근거하여 평가하는 방식으로 이루어졌다.

더불어 본 연구의 분석 대상은 2015년 6월6일 서울시청에서 열린 세계시민회의에 한정함을 밝힌다. 연구자들은 이 행사가 설계되고 한국 조직위원회에 전달되어 실제로 시행되기까지의 과정을 관련 문헌, 참여관찰, 참가자들의 숙의과정 중의 투표 및 별도의 설문조사, 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 통해 확보한 자료를 통해 분석하였다.

첫째, 행사와 관련하여 분석된 문헌자료³⁾에는 DBT에 의해 작성된 행사 매뉴얼, 관련자들이 참석한 회의 자료, 참가한 시민들에게 배부된 안내자료 및 동영상, 그리고 미디어에 게재된 내용 등이 포함된다. 둘째, 필자들은 한국의 조직위원회 소속으로 행사의 준비부터 시행, 그리고 확산작업에 이르는 일련의 과정에 참여하며 관찰할 수 있었다.⁴⁾ 셋째, 행사당일의 마지막 세션에 진행된 '과정 평가(evaluation questions) 투표'와 참가자들에게 배부된 별도의 '평가 설문지(과정과 의견, 사후계획 등에 관한 설문지)' 분석결과를 활용하였다. 행사평가 투표용지는 세계시민회의의 마지막 세션인 제5세션에 대한 투표용지와 함께 배부되었으며, 문항들은 세계시민회의의 본부에 의해 작성되었다. 이 투표에는 다른 세션의 투표들과 마찬가지로 84명의 참가자가 응답하였는데, 응답자 구성은 70명의 참가시민⁵⁾, 13명의 테이블 사회자, 그리고 테이블 토의과정 참관을 요청한 시민참가자 1명으로 이루어졌다. 평가 설문지는 독일 슈트트가르트 대학과 미국 로카연구소가 세계시민회의과정의 평가를 목적으로 제작한 것이다. 해당 설문지 역시 투표와 마찬가지로 총 84명이 참여하였다. 다만 이 연구에서 세계시민회의의 과정을 평가하면서도 시민참가자를 대상으로 한 71개의 평가 설문지만을 활용했음을 밝힌다. 이는 설문 내용에 테이블 사회자의 역할이나 그에 대한 만족도와 관련된 문항들이 포함되어 있었기 때문이다. 넷째, 행사가 끝나고 2주 후에 진행 된 포커스 그룹 인터뷰(FGI)결과를 분석하였다. 해당 FGI에는 세계시민회의에 참가했던 2인의 테이블 사회자와 4

3) <http://blog.naver.com/wwviews> 에서 이 문헌자료들 중 다수를 열람 가능하다.

4) 참여관찰이 갖는 연구방법의 한계로서 연구자의 주관개입이 제기된다. 그러나 필자들은 행사의 설계자라기보다 주어진 과정을 수행한 역할을 담당하였고, 본 연구의 목표가 혁신적으로 시도된 새로운 모델의 한계와 가능성을 평가하는 것임을 고려할 때, 객관적 분석자역할 이외의 다른 이해관계는 없음을 밝히고자 한다.

5) 참여한 시민들에게는 10만원의 참가사레비가 지급되었으며, 지방에서 온 참가자들에게는 교통비도 지급되었다.

인의 시민들이 참석하였다.

4. 시민참여 의사결정 과정에 대한 평가기준 틀

이번 절에서는 숙의적 시민참여형 의사결정 과정을 평가하는 선행연구들을 검토하여 2015년 한국에서 열린 세계시민회의의 과정을 평가하는 기준의 틀을 마련하고자 한다. 본 연구의 목표는 전 세계 76개국에서 열린 세계시민회의를 총평하는 것이 아니라, 행사의 한국 파트너가 서울시청에서 개최한 한국의 세계시민회의로 분석대상을 한정함을 다시 한 번 밝힌다. 따라서 한국에서 열린 세계시민회의가 개최되기까지의 과정과 6월6일 행사 당일의 숙의과정을 분석대상으로 하는 연구분석 틀을 설계하였음을 명시한다.

앞서 설명한 바와 같이 세계시민회의는 숙의적 시민참여 의사결정 모델로서 특히 ‘공론조사(Deliberative opinion poll)’의 성격을 띠고 있다 (Blue and Medlock, 2014). Fishkin(1993)은 여론조사나 투표 방식의 ‘성찰되지 않은 선호(unreflective preference)’가 아닌, 토의와 숙고를 통해 걸러진 ‘정제된 여론(refined public opinion)’을 민주주의에 결합하는 방식으로 공론조사의 아이디어를 도입하였다. 공론조사는 선거인 명부에서 인구통계학적 대표성을 지닌 일반 국민 참여자들을 선발하여 숙고의 과정을 거치고 투표를 통해 그 결과를 도출하는 과정이다. 따라서 세계시민회의는 공론조사의 형식을 띤 숙의적 시민참여 의사결정 모델로 구분될 수 있다.

숙의적 시민참여형 의사결정방법에 대한 평가연구들은 과정의 효과를 측정하는 원칙을 숙의민주주의(deliberative democracy)의 규범적 핵심 가치와 동일선상에서 찾고 있다(Medlock 2014). 단순 참여에서 나아가 토론을 통한 공동의 선을 추구하는 숙의민주주의의 개념적 뿌리는 하버마스(Habermas)의 이상적인 커뮤니케이션의 힘을 믿는 공론장(Public sphere)의 관점에 영향을 많이 받았다(Dryzek 2000). 이러한 맥락에서 평가연구의 중요한 업적으로 인정받아 많이 인용되는 연구로 Renn, Webler & Wiedemann(1995)의 저서 ‘Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse’를 들 수 있다. 특히 이 책에서 Webler (1995)는 ‘공정성(fairness)’와 ‘경쟁력(competence)’을 참여형 의사결정과정에서 대한 분석적 개념으로 제시했는데, 이는 많은 시민참여 의사결정과정의 평가연구에 이론적 분석틀을 제공하였다 (Petts and Leach 2000; Medlock 2014). 여기서 의미하는 공정성은 모든 참여자에게 토론과 의제설정, 숙의 방법 등에 동일한 기회를 제공해야 한다는 절차적 공정성에 대한 준거이다. 한편, 경쟁력은 숙의내용의 퀄리티에 관한 준거로서, 과정이 어떻게 참여자들에게 제대로 숙의할 수 있는 경쟁력을 마련해야 하는가에 대한 설명이다. 예컨대 참여자들이 서로의 정보, 주장, 이해에 대한 접근성이 용이하고 자신들의 주장을 자유롭게 펼칠 수 있도록 하는 토론환경이 조성되어야 한다는 것이다.

