

연구논문

숙의민주주의의 실현?: 신고리 5·6호기 공론조사 관련 쟁점들에 대한 경험적 접근

정형안* · 이윤석**

신고리 5·6호기 공론조사가 숙의민주주의 실현이라는 주장에 대해서는 비판적인 평가가 있다. 우선, 참여 시민들의 최종 판단이 개인의 사회인구학적 요인에 의한 정치적 판단이라는 의견이다. 다음으로, 참여 시민들의 최종 판단이 소속 토의 조의 다수의견 동조에 의한 집단적 판단이라는 의견이다. 이러한 주장에 관해 본 연구는 경험적 분석을 실시하였다. 그 결과 첫째, 시민들의 판단은 숙의과정 전에는 개인의 인구사회학적 요인에 따라 정치적 판단을 내렸을 수 있지만 숙의과정 이후에는 합리적 판단을 추구하였다. 둘째, 시민들은 자신이 속한 토의 조의 다수의견에 동조하기보다는 오히려 다수의견과는 반대되는 의견을 택할 가능성이 컸다. 즉, 위와 같은 문제 제기들은 모두 지지받지 못했다. 이러한 연구결과는 신고리 5·6호기 공론조사를 둘러싼 몇몇 비판적 견해가 실질적으로 유효하지 않다는 것을 확인해 준다. 따라서 본 공론조사가 숙의민주주의의 후퇴라기보다는 숙의민주주의의 실현에 더 가깝다는 사실을 시사한다.

주제어: 숙의민주주의, 신고리 5·6호기 공론조사, 숙의과정, 토의환경

* 서울시립대학교 도시사회학과 대학원 석사과정.

** 서울시립대학교 도시사회학과 교수(yslee@uos.ac.kr), 교신저자.

I. 서론

신고리 5·6호기 공론조사는 문재인 정부의 원전 축소 공약 이행 여부를 국민과의 소통으로 결정하려 한 공론화 과정이다. 당시 신고리 5·6호기 건설 중단 여부는 그 결정이 미칠 여파가 컸던 만큼 사회적 합의가 필요한 상태였다. 따라서 정부는 2017년 6월 27일 개최된 국무회의에서 신고리 5·6호기 공론화 방안을 논의하였고 공론화를 이끌어갈 공론화위원회를 구성하기로 하였다. 이후 위원회 구성 절차와 국무총리 훈령이 규정되어, 공식적으로 2017년 7월 24일에 공론화위원회가 출범하였다. 공론화위원회는 2017년 10월 20일에 권고안이 정부에 제출되기까지 약 3개월 동안 독립적인 지위에서 공론조사 전체 과정을 이끌었다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2018). 공론화위원회는 주요 단계에서 의사결정을 하였으며 구체적으로 조사 방식과 숙의 프로그램의 설계 및 운영·관리와 사회적 수용성을 위한 국민과의 소통 역할을 하였다. 조직운영에 있어선 매주 정기회의를 개최해 총 14회의 회의를 진행하였고 조직 내에 법률, 조사, 숙의, 소통 분과위원회를 운영하여 위원회 활동의 효율성을 추구하였다. 공론화위원회의 이러한 활동은 신고리 5·6호기 공사 중단이라는 의제에 대해 시민들에게 숙고 기회를 제공하여 최종결과를 정책에 반영하려는 목적으로 추진되었다.

이러한 신고리 5·6호기 공론화 과정은 한국 사회에서 숙의민주주의의 가능성을 열어주었다는 데 의의가 있다(이영희 2018). 이 공론조사는 정책 결정에 숙의민주주의를 적극적으로 도입하여 사회 현안을 해결하기 위한 과정이 있었으며, 이에 숙의민주주의의 실현으로 평가받고 있다. 이러한 평가는 신고리 5·6호기 공론조사의 설계에 기인한다. 공론화위원회는 선정된 시민들이 숙의와 경청을 신조로 삼아 임하게 하였으며 이를 통해 본인과 다른 의견을 가진 이와 성숙한 태도로 소통하게 하였다. 특히 시민들이 본인의 단순 선호 판단에서 벗어나 시민의식을 토대로 합리적 판단을 내리도록 숙의과정을 설계하였다. 이렇게 정교하게 고안된 신고리 5·6호기 공론조사는 절차의 치밀한 구조뿐만 아니라 숙의민주주의의 경험을 시민들에게 제공하여 정책 결정을 추구했다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다(은재호 2018).

그렇지만 동시에 본 공론조사에 대해서는 비판적 입장이 존재한다. 첫째로, 신고

리 5·6호기 공론조사의 최종 판단이 숙의과정에 의해 내려진 결정이라기보다는 정치적 성향에 따라 결정되었다는 의견이 있다. 이는 참여 시민들에게 개인학습과 토론과 같은 다양한 숙고 기회가 제공되어도 결국에는 공론조사 이전부터 지니고 있던 개인의 정치적 가치에 의해 최종 판단이 이루어졌다는 것이다. 다시 말해 숙의과정의 효과가 크게 유효하지 않다는 의미의 비판이다. 둘째로, 신고리 5·6호기 공론조사의 최종 판단이 개인의 종합적인 숙의 경험으로 결정되었다기보다는 토의환경의 집단적 의견에 동조되어 선택되었다는 의견이 있다. 이는 본 공론조사의 최종 결론이 재개로 결정되기 이전부터 이미 재개 의견이 우세했다는 연구결과에 근거하여 제기된 반론이다. 다시 말해 시민들이 토의환경의 다수의견에 휩쓸려 합리적이지 못한 결정을 내렸다는 비판이다. 이 같은 비판들은 숙의민주주의의 근본적 논쟁과 더불어 신고리 5·6호기 공론조사가 숙의민주주의의 실현을 이끌었는지 반대로 후퇴를 초래했는지 검토할 필요성을 제기한다.

이에 본 연구는 위와 같은 비판적 논쟁에 관해 실제 데이터를 활용한 경험적 연구를 시도하고자 한다. 앞선 비판들은 주장에 비해 실질적 데이터 검증은 부족하다. 몇몇 선행연구들이 숙의민주주의의 이론적 검토를 토대로 신고리 5·6호기 공론조사를 비판적으로 분석하고 있지만(이광일 2018; 최태현 2018), 실제 데이터를 통한 공론조사에서의 숙의과정 영향과 비판 논쟁의 검증은 연구가 부족하다. 따라서 본 논문은 데이터를 통해 신고리 5·6호기 공론조사에서의 시민 판단이 정치적 선호에 이루어졌는지, 토의환경 속에서 집단적 의견에 따랐는지를 분석하고자 한다.

II. 이전연구 정리

1. 숙의민주주의와 공론조사

민주주의에서 의사결정은 근본적으로 전체 사회구성원에 의해 결정된다. 그 원형은 고대 그리스 정치체계에서 확인해 볼 수 있는데, 당시 그리스 시민들은 주기적으로 모여 정책을 심의하고 의사결정을 내렸다. 하지만 오늘날 전체 국민이 한 곳에 모여 의견을 밝히고 토론을 하기에는 현실적으로 무리가 있다. 따라서 사회구성원들은 적절한 규칙에 따라 대표자를 선출하여 구성원의 의견을 정책결정에 반영하

도록 하는 대의민주주의를 주요 결정의 기본 원리로 삼고 있다. 그러나 이 대의민주제는 몇 가지 한계점을 지니고 있다(권숙도 2016). 우선 선출된 대표자들에 의해 정책 의사결정이 내려지다 보니 시민들의 의견이 정확하게 반영되지 못할 가능성이 있다. 또한, 대표자로 선출된 소수의 정치 엘리트들이 공익보다는 사익을 우선할 수 있다는 우려도 존재하며, 반대로 시민들은 대표자들에게 완전한 일임 후 정책 의사결정에 무관심해지는 시민의식 결여가 초래될 가능성도 있다. 이러한 비판적 성찰 아래 숙의민주주의는 기존의 대의민주주의를 보완하기 위한 대안으로 등장하여 주목받고 있다(권영선 2018).

