

연구논문

공론화 과정에서 나타난 속의 효과: 대입제도 개편 공론화를 중심으로

박기태* · 이명진**

이 연구는 공론화의 구체적 효과를 살펴보기 위하여 최근 중앙정부가 전국 규모로 실시한 대입제도 개편 공론화 자료를 분석하였다. 분석의 결과를 통해 제한적 수준에서 공론화의 영향을 확인할 수 있었다. 공론화가 진행되면서 최초의 의견이 유지·강화되거나 특정 의제에 대한 선호가 심화되는 것이 아니라 시민참여단의 의견이 더욱 다양해졌다. 그러나 최종적 합의를 강화하는 효과를 발견하기 어려웠다. 앞으로 공론화 과정을 효과적으로 진행하기 위해서는 사회의 쟁점에 대한 공론화가 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 자료들을 축적하고 분석할 필요가 있다. 아울러 공론화 과정에서 가장 필수적인 요소인 개별 시민의 시민성을 어떻게 높일 것인가에 대한 사회적 노력이 필요하다.

주제어: 공론조사, 대입제도 개편, 속의효과

* 국회미래연구원 부연구위원(kitae80@gmail.com).

** 고려대 사회학과 교수(leemj@korea.ac.kr), 교신저자.

I. 머리말

여론(public opinion)은 현대 민주주의 역사에서 큰 부분을 차지한다. 개별 시민에게 주권이 있기에 여론은 시민의 의견이나 태도를 반영하는 민주주의의 기본적인 요소라고 볼 수 있다(Exley 1949). 실제로 여론조사는 간접민주주의의 대표적 제도인 정당이나 의회 그리고 직접민주주의 제도인 투표와 더불어 법과 정책을 결정하는 데 큰 역할을 하고 있다.

그런데 이러한 여론조사의 유용성과 신뢰성에 대한 의문이 지속해서 제기되고 있다. 여론조사 결과의 신뢰성에 대한 의문이 제기되는 가장 중요한 이유는 많은 여론조사의 주제가 일반 시민과 상관이 없거나, 일반 시민이 쉽게 이해하기 어려운 경우가 많기 때문이다. 아울러 여러 가지로 바쁜 일상생활 속에서 일반 시민이 여론조사의 주제에 관해 충분한 시간을 갖고 숙고하고 판단할 기회를 얻기는 어렵다. 이러한 현대사회의 특징으로 인해 많은 여론조사 결과는 사람들의 즉흥적인 반응으로부터 도출된 것이라는 비판을 받고 있다(Castil & Levine 2005; Fishkin 2011).

여론조사와 관련된 문제를 해결하기 위해 도입된 기법으로 공론화가 있다. 먼저 공론(deliberation)이란 사전적으로 ‘여럿이 모여 의논하는 것’을 의미하며 특정 사안에 대해 시민들 사이에 형성되는 일정한 의견을 말한다(Fearon 1989). 아울러 공론화란 특정 공공정책의 도입 및 실행으로 인해 발생할 수 있는 사회적 갈등에 대한 예방 또는 해결방안을 모색하기 위해 여러 행위자의 다양한 입장과 이해관계를 깊이 있게 살피고 민주적으로 시민의 의견을 수렴하는 과정을 의미한다. 또한 공론화는 사회적 쟁점이 되는 문제에 대해 일반 시민이나 관계 당사자를 대상으로 토의자 집단을 구성하고, 여러 차례 이들의 의견을 모으는 기법을 의미한다. 이러한 과정에서 선정된 토의자는 여러 차례 충분한 정보를 받아 학습한 후 특정 문제에 대해 숙고한 후 토의할 기회를 얻게 된다(김선희 2006).