위의 Webler(1995)의 개념적 기준과 더불어 또 다른 중요한 연구로는 Rowe와 Frewer(2000)가 제시한 평가 틀이 꼽힌다(Burgess & Chilvers 2006; Medlock 2014). 이들은 자신들의 평가기준 틀이 Webler의 평가개념과 유사성이 있다고 인정하면서도, Webler는 참여과정의 속의자체에 중점을 둔 반면, 자신들의 틀은 효과적인 참여적 의사결정과정 전체에 대한 포괄적인 평가기준이라고 구분짓는다(2000:12). 그리고 자신들의 평가기준으로 국민투표, 공청회, 여론조사, 협의기반 규칙제정, 합의회의, 시민배심원제, 시민자문위원회, 포커스그룹 등 8개의 시민참여방법론을 평가하였다. 이들이 제시한 평가 틀은 크게 두 가지 측면 - 수용(public acceptance)과 과정(process)-에서 기준들을 세분화하고 있다. 수용기준은 일반대중에게 의사결정방법이 수용될 수 있는 특징(조건)을 중심으로 구성되었다. 이는 대표성, 독립성, 초기단계에 시민참여, 정책적 영향력, 투명성으로 세분화 된다. 즉 시민참여기획 참가자들은 특정 정책으로부터 영향을 받는 전체 인구를 대표하도록 구성되어야 하고, 그 참여과정은 특정 이해관계로부터 독립적이고, 편향되지 않은 방식으로 이루어져야 한다. 또 과정 프레이밍 단계인 초기에 시민들의 관여가 필요하며, 의사결정과정의 결과가 실질적으로 정책적 영향력을 발휘해야 한다는 것이다. 또한 참여하지 않은 일반 대중들도 해당 기획의 절차와 의사결정과정을 투명하게 알 수 있어야 한다. 두 번째로 [효과적인] 과정 기준은 자원(정보, 인적, 물적)에 대한 접근성, 역할에 대한 명확한 제시, 체계화된 의사결정방식, 비용 효율성이다. 이는 시민참가자들은 적절한 정보, 보조 자재, 그리고 충분한 시간을 제공받아야 하고, 그들의 과업이 무엇인지 정확하게 명시되어야 하며, 그들의 의사결정과정 역시 구조화·시각화될 수 있는 적절한 메커니즘을 동반해야 한다는 것이다. 마지막으로 의사결정과정이 효율적이어야 한다는 것이다.

비교적 최근에 이루어진 평가연구로는 Carson과 Hartz-Karp(2005)가 수행한 연구를 들 수 있다. 이들은 호주에서 열린 다양한 시민참여 의사결정방법들(시민배심원제, 합의회의, 합의포럼, 다기준분석회의, 공론조사, 21세기 타운미팅)을 연구자, 실행가로서 경험하고 이를 바탕으로 평가기준을 도출하였다. 그들은 다양한 시민참여모델이 ‘민주적 숙의과정(democratic deliberative process)’으로서 공통적으로 지켜야 하는 원칙들로 영향력, 포괄성, 숙의성을 제시하였다. 즉, 그들은 시민참여가 정책과 의사결정과정에 영향을 끼칠 수 있는 능력이 있어야 한다고 강조하며, 그것이 인구통계학적 대표성을 지님과 동시에 다양한 관점과 가치들을 포괄하고, 모든 참가자들에게 동등한 기회를 제공해야 한다고 주장한다. 더불어 그 안의 숙의과정이 자유로운 대화를 보장하고 정보에 대한 접근 및 상호존중이 이루어지며, 쟁점에 대해 이해하고 재구성할 수 있는 공간이어야 하며, 이를 통해 합의를 위한 변화를 이끌어낼 수 있는 환경이어야 한다고 명시하고 있다.

국내 평가연구로는 서울시의 시민 참여적 시정개혁정책인 ‘서울 플랜’을 평가한 이영희(2013)의 연구가 있다. 이는 한국적 상황에서 시행된 시민참여형의사결정방법에 대한 평가기준을 제시하고 적용하였다는 점에서, 본 연구의 세계시민회의에

대한 평가기준을 만드는데 중요한 참고 자료로서 의의를 갖는다. 그는 이 연구에서 기존의 숙의적 시민참여방법에 대한 평가 논의들을 종합하여 범주화된 평가기준들을 제시하고 있는데, 그것들은 다음과 같다. 첫째로, ‘민주성’은 시민들의 숙의 과정이 얼마나 내부적으로 민주적으로 운영되었는가를 뜻하는데, 토론의제·규칙·진행방식 선정에 대한 참가자들의 참여도와 토론 ‘촉진자’의 중립성, 그리고 참가자 발언기회의 공평성 및 자유로운 분위기 등을 포함한다. 두 번째 기준인 ‘개방성’은 시민들이 참여한 숙의과정이 얼마나 대외적으로 공개되어 외부와의 소통을 촉진하였는가를 나타내주는 지표이다. 셋째, ‘숙의성’은 참가자들 사이의 토론의 활성화와 의견의 활발한 상호교환을 통해 의제에 대한 숙고를 거친 견해가 도출될 수 있도록 하는 기회제공의 정도를 나타내는 지표이다. 네 번째 기준인 ‘대표성’은 숙의적 시민참여에 참가한 시민들이 전체 인구의 의견을 잘 대변할 수 있는지를 측정하는 지표이다. 마지막으로 연계성은 평가했던 ‘서울 플랜’ 사례가 단계별로 구성된 과정을 고려하여 구성한 항목으로 단계 간의 연계성을 의미한다.

다음의 <표1>은 위에서 논의한 선행연구의 평가지표를 정리한 것이다. 해외연구의 경우 의미의 정확한 전달을 위해서 영문을 그대로 표기 하였다. 앞서 논의는 Webler (1995), Rowe & Frewer (2000), Carson & Hartz-Karp (2005), 그리고 이영희 (2013) 를 중심으로 각각의 연구가 제시한 평가기준을 설명했지만 다음 <표1>에서는 Abelson et al. (2003)과 Petts & Leach (2000)의 평가기준을 추가 하였다. 이 두 연구 모두 각각의 영역인 의료와 환경분야에서 시민참여적 의사결정방법의 효율성을 점검하기 위해, 포괄적인 참여적 의사결정방법에 관한 이론적, 경험적 선행연구를 검토하여 평가기준을 추출한 연구이다. 따라서 본 연구 또한 선행연구의 검토를 통해 세계시민회의를 평가하는 기준의 틀을 구성하려는 접근 방법을 취하고 있음을 고려할 때, 위의 두 연구가 제시한 평가기준이 본 연구의 효율성과 분석에 대한 신뢰도를 증대시키는 역할을 수행할 것이다.