숙의민주주의는 시민이 참여하여 학습과 토론이라는 숙의과정을 거친 후 정제된 의견을 도출하여 그들의 의견을 정책과정에 반영하는 것으로 정의할 수 있다(강용진 2008). 이 숙의민주주의의 초기 개념은 18세기부터 시작되었으며 20세기 들어서는 듀이(John Dewey) 등에 의해 공적 숙의가 논의되면서 발달하기 시작했다(Elstub & McLaverty 2014; 김정인 2018a). 본격적으로는 1980년대 베세트(Joseph Bessette)가 숙의민주주의라는 용어를 처음 사용하였고, 1세대 숙의민주주의의 대표학자로 불리는 하버마스(Jürgen Habermas)에 의해 본격적으로 논의되었다. 그들은 공론장(public sphere)을 통한 국민의 숙의와 열린 참여 및 토론을 강조하였다(김정인 2018b: 재인용). 2세대 숙의민주주의는 보흐만(James Bohman)으로 대표되며 1세대 숙의민주주의의 규범적이며 오용 가능한 문제를 지적하고 문화적 다양성을 고려해 상호 수긍할 만한 다원적 합의를 강조하였다(손영달 2018). 최근까지 이어지는 3세대 숙의민주주의의 학자들은 게스틸(John Gastil)과 드라이젝(John Dryzek) 등이 있으며, 이들은 다양한 정치적·사회적 맥락에서 숙의민주주의가 어떻게 작용하는지에 관심을 가지고 실제 사례 및 연구를 정리하였다(Elstub & McLaverty 2014; Gastil 2018). 다양한 사례 분석을 통해 현실 세계에서 숙의민주주의가 성공적으로 실현되는 방안을 모색하며 배심원제부터 온라인 포럼에 이르기까지 여러 가지 참여 기반 민주주의의 실현 방식을 검토해 숙의민주주의를 제도화시키는 방법을 고안하고 있다(김정인 2018b; Gastil 2018).

숙의민주주의는 시민이 참여를 통해 합의한 의견을 정책과정에 반영하는 것을 지향한다. 시민은 구체적으로 대안을 제시하는 등 적극적 참여가 가능해진다. 이 숙의민주주의에서 시민들이 의사결정을 하는 데 앞서 거치게 되는 숙의과정이 숙의민주주의의 핵심이라 볼 수 있다. 숙의과정에서 시민들은 정보를 습득하고 토론을 해서 사안에 대해 심도 있는 숙고의 시간을 보낸다. 이 과정을 통해 참여자들은 의견

과 태도를 변화 및 심화시켜 정제된 의견을 도출하고 그 의견을 정책에 반영하는 것이 바로 숙의민주주의이다. 이 전체 과정은 다수결의 원칙에 의해 단순히 수적 우위를 통해 정책을 결정하는 것과는 차이가 있다. 숙의민주주의는 단순 집합적 여론 취합 때문에 무시되는 소수의견과 의견변화 가능성 등을 고려하여, 공적이고 합리적인 토론을 기반으로 한 정책 의사결정을 끌어낸다(김정인 2018c).

숙의민주주의는 앞서 언급한 대로 일부 엘리트들에 의한 정책 의사결정의 대안이 되고 진정한 시민 의견을 정책에 투입할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 숙의민주주의의 논의 절차는 서로를 이해하게 하고 견해차를 좁혀 현대사회의 다양한 갈등과 논쟁을 완화하는 데 도움을 줄 수 있다. 즉 숙의민주주의는 자신과 의견이 다를 지라도 논의의 결과를 쉽게 받아들여지게 하여 자칫 심화될 갈등을 미리 차단하게 해준다. 이에 숙의민주주의는 민주주의의 진화라고 평가받고 있으며, 시민의 삶과 직결되는 주요 사안을 시민이 직접 논의한다는 측면에서 강점을 지닌다. 물론 숙의민주주의에도 한계가 존재하며 그 한계와 대의민주제와의 협력 및 보완 관계 설정은 앞으로 논의돼야 할 사안이다. 또한 3세대 숙의민주주의가 추구하는 바처럼 현실 생활에서 어떻게 숙의민주주의가 실현되고 적용될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

이러한 숙의민주주의의 실현은 ‘공론화 과정’을 통해 이루어진다. 공론화는 공론을 형성하는 과정으로, 사회구성원 다수의 선호 의견이라는 여론과 달리, 정제된 여론을 의미하는 공론의 형성 과정을 의미한다. 공론화는 주요 사안에 대해 사회구성원들의 논의를 통해 공익에 가장 잘 부합하는 의견을 형성함으로써 합리적인 정책 결정을 이끌어, 숙의민주주의를 현실 생활에 실현시킨다. 다시 말해 공론화 과정은 숙의민주주의의 실현과정이다(김정인 2018b). 정리하면 숙의민주주의는 민주주의의 한 가지 개념이자 형식이고 이것은 공론화를 통해 달성될 수 있다. 이러한 공론화에는 여러 가지 기법이 존재하는데 그 유형 중 한 가지가 공론조사이다.

공론조사는 미국의 피쉬킨(James Fishkin) 교수가 처음 제시한 공론화 방법으로서, 기존 여론조사가 시민의 의견을 제대로 반영하지 못한다는 문제의식에서 고안된 조사방법이다(손영달 2018). 공론조사는 시민들에게 정보를 제공하고 토론이라는 숙고 기회를 제공해 성숙한 최종 판단이 정책에 반영되는 것을 목표로 한다. 이러한 공론조사의 절차는 다음과 같다(김길수 2018). 먼저 특정 사안에 대해 일반 시민의 여론을 조사한다. 다음으로 공론조사에 참여할 대표성 있는 표본(참여자)을 선발한다. 이렇게 선발된 참여자들에게는 사안에 대한 정보가 제공되고 이것을 통해 숙의 시간을 가진 참여자들은 일정 장소에 모여 해당 이슈에 대한 심층적 토론과

전문가의 의견을 청취한다. 이와 같은 일련의 과정을 거친 참여자들의 최종 의견을 조사하는 것으로 공론조사는 마무리된다.

이러한 공론조사에서는 토론과 학습 과정을 통해 참여자들 사이의 의견이 신중하게 교환되고, 공평한 발언 기회와 경청을 기반으로 소통이 이루어진다. 이것으로 시민들은 개인의 인지적 한계를 극복하고 합리적인 견해를 도출하는 데 도움을 받는다. 하지만 공론조사에는 우려할 점도 존재한다(김주형 2018). 먼저 일반 시민의 전문성 부족 문제를 짚을 수 있다. 정교한 숙의과정을 통하여 시민들도 전문가 수준의 토론이 가능하길 기대하지만, 숙의 시간의 부족 등의 이유로 이러한 문제가 유발될 수 있다. 또한, 전문가들의 의견에 편향될 수 있으며 이 과정에서 오히려 전문가들에 의한 정책결정보다 비효율적인 의사결정이 내려질 가능성도 있다(김정인 2018d). 그뿐 아니라 소규모 분임토의가 진행될 경우 소집단 구성원에 따라 편협하게 토의가 진행되어 왜곡된 의견이 형성될 수 있다. 특히나 공론조사는 일부 시민이 정책결정 과정에 참여하는 것이므로 참여 시민의 대표성 문제가 제기될 수 있다.

따라서 성공적으로 공론조사가 추진되기 위해서는 위와 같은 문제를 인식하여 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다. 우선 공론조사에는 대표성이 확보되어야 한다. 이는 공론조사에 참여하는 시민들이 특정 집단이 아닌, 전체 국민을 대표하는 자로 선출해야 하며 그들의 의견이 전체 시민을 위한 것이어야 한다는 의미이다. 다시 말해 공론조사를 추진할 경우에는 참여자들이 어느 한쪽 집단으로 쏠리지 않게 해야 하며 선출된 시민들이 공적 이익을 추구하도록 유도해야 한다. 이를 위해서 참여자 추출방법으로는 무작위추출을 활용해야 하고 이와 함께 사회인구학적 요소와 정치적 평등 확보를 위한 계층 견해도 고려되어야 한다(김정인 2018b). 다음으로 공론조사에는 숙의성이 확보되어야 한다. 숙의는 공론조사의 근본으로, 공론조사의 존재 이유이기도 하다. 이러한 숙의는 시민들의 의사결정을 돕는다. 즉 공론조사의 숙의과정에서 제공되는 정확하고 균형적인 정보와 다양한 의견이 차별 없이 존중받는 토론은 참여자들을 질 높은 숙의에 도달하게 하고 각자의 의견을 정교화할 수 있게 이끈다. 결론적으로 숙의과정은 시민들의 성숙한 의견과 합리적인 의사결정을 이끌어야 하는 것이기 때문에 숙의성은 공론조사에서 본질적으로 중요하다.