실제로 이러한 공론화 기법은 여러 국가에서 기존 여론조사의 한계를 극복하여 충분한 정보의 제공을 통해 숙고의 과정을 거친 시민들의 의견에 기반을 둬으로써 발전소 등 사회기반시설의 건설과 같은 중요한 정책적 판단을 하는 데 사용되었다. 한국에서는 2003년 북한산국립공원을 관통하는 서울외곽순환고속도로 북부 구간 내 사패산 터널의 건설을 둘러싼 갈등에 대해 불교계와 환경보호단체가 하나의 해

법으로 이해당사자들의 의견을 확인하기 위해 여러 공론화 기법의 하나인 공론조사를 제시하였다.

최근에는 국가나 지자체 수준에서 여러 형태의 공론화 기법을 사회적 이슈에 적용하고 있다. 특히 중앙정부 수준에서 두 가지 사례에 공론화 기법을 활용하였다. 이러한 공론화 기법은 전국적 규모로 적용되었고, 그 결과는 정책 결정의 중요한 기반이 되었다. 먼저 현재 건설이 진행 중인 신고리 5·6호기 건설 재개 여부에 관한 결정에 관해 공론화 기법을 활용하였다. 공론화의 결과는 원자력 발전소 공사 재개 결정에 반영되었다. 공론화 기법이 적용된 또 다른 사례는 대입제도 개편이다. 이 사안에 대한 공론조사의 결과 역시 중앙부처인 교육부와 국가교육위원회에 전달되어, 정시 반영 비율을 비롯한 대학입시제도 결정에 반영되었다. 이러한 성과를 통해 국민연금 개혁 같은 각종 사회갈등을 해결하려는 방법으로 공론조사를 적극적으로 도입하자는 의견도 제시되고 있다.

그런데 공론화의 표면적인 성과에도 불구하고 대다수 시민은 공론화 과정을 통해 얻을 수 있는 성과에는 크게 관심이 없는 듯하다. 어쩌면 공론화의 기능과 역할에 대한 오해가 있을지도 모른다. 사실 공론화 과정에서는 시민이 의견을 말하고, 깊이 있는 학습과 토의를 통해 여론을 형성하는 과정 자체가 중요하다. 시민은 공론화 과정에 적극적인 참여를 함으로써 민주주의의 기본 원리를 학습하게 되는 것이다.

이 연구는 최근 국내에서 실시된 공론화 조사의 한 사례인 ‘2022년 대입제도 개편 공론화’를 활용하여 공론화 과정이 어떻게 진행되며 정보에 대한 학습과 숙의의 과정을 통해 의제에 대한 시민참여단의 지지가 어떻게 변화하는지를 구체적으로 살펴보는 것을 목적으로 한다. 특히 개인의 의견이 공론화 과정에서 어떻게 변하는지에 초점을 맞추어 공론화 과정에서 진행된 숙의 효과를 살펴보고자 한다. 구체적인 분석을 통해 얻을 공론화 과정에 대한 심층적인 정보가 향후 보다 효과적인 공론화 과정을 구성하는 데 도움이 되기를 기대한다.

II. 공론화 기법의 특징

1. 배경과 효과

공론화 기법은 정책 결정 과정에서 시민의 참여폭을 확대하려는 방안으로 대의

제 민주주의의 한계점을 극복하고 아테네의 참여민주주의를 복원한다는 시도로써 제안되었다. 공론화 기법이 정책 결정 과정에 포함된 배경으로는 몇 가지 요인을 생각할 수 있다.

가장 중요한 이유 중 하나로 여러 사회에서 발생하고 있는 대의민주주의의 위기를 들 수 있다. 이와 같은 이유는 이론적으로 하버마스(Habermas)가 강조한 공론장(public sphere) 개념과 관련이 깊다(Habermas 1989). 민주주의의 발전과 언론의 기능에도 불구하고 정부와 시민사회 사이에는 의사소통의 간격이 발생하였다. 간격의 가장 큰 이유는 개별 시민이 자유로운 환경에서 토의를 통해 사회의 공적인 문제에 대한 여론을 형성하는 장소가 사라졌기 때문이다. 개별 시민이 특정 이슈에 대하여 숙고할 시간과 기회를 얻지 못하기 때문에 공공의 이익에 부합하는 여론 형성이 이루어지지 않는다. 심지어 권력을 가진 정부나 특정 정파의 이익을 대변하는 언론에 의해 여론 형성이 왜곡되기도 한다. 따라서 이상적인 민주주의를 유지하기 위해 고대 그리스나 근대 유럽에서 존재하였던 공론장의 기능을 활성화할 필요가 있다.