<표1> 선행연구의 평가기준

선행연구	평가기준	비고
Wabler (1995)	Fairness and competence	개념적 기준. 이를 중심으로 34개의 세부기준으로 구별함.
Rowe & Frewer (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceptance: representativeness, independence, early involvement, influence, transparency ▪ Process : resource accessibility, task definition, structured decision making, cost-effectiveness 	이를 기준으로 국민투표, 공청회, 여론조사, 협의기반 규칙제정, 합의회의, 시민배심원제, 시민자문위원회, 포커스그룹 등 8개의 시민참여방법론을 평가함.

Carson & Hartz-Karp (2005)	Influence, inclusion, deliberation	시민배심원제, 합의회의, 합의포럼, 다기준분석회의, 공론조사, 21세기 타운미팅 등을 연구자, 실행가로서 경험하고 이를 바탕으로 평가기준을 도출함.
이영희 (2013)	민주성, 개방성, 숙의성, 대표성	'연계성' 기준은 해당 연구의 사례 특화적 기준으로 판단하여 본 연구에서는 제외.
Abelson et al. (2003)	Representation, the structure of the process or procedure, the information used in the process, and the outcomes and decisions arising from the process	선행연구 (Renn 1992, Webler 1995; Beierle 1999)를 토대로 재구성
Petts and Leach (2000)	Inclusivity, timeliness, focus, openness, resourcing, responsiveness, appropriateness	선행연구(Hughes, 1998; Barnes, 1999; Rowe & Frewer, 2000)의 공통적인 기준을 토대로 구성

각각의 연구에서 선별한 평가기준은 조금씩 다른 용어와 표현으로 규정되었지만, 위의 연구들이 숙의적 시민참여기획을 평가하는 공통된 기준들을 제시하고 있음을 발견할 수 있다. 본 연구에서는 이것들을 몇 가지로 다시 범주화하여 재구성하였으며, 이러한 과정을 통해 구축한 세계시민회의의 평가기준들은 <표2>와 같다.

<표2> 세계시민회의의 과정 평가기준

범주	평가항목
대표성	▪참가자들이 일반 시민들을 대표하도록 구성되었는가?
투명성	▪과정의 기획과 운영이 외부에서도 접할 수 있도록 공개적이고 투명하게 이루어졌는가?
공평성	▪토론의제·규칙·진행방식 선정과정에 참가자들의 참여가 이루어졌는가? ▪사회자는 토론에서 중립적인 역할을 수행하였는가? ▪참가자들은 공평한 발언 기회를 가졌는가? ▪자유로운 토론 분위기가 조성되었는가?

숙의성	<ul style="list-style-type: none"> ▪참가자들에게 과업을 분명히 명시하였는가? ▪관련된 정보들은 균형 있게 구성되고, 효율적이고 평등하게 제공되었는가? ▪참가자들은 토론에서 다양한 의견들을 듣고 상호존중하며 활발히 상호작용하였는가? ▪숙의를 위한 충분한 시간이 제공되었는가? ▪숙의를 돕기 위한 보조적 도구 및 노력들이 효율적으로 제공되었나?
영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪세계시민회의의 결과는 정책결정과정에 반영되었는가? ▪세계시민회의가 사회에 의제 설정의 역할을 수행하였는가? ▪참가자들은 해당 의제에 관한 이해와 관심이 증대되었는가?

이제 본 연구는 다음 절에서 이상과 같이 마련한 평가기준들을 토대로 세계시민회의의 과정을 평가해보고자 한다.

4.UN 기후변화협상에 관한 <세계시민회의> 과정 평가

1) 대표성

대표성은 숙의적 시민참여과정의 참가자들이 일반시민을 대표하도록 구성되었는가를 판가름하는 기준이다. 한국의 세계시민회의 조직위원회는 세계시민회의 참가자들의 인구통계학적 대표성을 확보하기 위해 여론조사전문기관인 현대리서치연구소를 통해 전국의 만 18세 이상 일반 시민들을 대상으로 성, 연령, 지역, 학력, 직업, 종사상지위 및 고용형태, 환경단체 활동 유무를 기준으로 하여 인구비례에 따른 무작위 할당표집을 진행하였다. 5월 18일 기준, 최초 145명의 참가 대상자들이 무작위 선발되었고, 5월 20일 기준 110명의 시민들이 참가를 약속하였다. 이후 총 네 차례에 걸친 안내 및 확인 전화를 통하여 행사 전날인 6월 5일 기준 82명의 최종 참가의사가 확인되었다. 그리고 이 중 행사 당일에 실제로 참석한 시민들은 70명이었다.

최종적으로 참가한 시민들이 크게 줄어든 것은 당시 한국에 확산되었던 중동호흡기증후군(MERS)의 영향 때문이다. 메르스 사태의 여파는 참가자 모집단계에서 많은 노력을 들여 꾸준히 유지해왔던 참가자들의 인구통계적 대표성에도 다소 영향을 끼쳤다. 우선 남녀 성비와 지역분포에 있어서는 대표성을 확보했다고 평할 수 있다. 총 참가자 70명 중 남성과 여성은 각각 36명과 34명이었으며, 수도권 거주자와 지방 거주자는 각각 40명, 30명으로 구성되었는데, 이러한 구성은 인구통계적 구성비와 거의 일치한 것이다. 하지만 참여자들 중 60대 이상의 고연령 층과 대졸 이상의 고학력자들의 비중이 높아 이들의 집단이 과대대표 되었다. 대졸 이상과 고졸 이하가 각각 41명, 29명으로 대졸 이상의 비율이 58.5%를 차지해 인구구성비(41.0%) 보

다 상당히 높게 나타났으며, 60세 이상 참가자의 수도 19명으로서 27%를 차지해 인구구성비(18.0%) 보다 다소 높게 나타났다.

