

시민참여형 과학기술 거버넌스의 논의와 실험에 내재된 도구적 관점: 영국 공론화 사례 중심*

이윤정**

<목 차>

- I. 서론
- II. 시민참여형 과학기술 거버넌스 담론에
내재된 도구적 관점
- III. GM Dialogue에 드러난 도구적 관점
- IV. CoRWM의 공론화 과정에 드러난
도구적 관점
- V. 결론

국문초록 : 지난 30여 년간 서구 민주주의 사회를 중심으로 시민참여형 과학기술 거버넌스에 대한 논의와 실험이 다양하게 이루어졌다. 이에 대한 당위성에는 사회적 공감대가 형성되었지만 이를 통해 궁극적으로 얻고자 하는 목표와 방법론은 다양했다. 본 논문에서는 겉으로 주창되는 규범적, 실제적 이유와는 달리 은밀히 내재된 도구적 관점의 시민참여 논리가 갖는 정책적 함의를 고찰한다. 사례로 영국의 시민참여형 과학기술 거버넌스 담론의 형성과정과 실험을 분석한다. 1990년대 후반부터 제도권의 다양한 정책관련 기관들이 주장한 시민참여형 과학기술 거버넌스의 필요 논리에 이용된 쟁점 및 실제로 시행된 두 공론화 과정(유전자 변형 작물의 상업화 관련 GM Dialogue와 방사성 폐기물 처리 방법 관련 CoRWM의 프로그

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013-S1A3A2054849).

** 가톨릭대학교 인문사회연구소 연구교수 (lee.yunjeong72@gmail.com)

램)에 드러난 도구적 관점을 분석한다. 이를 통해, 시민참여형 과학기술 거버넌스로의 전환 시도에는 겉으로 주창된 민주주의적 의사결정과 창의적 문제해결의 목표 외에, 이해관계자들이 자신의 이해 실현을 위해 도구로서 이용하려는 은밀한 시도들이 있었음을 보여준다.

주제어 : 시민참여, 과학기술 거버넌스, 정책 도구, 공론화, 기술위험 거버넌스

Instrumental Perspectives in Discourse and Practice of Public Engaged ST Governance: Case Study on UK Public Deliberations

Yunjeong Lee

Abstract : Various concepts and practices of public deliberation have been exercised over the last three decades in western countries for science and technology (ST) governance. There has been a general social consensus for the need of such new governance notwithstanding, ends and means to achieve it varied. Among various rationales, while normative and substantive perspectives are explicitly claimed in public as reasons for public engagement in ST policy making, instrumental perspectives tend to be implicitly arranged by interested parties and still affecting policy significantly. This paper therefore, examines the implications of such instrumental perspectives in public engaged ST governance.

To do so, this paper analyses the discourses and practices of public deliberation for ST governance in the UK from the late 1990's until the mid 2000's. It examines the proposals made by various policy institutions and two real public deliberations- the GM Dialogue for commercialization of genetically modified crops and the Committee on Radioactive Waste Management(CoRWM)'s programme. This study finds that policy institutions tried to employ public deliberation as strategic instrument for their policy interest, which contrasted with their outwardly claimed rationales of democratic policy making and better quality in decision for ST governance.

Key Words : Public engagement, Science and technology governance, Policy
instrument, Public deliberation, Risk governance

I. 서론

숙의 민주주의의 도래, 시민과 과학의 양방향적 관계, 시민의 참여, 참여적 숙의 등은 서구 민주주의 국가를 중심으로 90년대부터 활발히 시도되어온 새로운 방식의 과학기술 거버넌스를 특징짓는 표현들이다. 미국의 쓰리마일 아일랜드 원전 사고, 구소련의 체르노빌 원전 사고, 인도 보팔 가스 누출 사고, 영국의 광우병 발발 등 전 세계에 계속해서 드러났던 과학기술 위험 관리 정책의 실패로 인해 일반 대중은 제도와 과학에 대한 신뢰를 잃게 되었고 기존의 과학전문가 중심의 정책결정 과정에 폭넓은 사회구성원의 참여를 주장하게 된다(Löfstedt and Horlick-Jones 1999; Wilsdon and Willis 2004; Wynne 2006).

우리나라에서도 최근 사용후 핵폐기물 관련 공론화 과정을 운영하는 등 특히 기술위험과 환경에 대한 정책을 결정할 때 다양한 사회구성원들이 참여할 수 있는 기회를 늘리려는 시도들이 다각도에서 이루어져 왔다. 국내 사회과학자들은 기술선진국 중심으로 먼저 참여형 거버넌스 논의가 시작된 서구 민주주의 사회의 이론과 경험을 연구하고 발전시켜 한국 사회에 적용하려는 노력을 해왔다. 이러한 맥락에서 선행된 시민참여형 거버넌스 사례 연구는 참여형 정책결정과정의 당위성을 전제로 하고 주로 모범적인 사례를 소개하고 분석하였다. 따라서 바람직한 모델 개발을 목적으로 의사결정과정 자체에 대한 분석에 집중하는 경향이 있다. 이처럼 선행연구들이 규범적 논리를 전제로, 참여형 의사결정과정에 대한 방법 연구에 치중한 반면, 새롭게 등장한 정책결정 기제가 어떻게 현실에서 적용되고 정책에 영향을 미치게 되는 지에 대한 연구는 많지 않다. 따라서 본 연구는 참여형 정책결정과정의 도입이 어떠한 사회적, 정책적 배경 속에서 설득력을 얻고 등장하는 지와 실질적으로 관련 정책에 미치는 영향력에 관해 살펴보려고 한다. 이에 대한 사례연구를 통해서 현재의 참여형 거버넌스 논리에 혹시라도 간과한 맹점은 없는지를 점검하고 참여형 거버넌스가 이뤄지는 환경의 실질적 요소들을 살펴볼 수 있을 것이다.

이를 위해 본 논문에서는 시민참여형 과학기술 거버넌스의 대표적 사례로 영국의 경험을 살펴보려고 한다. 서구 민주주의 사회는 일찍부터 산업발달을 통해 과학기술의 발달뿐 아니라, 동시에 신기술관련 위험과 이에 대한 정책실패를 경험하게 된다. 이런 배경과 함께 특히 토론을 통한 의사결정을 중시하는 영미권 문화에서는 비교적 일찍 숙의적 참여방식에 대한 다양한 실험들을 해왔다. 더욱이 영국에서는 1996년 광우병 사건을 겪으면서 당시 과학기술 규제 시스템 전반에 대해 제고와 과학기술 정책 결정과정의 새로운 방향에 대해 논의가 이루어졌다. 이것은 국민의 안전과 직결된 정책 관리에 있어서

국민의 신뢰를 잃은 정부와 정책결정에 참여한 전문가들에 대한 시민사회의 요구의 결과였다. 당시 영국 정부의 수석 과학 고문이었던 로버트 메이(Robert May)는 1997년에 과학 정책 결정과정의 개방성을 강조한 보고서 <정책 결정 관련 과학조연을 위한 가이드라인>을 출판하였고, 이어 유사한 논지의 제안들이 과학기술 거버넌스 제도권의 중심에 있던 여러 기관들로부터 이어졌다.¹⁾ 당시 영국 과학기술 거버넌스의 중심에 있던 다양한 정책기관들이 과학기술 규제시스템에 있어서 개방성과 투명성의 중요성을 인식했고, 이를 위해 시민참여가 필요하다고 주창하게 된다. 그러나 이렇게 사회적 공감대를 형성했던 시민참여형 과학기술 거버넌스의 당위성 뒤에는 사실상, 정부를 포함한 다양한 이해관계자들의 상반되는 가치와 이해가 공존하고 있었다.

피오리노(Fiorino 1990)는 시민참여형 과학기술 거버넌스의 필요 논리를 ‘규범적(Normative), 실제적(Substantial), 도구적(Instrumental)’으로 구분한다. 규범적 관점은 기존의 과학기술 거버넌스가 소위 기술관료주의에 입각해 과학지식 전문가만이 의사결정에 참여하는 것에 문제를 제기하고, 시민과 다른 이해관계자들의 참여 권리를 주장한다(Wilsdon and Willis 2004; Stirling 2008; Renn et al. 1995). 실제적 입장은 폭넓은 사회구성원의 지식, 가치, 이해를 의사결정에 포함시킴으로써 더 나은 결정을 할 수 있다는 주장이며 이 논거는 특히 과학 지식의 불확실성이 높고 다양한 가치가 대립하는 기술위험 관련 의사결정에서 지지를 얻는다(Stirling 1998; Chilvers 2007). 한편, 도구적 입장은 시민참여방식이 어떤 특정한 정책적 목표, 예컨대 ‘기술위험 결정에 대한 정당성, 수용성, 신뢰의 향상(Chilvers 2007)’ 등을 위한 도구로서 유용하다는 것이다. 이 세 가지 관점은 사실상 분석적 틀을 위해 구분 지어진 개념으로서, 이들은 공존하면서 서로 경쟁한다(이영희 2009; Stirling 2008). 왜냐하면 거버넌스의 참여자들은 다양한 규범적 가치와 실제적 이해관계를 갖고 있고, 이를 실현하기 위한 도구로서 참여형 의사결정과정을 도모하기 때문이다. 예컨대, 중앙관료, 지방관료, 지역주민, 시민단체, 전문가가 참여하는

1) 왕립환경오염위원회(Royal Commission on Environmental Pollution)는 1998년에 새로운 스타일의 거버넌스가 필요하다는 주장의 보고서 <환경관련 기준정립>를 출판했다. 상원 과학기술위원회(House of Lords Committee on Science and Technology)는 2000년<과학과 사회>라는 보고서에서 시민사회의 자신감(public confidence)은 위기를 맞이하였고, 대화를 위한 새로운 환경이 필요하다고 주장하였다. 또한 과학기술청(Office for Science and Technology)은 2001년 과학관련 각종 위원회의 구성에 폭넓은 사회 구성원의 참여를 촉구하는 <과학 자문 위원회를 위한 실행 규약>을 출판하였다. 이듬해 2002년, 수상실 전략기구(Prime Minister's Cabinet Office Strategy Unit)는 보고서<위험: 기술위험과 불확실성에 대한 정부의 대처능력 향상>에서 성공적인 기술위험 관리를 위해서는 국민의 신뢰를 얻어야 하며, 이를 위해 개방적이고 투명한 과정을 통한 이해관계자들과 시민의 참여가 필요하다고 제안한다.

의사결정과정에서 제각기 중시하는 가치와 이익의 우선순위는 다르다. 따라서 이질적인 이해관계자들의 의사결정과정은 누구의 입장에서 보느냐에 따라 규범적이고, 실제적이며 또한 도구적 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

본 논문은 이 세 가지 필요 논리 중 특히 도구적 관점에 주목한다. 그 이유로는 이렇듯 제각기 다른 참여자의 관점에서 수행되는 과학기술 관련 참여형 거버넌스의 실제 상황에서, 권력을 가진 행위자인 정책 관료의 가치와 이해가 의사결정 과정과 결과에 영향력을 행사할 것이라는 문제제기에서 시작된다.