공론조사는 제차 강조하는 바와 같이 정제되고 책임성 있는 시민 의견을 끌어내는 것으로서 정부가 정책을 결정하는 데 정당성을 부여하기도 한다. 더불어 공론조사의 경험은 시민으로 하여금 공적 이익을 추구하는 민주시민으로서의 태도를 경험하게 한다. 또한, 숙의민주주의의 발달에도 긍정적인 영향을 미친다. 최근 이러한

공론조사가 여러 정책 사안에서 시도되고 있는데, 그중에서 2017년에 진행된 신고리 5·6호기 공론조사는 정치적 이슈로 주목을 받은 대표적 사례이다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017).

2. 신고리 5·6호기 공론조사

문재인 정부는 지난 대선에서 신고리 5·6호기 공사 중단을 공약으로 내세우며 탈원전 정책을 펼치고자 하였다. 하지만 건설을 전면 백지화하기에는 종합공정률이 28.8%에 이르고 건설 중단의 찬반 입장이 사회적·정치적으로 첨예하게 대립하는 등 사안의 심각성이 대두되었다. 이에 정부는 신고리 5·6호기 건설에 대해 사회적 합의를 이루기 위한 공론조사를 추진하기로 결정하였다. 공론조사를 진행하기에 앞서 정부는 공론화위원회를 결성하였다. 공론조사의 전체 설계와 추진을 이끌어갈 공론화위원회는 위원장을 포함하여 인문사회, 과학기술, 조사통계, 갈등관리 4개 분야 위원으로 구성되었다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2018). 이렇게 결성된 공론화위원회를 근간으로 분과위원회와 자문위원, 그리고 검증위원회와 이해관계자 소통위원회 또한 구성되었다. 이로써 효율성과 전문성, 공정성을 고려한 기본 체계가 갖춰졌고 본격적으로 신고리 5·6호기 공론조사가 시작되었다.

본래 공론조사는 공론화 기법 가운데 하나이고 해당 의제에 맞게 변형되고 보완된다. 그런 의미에서 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설 중단 여부라는 의제에 맞는 새로운 시민참여형 조사가 필요하다고 판단하였다. 본 사안이 사회적으로 미칠 영향력이 컸던 만큼 시민참여형 조사는 공론조사의 중점 사안인 대표성, 숙의성 및 대국민 소통을 더욱 세밀하게 고려하여 고안되었다. 시민참여형 조사를 위해 위원회는 시민참여단의 선출과 숙의과정을 설계하였다. 먼저 시민참여단은 대한민국 시민대표를 추출한다는 구상으로 층화이중추출법을 사용해 선정하였다. 우선 지역·성·연령대를 기준으로 층을 구성한 뒤 무작위추출 방법을 활용해 1차 표본을 추출하였고 다시 숙의과정에 참가할 시민을 추출하기 위해 성·연령대·의견(재개/중단/유보)을 층화하여 최종 참여자를 가려냈다. 이러한 방법을 통해 기존 공론조사보다 엄정한 통계적 방법론을 적용하여 대표성을 확보하고자 하였다. 또한, 이렇게 선정된 시민참여단이 숙의성을 바탕으로 최종 의견을 도출할 수 있도록 숙의과정도 면밀하게 설계하였다. 구체적으로 자료집, 이러닝, 오리엔테이션, 종합토론회를 기본으로 추진되었고 이를 보강할 수 있는 지역순회 공개토론회와 TV 토론회, 미래

세대 토론회가 개최되었다. 그중 숙의자료집과 이러닝은 시민참여단이 개인적으로 공론화 및 건설 중단과 재개 측의 주장을 이해하고 학습하는 것을 도왔다. 특히 이러닝은 온라인(PC와 모바일폰 등)에서 핵심 쟁점에 대한 동영상 강의를 시청하는 숙의 프로그램으로서 세계적으로 처음 시도되었다. 오리엔테이션도 공론조사에서 처음 시도되는 방법으로 시민참여단의 역할과 향후 과정을 안내하고 이들의 적극적 참여를 유도하였다. 마지막 종합토론회는 시민참여단이 최종 의사결정을 내리는 자리로 심도 있는 숙의 기회가 제공되었다. 이렇게 다양한 숙의 프로그램으로 시민들은 개인학습과 더불어 서로 간에 상호작용을 할 수 있었고, 이를 바탕으로 성찰적 태도를 가지며 의견을 형성해 나갈 수 있었다.

시민참여단 선정과 숙의과정에는 총 4회에 이르는 조사가 맞물려 진행되었다. 먼저 1차 조사로 대표성 있는 시민참여단을 선정하였고, 오리엔테이션에서 진행된 2차 조사로 시민참여단의 의견과 지식수준을 파악하였다. 이후 시민참여단은 자료집과 이러닝으로 개인 숙의시간을 가졌고 종합토론회의 시작점에서 그간의 학습과 의견을 확인하는 3차 조사가 진행되었다. 마지막으로 종합토론회를 모두 마친 후 4차 조사에서 시민참여단의 최종 입장을 확인하였다. 전체 과정에서 조사와 숙의과정은 병행되었고 이로써 숙의과정을 통한 의견변화 및 최종 의견을 도출하였다.

마지막 숙의과정인 종합토론회는 시민참여단의 최종 의견이 도출되는 과정이다. 시민참여단의 최종 의견을 바탕으로 권고안이 작성되고 정부가 이를 수용하게 되는 만큼 종합토론회의 숙의과정은 신고리 5·6호기 공론조사의 핵심이라 할 수 있다. 신고리 5·6호기 종합토론회는 2박 3일 동안 진행되었고 총 471명의 인원이 참가하여 시민참여단의 집중적인 숙고와 경청이 이루어졌다. 이 과정을 통해 시민참여단이 신고리 5·6호기의 쟁점을 깊이 이해하고 개인의 최종 입장을 정하는 데 도움을 주는 것을 목적으로 본 종합토론회가 개최되었다.

종합토론회의 일정은 크게 3차 조사, 토론 세션, 4차(최종) 조사 순으로 진행되었다. 그중 숙의과정인 토론 세션은 총 4개의 세션으로 구성되었고, 각 세션은 세부적으로 전문가 발표와 분임토의, 전문가 질의 응답 순으로 진행되었다. 즉 전문가들이 쟁점별로 중단 또는 재개 입장을 발표하면 시민참여단은 이를 듣고 본인의 분임조로 이동하여 토의를 진행했다. 그리고 분임토의를 마치면 조별로 중단과 재개 의견의 질문 1개씩을 도출해 이후 있을 질의 응답 시간에 질문하였다. 토론 세션은 이러한 과정으로 진행되었고 이때 시민참여단은 깊이 있는 숙고의 시간을 가지게 되었다.

토론 세션 중에서 분임토의는 대규모로 진행되는 종합토론회를 효과적으로 운영

하기 위해 형성된 것이다. 분임토의를 위해 분임조는 지역·성·연령대·의견(재개/중단/유보) 등을 고려하여 배정되었고, 한 조당 9~10명으로 총 48개 조가 구성되었다. 각 조에는 중립적인 태도로 토의를 이끄는 사회자가 참여하여 분임토의의 진행과 운영을 관장하였다. 시민참여단은 이 분임토의조에서 전문가가 발표한 쟁점을 주제로 토론하고 더 깊이 있는 이해를 위한 질문도출 시간을 가졌다. 분임토의 시간은 각기 다른 시민참여단의 다양한 관점을 나누는 시간으로, 서로의 의견을 상호 학습함으로써 자신의 의견을 형성해 나가는 시간이었다. 그뿐 아니라 의견을 나누고 경청하는 과정을 통해 서로를 이해하고 나와 다른 의견의 수용을 돕는 시간이었다. 이러한 분임토의 시간을 비롯한 모든 토론 세션의 숙의과정은 시민참여단의 최종 입장 정리를 이끌어냈다.