이에 여러 사회에서 대의민주주의의 문제점을 극복하고 토론 중심의 참여민주주의를 회복하고자 공론화를 시도하였다. 먼저 시민참여 확대의 목적으로 공론화가 도입되었다. 자유분방한 민주주의 사회에서 개인 중심의 생활이 보편화하면서 대부분의 선거에서 투표율이 저하되었고 정치뿐만 아니라 정부의 정책 결정과 수행에 관한 시민의 관심이 낮아졌다. 개인의 생활이나 이익과 직접적인 관계가 없으면 개별 이슈에 대한 기본적인 사항마저도 알지 못하는 경우가 많기 때문에 의견표명을 시도하더라도 순간적인 응답만을 되풀이함으로써 국민을 위한, 국민에 의한 정책 수립과 실행을 할 수 없게 된다. 이에 대한 개선대책으로 선거운동에서 국민의 관심거리가 되는 내용을 이슈화하고 토론을 통해서 시민의 참여폭을 확대하고자 공론화를 시도하였다(Abelson et al. 2003).

둘째, 전통적인 저널리즘에 대한 반성과 공공의 이익을 위한 저널리즘의 필요성에 대한 인식을 들 수 있다. 전통적인 저널리즘은 시민의 관심을 끌기 위한 ‘한건주의’식의 보도로 국민을 자극만 하였을 뿐 대안이나 새로운 방향을 제시하지 못하였기에 시민의 외면을 받았다. 전통적 저널리즘에 대한 대안으로서 복잡한 정책적 사안에 대해 깊이 있는 고민과 심층적인 토론을 통해 안정적이고 장기적인 정책의 수행을 뒷받침할 수 있는 의사결정에 필요한 정보의 제공을 가능하게 하는 공공 저널리즘의 등장이 요구됨으로써 공론화가 시도되기 시작하였다.

셋째, 통상적인 여론조사의 한계를 극복하고 심도 있는 여론을 측정할 필요성이

대두되었다. 통상적인 여론조사의 경우, 응답자들은 조사주제에 관해 관심이 없거나 주제에 관한 의견을 피력할 정도의 정보를 갖고 있지 않다. 그래서 응답자들은 객관식 질문에 부담감 없이 가볍게 응답하는 경향을 보이게 되어 일반적인 여론조사가 여론을 정확하게 측정했다고 말하기는 어려운 경우가 많다. 조사주제에 대해서 자신의 태도와 의견이 결정되지 않았을 때 질문을 받게 되면 순간적으로 떠오르는 의견(top of head)을 응답하거나 대중매체를 통해서 접한 정보 수준에서 응답함으로써 조작된 여론에 동조하는 의견을 답하는 현상은 참여민주주의의 발전에 전혀 도움을 주지 못하고 있다.

그렇다면 공론화 기법이 일반적인 여론조사에 비해 가지고 있는 장점은 어떤 것인가? 첫째, 공론화 기법을 활용할 경우 응답자들은 주제에 대하여 충분히 제공된 정보를 학습하여 숙고의 과정을 통해 특정 사안에 관한 내용을 깊이 있게 인식함으로써 안정적이고 정당성이 있는 정책 관련 의사결정의 기반으로 활용될 수 있다(김원용 2003). 응답자들이 조사주제에 대한 충분한 지식과 관심이 없는 상태에서 순간적인 판단으로 응답한 내용을 단순 취합하여 불안정하고 정당성이 미흡한 것으로 인식되는 여론조사에 기반을 둔 정책 구현의 한계를 극복할 수 있다.