지금까지 시도된 참여형 정책결정과정들 대부분은 위로부터의 주어진 장(場)에서, 초대 받은 자들이 주어진 임무를 수행하는 것이다. 따라서 주로 정책 관료들에 의해 장이 마련되고 자연스럽게 관료들이 지향하는 목적이 과정의 설계와 운영에 영향력을 행사하게 된다. 이영희(2009)는 도구적 관점은 결국 정책결정자의 관점이라고 지적하고, 이는 과학기술 관련 정책 실패의 결과로 관료와 전문가 시스템에 신뢰를 잃은 시민들을 참여시켜 정책에 대한 수용을 높이려는 “저 신뢰 문제의 대응”(이영희, 2009 287쪽)차원에서 등장하였다고 분석한다. 정당성과 타당성이 확보된 정책이 잘 수행되고 목표한 결과를 내기 위해서는 사회적 수용도를 높이는 것은 두말할 나위 없이 중요하다. 그러나 다양하고 상이한 가치와 이해가 얽혀 있는 정책이슈일 경우 참여형 의사결정과정을 통해 정책 관료가 얻고자하는 결과는 다른 이해관계자가 추구하는 방향과 다를 수 있다. 이런 경우, 시민참여형 거버넌스의 필요 논의는 민주주의 규범과 불확실한 과학지식을 보완하는 실제적인 이유로 아래로부터 힘을 얻지만, 결국 판을 마련하는 정책관련자의 특정 목표를 위한 도구로서의 역할을 수행할 수 있다는 위험이 있다. 따라서 도구적 목적의 참여형 거버넌스의 특징은 “당시 가장 영향력 있는(proximate) 권력구조에 의해 형성된 목표”를 추구하게 되며 특히 상반되는 가치가 대립할 경우 대개 “은밀하게 (private)” 작동된다(Stirling 2008 p. 274). 그리고 대개는 다양한 대안적 옵션을 고려하기 보다는 지시적인 단수의 정책만을 생산해 내며, 결정을 정당화하고, 결정에 대한 신뢰 향상과 사후 비난관리를 목표로 한다(ibid).

이는 참여형 거버넌스와 기본 개념을 공유하는 속의 민주주의 이론(Pellizzoni 2001; Wilsdon and Willis 2004; Hendriks 2004)에서 속의를 통한 정치적 의사결정이 궁극적으로 규범적이고 실제적 기능을 수행한다고 논의하지만(Hendriks 2004; Parkinson 2006) 도구적 기능에 대한 논의는 없는 이유와 일맥상통한다. 즉 이론적 논의에는 없지만 실제로 행해진 거버넌스 실험에서 (예로 Fiorino 1990; Chilvers 2007; Stirling 2008) 시민참여형 의사결정의 도구적 사용을 발견하게 되는 것은 도구적 이유가 민주주의의 궁극적 가치가 될 수는 없지만, 현실에서는 정책 수단으로 사용된다는 것을 반증한다. 이런 이

유로 도구적 관점의 참여형 거버넌스 필요 논리는 상대적으로 정책 제안 문서들에는 명확히 드러나지 않는 경향이 있기 때문에 그 영향력이 간과되기 쉽다.

이는 참여형 거버넌스에 대한 논의와 실험이 활발했던 영국의 사례에서도 잘 드러난다. 겉으로는 민주주의적 규범과 더 나은 의사결정이라는 실제적 이유를 근거로 정책관련 기관들이 주창한 시민참여형 거버넌스의 필요 담론과 정부주도의 실험에는 사실상 도구적 관점이 내재되어 있었다. 본론 II장에서는 첫째로, 영국 과학기술 거버넌스에 있어서 핵심 정책기관들이 시민참여 필요 담론을 형성한 근거로 사용한 과학에 대한 시민의 이해, 시민의 역할, 시민의 잃어버린 자신감 등의 쟁점에 깔려있는 도구적 관점을 분석한다. 다음으로 III 및 IV장에서는 실제로 환경식품농업부 주관으로 시행된 두 가지 범국민적 공론화 실험인 GM Dialogue(유전자변형 작물의 상업화 관련) 및 Committee on Radioactive Waste Management (이후 CoRWM)의 방사성 폐기물 처리 관련 공론화 과정을 분석한다. 당시 특정 정책을 적극 추진하려던 정부는 시민사회의 강력한 저항에 직면하였고 사회의 요구에 부응하여 공론화 과정을 시행한다. 하지만 표면적으로 주창했던 민주주의적이고 합리적인 의사결정이라는 가치 뒤에 정부의 당시 정책 목표 달성을 위한 전략적 도구로서 공론화 과정을 이용하려 했던 시도가 있었음을 주목하고 이것이 공론화 프로그램의 설계와 운영, 관련 정책에 갖는 의미를 고찰한다.

II. 시민참여형 과학기술 거버넌스 담론에 내재된 도구적 관점

1. 시민사회의 과학에 대한 이해 증대

당시 영국에서 새로운 과학기술 거버넌스 모드에 대한 논의와 함께 개방성과 투명성이 중요하다는 인식과 이를 실천하기 위한 시도들이 있었던 것은 사실이다. 그러나 어윈(Irwin 2006)은 정확히 말해서 이는 ‘레토릭’에서의 변화였을 뿐 기존의 기술관료주의의 입장인 시민사회의 과학에 대한 ‘(이해) 결핍모델 (deficit model)’의 논리와 크게 다르지 않다고 분석한다. 윈(Wynne 1991, 2006)이 비판 설명하는 기술관료주의의 결핍논리에 의하면 시민사회의 과학에 대한 이해의 부족이 결국 과학에 대한 부정적인 태도를 낳게 했

고, 시민은 과학 전문가들과 그들의 일에 대한 이해와 지지도를 향상시키기 위해 교육을 받아야 될 대상이다.

여러 정책기관들의 주장을 자세히 살펴보면 이와 같은 논리를 볼 수 있다. 예로, 상원 과학기술위원회가 출판한 보고서<과학과 사회>²⁾는 시민사회의 신뢰의 결여로 과학과 사회는 심각한 위기의 상황에 직면했으며, ‘대화를 위한 새로운 분위기’가 필요하다고 주장한다. 특히 시민사회와 과학자들 간의 양방향 이해를 주장하는데 이것은 시민사회와 과학자들의 상호 이해의 향상이 아니었다. 시민사회는 과학자들의 일에 대한 이해를 향상시켜야 하고, 과학자들은 시민사회의 과학에 대한 이해수준이 사회와 공공의견에 미치는 영향이 얼마나 중요한지 알아야 한다는 것이었다. 시민사회와의 대화가 필요한 이유는 결국, 시민사회의 과학에 대한 이해의 향상을 위한 것이었다.

한편, 당시 블레어 수상은 2002년 5월 왕립학술원에서의 연설<Science Matters>³⁾에서 시민사회의 과학에 대한 이해의 부족이 새로운 기술 발전에 저해요인이 되며 이는 국익에 반한다고 주장했다. 과학교육에 대한 투자는 과학지식의 발전을 위한 것이 아니고, 과학에 대한 사회의 부정적인 태도를 바꾸는데 있었다. 궁극적으로 시민사회와 대화하려는 이유는 교육을 통한 태도의 변화였다. 같은 해 출판된 수상실 전략기구의 보고서<위험: 기술위험과 불확실성에 대한 정부의 대처능력 향상>⁴⁾은 성공적인 기술위험 관리를 위해 시민사회의 참여를 제안 한다. 특히 기술위험에 대한 커뮤니케이션의 중요성을 강조하였는데 여기서도 시민사회로의 커뮤니케이션(communication to society)의 중요성이 시민사회와의 양방향은 아니었다.

2. 시민사회의 한정적 역할

이러한 시각에 의하면 참여형 거버넌스에서 시민의 역할은 정책결정 과정의 공동참여자 아니라, 과학적 지식을 교육받아 부정적인 태도를 바꾸어야 하는 대상이고, 주어진 결정에 대한 참고 의견을 제시하는 것으로 역할이 한정된다. 이것은 기존 기술관료주의의 시민사회와 과학자의 이분법적인 역할론에서 크게 벗어나지 않는다. 즉, 과학자들은

2) House of Lords Select Committee on Science and Technology (2000) *Science and Society*. London: HMSO.

3) Blair, T. (2002) ‘Science Matters’. (Prime Minister’s speech delivered at the Royal Society, London, May 23, 2002).

4) Cabinet Office (2002) *Risk: Improving Government’s Capability to Handle Risk and Uncertainty*. Cabinet Office Strategy Unit Report, November 2002.

과학적 지식을 통해 문제를 평가하고, 시민사회는 그들의 가치를 조정 하는 것이다.

앞서 논의한 바와 같이, 제도권의 다양한 기관들이 주창한 시민사회의 참여 논의들은 사회의 다양한 지식, 이해, 가치의 수렴을 근거로 내세우고 있다. 그러나 이 논의에서 가치의 수렴은 과학지식 형성 자체에 기여하는 가치의 포함이 아니라, ‘외부적인’ 즉, 정치적, 도덕적 차원에서의 가치의 수렴만을 의미한다. 다양한 정치적, 도덕적 가치들은 대개 충돌적 논쟁의 원인이며, 이는 효과적인 정치적 대화를 통해서 해결될 수 있다는 것이다. 결국 과학기술 거버넌스에 있어서 대화를 통한 다양한 가치 수렴의 궁극적인 목적은 의사결정 과정의 지식적 내용에 대한 기여가 아니라, 이미 과학자와 정책결정자들에 의해 만들어진 결정에 대한 대립과 충돌을 완화시키고 결정의 수용을 높이기 위한 것이다 (Funtowicz and Ravetz 1992; Stirling 1998; Leach et al. 2005).

첼버스(Chilvers 2007)는 과학자에 의해 주도되는 기존의 과학지식 중심의 기술위험 거버넌스와 달리, 최근 새로운 모드의 기술위험 거버넌스는 ‘분석적 숙의(analytical-deliberative)’ 과정을 추구한다고 분석한다. 이것은 보다 개방적인 의사결정과정의 형태로서, 특별히 시민사회가 의사결정 과정의 초기 프레이밍 작업에 참여하는 것에 중요한 의의를 둔다고 분석한다. 그러나 그는 최근의 방사성 폐기물관리 관련 시민참여 프로그램들이 시민사회가 의사결정 과정 초기 프레이밍 단계에 참여하는 데에만 역점을 두면서, 이러한 사례들 역시 의사결정 과정에서 과학과 시민을 분리함으로써 ‘분석적 숙의’를 주장하는 근거를 무색하게 하였다고 주장한다. 첼버스는 분석적 숙의과정에서 시민과 과학간의 상호작용 또는 통합 (interaction/integration)의 수준에 따른 유형을 ‘비상호적, 상호적, 적극적 수준’으로 구별하고, ‘적극적’ 수준의 시민과 과학의 통합적 접근방식이 숙의 대 분석, 또는 시민 대 과학이라는 이분법적인 역할구분을 완화시킨다고 주장한다.