이번 종합토론회는 시민참여단에게 총 10시간 50분에 달하는 숙의시간을 집중적으로 제공했다. 이 숙고의 시간을 통해 일부는 처음의 의견을 그대로 유지하고 일부 판단 유보자들은 의견을 형성했으며, 또 다른 일부는 어느 한 편의 의견에서 다른 쪽 의견으로 바뀌는 등 다양한 모습을 보여주었다. 이 최종 의견이 도출되는 4차 조사는 종합토론회의 마지막 부분에서 진행되었고 이 조사를 끝으로 종합토론회는 마무리되었다.

3. 주요 쟁점

신고리 5·6호기 공론조사는 숙의민주주의를 기반으로 한 공론화 과정이었고, 정부의 주요 사안에 대해 시민들의 참여를 이끌어 정책에 반영하는 숙의민주주의의 실현 사례로 볼 수 있다. 이러한 신고리 5·6호기 공론조사는 사회적·정치적으로 영향력이 큰 이슈를 다룬 만큼 언론의 집중적인 관심을 받았으며 다양한 평가와 논쟁이 존재했다. 본래 숙의민주주의에는 대의민주제의 보완으로써 주목받는 추세 아래 비판적 시각도 존재해 왔다. 예컨대 국회를 두고 무작위 추출되어 숙의과정에 참여하는 시민의 대표성 및 정당성 문제라든가(조성점·조은희 2007), 정치적 책임 소재의 측면에서 정부가 책임을 회피하는 게 아니냐는 비판 등이 있었으며 이것이 결론적으로 대의민주제를 해치는 것이 아니냐는 의견이 있다(경향신문 2017.10.21.).

이 같은 맥락 안에 신고리 5·6호기 공론조사 또한 논쟁이 있었고, 주요 논쟁으로 시민참여단의 판단을 둘러싼 이견이 있었다. 일각에서는 신고리 5·6호기 공론조사를 긍정적인 시각으로 보며 숙의과정에 참여한 시민참여단들이 토론과 학습을 통해

자신들의 선입견에서 벗어난 합리적인 판단을 내렸으며, 시민적 참여의식에 근거하여 최종 의견을 결정했다는 견해가 있었다. 반면 일부에서는 부정적인 시각으로 바라보며, 시민참여단이 숙의과정은 겪었으나 이에 근거하여 결론을 내렸다기보다는 본인의 정치적 성향이나 조별 토의 분위기에 휩쓸려 합리적이지 않은 판단을 내렸다는 의견이 있었다. 특히 부정적 견해를 지닌 사람들은 시민참여단의 최종 판단을 정치적, 집단적 인기투표에 불과했다고 비판하기도 하였다(매일경제 2017.07.18.).

이 비판적 시각 중 첫째로, 최종 판단이 정치적이라는 문제 제기에 대해 고찰해보자. 당시 정세는 문재인 정부의 출범 초기 기간으로 새 정부에 대한 높은 지지가 있었던 상황이었다. 이러한 지지는 사회인구학적 특성에 따라 차이가 있었는데 구체적으로 성별에선 여성에게, 세대별로는 젊은 세대에게서, 지역별로는 호남지역에서 더 높은 지지를 받았다(한국갤럽 데일리 오피니언 2017). 이러한 측면에서 시민참여단의 최종 판단이 신고리 5·6호기 의제에 대한 숙고된 판단이라기보다는 문재인 정부에 대한 호의 또는 선택된 정치적 선호 판단이 아니냐는 비판이 있었다. 둘째로, 최종 판단이 집단적이라는 문제 제기를 고찰해보자. 공론조사에서 토론은 개인의 합리적 판단을 돕는 중요한 과정이므로 토론이 이루어지는 소규모 그룹은 구성원들의 상호작용이 이루어지는 ‘장’임을 고려해 균형 있게 구성되어야 한다. 이에 따라 신고리 5·6호기 공론조사에서도 개인 특성과 찬반 의견을 적절히 배분한 분임토의조가 구성되었다. 그런데 분임토의조에서 고려한 참여자 특성과 찬반 의견은 1차 조사를 기준으로 구성된 것으로, 당시 1차 조사결과는 재개 측 의견 36.6%, 중단 측 의견이 27.6%로 재개 측 의견이 더 많았다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2018). 이 사실을 고려해보면 애초에 의견이 재개 쪽으로 기울어져 있었고, 각 조에 배정된 구성원들이 재개 의견의 수적 우위에 영향을 받아 최종 판단을 내린 게 아니냐는 비판이었다. 더욱이 1차, 3차, 4차 조사를 분석한 결과, 다수의 시민참여자가 최초의 의견을 고수하였고 결론적으로 유보 의견자가 마지막에 어느 의견에 동의하였는지가 본 공론조사의 최종결과를 결정했다고 간주할 수 있으므로, 이 유보 의견자들이 토의 집단의 다수(재개) 의견에 휩쓸려 판단을 내린 것이 아니냐는 문제 제기가 있었다. 이러한 최종 판단에 대한 정치적, 집단적 측면의 비판이 제기되면서 본 공론조사가 숙의민주주의를 실현하게 한 사례인지, 아니면 오히려 숙의민주주의의 후퇴를 초래한 것인지에 대한 논쟁이 제기되었다.

따라서 이번 연구는 이러한 쟁점을 실제 데이터를 통해 분석하고자 한다. 그간 신고리 5·6호기 공론조사와 관련된 다수 연구는 주로 숙의민주주의의 이론적 고찰

과 적용 가능성 및 성과 제고 측면에서 다루어져 왔다(권영선 2018; 김길수 2018; 최태현 2018). 하지만 본 논문은 시민참여자들의 의견과 개인 특성 및 토의환경을 실제 데이터로 파악하여 신고리 5·6호기 공론조사의 숙의과정의 영향을 연구하고자 한다.

III. 자료 및 변수

1. 연구대상

연구대상은 종합토론회에 참가한 471명의 시민참여단이다. 이들은 최초 층화추출 인원(20,006명)에서 종합토론회 참석이 가능한 인원(5,047명)을 다시 층화해 추출된 500명 중 실제 종합토론회 참가자들이다. 이 471명의 표본은 신고리 5·6호기 정책권고안의 방향을 결정짓는 만큼 애초에 전체 국민을 대표하도록 구상되었다. 따라서 대한민국의 실제 성별, 연령대, 지역의 비율에 100% 일치하는 것은 아니지만 본 연구대상은 작은 대한민국으로 볼 수 있다. 본 연구대상을 실제 대한민국 인구통계와 비교해보면 비율 등에 약간의 차이는 있지만, 전반적으로 동일하다. 성별을 보면 실제로는 남성이 여성보다 많지만, 연구대상은 남성이 233명, 여성이 238명으로 여성이 조금 더 많다. 그러나 큰 차이는 없고 성비는 균등하게 구성되었다. 연령대를 살펴보면 60대 이상이 23.57%로 가장 많았고 그 다음으로 40대(22.93%), 50대(22.08%), 30대(16.99%), 20대(14.44%) 순으로 구성되었다. 20~30대 청년층보다는 40대~50대 중년층이 더 많았는데, 실제 주민등록상 인구통계 역시 중년층이 청년층보다 많다.¹⁾ 연구대상의 지역을 살펴보면 수도권이 52.44%로 가장 많았고 그 다음으로는 영남(25.48%), 호남(12.10%), 충청(9.98%) 순으로 구성되었다. 이는 실제 지역 인구비율과 대체로 일치한다.²⁾ 연구대상의 직업은 무직자가 38.43%로 가장 많았고 이어 사무직(27.18%), 관리직(16.77%), 서비스직(8.70%), 노동직(6.58%), 농업/어업 등(2.34%) 순으로 구성되었다. 이처럼 이번 공론조사는 숙의민주주의의

1) 행정안전부 주민등록 인구통계(2019)에 따르면 20대는 16.03%, 30대는 16.65%, 40대는 19.74%, 50대는 20.41%, 60대 이상(60~80대)은 27.18%의 비율을 차지한다.

2) 행정안전부 주민등록 인구통계(2019)에 따르면 수도권 인구비율은 50.00%, 영남권은 28.10%, 호남권은 11.22%, 충청권은 10.68%로 확인되었다.