둘째, 공론화 기법은 무응답 가능성을 줄이고 응답자의 정확한 의사 표현을 반영하는 장점이 있다. 일반적인 여론조사는 주제에 대한 응답자의 의견이 정리되지 않음으로써 무응답 가능성이 증가하고 허위의사 표현이 발생하는 문제점이 있을 수 있다. 특히 선거운동 시작 전이나 초기에는 개별 후보자에 대한 정보 부족과 선거 여론의 미형성으로 인하여 무응답 비율이 높은 것이 일반적인 현상이다. 또한 응답자들이 자신의 무지를 감추기 위해 주제에 대한 아무런 지식이나 의견이 없음에도 불구하고 아는 것처럼 거짓으로 응답할 경우 조사결과의 신뢰성에 문제가 제기될 수 있다. 일례로, 비숍과 동료의 사례연구에 따르면 존재하지도 않은 법안의 폐지에 대한 여론조사에서 응답자의 1/3 이상이 강한 찬반의 의사를 표명한 때도 있었다(Bishop, Tuchfarber, & Oldendick 1989).

셋째로 공론조사는 해당 이슈와 관련된 당사자들의 관점과 주장에 대한 포괄적인 정보를 제공하고 체계적인 표집틀을 활용하여 추출한 대표성을 가진 국민 간의 토의라는 양방향적인 의사소통을 통해 이슈에 대한 태도를 형성하고 의사를 표명함으로써 진정한 국민 의사를 확인할 수 있는 장점이 있다. 반면에 여론조사는 단방향적으로 이루어져 국민의 의사를 반영하기 어려울 가능성이 존재한다. 일부 조사기관과 조사자가 특정 의도를 갖고 설문을 구성한 후 응답자를 선정하여 일방향적

여론조사를 진행할 경우 조사기관 및 설문 형식에 따라 다른 결과가 도출될 수 있어 국민의 의사를 대표하는 결과로 보기에는 어려울 수 있다.

<표 1> 공론화 기법 종류

종류	내용
합의 회의	선별된 보통 시민들이 논쟁거리나 관심을 불러일으키는 과학기술, 환경, 또는 사회 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 후 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 합의안을 마련한다.
시민 배심제	사회적 합의 형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램으로 공공적으로 중요한 문제에 관하여, 무작위로 선별된 시민들이 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정 후 권고안을 마련한다.
시나리오 워크숍	주로 지역적 수준에서의 발전계획 입안과 관련하여 일련의 관련 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해가는 조직화한 작업 모임으로, 미래에 나타날 수 있는 문제들을 사회적, 기술적, 조직적 측면에서 기술하고 이에 대한 해결방안을 제시한다.
규제 협상	행정기관의 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제 내용에 대해 합의하고 행정기관이 이것을 바탕으로 규칙을 제정하는 데 활용한다.
공론조사	과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 정보를 충분히 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사한다.
시민참여형 조사	독립적인 추진 기구가 설계·관리하는 공론화 기법으로서 대표성 있는 시민참여단이 충분한 숙의를 통해 합리적 판단을 하고 그 결과를 정부의 정책과정에 반영한다.

출처: 지속가능발전위원회. 2004. 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018에서 재구성.

<표 1>은 다양한 공론화 기법을 제시하고 있다. 합의 회의와 시민 배심제는 일반 시민으로 구성된 공론화 참여자가 전문가의 주장과 설득을 기준으로 특정한 사안에 관해 결정을 하고 합의안 혹은 권고안을 만드는 것이다. 이에 비해 시나리오 워크숍은 공론화 참가자가 능동적인 참여를 통해서 특정한 주제나 문제와 관련된 여러

가치 측면을 검토하고 이에 대한 해결방안을 토의한다. 합의 회의와 배심원제보다 시나리오 워크숍 참여자는 특정 분야의 전문가인 경우가 많다. 규제 협상은 특정 문제의 이해관계자가 직접 참여하여 결정한다. 주로 다루는 주제는 행정기관의 규제에 발생하는 것이고, 이해관계자의 결정을 통해 행정기관의 규제와 관련한 규칙이 정해진다.