하지만 한국의 세계시민회의 주최 측이 특정 쟁점에 관한 가치·이해관계적 편향이 발생할 수 있는 눈덩이 표집이나 광고를 통한 참가자 모집 등을 선택하지 않고, 무작위 선발방식을 택한 것은 시민참여의사결정과정의 대표성을 확보하기 위한 최선의 노력으로 평가받아야 할 것이다. 또한 참가자들의 모집과정에서 직업이나 환경단체활동 유무를 기준으로 고려한 것은 인구통계적 구성 뿐 아니라, 관련이슈에 대한 중립적인 이해관계를 가진 ‘일반’ 시민을 대표집단으로 구성하려했던 노력의 일환이었다. 특히 주최 측은 사전에 테이블 별 참가자 구성을 미리 계획해 놓고, 행사 당일에 13개로 나뉜 분임 테이블 별 참석·불참 상황을 고려하여 참가자들을 재배치함으로써 시민들이 인구통계학적으로 최대한 고루 배치될 수 있도록 고려하였다. 그 결과 참가한 시민들을 대상으로 한 설문조사에서 94.4%의 응답자가 "행사에 다양한 사회적 집단들(연령, 소득 및 직업집단 등)이 참여하였다" 고 응답하였다. 또한 FGI에 참석했던 시민들은 자신의 테이블에 직장인, 가정주부, 학생, 고연령층 등 "말 그대로의 보통 시민들이 참석 했었다"고 회상하기도 했다.

2) 투명성

투명성은 과정의 기획과 운영 전반이 외부에서도 접할 수 있도록 공개적이고 투명하게 이루어졌는가를 평가하는 기준이 된다. 한국 세계시민회의에서도 이러한 투명성을 제고하려는 노력이 다각도로 이루어졌다.

우선 한국의 조직위원회 위원장은 세계시민회의의 한국 개최가 확정된 이후, 각종 학술 세미나와 언론사 인터뷰 등을 통해 행사의 취지와 목적, 그리고 진행방식 등을 소개하는 일종의 홍보 활동을 수행하였다. 더불어 조직위원회는 세계시민회의 관련 블로그⁶⁾를 개설하여 행사와 관련된 여러 가지 정보들을 게시하고, 온라인을 통해 행사에 참가하지 않은 일반 시민들도 세계시민회의에 대한 정보를 접할 수 있는 창구를 마련해 놓았다.

또한 세계시민회의의 운영본부에서는 이미 두 번(2009, 2012년)에 걸쳐 진행되었던 사례에 대해 상세한 과정과 결과를 홈페이지⁷⁾에 게시하고 있기 때문에 세계시민회의에 대한 일반적인 정보는 누구나 얻을 수 있도록 개방되어있다. 특히 행사 당일 세계 각국의 세션별 투표결과는 각 세션 종료 직후 ‘World Wide Views’의 웹 툴에 입력되었고, 입력된 정보는 곧바로 ‘RESULT’ 페이지⁸⁾에서 통계적으로 취합된 형태로 확인할 수 있었다. 온라인을 활용한 이러한 결과 공개방식은 세계 어디의 누구나 행사에 참가한 76개국 97개 지역의 세션별 결과 모두를 실시간으로 확인하는 것이 가능하도록 만들었다

6) <http://blog.naver.com/wwviews> 참조

7) <http://wwviews.org/> 참조

8) <http://climateandenergy.wwviews.org/results/> 참조

이상과 같은 일련의 과정을 볼 때, 이번 세계시민회의 과정의 기획과 운영은 투명하게 이루어졌다고 평가할 수 있다.

3) 공평성

공평성은 사회자가 토론에서 중립적인 역할을 수행하였는지, 참가한 시민들은 공평한 발언 기회를 가졌는지, 분임 토론 내에서 자유로운 토론 분위기가 조성되었는지, 그리고 토론의제·규칙·진행방식 선정에서 참가자들의 참여가 보장되었는지를 평가하는 기준이다.

한국 세계시민회의 주최 측은 행사 5일 전인 6월 1일, 모든 테이블 사회자(facilitator)들이 참석하는 세계시민회의 사회자 교육을 진행하였다. 해당 교육은 사회자 교육 전문가가 14명의 테이블 사회자와 2명의 예비 사회자들을 대상으로 행사 당일의 세션별 진행절차와 세부적인 토의 진행방식, 그리고 참가자들의 질문이나 돌발 상황에 대처하는 방식 등을 교육하는 자리로 마련되었다. 더불어 이 교육에서는 기후과학정책관련 전문가가 별도의 강의를 통해 사회자들이 기후관련정보와 쟁점들에 대해 더 잘 숙지할 수 있도록 도움을 주는 시간도 포함되어 있었다. 이러한 일련의 과정을 통해 테이블 사회자들은 참가자들이 쟁점에 관해 심사숙고하는 토론 분위기를 조성하면서도, 사회자로서 중립성을 지키면서 역할을 수행할 수 있도록 교육 받았다. 설문조사에 응답한 참가자들 중 98.6%가 "사회자들이 대화를 효과적으로 촉진하였다"고 평가하였으며, "사회자들이 대화 과정에서 참가자들의 의견이 창의적으로 서로 교환되도록 지원하였는가"를 묻는 질문에도 98.6%의 참가자들이 긍정을 표하였다. 또한 FGI를 통해서도 사회자 역할에 관한 특이한 불만 사항은 발견되지 않았다. 결국 사회자 역량과 중립성을 보장하기 위한 사전 노력이 숙의과정 운영에 효과를 발휘한 것으로 판단할 수 있다.

더불어 자유로운 토론분위기와 공평한 발언기회 보장 등, 토의과정 내에서의 공평성 역시 긍정적으로 평가할 수 있다. 각 세션들은 대체로 참가자들이 돌아가며 세션 주제에 관한 자신의 의견을 밝히는 입론토론이 선행되고, 이후 서로의 의견에 대한 각자의 견해를 교환하는 상호토론이 이어지는 방식으로 진행되었다. 이 과정에서 "모든 참가자들에게 자신의 의견을 제시할 수 있는 기회가 동등하게 주어졌는가"라는 설문조사 질문에 98.6%의 응답자가 그렇다고 답하였다. 또한 참여관찰 결과, 행사 당일 토론과정 중에 특별히 '빅마우스'가 출현하여 토론을 장악하고 테이블 내의 불균등한 발언 분위기를 조장하는 사례는 발견되지 않았다. 이는 문제해결사 역할을 위해 회의장 내를 순회하면서 과정을 점검하던 메인 사회자로부터도 확인된 사실이다.