중요한 요소 중 하나인 대표성을 확보할 수 있도록 시민참여단을 선정하였다. 한편 참가자 선정 시 대표성만큼이나 중요하게 고려되어야 할 사항은 다양성이다. 통계적 대표성만 추구하다 보면 장애인 등의 소수자들은 모집단에 포함되지 못하는 문제가 생길 수 있다.

2. 변수

본 연구는 시민참여단 의견의 변화를 추적한다. 이에 먼저 의견의 변화를 살핀다. 더불어 최종 의견을 종속변수로 하고 사회인구학적 특성을 독립변수로, 1차 조사의 의견을 통제변수로 하여 숙의과정 이후의 최종 의견에 대한 영향요인을 파악한다. 또한, 조별 의견구성이라는 변인을 독립변수로 하여 숙의과정 중 소그룹 토론이 최종 의견에 미치는 영향을 파악한다.

1) 의견

중단 및 재개 의견을 설문하지 않은 2차 조사를 제외하고 1차, 3차, 4차 조사의 의견을 분석에 활용하였다. 각 차수의 의견은 숙의과정을 통한 의견변화를 파악하게 해준다. 먼저 1차와 3차 조사에서는 의견을 중단/재개/유보로 물어보았고 마지막 4차 조사에서는 유보의견을 제외한 중단 및 재개 의견을 물어보았다. 또한, 1차 의견은 숙의영향을 파악하기 위한 통제변수로 회귀분석에 포함되었다. 1차 의견은 ‘유보’를 준거집단으로, ‘1차 의견(중단)’과 ‘1차 의견(재개)’를 더미 변수로 입력해 분석하였다.

2) 사회인구학적 특성

최종 의견에 영향을 미치는 사회인구학적 특성으로는 성별, 세대, 지역, 직업을 포함하였다. 특히 성별, 세대, 지역 요인은 1차 모집단을 추출할 때부터 고려된 사항으로, 이후 시민참여단을 선정하는 것부터 분임토의조를 구성하는 데까지 주요하게 고려되었다. 그뿐 아니라 본 논문은 신고리 5·6호기 공문조사의 논쟁 중에서 대통령의 지지율이 최종 의견에 영향을 미쳤다는 비판의견을 검증한다. 이에 정치적 성향이 묻어나는 개인의 특성이 최종 의견에 영향을 미치는지를 파악하고자 정치성향을 나타내는 주요 세 항목(성별, 세대, 지역)을 포함하였다. 구체적으로 성별은 여성을 준거로 삼았고, 연령은 20대를 준거로 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 구분

하였다. 지역은 수도권을 준거로 영남권, 충청권, 호남권으로 분류하였으며, 지역 중 강원은 영남권으로 제주는 호남권으로 포함하였다. 직업은 무직을 준거로 관리직, 사무직, 서비스직, 노동직, ‘농업/어업 등’으로 구분하였다.

3) 조별 의견구성

조별 의견구성은 분임토의조에서 자신의 의견을 제외한 나머지 사람들의 의견 분포를 나타내는 변수이다. 이것으로 각 분임토의조의 우세의견(중단 혹은 재개)을 파악할 수 있다. 이 변수는 시민참여단의 최종 의견이 숙고된 합리적 판단이라기보다는 조의 집단적 의견에 휩쓸려 내려진 판단이라는 비판을 검증하기 위해 포함되었다. 조별 의견구성은 먼저 분임토의조에 속한 9~10명의 모든 참가자 의견에 재개를 원하면 1, 유보면 0, 중단을 원하면 -1로 코딩한 후, 이를 다 더한 값에서 본인의 의견 값을 빼서 만든 변수이다. 예를 들어 10명이 있는 분임토의조에 나를 제외한 나머지 사람들의 의견이 4명은 재개, 3명은 중단, 2명은 유보의견이고, 내 의견은 중단일 경우를 살펴보면 나를 뺀 나머지 사람들 의견의 합이 ‘1+1+1+(-1)+(-1)+(-1)+0+0’으로 1의 값을 갖는다. 여기에 내 의견이 중단으로 -1이기 때문에 1-(-1)은 2가 되어 조별 의견구성 변수값은 최종적으로 2가 되게 된다. 이렇게 조별 구성원에게 부여된 숫자의 합은 +가 될수록 나를 뺀 나머지 사람들이 재개를 원하는 이가 많은 조가 되고, -가 될수록 중단을 원하는 이가 많은 조가 된다. 합한 값이 0이 될 수도 있는데 이는 나를 제외한 사람들의 중단과 재개의 분포가 같은 경우이다. <표 1>은 조별 의견구성의 분포이다.

<표 1> 조별 의견구성 분포

(단위: 명, %)

조별 의견구성	Freq	Percent
-2	2	0.42
-1	52	11.04
0	162	34.39
1	145	30.79
2	98	20.81
3	12	2.55
총합	471	100.00

여기서 -값을 가진 사람은 자신이 속한 분임토의조의 우세의견이 중단인 경우이고 반대로 +값을 가진 사람들은 조의 의견이 재개가 우세했던 경우이다. 0의 값은 나를 제외한 다른 사람의 의견이 중단과 재개가 같은 경우이다. 조별 의견구성에서 -2의 값을 가진 인원은 2명, -1의 값을 가진 인원은 52명으로 이들은 조에서 나를 제외한 나머지 인원의 우세의견이 중단인 경우였다. 이들은 전체 인원의 11.46%였다. 나를 제외한 나머지 인원의 중단과 재개 의견 수가 같은 경우는 162명으로 전체 인원의 34.39%가 이에 해당했다. 조별 의견구성의 값이 3인 경우는 12명이었고, 2인 경우는 98명, 1인 경우는 145명이었다. 이들은 상대적으로 나를 제외한 다른 사람들의 우세의견이 재개인 경우이다. 특히 조별 의견구성 값이 3인 12명(2.55%)의 사람들은 조에서 유보 의견자를 제외한 나머지 사람들이 재개를 더 많이 택한 것에 반해 나는 중단을 선택한 사람들이다.

IV. 분석

1. 의견의 변화 형태

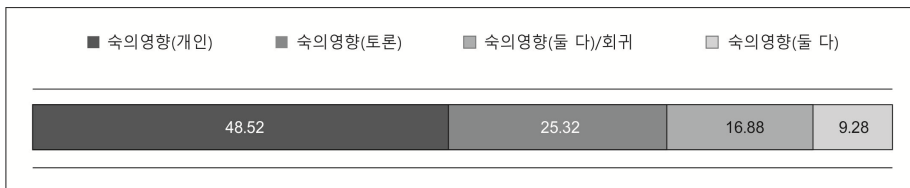
<표 2>는 연구대상의 의견변화를 보여준다. 1차와 3차 조사는 중단, 재개, 유보 의견을 조사하였고 4차 조사는 유보의견을 제외한 중단 및 재개 의견을 조사하였다. 따라서 시민참여단의 의견변화 유형은 1차와 3차는 세 가지, 4차는 두 가지 경우의 수가 발생하므로 총 18가지 유형이 가능하다. 하지만 <표 2>와 같이 17가지 유형만 존재하는 이유는 재개-중단-재개 사례가 존재하지 않았기 때문이다. 설문 대상과 시기를 살펴보면 1차 조사는 최초 총화추출된 모집단을 대상으로 맨 처음 실행된 조사이고 3차 조사는 본 연구대상인 471명을 대상으로 종합토론회 시작 전, 4차 조사는 종합토론회를 모두 마친 뒤에 시행되었다.

<표 2>는 크게 숙의과정의 영향 유무로 구분되고, 영향을 받았다면 어느 시점에 어떤 숙의과정에 영향을 받았는지 다섯 가지로 분류되며, 이를 높은 비율 순서대로 배열한 결과이다.