반면, 드메릿 등(Demeritt et al. 2009)은 비록 시민사회의 과학기술 거버넌스 참여가 실질적으로 ‘규범적 방향제시(normative steering)’ 와 ‘지식적 점검(epistemic checking)’ 이라는 두 가지 측면에서 보다 나은 과학과 과학정책 생산에 도움을 주지만, 모든 과학기술 거버넌스 이슈에 대한 만병통치약은 아니라고 주장한다. 저자들은 전통적인 관점에서 보는 과학 거버넌스에 있어서의 시민참여의 지식적 역할은 일반 시민 중 지식을 가진 전문가들이 과학자들의 역할을 점검하고 보조하는 것이며, 마치 시민과 과학자가 똑 같은 위치에서 토론하고 의사를 결정해야 한다고 주장하는 것은 상대주의 입장과 가깝다고 비판한다.

하지만 이러한 관점은 현대 과학기술 거버넌스에서 점차 중요 이슈로 논의되는 과학 지식의 사회적 구성, 과학지식의 불확실성, 과학자들과 정책결정자들의 주관적 가치와

이해관계가 과학정책 결정에 미치는 영향 등을 간과할 수 있다. 칠버스(Chilvers 2007)는 이것이 결국 불균형적이고 소외된 참여, 협의의 제도적 프레이밍, 전략적 조작, 한정된 범위의 토론 등의 비판을 불러오게 되었다고 지적한다.

3. 시민사회의 자신감 회복의 논리의 전략적 사용

또 하나 주목할 쟁점은 여러 정책기관들에 의해 시민참여의 필요 논리에 전략적으로 사용된 ‘(잃어버린) 시민사회의 자신감(public confidence)’을 둘러싼 논의이다. 다양한 주장들이 이를 바탕으로 이루어졌지만 사실상 각각의 주장에 근거로 사용된, ‘시민사회의 자신감의 회복’이 무엇에 관한 자신감인가는 과학자체, 과학정책에 관한 조언, 과학정책, 과학정책 결정자 등과 같이 다양했다.

시민사회가 과학지식 자체에 자신감을 잃었다는 것과, 과학 거버넌스 제도(정책, 정책에 대한 조언, 정책 결정자)에 관해 자신감을 잃었다는 것은 다른 차원의 문제이다. 시민사회가 과학지식 자체에 자신감을 잃었다면 이것은 과학이 더 이상 득실을 판단할 기준으로서 믿을 만한 지식의 역할을 하지 못한다는 과학지식의 불확실성의 문제이다. 한편, 시민사회가 과학정책에 대한 조언, 과학정책, 과학정책 결정자를 포함한 과학 거버넌스 제도에 자신감을 잃었다면 과학 지식의 불확실성과 상관없이 이를 관리하는 제도의 의지와 능력에 대한 자신감의 상실을 의미한다. 그러나 다양한 기관들은 상이한 가정을 전제로 시민사회의 자신감 회복을 각각의 이해관계에 편리하게 대입시켜 자신의 주장을 합리화하는 도구로 사용하였다.

1990년 대 후반, 영국에서 여러 정책기관들에 의해 시민사회의 자신감을 둘러싼 논의가 시작되었을 때, 대부분은 소비자 측면의 자신감으로 논의되었다. 이는 광우병사건의 영향으로, 제품의 안전성에 대한 소비자의 자신감의 문제로 다뤄졌다고 분석된다. 이 논의에서 주요 이해관계자들은 규제기구, 산업계, 소비자, 시민은 새로운 기술의 부산물의 소비자였고 나머지는 이의 관리를 제대로 하지 못한 관계자들이었다. 광우병에 대한 정부의 조사 보고서가 출판된 다음, BBC 뉴스⁵⁾는 논평에서 소비자의 이익을 보호해야 하는 정부의 역할에 대한 시민사회의 자신감은 치명타를 입었다고 분석한다. 2000년 무역산업부(Department of Trade and Industry)가 출판한 보고서 <우수성과 기회: 21세기를 위한 과학 및 혁신 정책>은 혁신을 통한 이익창출을 극대화하기 위해서는 상품의 안

5) 참고 (http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/992883.stm)

정성에 대해 소비자가 자신감을 갖도록 하는 정부의 역할이 중요하다고 강조 한다. 반면, 상원 과학기술위원회의 보고서 <과학과 사회>는 광우병 사건을 예로 들면서 정부에 대한 과학적 조언에 대한 시민사회의 자신감 상실을 지적하며 이 위기의 상황은 시민사회가 특별히 정부와 산업계가 갖고 있는 과학 사용의 궁극적 목적에 대한 신뢰를 잃었기 때문으로 진단한다. 앞서 인용한 수상의 연설문에서는 영국 사회는 광우병 사건 때문에 과학의 일반적인 가치와 유익에 관해 자신감을 잃었고 이는 과학을 제대로 경영하지 못한 이전 정부의 잘못이라고 비판한다.

특히 기술위험이 증대되는 현대 과학기술 거버넌스에 있어서 제도에 대한 자신감의 문제는 불확실한 과학지식을 통한 의사결정이 가져올 결과에 대한 예측이나 통제 능력에 대한 신뢰를 포함한다. 즉, 문제에 대처할 답안을 갖고 있지만 관리능력의 부재로 인해 제기되는 상황뿐만 아니라, 어떤 것이 문제 해결의 정답이며, 더 나아가 해결책의 존재 유무에 대해서조차 알지 못하는 경우를 포함하는 것이다. 그러나 자신감 회복의 논리는 새로운 과학기술 거버넌스의 특징 중 하나인 과학지식의 불확실성에 대한 명확한 고려 없이, 이해관계자들의 논리를 합리화하기 위해 편리하게 사용되었다.

지금까지 1990년대 중반 이후 영국에서 시민참여형 과학기술 거버넌스를 주장한 정책 기관들의 논거를 살펴보았다. 겉으로 주장되는 민주주의적 가치와 의사결정의 질적 향상이라는 목적과는 다르게 은밀히 내재되어 있으면서 담론을 구성했던 도구적 관점의 이슈들을 점검해 보았다. 다음은 실제로 시행되었던 과학기술 관련 정책에 대한 시민참여형 의사결정 실험들에서 드러난 도구적 관점을 살펴보려고 한다. 당시 정부가 시행했던 GM Dialogue와 CoRWM의 범국민적 공론화 사례를 통해 정부가 공론화 과정을 당시 정부의 특정 정책추진을 위한 전략적 도구로 이용하려 했던 시도를 분석하고 이의 정책적 함의를 고찰한다.

III. GM Dialogue에 드러난 도구적 관점

블레이어 수상은 바이오 기술을 영국이 주도권을 갖고 개발해야 할 주요 과학지식기반 산업 분야중의 하나이며, 유전자변형 기술을 그 대표적 주자로 보고 있었고 당시 환경식품농업부 장관도 유전자변형 기술의 지지자였다 (2002년 연설문 Science Matters 참조).

이러한 정부의 정책 방향은 영국 땅에서 유전자변형 작물의 상업적 재배를 할 것인가

에 대한 포괄적인 의견수렴을 위해 열린 공론화 과정인 GM Dialogue의 설계와 운영에 영향력을 행사한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 GM Dialogue가 등장하게 된 배경과, 실질적으로 GM Dialogue의 설계와 결과물이 유전자변형 작물 도입 정책에 미친 영향에 대해 살펴본다.

1. GM Dialogue의 도입 배경:

정부의 유전자변형 기술 개발 의지와 시민사회의 저항

본 장에서는 우선 어떠한 정치적, 사회적 상황에서 유전자변형 기술에 대한 범국민적 공론화 과정인 GM Dialogue의 필요성이 논의되고 도입이 결정되었는지를 살펴본다.

광우병 사건이 발발했던 1996년 유럽에 처음으로 미국으로부터 유전자변형 대두와 옥수수가 상업적 목적으로 수입되고, 영국에서는 유전자변형 작물을 상업적으로 재배할 것인가의 문제로 나라 전체를 떠들썩하게 하는 논쟁이 불붙게 된다(Horlick-Jones 2007). 이에 야생생물과 자연에 관한 정부 자문기구인 잉글리쉬 네이처(English Nature)는 1998년 7월, 정부에게 유전자변형 제초내성 작물과 충해내성 작물의 상업적 재배는 연구와 규제 마련을 위해서 일단 중단해야 한다고 권고한다. 환경부 장관은 1998년 10월 21일 상원 위원회에서 식물 육종 업계가 제초내성 작물은 농장규모의 환경영향평가(Farm-Scale Evaluations, 이후 FSEs)의 결과가 나올 때까지 출시 보류를 약속했으며, 충해내성 작물은 3년 동안 들여오지 않을 것이라고 업계가 자발적으로 결정했다고 발표한다. 이후 실제로 영국 땅에 유전자변형 작물에 대한 모라토리엄이 발생하고 유지되었지만 정부는 공식적인 모라토리엄을 인정하지 않았고, 모라토리엄을 둘러싸고 정부와 업계 간의 비밀 거래라는 등의 소문이 무성했다.⁶⁾

당시 내각의 대표적인 정책집행자로 알려졌던 커닝햄 장관⁷⁾은 잉글리쉬 네이처의 제

6) 의회 리서치 페이퍼가 당시 상황을 정리한 다음의 내용을 보면 정부가 분명히 공식적인 모라토리엄을 인정하지 않았음을 볼 수 있다(Barclay 1999, pp. 15-16).

정부는 유전자변형 작물에 대한 모라토리엄을 시행해야 되지 않는가?

아니다. 모라토리엄을 주장하는 사람들은 그들이 유전자변형 작물의 환경적 영향에 대한 정보가 불충분하다고 느끼기 때문이다. 우리는 이 분야 있어서 더 많이 알아야 한다고 동의하지만 일정 기간 정해진 모라토리엄이 답이라고는 생각하지 않는다. (정부가 1999년 2월 18일 의회에 제공한 정보 중)

7) 커닝햄 내각장관은 환경식품농업부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)의 전신인 농수산업식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)의 장관이었고 1998년에 내각 각료가 되었다.