공론조사는 전통적인 여론조사를 비교적 많이 활용한다. 일반 시민의 견해를 물어서 이를 정책 결정의 정보로 활용하는 조사와 일반 시민 사이에 이루어지는 토론을 결합한 조사방법이다. 통상적인 여론조사가 응답자들이 이슈에 대하여 얼마나 알고 있는지와는 관계없이 현재 생각하고 있는 바를 조사한 데 비해서, 공론조사는 만약 응답자들이 정보에 대한 학습과 집중적인 토론과정을 거친다면 어떻게 생각할 것인가에 초점을 맞춘다. 공론조사는 만약 응답자들에게 정보에 대한 접근성, 그리고 광범위한 토의와 숙고의 기회가 제공된다면 특정 이슈나 후보자에 대하여 어떻게 생각할 것인가에 대한 가능성을 제시하기 때문에 권고적 효과가 있다. 따라서 공론조사는 그 결과가 조사대상자의 의견을 조사하여 그 결과를 통계적 방법론을 통해 전체 인구로 확장하는 예측적인 것이 아니라, 조사대상자 간에 학습 및 집중적인 토론을 통해 이른 합의된 결과를 사회적 이슈에 적용하도록 권고하는 규범적인 성격을 갖는다.

공론조사의 추진 과정을 간략하게 요약하면 아래와 같다. 첫 번째 단계로 공론화할 주제에 대하여 일반 시민이 어떻게 생각하고 있는가를 묻기 위해 시민 2,000~3,000명을 무작위로 선정하여, 통상적인 여론조사 방법을 활용해 주제에 대한 의견을 물음과 동시에 해당 주제에 대한 토론회 참석 여부를 묻는다. 1차 조사 결과는 공론조사의 효과를 비교·분석하는 기초자료로 이용한다.

두 번째 단계에서는 토론회 참여자를 추출하는 과정으로 인구사회학적 특성을 고려하여 전체 국민을 대표할 수 있도록 규모가 200~500명인 표본집단을 무작위로 선정한다. 1차 조사와 토론회 참가자를 선정하는 작업은 조사회사에서 담당한다. 토론회에 참가할 사람들에게 이슈화된 주제에 대한 찬반 주장과 그 근거를 균형 있게 정리한 자료를 제공하고 토론회 참가를 안내한다. 또한 해당 주제에 대해 관심을 두고 주변으로부터 가능한 많은 유관 정보를 획득하도록 돕는다.

세 번째 단계에서는 토론을 위해서 참여자들을 한 장소에 모이도록 하고 무작위로 소규모의 그룹을 편성하여 이슈화된 주제에 대한 찬반과 간단한 설문조사를 한다. 그 후 전문적인 훈련을 받은 진행자(moderator)를 중심으로 심층적인 그룹 토론

을 진행하고 전문가 패널에게 질문할 내용을 정리하고, 최종적으로 토론회 참석자 전체가 한 장소에 모여서 해당 이슈의 전문 패널에게 질문하고 답변을 듣는다. 보통 토론회는 2~3일간 진행하는 것을 원칙으로 한다.

마지막 단계에서는 이슈에 대한 정보 제공과 토론을 통해서 형성된 공론을 확인하는 설문조사를 한다. 이때 설문내용은 가능한 한 1차 설문조사 내용과 같게 한다. 여기서 조사된 자료와 1차 조사 자료를 비교·분석하여 공론화 효과를 측정한다. <표 2>는 국외에서 공론조사가 적용된 주요사례를 제시하고 있다.