다만 세계시민회의가 토론의제·규칙·진행방식 선정에 있어 참가자들의 참여를 보장하기보다는 그것들을 철저히 사전 설계하여 적용시키는 방식으로 진행되었다는 점은 주지할 필요가 있다. 세계시민회의 운영본부는 각 나라가 행사를 운영할

때 본부로부터 전달된 공통의 토론의제와 세션별 토의주제, 숙의진행 방식 및 규칙 등을 철저하게 지키도록 권고하고 있다. 이러한 세계적 표준화는 각국 시민들의 기후변화쟁점관련 숙의를 공동된 절차 안에서 진행시키고 그 결과를 상호 비교하기 위한 목적을 가지고 있다(DBTF, 2015). 그러다보니 한국의 세계시민회의 참가자들이 역시 미리 주어진 토론주제와 질문들을 놓고 토론을 벌일 수밖에 없었고, 한정된 선택지로 구성된 세션별 투표용지를 통해 자신의 최종견해를 표현하는 방식에서 벗어나기 힘들었다. 이러한 표준화에 대한 불만은 FGI에 참여한 시민들과의 대화에서 확연하게 표출되었다. 한 시민은 "투표용지의 선택지가 너무 단순하거나 극단적이었다. 좀 더 완화되거나 다양한 표현의 선택지가 있었으면 좋았을 것 같다."라는 의견을 피력하기도 하였다.

4) 숙의성

숙의성은 참가자들에게 역할을 충분히 명시하였는지, 과정과 관련된 정보들은 균형 있게 구성되고 효율적이며 평등하게 제공되었는지, 참가자들이 토론에서 충분한 시간을 들여 다양한 의견들을 듣고 상호존중하며 활발히 상호작용 하였는지, 그리고 숙의를 돕기 위한 보조적 도구 및 노력들이 효율적으로 제공되었는지의 여부를 평가하는 지표이다.

우선 참가자들은 세계시민회의에서의 자신들의 과업에 대해 충분히 인지한 상태로 숙의과정에 참여한 것으로 보인다. 설문조사에서 98.6%의 참가자들이 "행사의 목적을 명확히 알 수 있었다"고 응답했으며, 93%가 "행사당일 자신들의 과업이 명확했다"고 답변했다. 이는 이 행사의 독특한 취지와 설계를 고려해 주최 측이 여러 노력을 기울였던 부분이었다. 예컨대, 예비 참가자들을 대상으로 사전에 행사관련 정보와 시민들의 역할에 대해 설명하는 안내문 패키지를 발송한 것, 당일 행사 진행 과정에서도 테이블 별 안내문, 개회사, 세션별 구두설명 등을 통해 꾸준히 행사의 의의와 시민의 역할을 설명했던 것의 효과로 판단된다.

참가자들에게 제공된 정보에 관해서는 일반적으로 긍정적인 평가가 많았다. 하지만 세계시민회의의 정보제공 방식이 사전에 제작된 '토론용 소책자'와 행사당일 시청한 '정보 동영상'에 의존했다는 점에서, 이 두 가지 정보자재의 역할에 대해 주목할 필요가 있다. 설문조사에서 "토론용 소책자가 효과적이고 균형 잡힌 정보를 제공하고 있는가"라는 질문에 90.2%의 응답자가 그렇다고 답변하였다. 세션별 동영상에 관한 같은 질문에도 88.6%의 응답자가 만족을 표시했다. 다만 FGI에서는 특히 정보책자에 관한 세부적인 지적사항들이 존재했다. 그것의 대부분은 "정보책자가 담고 있는 내용의 난이도가 너무 높았다"거나, "쉽게 읽기에는 다소 딱딱한 느낌이 들었다"는 지적들이었다. FGI에 참여했던 테이블 사회자들이 지적한 더 근본적인 문제제기는 분임 테이블 참가자의 절반 정도만 정보책자를 읽고 온 인상을 받았다는 점이었다. 하지만 이에 대해서 또 다른 FGI 시민 참가자는 자신의 테이블에서 "

기대했던 것 보다 훨씬 더 열정적으로 공부를 해 온 참가자들을 발견하고 스스로를 반성했다"는 의견도 존재했다. 결국 정보책자의 난이도 문제, 그리고 각 개인의 의지나 상황에 따라 달라지는 정보 수용도의 문제는 향후에도 그 개선 방안을 고려해야 할 사항으로 남았다. 여기에 더해 설문조사에서 "토론 과정에서 필요한 과학적인 정보들(논쟁, 정보, 관점)이 제공되지 않았다"고 응답한 시민들이 45.8%에 이르렀다는 사실은, 기후변화와 같은 난해한 과학기술 쟁점을 다룰 때 시민들의 숙의를 돕기 위한 '적절한' 정보가 과연 무엇인지, 그리고 그러한 지식정보들이 사전에 선별되고 취합되어 하나의 책자나 동영상으로 제시되는 것이 가능한 일인지에 대해 다시 생각하게 한다. FGI에 참가한 한 시민은 "참가자들이 정보책자를 오독하거나 시민들 사이의 의견대립이 생겼을 때 객관적 정보를 즉각적으로 제시해 줄 수 있는 전문가가 테이블 마다 동석했으면 좋겠다"는 의견을 제시하기도 했다.

분임토의 과정에서 시민 참가자들이 다양한 관점과 의견들을 논의하고 그를 통해 자신의 견해를 형성시켰는가에 대해서는 어느 정도 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 마지막 세션의 말미에는 세션 투표와 함께 행사평가 투표가 진행되었다. 71명의 시민과 13명의 테이블 사회자들이 참가한 이 평가투표에서, 응답자의 97.6%가 "자신의 토론그룹에서 다양한 관점과 의견들이 논의되었다"고 답변하였다. 또한 설문조사 결과 "이번 세계시민회의가 기후변화 쟁점에 대한 자신의 의견에 크게 영향을 끼쳤다"고 답변한 참가자가 94.2%에 이르렀다. 더불어 "기후변화에 관한 나의 개인적 의견과는 다른 관점들에 대한 나의 이해가 증진되었다"고 답변한 설문조사 응답자도 97.1%에 이르렀다.

다만 FGI에 참가한 한 테이블 사회자를 통해 시민 참가자들이 숙의를 위한 시간의 부족을 언급했다는 이야기도 전해들을 수 있었다. 그에 의하면 자신의 테이블에서 "시간의 촉박성에 대한 언급이 자주 있었고, 특히 고령층의 경우 다양한 정보와 진행방식의 변화 등에 적응할 수 있는 시간이 부족했다"고 전했다. 심사숙고를 위한 충분한 시간의 제공은 숙의의 질과 직결되는 문제이다. 따라서 세계시민회의가 한 날, 한 시에 압축적인 숙의를 진행하도록 설계된 것은 충분한 숙의를 위한 환경과는 거리가 있다고 판단된다.