안은 단지 몇몇의 유전자변형 작물에 대한 금지이며 전체 유전자변형 작물에 대한 모라토리엄이 아니라고 강조하면서, 야당이 이를 잘못 이해하고 국민을 오도하고 있다고 비판한다. 그러자 야당은 오히려 커닝햄장관이 의회를 오도한다고 비판하면서 수상은 그를 해임해야 한다고 주장한다(1999년 2월 12일자 신문 Independent 참조). 이처럼 모라토리엄에 대한 상이한 해석과 긴장관계에도 불구하고, 정부의 모라토리엄에 관한 애매모호한 입장은 계속되고 이 중지가 공식적인 모라토리엄인지 아닌지에 대한 여러 논쟁이 있었을 뿐이다(Barclay 1999). 홀릭-존스 등(Horlick-Jones et al. 2007)은 이 상황을 분석하면서 유전자변형 작물 재배의 중지가 사실상 발효되는 애매모호한 과정을 “1998년부터 2003년 까지 영국에 모라토리엄은 존재했다(existed) (p. 5)” 라고 조심스럽게 묘사한다.

이처럼 사회적으로 관심이 집중된 정책이슈이며 실질적으로 효력이 발생했던 사건이었음에도 불구하고 이 모라토리엄의 실체에 대한 논의가 이렇게 무성했던 것은 특이한 사항이다. 이것은 당시 정부가 이러한 모호한 입장을 의도적으로 유지했을지도 모른다는 의혹을 불러일으킨다. 사회적인 요구에 의해서 어쩔 수 없이 업계로부터 자발적인 금지를 이루어내긴 했지만, 정부가 확실한 입장을 내놓지 않고 애매한 제 삼자의 입장을 취하는 것이 이후의 유전자변형 작물의 재도입과 혹시 있을 수 있는 업계의 대 정부 법적 대응을 대비해서 유익이라고 생각했을 수 있다.

당시 바이오 기술 연구에 대한 영국 정부의 막대한 투자와 관심은 유전자변형 작물 재배를 금지하는 공식적 모라토리엄을 원치 않았을 것이라는 주장을 뒷받침한다. 블레이 수상은 유전자변형 기술에 대한 강력한 지지자로서 바이오 산업을 영국의 미래경제를 이끌 중요한 분야로 보았다. 그는 유전자변형 기술이 갖고 있는 위험성은 언론에 의해 과장 되었고, 통제할 수 있다고 주장한다(2002년 연설문 Science Matters 참조).

수상의 이러한 친-유전자변형 기술 정책 방향은 2000년대 초 농업관련 바이오 기술 연구에 투자된 막대한 금액에서도 드러난다.⁸⁾ 특히 당시 관련 부처의 연구개발비를 비교해 보면 무역산업부의 연구비가 환경식품농업부보다 연 평균3-4배 많은 것을 볼 수 있다(Friends of the Earth 2007, p. 9). 이것은 산업분야의 경제적 이익이 영국의 농업관련 바이오 기술 연구의 방향을 결정하는 중요한 기준이었고 이것이 정부가 바이오 기술을 바라보는 시각이었음을 말해준다. 한편 관련 정책 기구들에 의해 정부의 이러한 친-유전자변형 기술 정책을 지지하는 보고서들이 출판된다.⁹⁾

8) 영국 정부는 1998년과 2000년 사이에 구천백만 파운드(대략 한화 1천6백억 원)를 농업관련 바이오 기술 연구에 투자했다(Friends of the Earth 2007).

9) 상원 유럽공동체위원회(House of Lords Select Committee on the European Communities)는

이렇게 한쪽에서 친-유전자변형 기술 정책의 강력한 추진이 이루어지는 동안, 다른 한편에서는 유전자변형 기술에 회의적인 시각을 갖고 있는 시민사회의 다양한 이해관계자들의 움직임이 있었다. 정부의 재정지원을 받는 연구소 (Rowett Institute) 소속이었던 퍼쯔타이(Arpad Pusztai)박사는 유전자변형 감자가 쥐의 면역시스템에 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과를 발표(1998년 8월)한 후 해임 되었다. 이에 반대하여 1999년 2월, 세계 20여명의 과학자들이 가디언 신문 (Guardian)에 퍼쯔타이 박사의 연구결과를 지지하는 편지를 보냈다. 한편, 요리사들과 음식저술가들도 유전자변형 식품을 금지하자는 운동에 동참했고, 영국의 거의 모든 대형 슈퍼마켓 체인들¹⁰⁾도 자사 브랜드식품에 유전자변형 내용물을 전면 금지하면서 이 반대에 동참했다. 토양협회, 소비자 연합회 등의 기타 이익 그룹들도 이런 반대 움직임을 지지했고, 그린피스, 지구의 벗, 진위치 등의 환경시민단체들은 여러 활동을 펼치며 여론을 형성했다 (Durant and Lindsey 2000). 언론들이 유전자변형 이슈를 주요 토픽으로 다루면서 1999년 2월은 소위 “media storm” (ibid, p. 8)이라 불렀고 ‘프랑켄슈타인 식품’은 유전자변형 식품에 대한 별칭이 되었다.

이처럼 당시 유전자변형 기술을 적극 지지하고 개발을 추진하려던 영국 정부는 시민사회의 강력한 반대에 부딪혀 어쩔 수 없이 참여형 거버넌스로의 변화를 수용하게 된 것이다. 결국 영국의 유전자변형 생물체에 대한 규제 시스템에 변화를 가져오게 되고, 정부는 2000년 6월 바이오 기술에 대한 자문기구인 농업 및 환경 바이오기술 위원회(Agriculture and Environment Biotechnology Commission, 이후 AEBC)를 설립한다. AEBC는 정부에게 유전자변형 작물의 상업적 재배에 대한 시민토론을 제안하고 이것이 GM Dialogue의 초안이 된다.¹¹⁾ 이러한 배경에서 정부의 후원으로 도입된 공론화 프로그램이 어떠한 과정을 통해 어떤 정책적 역할을 하게 되는 지 다음 논의에서 살펴볼 것이다.

1998년 12월 출판한 보고서에서 유전자변형 기술은 ‘농업, 산업, 소비자, 환경’ 모든 면에서 강력한 잠재적 가능성이 있다고 주장한다(단락 65-72, 78). 이어, 1999년 1월, 환경영향자문기구 (Advisory Committee on Releases to the Environment)가 출판한 보고서는 유전자변형 작물이 영국의 생태계를 위협하는 증거는 없다고 주장한다. 이 기구가 정부에게 생물다양성과 환경에 대한 조언을 하는 법정 자문기구라는 점을 고려할 때 이 보고서는 정부의 친-유전자변형 기술 입장을 지지하는 중요한 역할을 한 것이다.

10) ASDA, Co-operative, Iceland, Marks and Spencer, Sainsbury’s, Waitrose

11) 시민토론은 AEBC의 권고에 의해 시작되었고 AEBC 의장을 비롯한 많은 위원들이 운영위원회를 구성하고 토론의 설계와 운영 및 보고서 작성에 관여한다. 당시 부의장 격으로 활동했던 한 위원은 인터뷰에서 정부로부터 중립적인 공론화 과정임을 천명한 시민토론 과정이었음에도 불구하고 정부의 지속적인 개입시도와, 이 때문에 언짢은 충돌이 있었음을 회고했다. AEBC는 2005년 해산 되었다.

2. GM Dialogue의 설계와 운영에 드러난 정부의 도구적 관점

AEBC가 시민토론(GM Nation?)을 제안한 후 정부는 2002년 7월 과학지식 검토인 Science Review와 경제성 검토인 Economic Study를 덧붙여서 세 부분으로 구성된 공론화 프로그램인 GM Dialogue 의 시행계획을 발표한다.

GM Nation?은 당시 AEBC 의장이었던 그란트 교수(Malcolm Grant)가 의장으로 임명되어 11명의 각계 전문가로 구성된 운영 위원회를 이끌며 다양한 형태의 시민토론을 디자인하고 운영한다. 공식적인 목표는 “시민에 의해 구성된 유전자변형 이슈에 대한 혁신적, 효과적, 숙의적인 토론을 이끌어내 … 특별히, 일반대중의 시각에서 제시되는 다양한 의견과 그 성격에 대한 의미 있는 정보를 정부에게 제공하여 의사결정에 도움을 주는 것”이라고 명시한다. Science Review파트는, 정부 수석 과학 고문이던 킹 교수(David King)가 환경식품농업부 수석 고문이던 달튼교수(Howard Dalton)의 도움을 받아 이끌었다. 26명의 자연, 사회 과학자들로 구성된 패널이 세부 주제별 그룹으로 나뉘어 공개 및 비공개 토론과 조사를 통해 1차 보고서를 출판하고 이에 대한 이해관계자와 일반시민의 의견을 수렴하여 2번째 보고서를 출판한다. 이들의 공식적인 임무는 “과학의 발달과 신뢰도를 모니터링 하고 … 현재 상태의 과학적 지식, 합의점, 중요한 이슈에 있어서의 불확실한 부분을 정리하는 것”이라고 명시되어 있다. Economics Study파트는 수상실 전략기구 소속의 경제 분야 공무원들로 구성된 프로젝트 팀이 4개의 부문별 자문그룹을 구성하고 각종 세미나와 토론을 통해 경제성에 대한 보고서를 작성하였다. 공식 목표는 “영국에서 유전자변형 작물의 상업화와 관련된 다양한 시나리오 하에서 발생할 수 있는 비용 및 이익의 분포와 성격”에 대해 분석하는 것이었다.¹²⁾

이처럼 세 파트로 구분된 GM Dialogue 공론화 프로그램의 설계는 각 파트의 결과들의 상호 보완적 역할을 통해 각계각층의 의견을 통합적으로 정책결정과정에 제공하는 것을 목표로 한 것이다. 그러나 이 목표는 사실상 달성되지 못했다고 분석된다. 세 파트는 제각기 다른 기구나 팀에 의해 운영되었고, 전체를 관리하고 책임지도록 권한을 받은 사람은 없었다. 각 파트 간의 개인적인 교류는 있었으나 전체 프로그램 차원에서 세 파트의 상호 교류를 촉구하고 이를 정책에 통합적으로 이용하려는 시도는 없었다. 정부가 이렇게 크게 세 가지로 공론화 프로그램을 나누었던 진짜 이유는 세 측면을 포괄하는 정

12) 현재 관련 자료(주요 보고서)는 정부의 기록보관소에 저장 되어 있으나 원래의 웹사이트 내용(공지된 홈페이지 내용 및 회의록 등)은 누락된 부분이 많다. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081023141438/http://www.defra.gov.uk/environment/gm/crops/debate/index.htm>

책을 위해서라기보다 만일 통합된 결론이 정부가 원하지 않는 방향으로 나올 경우를 대비했다는 지적이 있다. 다음의 인용은 수상실 전략기구 소속으로 Economic Study팀을 이끌었던 프로젝트 팀 리더와의 인터뷰 내용의 일부이다. 수상실 직속 기구의 고위관료였던 그는 인터뷰에서 시민토론과 더불어 이렇게 세 파트로 구분되어 각기 운영되었던 이 프로젝트는 매우 이례적이라고 평가하며 당시 환경농업식품부 장관의 유전자변형 기술에 대한 강력한 지지, 정부가 AEBC의 시민토론 제안에서 시작하여 세 부분으로 디자인을 확대했던 과정, 자신이 속한 수상실 산하 전략기구가 중립성을 강조했던 범국민적 공론화 과정에 참여하게 된 것 등을 회고하며 정부의 정치적인 개입의도를 의심했다.