<표 2> 공론조사 적용 주요사례

나라	조사 내용
영국	범죄대응방안(1994) EU 가입 및 단일통화 도입(1995) 군주제 개혁(1996)
미국	세금인하, 동물 소득세, 외국 원조 확대, 이혼절차 강화(1995) 텍사스주 전력요금 인상(1996) 국정 의제 토론회(NIC) 이라크 대책(2003)
호주	권력 구조 개혁(1999)
덴마크	EU 가입 및 단일통화 도입 문제(2000)

III. 자료와 방법론

이 연구는 공론화 효과를 살펴보기 위해 국내 공론화 조사의 사례 중 하나인 ‘2022년 대입제도 개편 공론화’를 활용하였으며 공론화 의제에 대한 시민참여단의 지지 변화를 분석하였다. 대입제도 개편 공론화는 크게 두 단계로 나누어 진행되었다. 첫 번째 단계에서는 이해관계자와 전문가로 이루어진 공론화 의제 협의회를 운영하여 공론화 의제를 결정하였다. 두 번째 단계에서는 일반 시민을 대상으로 시민참여단을 모집하여 3차례에 걸쳐 공론화 의제를 조사하였다. 시민참여단을 선정하기 위하여 대국민 조사를 실시하였는데, 이 조사는 만 19세 이상(1918.4.30. 주민등

록인구 기준) 대한민국 국민을 대상으로 성별, 5개 연령대(19세를 포함한 20대/30대/40대/50대/60대 이상), 16개 시·도 거주지역(이하 ‘지역’, 세종은 충남에 포함)을 층화변수로 활용하여 160개 층으로 구분하고, 각 층 내에서 무작위추출을 하는 층화확률추출을 적용하였다. 구체적으로는 목표 표본 크기를 20,000명으로 하고, 응답자 중 일부를 확률표집을 통해 시민참여단으로 선정하였다. 층화확률추출을 위한 층별 목록을 얻기 위해 유선전화 번호(10.9%)와 휴대전화 가상번호(89.1%)를 활용하여 전화번호 목록을 확보하였다.

최종적으로 선정된 시민참여단 규모는 550명이다. 최종 선정된 시민참여단은 권역별 1차 속의 토론회에서 1차 조사에 응답하고, 속의 과정을 거쳐 2차 속의 토론회에서 2·3차 조사에 응답하는 방식으로 조사가 진행되었다. 조사 문항은 공론화 의제로 구성된 총 네 가지 의제에 대한 지지도와 지지 이유, 대입제도 관심도, 정보 등 다양한 주제를 포함하고 있다. <표 3>은 시민참여단의 인구사회적 배경을 제시한다.¹⁾

<표 3> 시민참여단 모집 현황과 구성

(단위: 명, %)

구분	시민참여단 수	시민참여단 비율	권역별 1차 속의 토론회 시민참여단 수	모집 대비 권역별 1차 속의 토론회 참석 시민참여단 비율	권역별 1차 속의 토론회 참석 시민참여단 비율	모집단 비율
계	550	100.0	512	93.1	100.0	100.0
남자	272	49.5	254	93.4	49.6	49.6
여자	278	50.5	258	92.8	50.4	50.4
20대 (+19세)	96	17.5	84	87.5	16.4	17.4
30대	94	17.1	82	87.2	16.0	17.1
40대	111	20.2	105	94.6	20.5	20.2
50대	109	19.8	108	99.1	21.1	20.0
60대 이상	140	25.5	133	95.0	26.0	25.3

1) 시민참여단의 대표성을 높이기 위해 중앙선거관리위원회의 협조를 통해 확보한 안심번호 등을 이용해서 표본을 선정하는 등 여러 가지 노력을 하였다. 그리고 시민참여단 참여를 활성화하기 위하여, 각종 홍보활동을 하고, 공휴일에 시민참여단 활동 일정을 잡고, 참여에 따른 보상 제도를 갖추었다. 다만 이러한 노력에도 불구하고 시민참여단 참여가 자발적이라는 점에서 일정 정도의 현실적 제한점이 있는 것은 사실이다.

<표 4>는 공론화 의제 협의회에서 산출한 공론화 의제의 내용을 보여준다. 각 의제는 정시 비율, 수능 평가방법, 수능 최저학력기준 활용 여부라는 세 가지 측면에 대한 의견으로 구성되었다. 의제 1과 의제 4는 정시에서 수능 위주 전형 비율을 확대하는 주장을 포함한다. 하지만 전자는 절대적인 기준을 적용하는 반면 후자는 대학의 특성에 따라 정시 비율을 달리 적용한다. 한편 의제 2와 의제 3은 정시 비율은 현행처럼 대학 자율에 맡기는 것을 포함한다. 가장 큰 차이는 의제 2의 경우 수능 평가방법을 절대평가로 하지만 의제 3은 수능의 평가방식을 상대평가로 유지하는 것이다.