세계시민회의에는 각 세션마다 시민들의 자기 의견 확립과 상호 의견교환을 도울 수 있는 다양한 도구들이 사용되었다. 간단하게는 자신의 의견을 써내는 메모지부터, 시민들의 의견을 시각화 시키는데 사용된 전지와 부착형 메모지, 자국의 기후변화대응에 대해 점수를 매길 수 있는 점수판, 선진국과 개도국 역할로 나뉘어 토론을 진행할 때 사용된 약속이행카드 등이 그것이다. 이상의 숙의 보조 도구들에 대한 평가는 매우 긍정적이었다. 이는 특히 FGI에서 잘 나타났는데, 대부분의 시민 참가자들이 숙의도구가 흥미를 유발하고, 자신의 의견을 정리하는데 도움을 주었으며, 그를 통해 참가자들의 토의 참여율을 높였다고 평가하였다. 더불어 FGI에 참가한 한 테이블 사회자는, 자신의 테이블에 있었던 "시민들이 숙의 도구를 통해 의견을 정리하는 와중에, 기존에 가지고 있던 기후변화쟁점에 관한 고정관념을 스스

로 깨면서 놀라워하는 것을 목격하였다” 는 이야기를 하였다. 이러한 도구들의 사용은 세계시민회의의 운영본부에서 전달 받은 것은 아니었다. 다만 한국의 조직위원장과 메인 사회자가 개인적으로 시민참여방법론을 실제 현장에서 사용한 경험을 바탕으로 이번 속의과정을 효과적으로 운영하기 위해 세션별로 특징을 고려해 설계, 도입한 것이었다. 결과적으로 세계시민회의에 사용된 속의 보조 도구들은 매우 성공적으로 그 역할을 수행했다.

5) 영향력

영향력은 시민들의 의견이 취합된 세계시민회의의 결과가 정책에 반영되었는지, 이 행사를 통해 사회적으로 의제 설정의 역할을 수행할 수 있었는지, 그리고 참가한 시민들 사이에 의제에 관한 이해와 관심이 증대되었는지를 평가하는 기준이다.

앞서 언급한 바와 같이 세계시민회의는 올 12월에 있을 유엔기후변화협상 당사국 총회(COP21)에 영향력을 발휘하기 위해 기획되었다. 따라서 이 국제적 협상이 마무리 될 때까지, 세계시민회의를 통해 취합된 전 세계 시민들의 목소리가 반영되었는지의 여부를 측정할 수는 없을 것이다. 다만 운영본부에서 이번 세계시민회의의 결과를 활용한 다양한 이벤트를 기획, 실행하는 등 정책적 영향력 발휘를 위해 노력을 기울이고 있다는 데에 의의를 두는 것으로 평가의 한계를 인정할 수밖에 없다. 본부에 의해 수행된 노력으로는 예컨대, 세계시민회의가 진행된 6월 6일 직후에 본부 차원에서 각국의 결과분석 및 보도자료 배포 작업이 진행되었으며, 같은 달 독일 본(Bonn)에서 열린 기후변화회의에서 각국 대표단에게 세계시민회의의 결과를 전달하는 프레젠테이션이 수행되기도 하였다. 9월에는 정책보고서가 발간되어 뉴욕에서 열리는 UN총회에 제출되었고, 오는 12월 COP21 협상에서는 세계시민회의와 관련된 각종 부설 행사들이 진행될 예정이다.⁹⁾

하지만 세계시민회의가 국가적 수준에서도 자국의 COP21 협상단에 영향력을 발휘하려는 목적으로 설계되었다는 점을 상기해보면, 한국에서의 사후 활동에서 이와 관련된 실질적 사례를 발견하기 어렵다는 점은 아쉬움으로 지적된다. 이는 자발적인 한국 파트너로서 참여하여 행사를 운영했던 가톨릭대학교 과학기술민주주의센터와 기후변화센터가 각각 학술연구기관과 비정부단체로서 직접적인 정책적 영향력을 행사하기 위한 경로를 확보하기 쉽지 않은 현실의 한계이다. 다만 세계시민회의의 설계 단계에서 후원자로 외교부와 서울시를 영입한 것은 최소한의 연계성을 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

한편 한국의 주최 측이 미디어와 비교적 활발한 교류를 가지고 세계시민회의를 알리고 그 결과의 확산을 위해 별도의 노력을 수행한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 지난 4월 1일 이후 현재(11월20일)까지 30여건의 세계시민회의의 관련 기사(사

9) 자세한 내용은 World Wide View 홈페이지의 'EVENTS' 섹션을 통해 확인 가능하다.
(<http://climateandenergy.wvwviews.org/blog/category/events/>)

진기사 제외, 텍스트화 된 기사만 카운트)가 보도되었으며, 이들 중에는 SBS, 한겨레 신문, 연합뉴스 같은 전국단위 언론사들이 포함되어 있다. 특히 전국단위 언론인 한겨레 신문의 기자는 세계시민회의의 시작부터 참관하여 5-6시간 동안 회의장에 머물면서 각 테이블 토의 과정을 밀착취재 하였다. 더불어 한국의 조직위원회는 포털사이트인 네이버(Naver)의 광고 후원을 받아 행사에 대한 배너광고를 일주일 동안 게시할 수 있었고, 세계시민회의 블로그, 기후변화센터의 홈페이지, 페이스북, 트위터 등 온라인 매체도 적극 활용하여 홍보활동을 하였다. 이러한 미디어 노출의 중요성은 기존의 세계시민회의에 대한 평가연구들도 상당히 주목하며 다루고 있는 지점이다(Rask&Laihonen, 2011; Schneider&Delborne, 2011). 단순한 노출 빈도로 미디어를 통해 의제설정에 얼마나 영향력을 끼쳤는지를 평가할 수는 없다. 더 정교한 분석이 필요하다는 것을 인정하며, 본 연구에서는 다만 이번 세계시민회의가 미디어 노출을 통해 기후변화와 세계시민의 목소리라는 의제를 한국 사회에 전달하기 위한 다양한 노력을 수행했음을 확인하고, 이에 긍정적인 평가를 내리는 수준으로 같음한다.

위의 의제설정에 대한 영향력에 이어, 다음으로 평가할 부분은 이 행사를 통해 참가한 시민들이 어떤 영향을 받았는가에 관한 것이다. 구체적으로는 의제에 대해 이해와 관심을 높이는 계기가 되었는가, 더 나아가 이러한 경험을 사회적 학습의 기회로 삼을 수 있을 것인가 하는 문제이다.