<표 2> 숙의영향에 따른 의견변화

(단위: 명, %)

	1차	3차	4차	freq	percent		숙의영향
1	재개	재개	재개	142	30.15	49.68	숙의영향 없음
2	중단	중단	중단	92	19.53		숙의영향 없음
3	유보	재개	재개	49	10.40	24.41	숙의영향(개인)
4	유보	중단	중단	49	10.40		숙의영향(개인)
5	중단	재개	재개	9	1.91		숙의영향(개인)
6	재개	중단	중단	8	1.70		숙의영향(개인)
7	유보	유보	재개	36	7.64	12.74	숙의영향(토론)
8	유보	유보	중단	20	4.25		숙의영향(토론)
9	중단	중단	재개	3	0.64		숙의영향(토론)
10	재개	재개	중단	1	0.21		숙의영향(토론)
11	재개	유보	재개	21	4.46	8.49	숙의영향(둘 다)/회귀
12	중단	유보	중단	17	3.61		숙의영향(둘 다)/회귀
13	중단	재개	중단	2	0.42		숙의영향(둘 다)/회귀
14	중단	유보	재개	14	2.97	4.66	숙의영향(둘 다)
15	유보	재개	중단	6	1.27		숙의영향(둘 다)
16	재개	유보	중단	1	0.21		숙의영향(둘 다)
17	유보	중단	재개	1	0.21		숙의영향(둘 다)
합계				471	100.00		



<그림 1> 의견변화자의 숙의영향 분포(단위: %)

연구대상 중 1차~3차 조사가 이루어지는 동안 의견변화를 보이지 않고 끝까지 최초 의견을 고수한 사람은 234명으로, 전체 인원의 49.68%가 이에 해당한다. 이들은 숙의과정의 영향을 거의 받지 않고 개인 의견을 유지한 사람들이다. 나머지는 50.32%는 숙의과정의 영향을 받아 의견변화를 경험했다. 그런데 이들이 어느 시점에 의견을 변화시켰는지는 어떤 숙의과정의 영향을 받았는지를 확인하게 해준다. 즉 1차에서 3차 조사 사이에 의견을 변화시켰다면 이는 개인 숙의과정의 영향으로 볼 수 있고, 3차에서 4차 조사 사이에 의견을 변화시켰다면 이는 토론 숙의의 영향으로 간주할 수 있다. 다시 말해 의견변화 시점은 개인 숙의와 토론 숙의영향의 정도 차이를 확인시켜, 이들이 개인 숙의에 더 많은 영향을 받았는지, 토론을 통한 외부의견에 더 영향을 받았는지, 혹은 두 가지 모두의 영향을 받았는지를 가늠하게 해준다.

이를 토대로 조사결과를 살펴보면, 우선 숙의과정의 영향을 받은 사람 중 24.41%는 1차에서 3차 조사 사이에 의견변화를 보였다. 이들은 개인 숙의과정에서 의견을 형성하거나 바꾼 뒤 최종 조사까지 그 의견을 유지하였다. 즉 이들은 종합토론회에서 토론 숙의를 경험하였으나 그 영향은 크지 않았고 본인의 개인 숙의가 최종 의견형성에 더 강한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 다음으로 의견변화자 중 12.74%의 사람들은 1차~3차 사이에는 의견변화가 없지만, 토론을 모두 마친 뒤 조사에서 의견변화를 보였다. 이들은 개인 숙의과정에서는 별다른 의견변화를 보이지 않고 최종조사에서 의견을 달리 형성한 것으로 보아, 토론 숙의과정에 영향을 받았다고 볼 수 있다.

하지만 이들이 초반에는 판단을 유보하다가 막바지에 종합적으로 의견을 형성한 것으로도 간주할 수 있어 이것을 토론만의 영향으로 보기에는 무리가 있고, 개인 숙의과정보다는 토론 숙의과정에 더 큰 영향을 받은 것으로 생각할 수 있다. 다음으로 의견변화자 중 8.49%의 사람들은 1차에서 3차 조사 사이에 개인 숙의로 의견변화를 보이지만 최종조사에서는 다시 1차 조사, 즉 최초의 본인 의견으로 회귀하는 모습을 보인다. 이들은 의견변화 시점을 기준으로 보면, 개인 숙의와 토론 숙의 모두의 영향을 받았다고 볼 수 있다. 하지만 최초 조사와 최종 조사를 놓고 보면 최초의견을 고수했다는 측면에서 개인 숙의에 더 영향을 받았고 숙의영향은 적다고 볼 수 있다. 마지막으로 4.66%의 사람들은 1차와 3차 사이뿐만 아니라 3차와 4차 사이의 조사에서 의견변화를 보여 개인 숙의와 토론 숙의 모두의 영향을 받았다. 이들은 전체 숙의과정에 영향을 받아 계속해서 의견을 변화시킨 사람들이다.

정리하면 본 연구대상의 절반 정도가 숙의과정을 통해 의견변화를 경험하였고 <그림 1>과 같이 의견변화자 중 48.52%는 개인 숙의에 더 큰 영향을, 25.32%는 토론 숙의에 더 큰 영향을, 9.28%는 개인 숙의와 토론 숙의 모두의 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 그리고 의견변화자 중 16.88%는 두 가지 모두 영향을 받았으나 최초의 개인 의견으로 회귀했다는 점에서 개인 숙의가 더 큰 영향을 미쳤고 숙의영향의 정도는 적다고 볼 수 있다. 종합하면 연구대상자의 숙의과정 영향 유무와 영향 요인 및 정도에는 차이가 있고 확인 결과, 개인 숙의의 영향이 더 큰 사람이 토론 숙의의 영향이 더 큰 사람보다 많다는 것을 파악할 수 있다.

한편 숙의민주주의의 진정한 의미는 숙의과정을 통한 의견변화라는 주장이 존재한다. 이런 측면에서 이번 공론조사에 대해 1차~4차 조사 사이의 의견변화가 거의 없었기 때문에 본 공론조사의 필요성과 효과에 대해 의문을 제기하는 주장이 있었다. 하지만 이러한 주장은 재검토되어야 한다. 공론조사에서 의견이 변화해야만 숙의민주주의가 실현되는 것은 아니다. 숙의민주주의에서 중요한 것은 숙의과정을 통해 사안에 대해 깊이 생각해 보는 것으로, 숙의과정 그 자체가 핵심이라고 할 수 있기 때문이다. 그뿐 아니라 의견변화가 없었던 것도 아니다. 1차 조사에서 유보의견이었던 35.8%의 사람들은 최종 조사에서 중단 혹은 재개 의견을 택했다. 물론 유보에서 최종적으로 어느 한쪽 의견을 택한 것을 의견변화로 보는 것에는 논란의 여지가 있을 수 있다. 하지만 엄격하게 결론론적으로 이야기하면 유보 의견자들은 최종 의견을 형성하였고 1~4차 조사에서 아무런 변화가 없던 49.68%를 제외한 나머지 50.32%의 사람들은 의견변화를 경험하였다.

2. 사회인구학적 특성의 영향

앞선 분석에서 1차~4차 사이의 의견변화를 살펴 숙의과정의 영향을 확인했다. 이번에는 최종 의견에 영향을 미치는 참여자의 개인적 요인을 파악한 후 그 영향이 숙의과정을 거친 이후에도 유효한지와 어떤 변화가 있는지 비교하고자 한다. 이를 위해 우선 참여자 개인의 사회인구학적 특성이 종속변수인 최종 의견에 미치는 영향을 회귀분석하고, 다음으로 숙의과정 이전에 시행된 1차 조사의견을 통제변수로 투입하여 회귀분석한 결과를 <표 3>에 제시하였다.

<표 3> 최종 의견에서 사회인구학적 변인의 영향 확인

(단위: %)

최종 의견	1차 의견 통제 전		1차 의견 통제 후	
	<i>Coef.</i>	<i>S.E.</i>	<i>Coef.</i>	<i>S.E.</i>
여성	-0.834***	0.218	-0.443	0.275
세대 (vs. 20대)				
30대	-0.154	0.366	0.043	0.438
40대	-0.329	0.350	-0.658	0.433
50대	0.177	0.352	-0.600	0.438
60대	1.069**	0.362	0.127	0.445
지역 (vs. 수도권)				
영남권	0.474	0.248	0.702*	0.310
충청권	0.336	0.351	0.523	0.437
호남권	-0.687*	0.317	-0.589	0.385
직업 (vs. 무직)				
관리직	-0.371	0.325	-0.479	0.427
사무직	-0.356	0.276	0.099	0.338
서비스직	-0.519	0.368	-0.760	0.470
노동직	-0.355	0.453	-0.949	0.570
농업/어업 등	-1.061	0.700	-1.474	1.027
1차 의견(vs. 유보)				
중단			-1.809***	0.300
재개			2.718***	0.390
R^2	0.085		0.369	
N	471		471	

주: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

먼저 1차 조사의견을 통제하기 전 참가자 개인의 배경 변인 영향을 살펴보면, 성별은 최종 의견 결정에 중요한 변인이었다. 즉 여성이 남성에게 비해 중단 쪽 의견을 더 택했다. 연령대도 최종 의견에 영향을 미친 것으로 파악되었다. 20대를 준거로 보았을 때 60대의 의견은 상당한 차이를 보였으며 20대에 비해 60대의 의견은 재

개 쪽에 기울어져 있었다. 30, 40대는 중단 쪽이, 50대는 재개 쪽 의견이 더 많았지만 20대와의 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다. 지역 요인을 살펴보면 수도권을 준거로 호남권은 확연히 중단 쪽 의견을 택했으며 이로써 지역 또한 최종 의견에 유의한 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 영남과 충청권은 재개 의견이 더 많았지만 역시 통계적으로 유의미하지는 않다. 직업은 최종 의견에 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 파악되었다. 이러한 결과를 종합해 볼 때 시민참여단의 최종 의견에는 참여자 개인의 사회인구학적 요인이 영향을 미치며 그중 성별, 연령, 지역 요인이 유의한 영향을 끼친 것을 파악할 수 있었다.