전체 과정이 이렇게 3가지로 나뉘어 동시에 일어났던 프로젝트는 매우 독특하며, 내 생각에 이러한 디자인은 아마도 정치적인 이유일 것입니다 ... Number 10[수상관저-정부]이 이러한 시작에 꽤 깊이 관여했다고 알고 있습니다. 어떻게 이렇게 세 파트로 나뉘어졌는지 정확한 경위는 모르지만 꽤 일찍부터 이렇게 결정이 되었고 ... 또 사실 만일 중립적인 공론화를 원한다면, 수상실 전략기구가 관여하진 말아야겠죠 ... 세 파트 사이를 관리하면서 전체 프로그램을 관리하는 매니저는 없었습니다.

다음의 인용은 당시 유전자변형 기술관련 연구중심의 시민환경단체였던 진위치(GeneWatch)의 디렉터이면서 AEBC의 의원으로 활동한 의원과의 인터뷰이다. 그녀의 생각도 위에 인용한 공무원이 지적한 정부의 개입의도와 일맥상통한다. GM Dialogue가 다양한 의견 수렴을 정책에 반영하기 위해 세 파트로 나뉘어져 운영된다는 애초 공식 목표와는 달리, 상호 보완할 수 있도록 통합적으로 프로그램을 운영하려는 노력이 없었다는 지적에 대해 다음과 같이 답한다.

처음부터 전혀 통합적인 시도 같은 것은 없었습니다. 왜냐면 시민토론이 시작되기로 결정된 후, 정치적인 걱정이 있었습니다. 정부는 Economics와 Science strand로 만약의 경우를 대비해야 했습니다. ... 네, 정부는 걱정이 되었던 것입니다. 왜냐면 만약 시민토론만 했다가 토론 결론이 엉뚱한 거라도 나오면 달리 피할 방안이 없기 때문이죠. 그래서 다른 두 가지를 진행시켰던 것이죠.

결국 정부가 AEBC가 처음에 제안했던 시민토론에 두 가지 파트를 덧붙여 공론화 프로그램을 디자인하고 전체를 책임지는 통합적 관리 없이 각기 파트를 운영하도록 했던

것은 공론화 결과가 정부의 정책방향과 반대 되는 답을 제안할 경우를 대비한 전략적 안전망을 위해서였다는 분석이다. 실제로 GM Dialogue의 결과는 정부의 친-유전자변형 기술 정책에 청신호를 제공하지 않았다. 특히 시민토론 이었던 GM Nation?의 최종 보고서는 국민이 유전자변형 기술에 대해 부정적이며, 상업적 재배에 대해 비판적이고, 정부와 다국적 바이오 기업에 대한 불신이 높으며, 더 많은 연구가 필요하다고 생각한다고 보고한다. 한편, Science Review 파트의 보고서는 유전자변형 기술은 사안 별로 고려해야지, 일괄적으로 관리할 기술이 아니며, 현재까지 유전자변형 작물이나 식품이 인간 건강에 큰 위험을 끼친다는 증거는 없으나 생물다양성에 잠재적 영향이 있다는 것을 발견했다고 보고한다. 그리고 현재의 과학적 지식의 한계를 지적하고 더 많은 연구가 필요하다고 결론짓는다. Economic Study의 결론은 영국에서 유전자변형 작물의 상업적 재배는 단기적인 관점으로는 경제적 이익을 기대할 수 없고, 다만 미래에 더 발달이 되면 이익을 예상할 수 있으며, 특히 비용과 효과에 미치는 요인들 중 소비자의 태도와 기술위험 관리 규제시스템의 중요성을 강조했다.

GM Dialogue의 결과에 대한 반응으로 정부는 2004년 3월 대응 보고서<GM Dialogue: 정부 반응>를 출판 한다. 요약문에서 각각 세 파트의 결과를 참고로 하여 다음과 같은 정책 방안을 제시 한다: 사전예방원칙에 근거한 정책/ 사안별 규제/ 유전자변형 제품에 대한 라벨표시/ 유전자변형 작물과 일반 작물의 공존을 위한 적합한 기준 적용을 통한 농업의 보호/유전자변형 작물 금지 지역을 형성하기 원하는 농민에게 가이드 제공/국민에게 원하는 정보의 개방적, 투명한 제공을 위한 방안 연구 (요약문 참고). 이를 두고 정부가 내놓은 정책 방안은 GM Dialogue 프로그램 중 Science Review와 Economic Study를 비롯해, 별도로 진행되었던 농장규모의 환경영향평가인 FSEs의 결과는 반영되었지만 시민의 부정적인 시각을 나타낸 GM Nation?의 결과는 고려되지 않았다고 평가된다 (Wilsdon and Willis 2004; GeneWatch UK 2004; Grove-White 2006).

GM Dialogue가 끝나고 의회 환경식품농업위원회(House of Commons Select Committee on Environmental Food and Rural Affairs)는 정부에게 시민토론의 결과를 어떻게 정책에 반영할 것인지에 대한 분명한 입장을 밝히라고 촉구하면서 정부가 사실상 GM Nation?을 통해 국민으로부터 다양한 입장을 들으려는 의도가 있었는지 의심하였다.

시민토론은 창의적인 시도였으나, 우리는 그 기회를 놓쳤다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 정부의 결정에 두 가지 중요한 문제를 들 수 있다: 하나는 너무 짧은 일정으로 인해 다른 파트인 수상 실 전략기구[Economic Study를 의미], Science

Review, FSEs결과를 활용할 수 없었던 것이며, 또 하나는 토론에 배정된 한정된 자원이다. 정부는 우리의 보고서에 대한 답변에서 분명히 시민토론을 하기로 동의했음에도 불구하고 사실상 토론이 잘 시행되도록 하는데 거의 한 일이 없다는 의혹에 대해 해명해야 한다. (House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee 2003, 요약 단락10)

AEBC가 정부에게 시민토론을 제안했을 당시 정부는 시민토론의 결과가 결국 유전자 변형 작물의 도입에 대한 시민의 부정적 태도를 확증시켜줄 것이라고 예상하기 어렵지 않았을 것이다. 이러한 상황에서 정부는 사회의 요구에 부응하여 마지못해 결정된 공론화를 시행하면서 표면적으로는 다양한 분야의 의견을 수렴하고 정책에 반영하겠다는 포용적이고 개방적인 입장을 취했지만, 실질적으로 반대 의견의 득세를 우려했을 것이다. 결국 AEBC가 제안한 시민토론에 정부가 과학지식과 경제성, 이 두 가지 분야를 덧붙여서 세 갈래로 된 공론화 과정을 기획하게 된 것은 정부가 시민토론에서 원치 않는 답이 나올 경우를 대비한 것이라는 비판을 불러오게 된다. 이것은 공식적으로 표명된 GM Dialogue의 역할 및 가치와 대치되는 것이다.

물론 당시 담당 관료가 인정하기 전에는 이러한 주장은 단지 추측일 수밖에 없다. 그러나 여러 가지 정황적 근거, 즉 영국 정부가 유전자변형 작물의 도입에 방해가 되는 모라토리엄을 공식적으로 인정하지 않고 애매모호하게 유지시킨 것, 수상을 비롯한 담당부 장관의 강력한 바이오기술 개발 의지와 연구에 대한 투자, 당시 공론화 과정 중 주요역할을 수행했던 인물들의 인터뷰를 살펴볼 때 이러한 추론을 근거 없는 비판이라고 치부할 수는 없다. 정부가 공개적으로 명시한 공론화과정의 목적과는 다른 이면의 정책 의도가 이 공론화 프로그램의 설계와 운영에 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다.

IV. CoRWM의 공론화 과정에 드러난 도구적 관점

본 장에서는 공교롭게도 GM Dialogue가 끝난 직후 2003년 말, 역시 환경식품농업부의 후원으로 시작된, 방사성 폐기물 관리 방안에 관한 공론화 과정에 드러난 정부의 도구적 관점에 대해 논의 하고자 한다.

이 공론화 프로그램은 정부의 폐쇄적인 방폐물 관리 정책에 대한 시민사회의 강력한

저항의 결과로 환경식품농업부가 CoRMW이라는 방폐물 관리에 대한 독립적인 기구를 설립하고 CoRWM에게 참여적 의사결정과정을 통해 정책 옵션을 정부에게 제안하도록 권한을 위임하면서 시작된다. 이러한 배경에서 시작된 공론화 과정은 국민의 방폐물 관리 정책에 대한 자신감 회복을 주요 목표 중 하나로 설정하고 절차적 정당성을 획득하면서 참여자들이 만들어낸 정책옵션을 정부에 제안한다. 그러나 당시 정부는 이 결과를 새로운 원전 건설의 도입 논의를 위한 도구로서 이용한다. 본 장에서는 이렇듯 CoRWM의 공론화 과정이 시작될 때는 현존하는 방폐물 관리에 대한 별 방안이 없는 상황에서 이에 대한 방법을 강구하기 위한 범국민적인 공론화 과정을 계획하고 추진했지만 이후 정부가 보인 일련의 행동들은 현존 방폐물에 관한 공론화 과정의 의미를 새 원전 논의로 확장시켜 이용하려 했던 의도가 있었음을 지적한다.

또한 공론화 과정 이후 보여준 태도뿐 만 아니라 CoRWM의 설립 당시 수상실과 무역 산업부에서 발간한 에너지 정책 문서들에 드러난 새 원전 건설 추진에 대한 암시를 근거로 이미 정부 내에서 CoRWM의 공론화 과정을 새 원전 도입을 위한 전략적 도구로 사용하려 했던 의도가 있지 않았나 하는 의혹을 제기한다. 사실상 공론화 과정이 제안하는 결과가 무엇으로 나오건 간에 방폐물 처리 방안은 결국 원전 건설 반대 근거 중 하나를 제거하는 것이기 때문에 정부는 잃을 것이 없었다. 더욱이 그 해결방안이 정당성을 획득한 의사결정이라면 원전을 추진하려던 입장에게는 분명 득이 될 것이라고 판단했을 것이다.

이러한 주장은 단지 의혹제기일 수밖에 없다. 그러나 당시 정부가 자발적으로 공론화 과정을 제안했던 것이 아니라 사회적 요구로 시민이 참여하는 의사결정과정을 수용할 수밖에 없는 입장이었던 상황과 정부의 친-원전 정책 방향을 고려하면 겉으로 표명된 공론화의 목적인 민주적, 합리적 의사결정과정이 전부가 아니었을 수 있다는 것이다. 이러한 의혹제기는 아래로 부터 형성된 공론화 과정의 당위성이 위로부터 마련된 공론화 프로그램이 운영되는 과정에서 당시 정책 권력으로부터 어떻게 영향 받을 수 있는지를 모니터링 하는데 중요한 시각을 제공할 수 있을 것이다.