이영희(2008)는 한국에서 치러졌던 합의회의들을 검토하면서 그것들이 하나의 시민참여 제도로서 ‘확산’ 되고 시민사회에 ‘수용’ 되는 정도를 평가하는데 초점을 맞추고 있다. 여기서의 확산이나 수용은 그것이 얼마나 미디어에 노출되고 주목을 받았는지의 여부뿐만 아니라 합의회의로 대표되는 시민참여의사결정절차가 시민사회에 받아들여지고 학습되는 정도까지 포함하고 있다. 세계시민회의에 참가한 시민들이 응답한 설문결과를 보면 이들이 기후변화이슈에 대한 세계시민의 목소리전달이라는 행사의 의의와 목적을 명확히 인지할 뿐 아니라 적극 동의하고 있으며, 행사 참여를 통해 이를 확고히 하는 계기가 되었음을 보여준다. 설문에 참가한 71명 모두 "기후변화분야 정책 입안자들에게 시민들의 목소리가 필요하다" 고 응답하였다. 또한 98.5%의 응답자가 이번 세계시민회의가 "참여적 의사결정에 관하여 많은 것을 배울 수 있는 기회가 되었다"고 답변하였으며, 94.2%의 응답자는 이번 경험이 "또 다른 주제에 대한 토론 과정에도 참여하기를 원하게 만들었다"고 응답하였다. 특히 FGI에 참가한 한 시민은 "이번 기획의 결과가 ‘세계시민성명서’ 와 같은 방식으로 정책입안기관에 제출되었으면 좋겠다"는 구체적 안까지 제시하기도 하였다. 또한 한 40대 남성참가자는 세계시민회의를 자신의 중학생 아들과 함께 경험하고 학습할 수 있는 기회로 삼기를 원한다는 의사를 표명해, 부자가 같은 테이블에서 토의과정에 참여할 수 있도록 배정되기도 하였다.

더불어 세계시민회의에 참가한 시민들은 기후변화라는 의제자체에 대한 이해와 관심 역시 높일 수 있었던 것으로 보인다. 설문조사 응답자의 95.7%가 세계시민회

의가 "기후변화에 대한 나의 지식을 크게 향상시켰다"고 답변했다. 그리고 97.1%의 응답자들은 이번 행사에 참여한 것이 "앞으로 기후변화에 관한 정치적 논쟁을 지켜 보도록 나에게 동기부여를 하였다"고 응답하였고, "기후변화 문제에 관한 추가정보를 찾아보도록 나에게 동기부여를 하였다"고도 답변하였다.

특히, 한국 주최 측은 행사 중간에 대만 세계시민회의와의 상호 실행중계 영상을 시민들에게 제공하였고, 각 세션 사이에 앞선 세션의 결과를 타국과 비교하거나, 피지(Fiji) 섬 같이 기후변화에 민감한 국가들의 결과를 별도로 스크린에 띄워주는 등의 섬세한 작업을 수행하였다. 이러한 활동의 영향력은 FGI에 참여했던 시민 참가자들의 발언을 통해서 확인 가능하다. 한 참가자는 행사를 마친 후에 집에 돌아가서 자발적으로 세계시민회의 본부의 결과 사이트에 접속하여 각국의 회의 결과를 찾아보게 되었다고 말했다. 또 다른 참가자는 "기후변화에 민감한 국가들이 있다는 것을 확실히 인지하게 되었고, 이러한 국가들을 위해 우리도 더 노력해야 한다는 생각이 들었다"고 밝혔다. 또 FGI에 참여한 한 테이블 사회자는 "분임조의 시민들이 대만과의 실행중계영상을 보고 자신이 굉장히 중요한 역할을 하고 있음을 스스로 환기하고, 타국의 진행방식이나 한국의 결과가 어떠한 경로로 정책결정에 반영되는지를 묻는 등 능동적 질문을 했다"고 회상했다. 이처럼 세계시민회의가 한국 시민들에게 기후변화라는 전 지구적 정책이슈에 관한 의사결정과정에 참여(의사 개진)하는 기회를 제공함으로써, 참가자 스스로가 자신들에게 소위 '세계시민'으로서의 정체성을 부여하는 계기가 되었다는 점은 그 영향력으로서 높이 평가 할 수 있다.

5. 결론

본 절에서는 세계시민회의의 과정을 평가한 것을 정리하고 연구 의의를 논의하는 것으로 마무리 한다.

우선 세계시민회의를 대표성, 투명성, 공평성, 숙의성, 영향력의 기준을 통해 검토한 결과는 다음과 같다. 한국 세계시민회의의 대표성은 메르스 사태라는 변수를 감안하면 비교적 잘 확보된 것으로 평가할 수 있을 것이다. 다만 설계과정에서 들인 노력에 비해 당일 참가자들의 인구통계학적 구성이 다소 무너진 것은 아쉬운 점이다. 투명성 제고 노력도 세계시민회의 본래의 구조와 한국 주최 측의 노력의 결과로 상당부분 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 토론내의 공평성과 테이블 사회자의 중립적 역할은 비교적 잘 지켜진 것으로 평가할 수 있다. 다만 세계시민회의의 표준화된 설계상, 토론의제·규칙·진행방식 선정에 있어 참가자들의 의견을 반영하는 것이 불가능했다는 점은 아쉬움으로 남는다. 숙의성 평가에 있어서는 우선 시민참가자들이 행사의 목적과 자신의 과업을 충분히 이해할 수 있었고, 분임토론 과정에서 자유로운 의견 교환이 이루어졌으며, 동원된 숙의 도구들이 효과적으로 활용되었다는 점에서 긍정적으로 평가 가능하다. 동시에 제공된 정보 자체가 충분

히 숙의를 돕는 역할을 하도록 균형 있고 이해가 쉬운 정보의 형태로 구성되었는지에 대한 문제제기와, 다양한 의견이 충분히 개진될 수 없었던 투표방식과 설문항목의 설계, 토의 시간의 부족이라는 한계 또한 문제점으로 드러났다. 마지막으로 영향력 평가에서는 국내 수준에서 정치적 영향력 발휘를 위한 경로 확보에 실패했다는 분명한 아쉬움을 남겼다. 다만 미디어를 통해 사회적 영향력을 확산하려했던 노력의 성과를 기대해 본다. 특히, 참가자들이 행사를 통해 기후변화라는 의제에 대해 자신들의 이해와 관심이 증대되었다고 평가했으며, 세계 시민의 목소리를 정책자들에게 전달하려는 기획의 의의에 적극 동조하였으며, 세계시민으로서의 정체성을 형성·자각하는 계기가 되었다는 점에서, 세계시민회의가 사회적 학습의 기회로 작용했다는 긍정적인 평가를 내릴 수 있겠다.