다음 단계로 최종 의견에 참여자들의 사회인구학적 요인과 더불어 1차 의견을 통제한 후의 영향요인을 살피고자 한다. 1차 의견은 숙의과정이 진행되기 전에 조사된 의견이다. 따라서 1차 의견을 통제한다는 것의 의미는 오직 숙의과정 이후에 도출된 의견의 영향요인을 파악하게 되는 것을 뜻한다. 이렇게 하면 결과적으로 숙의과정에 영향을 ‘받은’ 의견에 대한 참여자 특성의 영향을 파악할 수 있게 된다. 이를 분석한 결과, 최종 의견에서 참여자 개인 특성들의 영향은 대부분 사라졌다. 즉 1차 의견 통제 전에는 성별이 최종 의견에 상당한 영향을 미친 것으로 파악되었으나, 통제 후 그 영향력이 사라졌고 연령대도 이와 마찬가지였다. 영남지역의 영향력은 유일하게 유의했는데, 이밖에 모든 영향요인의 효력은 사라졌다. 이에 반해 통제변수인 1차 의견은 최종 의견에 유의한 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이것에 대해서는 처음 1차 의견에 사회인구학적 요인이 영향을 미쳤고 그것이 연달아 최종 의견에도 영향을 미친 것으로 파악할 수도 있어, 최종 의견에 대한 사회인구학적 요인의 영향력을 간과할 수는 없다. 다만 종합해 보면 최종 의견에 대한 사회인구학적 요인의 영향력이 숙의과정 이전의 1차 조사의견을 통제하면 대부분 사라졌기 때문에 본 연구가 분석한 바, 숙의과정 이후의 최종 의견에는 성별, 지역, 세대와 같은 요인들이 큰 의미를 갖지는 않는 것으로 파악된다. 즉 숙의과정을 거치면 참여자들은 개인 특성 요인의 영향에서 탈피하여 최종 의견을 도출하는 것으로 볼 수 있다. 이것으로 볼 때 시민참여자들은 숙의과정을 거치면서 개인의 특성에 의한 판단보다는 합리적 판단을 추구했다고 유추할 수 있다.

3. 조별 의견구성의 영향

지금까지 개인의 사회인구학적 변인이 최종 의견에 미친 영향을 살펴봤다면 이제

는 숙의과정에서 중요한 토론환경이 최종 의견에 미친 영향을 파악하고자 한다. 여기서 토론환경은 시민참여단 분임토의조의 조별 의견구성 변수로 분석한다. <표 4>는 독립변수인 조별 의견구성이 종속변수인 최종 의견에 영향을 미쳤는지를 분석한 결과이다. 먼저 전체 시민참여단 471명을 대상으로 분석하였고 이와 더불어 471명 중 3차 조사 때까지 유보 의견을 갖다가 최종 조사에서 중단 혹은 재개 의견을 결정한 109명을 대상으로 동일하게 분석하였다.

<표 4> 최종 의견에서 조별 의견구성 영향 확인

(단위: %)

최종 의견	전체 시민참여단		유보→최종 의견 결정자	
	<i>Coe.f.</i>	<i>S.E.</i>	<i>Coe.f.</i>	<i>S.E.</i>
여성	-0.641**	0.243	-0.566	0.513
세대 (vs. 20대)				
30대	-0.237	0.411	-0.735	0.733
40대	-0.603	0.395	-1.027	0.842
50대	-0.447	0.396	-0.734	0.821
60대	0.448	0.401	-0.313	0.902
지역 (vs. 수도권)				
영남권	0.630*	0.273	1.642*	0.708
충청권	0.557	0.381	1.177	0.938
호남권	-0.591	0.343	0.365	0.642
직업 (vs. 무직)				
관리직	-0.209	0.362	-0.065	0.829
사무직	-0.122	0.303	1.251	0.705
서비스직	-0.432	0.409	-0.168	0.933
노동직	-0.437	0.495	-0.578	1.033
농업/어업 등	-1.238	0.835		
조별 의견구성	-1.063***	0.130	-1.076***	0.307
R^2	0.215		0.180	
N	471		109	

주: * $p < 0.5$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

결과적으로 조별 의견구성은 최종 의견에 상당히 유의한 영향을 미쳤다. 이는 시민참여단의 분임토의조 의견이 참여자 개인의 최종 의견에 영향을 미쳤다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 숙의민주주의의 논쟁거리인 토의 왜곡의 가능성으로도 볼 수 있다. 토의 왜곡은 토론에 참여하는 사람들이 다수의 의견에 동조되어 자신의 의견을 결정하는 것을 의미하는데(김혜경 2019), 여기서 참여자들이 조의 의견에 영향을 받았다는 점에서 토의 왜곡의 가능성을 제기할 수 있는 것이다. 하지만 본 연구결과는 이와 다른 양상을 보인다. 표를 살펴보면 조별 의견구성은 최종 의견에 음(-)의 상관관계를 보인다. 이것은 내가 속한 조에서 나를 뺀 나머지 사람들의 다수의견이 내 의견과 반대된다는 의미이다. 다시 말해 내가 속해 있는 조의 다수의견이 재개이면 나의 의견은 중단으로 갈 가능성이 커진다는 의미이다. 이렇듯 다른 구성원의 다수의견은 오히려 역효과를 냈다. 즉 신고리 5·6호기 공론조사에서는 우리가 흔히 숙의민주주의에서 우려하는 다수의견 동조 현상은 발견되지 않았다. 이것으로 볼 때 조별 토론환경이 최종 의견 결정에 영향을 미치긴 하지만 최소한 사람들은 단순히 숫자 논리에 의해 판단하지는 않으며 더욱이 소집단의 의견이 어느 한쪽으로 쏠려 있는 경우, 사람들은 오히려 반감에 의해 다수의견과 상반되는 의견을 택한다는 것을 파악할 수 있었다. 이러한 사실은 유보의견을 유지하다가 최종 조사에서 결정을 내린 109명의 시민참여단을 대상으로 분석하여도 마찬가지였다. 이것으로 보아 숙의민주주의 비판에서 주요하게 언급되는 다수의견 동조 현상은 본 연구에서 효력이 없었으며, 이로써 신고리 5·6호기 공론조사가 숙의민주주의의 후퇴라는 일부 주장에는 재검토가 필요해 보인다.

V. 결론

신고리 5·6호기 공론조사가 숙의민주주의의 실현을 이끌었다는 의견에는 동의와 비판이 공존한다. 동의하는 입장의 사람들은 이전에 없는 다양한 숙의 프로그램을 접한 시민참여단이 진지한 태도로 합리적 판단을 내렸으며 긍정적인 평가를 한다. 반대로 비판적 견해의 사람들은 시민참여단의 판단이 숙의과정을 통해 합리적으로 이루어졌다고보다는 개인의 선호 판단 혹은 토의 왜곡에 따라 결정된 것이라고 주장하였다. 구체적으로 주요 비판적 쟁점의 첫 번째 주장은 시민참여단의 최종 판단

이 개인의 인구사회학적 요인에 입각한 정치적 선호 판단이라는 의견이다. 두 번째 주장은 시민참여단이 자신이 속한 토의 조의 다수의견에 휩쓸려 집단적 판단을 내렸다는 의견이다. 두 가지 의견 모두 숙의민주주의에서 기대하는 숙의과정을 통한 합리적 판단과는 거리가 먼 것으로, 숙의과정의 효과가 미미하거나 숙의과정 중에 의견 왜곡이 발생한다는 주장이다. 이 같은 쟁점들은 대의민주제의 대안으로 주목 받고 있는 숙의민주주의 논의에도 중요한 시사점을 제공함으로 면밀한 검토가 필요하다. 이에 본 연구는 주요 쟁점에 대해 실제 데이터를 통해 분석하였다.