1. CoRWM의 설립 배경: 정부의 폐쇄적 방폐물 관리 정책에 반대하는 시민사회의 요구

1981년까지 영국의 방사성 폐기물(고,중,저준위 방폐물)의 주요 관리 방법은 육지나 바다에 처분하거나, 생산된 곳에 저장하는 것이었다. 사실상 1970년대 중반까지 영국에

서 방사성 폐기물은 정치적 이슈라기보다 기술적인 문제로 여겨졌고, 정부는 특별한 장기적 방안 없이 산업계에 맡겨놓고 있던 상황이었다(Blowers et al. 1991). 왕립환경오염 위원회는 1976년 보고서<원자력과 환경>을 출판하면서 정부와 업계의 책임감 없는 관리 문제를 제기하고, 이에 대응하여 정부는 방폐물 관리 담당부처로 환경부를 지정하고 1978년에 정책자문기구로서 Radioactive Waste Management Advisory Committee (RWMAC)를 설립한다(Blowers 1996). 한편, 당시 핵연료 및 에너지 공기업이었던 British Nuclear Fuels plc (BNFL)은 1977년 사용후 핵연료 재처리 시설을 영국 북서쪽 지역 윈드스케일(Windscale)¹³⁾에 설립할 것을 제안한다(Blowers et al. 1991). 지역사회의 강력한 반대와 공청회에 제기된 여러 부정적 근거에도 불구하고 결국 1978년에 승인이 이루어진다. 맥케런 등(Mackerron and Berkhout 2009)은 이 승인과정에서 정부의 방폐물 관리 정책에 대한 국민의 뿌리 깊은 불신을 가져오는 계기가 되었다고 분석한다. 이어 정부의 방폐물 정책에 대한 시민사회의 격렬한 저항의 역사가 이어진다.

영국 원자력에너지청(UK Atomic Energy Authority)이 1970년대 후반부터 1980년까지 제안했던 고준위 방폐물 처분에 관한 지역 조사는 지역주민의 강력한 반대에 부딪혀 1978년 스코틀랜드의 한 지역(Caithness)에서의 드릴링 테스트를 제외하고는 모두 허가가 나지 않았다. 모든 신청들에 대해 공청회가 이루어졌고, 정부는 마침내 1981년 고준위 방폐물의 천층지층 처분(Shallow Disposal)을 금지하였고, 지층 처분 대신에 고준위 방폐물을 지하에 처분하기 전에 냉각하기 위해 일단 50년 동안 지상 저장하기로 결정했다(RWMAC 1981).

한편, 중,저준위 방폐물 관리를 위해 1982년 설립된 Nuclear Industry Radioactive Waste Management Executive (Nirex)는 1983년에 중,저준위 방폐물의 천층지층 처분을 위한 설비 건설을 엘스토(Elstow)와 빌링함(Billingham) 지역에 제안했다. 이 역시 지역주민의 강력한 반대에 부딪혔고, 결국 1987년 5월 정부는 추가로 제안했던 지역들과 함께 공식적으로 Nirex의 접근을 금지시킨다(Morton et al. 2009). 이후, Nirex는 1988년 중,저준위 방폐물의 심지층 처분(Deep Disposal) 장소에 대한 탐색조사를 시작하고 1994년 셀라필드(Sellafield)에서 지하실험을 신청했지만 관할 행정구인 컴브리아 지방 의회(Cumbria County Council)가 이를 거절한다. Nirex는 이 결정에 대해 환경부에게 어필했고, 공청회가 이루어졌다. 마침내, 1997년 3월 환경부장관은 Nirex의 이의신청을 기각했는데, 이 결정은 당시 정부가 다가올 총선을 고려해 내린 것이라고 분석된다(Mackerron

13) 1981년 이후 Sellafield로 명칭이 바뀜

and Berkhout 2009). 이후, 영국의 방폐물 관리 정책은 모라토리엄 상태가 된다.

정부는 결국 “폐쇄적이고 전문가 중심의 의사결정 과정(ibid, p. 999)”으로 비판 받았던 수십 년에 걸친 정책 실패를 인정하고 변화를 피할 수밖에 없었다. 상원 과학기술위원회는 1999년 영국의 방폐물 관리 정책을 점검하는 보고서를 출판하면서 국민과의 소통의 필요를 강조하고 단계적인 심지층처리 방안을 제안했다. 또한 독립적인 기구를 설치해 방폐물 관리 정책을 담당하도록 하고, 국민과의 관계회복을 위해 국민과 이해관계자들이 정책결정과정의 초기부터 참여해야 한다고 제안했다(CoRWM 2006; Mackerron and Berkhout 2009). 정부도 의견수렴과정을 갖고 2001년에 보고서<안전한 방폐물 관리>를 발표하면서 광범위한 의견수렴과정을 제안한다. 마침내 2002년 7월 29일, 정부는 독립기구를 설치해 방폐물 관리 방안 검토 과정을 운영하게 하고 정부에게 정책옵션을 제안하도록 할 것이라고 발표한다(CoRWM 2006). 결국 일방향적인 정책추진에 대한 시민사회의 격렬한 저항으로 인해 정부는 더 이상 기존 방식의 방폐물 관리 정책을 이어갈 수 없음을 인정하고 CoRWM의 설립을 수용한 것이다.

2. CoRWM의 공론화 과정에 드러난 정부의 도구적 관점

블레어 정부가 공론화를 결정했던 배경에는 위와 같이 민주적인 의사결정에 대한 사회적 요구를 인정할 수밖에 없었던 것 외에도, 겉으로 드러나지 않은 또 다른 이유가 있었다고 추측된다. 여러 가지 정황적 증거를 볼 때 당시 블레어 수상과 무역산업부에서는 새로운 원전 건설을 위한 진지한 고려를 했었고(Dorfman 2008) 새 원전 설립 논의를 위해서라도 방폐물 관리에 대한 해결안이 필요했을 것이라 짐작된다.

CoRWM의 의장이었던 맥케론 교수는 새 원전 건설문제는 CoRWM 공론화 과정이 시작될 당시에는 정치적 이슈가 아니었지만, 나중에는 아젠다가 되었다고 회고한다. 표면적으로는 방폐물 관리에 대한 공론화와 새 원전 건설은 관련이 없어 보였다. 그러나 블레어 수상과 무역산업부는 수십 년간 교착상태에 빠져있던 방폐물 관리 정책을 위한 중요한 돌파구였던 정당성 있는 참여적 정책 결정을 통한 방안은 동시에 새로운 원전 건설 논의에 도움이 될 것이라고 생각했을 수 있다.

이러한 주장은 CoRWM 1기(2003-2006)¹⁴⁾가 끝나갈 때쯤 새로운 원전 건설에 대한

14) 맥케론 의장이 2003-2006년 까지 이끌었던 초기 위원회는 정부에 최종 보고서를 제출한 후 해산되고, 2006년 10월 새로운 위원회가 구성되어 영국의 방사성폐기물관리 프로그램을 운영하게 된다.

논의가 점차 명확해지면서 지지를 얻게 된다(Mackerron and Berkhout 2009; Lehtonen and Martiskainen 2010). 무역산업부의 후신인 비즈니스기업규제개혁부는 2006년 CoRWM 1기가 끝난 후 영국의 미래 에너지 정책에 관한 의견수렴과정인 <에너지 리뷰>를 시행한다. 그러나 이 의견수렴과정은 CoRWM의 공론화 과정과 비교해서 실패한 공론화 과정이라고 강력히 비판 받았다(Greenpeace 2007; Dorfman 2008; Lehtonen and Martiskainen 2010). 환경단체인 그린피스도 이 공론화 과정을 위헌법률심판에 회부했고, 법원은 이 공론화 과정이 특히 기존의 방폐물과 새 원전으로 발생할 방폐물을 ‘오도’했다고 판결 내렸다(Dorfman 2008; Mackerron and Berkhout 2009; Lehtonen and Martiskainen 2010). 그러나 당시 수상의 원전정책에 대한 입장은 확고했다. 그는 법원의 판결에 대해 “판결은 공론화과정에 변화를 가져오겠지만, 정책에는 영향을 미치지 못할 것이다”라고 대응하면서, 새 원전의 도입을 발표한다 (Dorfman 2008, p. 12).

CoRWM의 공론화가 끝날 무렵부터 분명하게 드러난 정부의 새 원전 추진 정책은 정부가 새 원전 건설을 도입하는 데 방해가 되는 방폐물 관리 문제를 해결할 CoRWM의 설립에 적극적으로 협력했을 것이라는 역 추론을 가능케 한다. 다음의 수상실 및 무역산업부가 CoRWM 설립 논의가 있을 당시 출판한 에너지 관련 보고서를 세심히 살펴보면 정황이 더 명확해진다.

2002년 2월 수상실 수행혁신기구는 영국의 에너지 이슈를 점검한 <에너지 리뷰>를 출판한다. 이 보고서에서 에너지 안보가 기후변화와 함께 주요 이슈로 논의 되었고, 이와 관련해 새 원전 건설의 가능성을 시사하며, 에너지 이슈에 대한 범국민적 토론을 제안했다. 이어 무역산업부가 2003년 2월에 발간한 에너지 백서<우리의 미래 에너지 - 저탄소 경제 창조>에서 펼친 주장을 면밀히 살펴보면 결국 새 원전 건설을 암시하고 있고 당시 마땅한 방폐물 관리 방안이 없는 것이 이에 대한 걸림돌이었음을 알 수 있다. 백서에서 기후변화는 당시 영국 에너지 정책의 기본 방향이었던 ‘저탄소 경제’를 위한 가장 중요한 이슈로 논의 되었고, 영국의 낮은 수준의 에너지 자급도 해결을 위해 에너지 다양화가 필요하며 이는 에너지 인프라를 갱신해야 한다는 주장과 함께 새 원전 논의로 이어진다. 결국 원자력 발전은 “현재 중요한 무탄소 전력”으로 언급된다. 하지만 현재로서는 새로운 원전 건설의 경제성과 방폐물 처리 방안의 부재가 중요한 숙제로 남아있다고 유감을 표명한다. 이처럼 이 백서가 비록 원전 건설을 직접적으로 제안하지는 않았지만 도입 가능성은 분명히 시사하고 있다: “우리는 차후에 새로운 원전건설이 필요할 수도 있다는 가능성을 배제하지 않는다.”(ibid, pp. 6-12)

이러한 정황적 증거는 정부가 CoRWM의 설립 당시 이미 공론화 과정을 새 원전 도입

을 위한 전략적 도구로 사용했다고 주장하기에는 역부족일 지도 모른다. 사실상 블레이 수상이나 무역산업부 장관이 인정하기 전까지 어떠한 숨겨진 다른 의도가 있었다고 주장하는 것은 증명할 길이 없다. 그러나 공론화과정이 사후에 결과적으로 새 원전 논의를 위한 수단으로 정부에 의해 사용되었다는 것은 분명하다.