종합하면, 효율성을 위해 사전에 설계된 표준화된 절차들과 투표를 통한 행사 결과의 명료화는 세계시민회의의 대표성과 투명성, 그리고 영향력을 위한 잠재적 능력을 함양하는데 긍정적인 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 하지만 동시에 숙의적 시민참여가 지녀야 할 공평성의 일부 가치와 숙의성을 담보할 수 있는 몇몇 핵심사항들의 결함을 불러오기도 했다.

‘지구적 시민 숙의’ 모델로 명명된 세계시민회의는 세계시민의 목소리 전달이라는 명백한 목적을 갖고 시작되었으나 이 거대한 규범적 목표를 이루기 위한 효율적·효과적 방법론을 설계하기란 쉽지 않은 것은 사실이다. ‘규모’와 ‘심도’ 있는 토론 사이의 딜레마는 다른 참여적 의사결정모델들을 실천하고 제도화 하려는 노력이 당면하는 공통적인 어려움이다. 하지만 현재와 같은 세계시민회의의 표준화된 방법론이 숙의적 시민참여모델로서 지녀야 할 요소들에 대한 위협을 필연적으로 안고 갈 수 밖에 없는 것인지는 지속적이고 정교한 논의가 필요하다.

이러한 맥락에서 특히 주목할 점은 한국의 파트너로서 한국에서 행사를 시행하기까지 전체 과정을 운영한 한국 조직위원회의 역할이다. 운영본부에서 설계하여 표준화시킨 세계시민회의의 방식은 전 세계 각기 다른 환경의 시민들에게 공통적인 의사결정방법으로서 전달되었다. 앞서 언급한 표준화의 한계는 다양하고 자유로운 토론을 통해 의사결정을 이끌어낸다는 숙의가 갖는 본질적 의미를 훼손하였지만, 한국에서 운영된 일련의 과정에 대한 분석 결과는 이러한 효율성을 강조한 표준화방식의 약점을 현장에서의 세심한 운영의 묘(妙)로 어느 정도 보완할 수 있다는 가능성을 보여준다. 이러한 노력은 과정의 전반에 걸쳐 드러난다. 예컨대, 메르스의 여파를 걱정하면서, 참가자들의 대표성을 공고히 하기 위해 전문 리서치회사와의 공조를 통해 시민 모집과정에서 여러 번 참석예정자들(의 구성)을 확인한 것과 현장에서 실제 도착한 참가자들의 테이블 구성을 변경한 것; 현장 경험이 많은 촉진자 전문가를 섭외하여 과정의 진행과 내용에 대한 충분한 이해를 돕고 토론과정의 세부적인 사항을 점검하고 숙의도구들을 도입하도록 한 점; 또한 이 메인 사회자와 기후변화전문가를 사회자 사전교육에 초청하여 행사당일 각각의 토론테이블에서 토론 촉진 역할을 담당할 사회자들의 교육을 철저히 준비한 것; 네이버광고, 블로그,

언론보도 등 각종 미디어를 통한 홍보활동; 대만과의 현장중계로 세계시민회의의 특성을 참가자들에 전달한 점 등 다양한 활동으로 확인된다. 여기 나열한 예들은 세계 운영본부에서 강제하였다기보다는, 한국 측 조직위원회에서 기획의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 자발적으로 고민하고 노력했던 활동들이었다. 세계시민회의는 전지구적으로 적용하기 위해 구조적으로 표준화시킨 시민참여설계를 각기 다른 환경에 적용하는 데에서 드러나는 한계를 보여 줌과 동시에, 자발적으로 참여한 현지 파트너에게 필연적으로 부여되는 운영의 자율성(과 이들의 능력)을 통해 이에 대한 보완 가능성을 보여준다.

이상과 같은 평가를 통해 드러난 세계시민회의의 강점과 약점은 향후에 진행될 또 다른 지구적 시민 숙의를 위해서, 나아가 미래의 시민참여방법들의 더 완성도 높은 연구를 위해서 좋은 경험이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 이영희. 2008. “과학기술 민주화 기획으로서의 합의회의 : 한국의 경험.” *동향과 전망*, 통권 73호. 한국사회과학연구소, pp294-324.
- _____. 2013. “서울시의 참여적 시정개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로.” *경제와 사회*, 통권 제98호. 비판사회학회, pp.106-133.
- 제임스 피시킨. 2003. *민주주의와 공론조사*(김원용 역 : 원저 : James Fishkin. 1993. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press). 이화여자대학교출판부.
- Abelson, J. et al. 2003. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes, *Social Science & Medicine*, 57, pp. 239-251.
- Blue, G. and Medlock, J. 2014. "Public Engagement with Climate Change as Scientific Citizenship: A Case Study of World Wide Views on Global Warming", *Science as Culture*, Vol.23, No.4, pp. 560-579.
- Burgess, J. and Chilvers, J. 2006 "Upping the ante:a conceptual framework for designing and evaluating participatory technology assessments", *Science and Public Policy*, Vol.33, No.10, pp.713-728.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. 2005. "Adapting and Combining Deliberative Design: Juries, Polls, and Forums," *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, (eds) J. Gastil & P. Levine. Jossey-Bass, San Francisco, pp.120-138.
- DBTF. 2015. *Manual for World Wide Views on Climate and Energy*, The Danish Board of Technology Fund, Copenhagen.
- Dryzek, J. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Medlock, J. 2014. *Fostering environmental citizenship through public deliberation: Investigating Canadian participation perspectives from the World Wide Views on Global Warming initiative*, A Doctoral thesis submitted to University of Calgary, Alberta, Canada.

Petts J. and Leach B. 2000. *Evaluating methods for public participation: Literature review*, R&D Technical Report: E135, Environment Agency.

Rask, M. & Laihonen, M. 2011. "WWViews and Lobbying in Finnish Climate Politics." *Citizen Participation in Global Environmental Governance*, (eds) Rask, M., Worthington, R. & Lammi, M., Earthscan Publications. pp.203-220.

Rowe, G. & L. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, and Human Values*, Vol.25, No.1, pp.3-29.

Schneider, J. & Delborne, J. 2011. "Seeking the Spotlight: WWViews and the US Media Context." *Citizen Participation in Global Environmental Governance*, (eds) Rask, M., Worthington, R. & Lammi, M., Earthscan Publications. pp.241-260.

Webler, T. 1995. "Right" Discourse in Citizen Participation: An evaluative yardstick. In O. Renn, T. Webler, & P. Wiedelmann (Eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse* (pp. 35-86). Boston, MA: Kluwer Academic Press.