첫째로, 시민참여단의 최종 판단이 개인의 인구사회학적 요인에 따라 정치적 선호를 드러냈다는 비판에 대한 분석이다. 연구의 결과, 참여자들의 인구사회학적 요인은 숙의과정 전인 1차 의견에 영향을 미치는 것으로 파악되었지만, 숙의과정 이후에는 상대적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 시민참여단이 숙의과정을 거치면서 개인의 특성보다는 합리적 판단을 추구하는 것을 의미한다. 이로써 숙의과정 영향 없이 정치적 선호로 최종 판단을 내린다는 기존의 주장은 지지받지 못한다.

둘째로, 시민참여단의 최종 판단이 숙의영향이 아닌 분임토의조의 우세의견에 동조되어 이루어진다는 비판에 대한 분석이다. 연구의 결과, 참여자가 소속 조 의견에 영향을 받는다는 사실은 확인이 되었다. 하지만 본 논문에서 주요 쟁점으로 제기된 다수의견 동조 현상은 확인되지 않았다. 즉 시민참여단은 본인들이 속한 조의 우세의견에 휩쓸려 판단하기보다는 오히려 다수의견과는 반대되는 의견을 택할 가능성이 크다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 토의 조의 다수의견이 되려 반감효과를 일으키는 것을 시사하며, 이로써 토의환경에서 다수의견에 동조하여 집단적으로 판단한다는 기존의 주장 역시 지지받지 못한다.

이를 토대로 종합해 볼 때 본 연구는 신고리 5·6호기 공론조사의 관련 쟁점들에 대한 경험적 접근을 시도했다는 점에서 중요한 함의를 가진다. 이번 연구는 실제 데이터를 통해 주요 논쟁에 대한 실질적 검증을 하였다. 특히 숙의과정에 초점을 맞춰 숙의의 영향을 파악했다. 이러한 경험적 연구는 숙의민주주의의 한계점 내지는 쟁점 사안들이 유효한지를 실제 사례를 통해 확인하게 해준다. 결론적으로 본 논문의 분석결과, 신고리 5·6호기 공론조사에서 시민참여단의 판단이 정치적 혹은 집단적 판단이라는 일부 비판의견은 지지받지 못하는 것으로 나타났다. 이에 따라 신고리 5·6호기 공론조사 사례는 숙의민주주의의 완전한 실현이라고 볼 순 없지만 적어도 숙의민주주의의 후퇴라고 볼 순 없으며, 현실적인 정책결정에서 숙의민주주

의의 실현에 한 걸음 나아갔다고 평가할 수 있다.

마지막으로 본 논문은 후속연구로 질적 연구를 제안하고자 한다. 이번 연구는 양적 데이터를 통해 신고리 5·6호기 공론조사를 분석하였다. 이를 통해 시민참여단이 숙의과정에 영향을 받아 판단을 내렸으며 토론과정에서는 단순히 다수의견만을 따라가진 않는다는 사실을 밝혀냈다. 하지만 최종 판단 과정에서 구체적으로 조별 의견구성이 개인에게 어떤 영향을 미쳤는지 등에 대해 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 특히 시민참여단이 토의환경에 영향을 크게 받지 않고 스스로 합리적인 판단을 내렸는지에 대해 추가적 연구가 필요하다. 구체적으로는 471명의 시민참여단 중 조별 의견구성 변수의 값이 -2 또는 3인 14명을 대상으로 인터뷰를 진행하여, 실제 분임 토의조의 우세의견과 반대되는 의견을 취하게 된 원인과 실질적으로 반감효과가 있었는지 등을 자세히 파악해볼 필요가 있다. 이러한 질적 연구를 통한 시민참여단의 의사결정 원인과 숙의의 영향에 대한 검토는 숙의민주주의 발전과 실현을 앞당기는 데 일조할 것이다.

참고문헌

- 강용진. 2008. “숙의민주주의와 한국정치: 숙의정치의 활용과 정치발전” 《한정치학회보》 15(3): 67-96.
- 경향신문. 2017.10.21. “1호 '숙의민주주의' 실험, 신고리 공론화가 남긴 것”
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710211615001&code=940100.
- 권숙도. 2016. “국민대토론회를 통해 본 숙의민주주의의 발전 가능성.” 《사회과학연구》 42(3): 355-377.
- 권영선. 2018. “심의공론조사의 숙의성 연구 - 신고리 원전 5·6호기 공론화 시민참여형 조사를 중심으로” 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 김길수. 2018. “신고리 5·6호기 공론조사 사례연구.” 《한국자치행정학보》 32(2): 205-224.
- 김정인. 2018a. “한국 사회에서의 숙의민주주의 제도화 가능성에 관한 연구: 일본 삿포로 시 제설정책 사례를 중심으로” 《한국정책과학학회보》 22(1): 1-25.
- 김정인. 2018b. “공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로” 《한국거버넌스학회보》 25(1): 65-93.

- 김정인. 2018c. “숙의민주주의의 활성화를 위한 Mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구.” 《한국공공관리학보》 32(1): 133-160.
- 김정인. 2018d. “정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로” 《정부학연구》 24(1): 343-375.
- 김주형. 2018. “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 《현대정치연구》 11(3): 69-104.
- 김혜경. 2019. “공론조사의 의견 변화 매커니즘: 신고리 5·6호기 공론화 과정을 중심으로.” 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 손영달. 2018. “공공갈등관리를 위한 참여적 의사결정의 성공요인에 관한 연구 - 신고리 5·6호기 공론화를 중심으로.” 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 은재호. 2018. “신고리 원전 공론화가 남긴 것: 평가와 전망.” 《The KAPS》 52: 18-31.
- 이영희. 2018. “신고리 5·6호기 원전 공론화와 민주주의.” 《동향과 전망》 (102): 186-216.
- 조성겸·조은희. 2007. “연구노트: 공론조사의 숙의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토” 《조사연구》 8(2): 43-66.
- 최태현. 2018. “참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로” 《한국행정정보》 52(4): 501-529.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018. “숙의와 경청, 그 여정의 기록-신고리 5·6호기 공론화백서.”
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. “신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사 보고서.”
- 한국갤럽 데일리 오피니언. 2017. “대통령 취임 후 첫 직무 평가, 총리, 인사청문회.” 261: 1-12.
- Elstub, S. and P. McLaverty. 2014. *Deliberative Democracy: Issues and Cases*. Edinburg University Press.
- Gastil, J. 2018. “The Lessons and Limitations of Experiments in Democratic Deliberation.” *Annual Review of Law and Social Science* 14: 271-291.

<접수 2020.02.04; 수정 2020.02.04; 게재확정 2020.02.13>

Realization of Deliberative Democracy?: An Empirical Approach to Issues Related to the Deliberative Polling for Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6

Hyung-Ann Jung
Yun-Suk Lee

This study examines critical issues related to the Deliberative Polling for Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 using empirical data. There are positive and critical evaluations in this Deliberative Polling for Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6. Among them, the assertions from critical views are as follows. First, the opinion is that participating citizens made the political judgment based on individual socio-demographic factors. Next, the opinion is that the final judgments of the participating citizens just reflect the collective judgments of their discussion groups. Analyzing actual data, we find that citizens may have followed political viewpoints at first, but after the deliberation processes, they made rational judgments. Also we find that citizens were more likely to take opposition opinions rather than sympathizing with the majority opinions of their discussion groups. These findings confirm that the critical views of the Deliberative Polling for Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 are not valid. This suggests that this deliberative polling is closer to the realization of deliberative democracy than to deliberative democracy retreat.

Key words: deliberative democracy, deliberative polling, deliberative procedures