CoRWM 1기 후반부에 새로운 원전 건설 논의가 수면 위로 떠올랐을 때, CoRWM 위원들은 새 원전 건설이 위원회의 활동에 있어서 갖는 의미에 대해 우려하고 CoRWM은 새 원전 건설과 관련이 없다는 선언을 하기로 결정한다. 총회에서 CoRWM의 공식적으로 명시된 임무를 인용하면서 CoRWM의 우선순위는 현재 있는 방폐물 관리임을 분명히 강조한다.¹⁵⁾

이런 우려 속에서 CoRWM 위원들은 여러 번 새 원전 건설과 자신들의 임무는 관계가 없음을 분명히 강조했다(Dorfman 2008; Mackerron and Berkhout 2009). 대부분의 위원 자신들은 위원회는 오로지 현존 방폐물에 관한 논의를 위해 만들어졌다고 강력히 믿고 있었지만, 사실상 공식적인 임무사항에는 어디에도 현존 방폐물에만 국한된다는 언급은 없다. 결국 현존하는 방폐물 관리에 대한 정당성 있는 방안을 찾기 위한 CoRWM의 노력에도 불구하고, 위원회가 정부에게 최종 제안을 제출한 후, 정부는 이것을 새로운 원전 건설 도입을 위한 목적으로 이용했다는 비판이 일었다(Dorfman 2008; Mackerron and Berkhout 2009; Lehtonen and Martiskainen 2010). 정부는 CoRWM의 최종제안을 적극 환영하고 다음 단계로의 진행을 서두른다. 다음은 CoRWM의 최종 제안에 대한 정부의 대응 발표문 중 일부이다.

정부는 CoRWM의 보고서를 환영하며, 다음 단계로 나아갈 타당한 기초를 제공한다고 믿는다. 대부분의 제안들은 즉시 시행될 수 있으며, 몇몇 사항들은 좀 더 작업이 필요하다. 특별히, 정부는 안전하고 확실한 중간저장과 결합된 지층처분 방식이 영국의 고준위 방폐물의 장기적 관리를 위한 방법이라는 제안이 타당하다고 본다. (UK Government and the devolved Administrations 2006, p. 3)

CoRWM은 15개의 제안을 했다. 위원회가 심지층 처분을 방폐물의 장기적 관리방안으

15) “정부의 결정이 무엇이건 간에, 현재 이미 많은 양의 고준위 방폐물이 존재하고, 또 만들어지고 있는데, 장기적인 전략은 없다. 이것이 CoRWM이 설립된 이유이지, 새 원전을 대비해서가 아니다. CoRWM의 임무가 최종 정책 방안 제안 단계에서 새 원전 포함 가능성에 대한 고려를 요구하고 있기는 하지만, 우선 임무는 분명히 명시되어있다.” (2005년 11월 CoRWM 총회 의사록)

로 제안했지만, 이 제안은 처리장 지역의 자발적 참여, 중간저장의 중요성 등 다른 여러 이슈들을 고려한 하나의 패키지 형식으로 이루어졌다. 이 통합적인 제안은 위원회가 특별히 강조했던 부분이다. 그러나 정부는 지층처분을 방폐물 관리의 해결책으로 집중 조명하면서 즉각적인 환영을 표시하고, 시행단계로의 진행을 추진한다. CoRWM 위원들은 이를 비난했다. 다음 인용은 CoRWM의 윌킨슨(Pete Wilkinson)위원이 당시 장관에게 (환경식품농업부) 2007년10월8일 보낸 편지의 일부 내용으로 정부의 이러한 태도를 비판한다.

정부는 CoRWM의 제안들을 패키지로 받아들여, 연구, 저장 방안에 대한 검토, 처분에 대한 대안적 방식에 대한 모니터링의 시행을 어떻게 진행할 것인지 등, 방폐물 관리 프로그램을 통합적인 시각으로 이행하려고 하는 대신, 마치 CoRWM의 제안[지층처분방식]을 해결책처럼 선별해서, 다른 것들은 제외하고, 지층처분만 시행하는 협의적 시각으로 프로그램을 밀어 붙이고 있으며, 이것은 결국 방사성 폐기물 관리 프로그램 전체를 망칠 가능성을 높이는 것이다. 이것은 지속 가능한 대응이 아니며, 지난 3년간 CoRWM이 힘들게 얻은 국민의 자신감 향상에 아무런 도움이 되지 않는다.

원자력 에너지 기술에 대한 안전성과 정책기관들에 대한 불신이 팽배했던 당시 영국 시민사회에서, ‘국민의 자신감 고취’는 위원회가 달성해야 할 중요한 임무 중의 하나였다 (CoRWM 2006, Terms of Reference 참조). CoRWM은 기존의 기술관료주의적 방식에서 벗어나, 사회의 다양한 이해관계자들과 시민들을 과정에 참여 하도록 하여, 보다 개방적이고 투명한 방식으로 의사결정 과정에 대한 신뢰를 얻었다. 이러한 과정을 통해 신뢰를 덧입은 방폐물 처리방안은 CoRWM의 새 원전 건설과의 거리 두기 의지와 상관없이, 정부에 의해 새 원전 건설 추진의 도구로 사용되었다. 결국 CoRWM의 공론화 과정은 시민사회의 노력으로 이루어낸 방폐물 관리에 관한 민주적인 의사결정을 위한 혁신적인 시도임과 동시에 영국 정부가 도입하기 원했던 원전 건설을 위한 전략적 포석으로 사용되었다고 할 수 있다.

하지만 앞서 언급했듯이 이러한 주장은 당시 정부가 인정하기 전까지는 의혹으로 남을 수밖에 없다. 그러나 본문에서 제시된 상황적 증거들은 그러한 의혹자체를 뒷받침할 수는 있을 것이다. 앞서 논의한대로 특히 정책 권력자가 다른 이해관계자와 상반되는 가치와 이익을 추구하기 위해 도구적 목적으로 공론화과정을 이용하려는 경우 이는 겉으

로 명시되지 않고 은밀히 작동하는 경향이 있기 때문에 사실상, 의도를 명확히 증명할 수는 없다.

그리고 도구적 의도가 처음부터 없었다고 할지라도 결론적으로 CoRWM의 결과를 새 원전 논의에 이용한 것은 위원회를 비롯하여 많은 비판자들이 인정하는 사실이다. 하지만 한 가지 분명히 할 것은 CoRWM의 공론화 과정의 결과물이 정부의 새 원전 도입 주장을 위한 도구로 사용되었다는 사실이 CoRWM의 의사결정과정의 정당성을 훼손하지는 않을 것이라는 점이다. 위원회와 참여자들이 정당성 확립을 위한 노력을 통해 이뤄낸 성과인 것은 분명하다. 다만 민주적인 방폐물 처리 방안의 도출이라는 목표아래 시민사회에 의해 어렵게 이루어낸 CoRWM의 공론화 과정이 오히려 정부의 친-원전 정책 추진을 위한 도구로서 이용되었을 수 있다는 문제 제기는 그 자체로 새로운 거버넌스로의 전환 실험에 대한 사회적 모니터링과 학습을 위해 중요한 의미가 있을 것이다.

V. 결론

최근 30여 년간 과학기술의 고속 발달과 더불어, 과학기술 위험이 증대되고, 이에 대한 관리 정책의 실패를 거듭 경험하면서 시민사회뿐 아니라, 제도권 내 다양한 정책기관들이 한 목소리로 개방성과 투명성을 원칙으로 하는, 새로운 의사결정 과정이 필요하다고 주장하였다. 이처럼 시민참여형 과학기술 거버넌스로의 전환에 대한 사회의 일반적인 공감대는 있었지만, 다양한 이해관계자들이 생각하는 시민참여에 대한 필요 논리와 추구 방법은 제각기 달랐다. 특히 본 논문에서는 표면적으로는 민주주의 규범과 의사결정의 질적 실리 추구를 위해 주창되었던 시민참여형 거버넌스 논리 뒤에 정책 권력이 이를 자신들의 가치와 이해관계를 위한 도구로서 이용하려 했던 시도들에 주목했다.

시민사회의 참여 필요성에 대한 주장은 제도권의 다양한 기관들에 의해 힘을 얻었고, 이는 영국의 과학기술 거버넌스에 있어서 시민들의 역할에 큰 변화가 오는 것처럼 보였다. 그러나 한 목소리로 주창된 이들 제안을 자세히 살펴보면, 기존의 기술관료주의적 시각에서 논의되었던 시민의 역할- 즉 과학에 대한 부족한 이해를 가진 교육의 대상자이며, 과학기술의 공동개발자나 이용자가 아니라 기술의 결과물에 대한 시장의 소비자이고, 과학기술의 발달에 방해가 되는 불필요한 논쟁과 충돌을 일으키는 상이한 가치들의 소유자로서 인식되었음을 볼 수 있다. 따라서 당시 그들이 주장한 시민사회 참여 필요의

논거는 다분히 도구적인 관점에서 시민사회에 대한 교육과, 충돌적 이해관계의 조정을 목적으로 하고 있다. 궁극적으로는 과학자들과 정책결정가들의 최종결정에 대한 수용을 높이려는 수단으로 이용하려 했던 것이다.

이와 같은 도구적 관점은 참여형 과학기술 거버넌스의 실제 실험에서도 드러났다. 블레어 정부 하에서 시행된 대표적 범국민적인 공론화 과정이었던 유전자변형 작물의 상업적 재배에 관한 의견수렴 과정인 GM Dialogue와 CoRWM의 방사성 폐기물 관리 정책방안에 대한 공론화 과정에는 여러 가지 공통점이 있다. 우선 두 사례 모두 다양하고 대립되는 가치와 이해관계가 얽혀 있고, 과학적 지식의 불확실성이 높은 특징의 기술위험 관련 정책 이슈라는 것이다. 특히, 당시 정부의 친 기술성향의 정책 방향과 이에 회의적인 시각을 갖고 있던 국민들의 반대로 모라토리엄이 있었던 것도 공통점이다. 결국 정책적 교착상태 속에서 기존의 규제 시스템의 변화에 대한 요구가 새로운 기구인 AEBC와 CoRWM의 설립배경이 되었다. 정부로부터 독립된 역할을 갖고 등장한 기구들은 참여적 의사결정 과정을 제안하고 결국 영국 과학기술 정책역사에 있어서 기념비적인 실험이었던 GM Dialogue와 CoRWM의 공론화 과정이 시행되었다.

결국 두 공론화 사례 모두 정부의 강력한 지지방향과 반대되는 사회적 저항이 결국 모라토리엄을 이끌어 내었고, 이러한 상황에서 등장한 공론화의 필요 논리는 민주적인 의사결정과 효과적인 문제해결이었다. 그러나 이렇게 시민사회의 지속적인 요구의 결과로 이루어진 아래로 부터의 참여적 의사결정방식에 대한 실험이 참가자들이 기대하고 정부가 겉으로 주장했던 목표와는 다른 정책적 영향을 가져온 것도 사실이다. 시민사회에 의해 수립된 공론화과정의 당위성과는 달리, 공론화 장을 마련하는 과정에서 권력을 쥐고 있던 정부가 공론화과정을 당시 특정 정책추진을 위한 도구로서 이용하려는 시도가 있었다는 것이다. 정부는 세 파트로 구성된 GM Dialogue의 설계를 통해 겉으로는 각계의 다양한 의견수렴을 통한 정책결정을 목표로 하였지만 결국 정부의 친-유전자변형 기술 정책 추진을 위한 전략적 안전망으로 사용했다는 비판을 받았다. 한편, CoRWM이 진행한 공론화 과정을 통해 정당성을 획득한 현존 방폐물 관리 방안은 정부의 새 원전 건설을 위한 포석으로 사용되었다.

이 두 공론화 과정이 단순히 정부의 정책적 수단으로만 기능했다고 주장하는 것은 아니다. 혁신적인 참여형 거버넌스로의 전환에 대한 실험적 의의와 실제로 각각 유전자변형 기술과 방폐물 관리를 위한 정책적 제안을 정부에 제공한 것은 사실이다. 그러나 겉으로는 과학기술 정책결정 과정에 있어서의 민주주의적인 정당성과 다양한 가치의 수렴을 주요 목표로 하여, 시민사회의 참여를 촉구하는 듯한 논의가, 실제로는 여러 가지 다

른 정책적 함의가 있었다는 것은 시사하는 바가 많다. 이미 수 십 년 전부터 논의와 실험들을 수행한 영국의 경험이 주는 교훈을 통해 우리나라에서도 지난 10여 년간 시도되고 있는 다양한 실험에 있어서 시행착오를 줄이고 발전적 구축을 위한 참고자료로 삼을 수 있을 것이다.

영국의 경험은 충분한 준비 없이 참여형 거버넌스의 트렌드에 거는 표피적 기대는 실망을 가져오게 될 것이라고 경고한다. 참여형 방식의 의사결정은 모두 정당성을 갖게 된다는 환상을 만들 수 있고, 이는 특정 권력구조의 이익을 지지하게 되는 도구로 사용될 수 있다. 결국 민주주의적 의사결정 방식을 위한 참여형 거버넌스로의 시도가 오히려 배타적인 정치적 의사결정 도구로 전락될 위험을 야기하게 될 것이다. 그러므로 지속가능한 참여형 거버넌스의 구축에 대한 진지한 고민이 필요하다.

참고문헌

(1) 국내문헌

이영희 (2009), “참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천”, 『동향과 전망』, 79호, pp. 281-311.

(2) 국외문헌

Barclay, C. (1999), *Genetically Modified Crops and Food*, House of Commons Library Research Paper 99/38, March 31.

Blowers, A. (1996), “Transboundary Transfers of Hazardous and Radioactive Wastes”, In Sloep, P. and Blowers, A. (eds.), *Environmental Policy in an International Context, Book 2*, Environmental Problems as Conflicts of Interest. London: Open University of the Netherlands, pp. 151-186.

Blowers, A., Lowry, D. and Solomon, B. (1991), *The International Politics of Nuclear Waste*, London: Macmillan.

Cabinet Office (2003), *Field Work: Weighing Up the Costs and Benefits of GM Crops*, London: Cabinet Office Strategy Unit.

Chilvers, J. (2007), “Towards Analytic-deliberative Forms of Risk Governance in the UK? Reflecting on Learning in Radioactive Waste”, *Journal of Risk Research*, Vol. 10, No. 2, pp. 197-222.

_____ (2008), “Deliberating Competence: Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice”, *Science and Technology & Human Values*, Vol. 33, No. 2, pp. 155-185.

Committee on Radioactive Waste Management (2006), *Managing Our Radioactive Waste Safely: CoRWM's Recommendations to Government*, CoRWM Doc 700. London: Committee on Radioactive Waste Management

_____ (2005), “23rd Plenary Meeting Minute”, November 2005 (Doc 1417)

Demeritt, D.S. Dyer and J.D.A. Millington (2009), “Pest or Panacea? Science, Democracy, and the Promise of Public Participation”, *Environment, Politics and Development*, Working Paper Series, No. 10. London: Department of Geography, King's College London.

Department for Environment, Food and Rural Affairs et al. (2002), *Managing Radioactive Waste Safely: Summary of Responses to the Consultation September 2001 - March 2002*, (A consultation report published jointly by the UK Department for Environment, Food

- and Rural Affairs, the National Assembly for Wales, the Scottish Executive and the Department of Environment Northern Ireland)
- Department for Environment, Food and Rural Affairs et al. (2004), *The GM Dialogue: Government response 9 March 2004*.
- Department of Trade and Industry (2003), *Our Energy Future—Creating a Low Carbon Economy*, London: TSO (The Stationery Office).
- Dorfman, P. (ed.) (2008), *Nuclear consultation: public trust in government*, London, Nuclear consultation working group.
- Durant, J. and Lindsey, N. (2000), *The ‘Great GM Food Debate’—A Survey of Media Coverage in the First Half of 1999*, Parliamentary Office of Science and Technology Report no. 138. London: House of Commons.
- Fiorino, D.J. (1990), “Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms”, *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 15, No. 2, pp. 226-243.
- Friends of the Earth (2007), *Planting Prejudice: How UK Government Support for GM Undermines Sustainable Farming Policies*, London: Friends of the Earth, England Wales and Northern Ireland.
- Funtowicz, S.O. and J.R. Ravetz (1992), “Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Postnormal Science”, In Krimsky, S. and Golding, D. (eds.), *Social Theories of Risk*, New York: Greenwood Press, pp. 251-273.
- GeneWatch UK (2004), *Avoiding the difficult issues: A GeneWatch UK report on the Government’s response to the ‘GM Nation?’*, public debate (By Dr. Sue Mayer)
- GM Nation? Steering Board (2003), ‘GM Nation? The Findings of the Public Debate’, London: Department of Trade and Industry.
- GM Science Review Panel (2003), ‘GM Science Review: First Report’, London: Department of Trade and Industry.
- _____ (2004), ‘GM Science Review: Second Report’, London: Department of Trade and Industry.
- Greenpeace (2007), *Talking Nonsense—The 2007 Nuclear Consultation*.
- Grove-White, R. (2006), “Britain’s genetically modified crop controversies: The agriculture and environment biotechnology commission and the negotiation of ‘uncertainty’”, *Community Genetics*, Vol. 9, pp. 170-77.
- Hendriks, C. (2004), “Public Deliberation and Interest Organizations: A Study of Responses to Lay Citizens Engagement in Public Policy”(Unpublished PhD Thesis at the Australian National University)

- Horlick-Jones, T.G. Rowe, and J. Walls (2007), *The GM Debate: Risk, Politics and Public Engagement*, London: Routledge.
- House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee (2003), *Conduct of the GM Public Debate*, Eighteenth Report of Session 02 - 03. London: HMSO.
- Irwin, A. (2006), "The Politics of Talk: Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance", *Social Studies of Science*, Vol. 36, No. 2, pp. 299-320.
- Kemp, R.V., D.G. Bennett, and M.J. White (2006), "Recent Trends and Developments in Dialogue on Radioactive Waste Management: Experience from the UK", *Environment International*, Vol. 32, No. 8, pp. 1021-1032.
- Leach, M.I. Scoones and B. Wynne (eds.) (2005), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, London: Zed Books.
- Lehtonen, M., and Martiskainen, M. (2010), *Pathways towards the nuclear revival in Finland, France, and the UK*, Paper presented at the Sussex Energy Group conference "Energy transitions in an interdependent world: what and where are the future social science research agendas?", 25-26 February 2010, University of Sussex, UK.
- Löfstedt, R., and Holrick-Jones, T. (1999), "Environmental politics in the UK: politics, institutional change and public trust" in Cvetkovich, G., and Lofstedt, R. (eds), *Social Trust and Risk Management*, Earthscan, London, pp. 73-88.
- Lövbrand, E., Pielke, R. Jr. and Beck, S. (2011), "A Democracy Paradox in Studies of Science and Technology", *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 36, No. 4, pp. 474-496.
- Mackerron, G., and Berkhout, F. (2009), "Learning to Listen: Institutional Change and Legitimation in UK Radioactive Waste Policy", *Journal of Risk Research*, Vol. 12, No. 7 - 8, pp. 989 - 1008.
- Morton, A., Airoldi, M., and Phillips, L.D. (2009), "Nuclear Risk Management on Stage: A Decision Analysis Perspective on the UK's Committee on Radioactive Waste Management", *Risk Analysis*, Vol. 29, No. 5, pp. 764-779.
- Office of Science and Technology (1997), *The Use of Scientific Advice in Policy Making*, London: Department of Trade and Industry.
- _____ (2001), *Code of Practice for Scientific Advisory Committees*, London: Department of Trade and Industry.
- Parkinson, J. (2006), *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, NY: Oxford University Press.
- Pellizzoni, L. (2001), "The Myth of the Best Argument: Power, Deliberation and Reason", *British Journal of Sociology*, Vol. 52, No. 1, pp. 59 - 86.

- Performance and Innovation Unit (2002), *The Energy Review*, A Performance and Innovation Unit Report, February 2002. London: Cabinet Office.
- Renn, O., Webler, T., and Wiedemann, P. (1995), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht and Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Radioactive Waste Management Advisory Committee (1981), *Second Annual Report*, London: HMSO.
- Royal Commission on Environmental Pollution (1998), *Setting Environmental Standards, 21st Report*, London: HMSO.
- Stirling, A. (1998), "Risk at a Turning Point?", *Journal of Risk Research*, Vol. 1, No. 2, pp. 97-109.
- _____ (2008), "'Opening Up' and 'Closing Down': Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology", *Science and Technology & Human Values*, Vol. 33, No. 2, pp. 262-294.
- UK Government and Devolved Administrations (2006), *Response to the Report and Recommendations from the Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM)*.
- Wilsdon, J., and Willis, R (2004), *See-through SCIENCE: Why public engagement needs to move upstream*. London.
- Wynne, B. (1991), "Knowledges in Context", *Science, Technology and Human Values*, Vol. 16, No. 2, pp. 111-121.
- _____ (2006), "Public Engagement as a Means of Restoring Public Trust in Science - Hitting the Notes, but Missing the Music?", *Community Genetics*, Vol. 9, No. 3, pp. 211-220.

□ 투고일: 2015. 01. 03 / 수정일: 2015. 03. 26 / 게재확정일: 2015. 04. 06