<표 4> 공론화 의제 내용

	학생부 위주 전형과 수능 위주 전형 비율	수능 평가방법	수시 수능 최저학력기준 활용 여부
의제 1	수능 위주 전형 45% 이상 선발	상대평가	대학 자율
의제 2	대학 자율(균형유지)	절대평가	현행보다 강화 불가
의제 3	대학 자율 (학생부 위주와 수능 위주 동시 유지)	상대평가	대학 자율
의제 4	수능 위주 전형 확대	상대평가	대학 자율

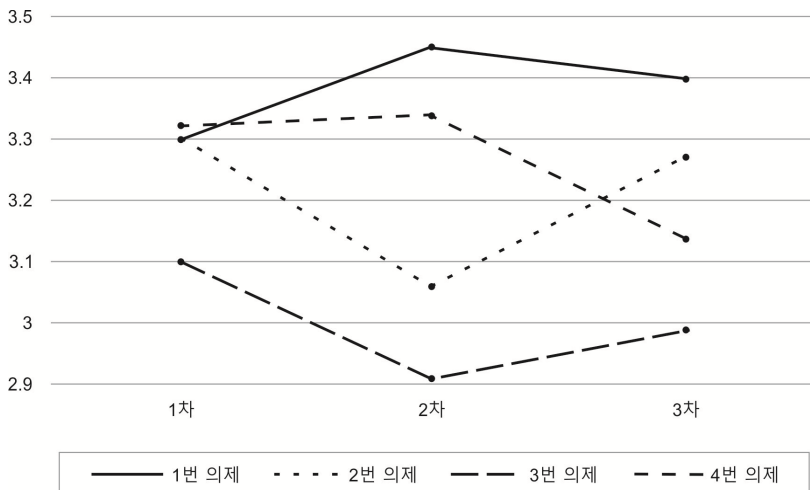
IV. 분석결과

<그림 1>은 세 번에 걸친 조사에 모두 응답한 490명을 대상으로 한 시민참여단의 의제별 지지의 변화를 보여준다. 평균을 활용하여 각 의제에 대한 지지도 변화 유형을 살펴보면 의제 1에 대한 지지도 변화와 의제 4에 대한 지지도 변화 유형이 유사함을 발견할 수 있다. 두 의제에 대한 지지도는 2차 조사에서 높아졌다가 3차 조사에서 낮아지는 공통점을 갖는다. 구체적으로 살펴보면, 의제 1의 지지도는 1차 조사 시 3.3이었으나 2차 조사 시 3.45로 높아진 후 3차 조사에는 3.4로 다소 낮아진다. 의제 4에 대한 지지도는 1차 조사에서 3.32점이었으나, 2차 조사에서 3.34점

으로 다소 높아졌다. 그리고 3차 조사에서는 3.14로 낮아졌다.

반대로 의제 2와 의제 3에 대한 지지도는 2차 조사에서 낮아졌다가 3차 조사에서 다시 높아지는 V형의 변화양상을 보인다. 1차 조사에서 의제 2에 대한 지지도는 3.30점이었으나 2차 조사에서는 3.06점으로 낮아지고, 3차 조사에서는 3.27점으로 높아졌다. 의제 3에 대한 지지도도 3.10점에서 2.91점으로 낮아졌다가 2.99점으로 다시 높아졌다.

변화의 방향이 비슷함에도 그 강도에 있어서 존재하는 차이는 의제별로 세부적인 내용의 차이에서 기인하는 것으로 유추할 수 있다. 1번 의제와 4번 의제가 정사에서 수능 비율을 확대한다는 공통점이 있지만, 선발 시 반영 비율에 있어 존재하는 차이점으로 인해 최종 조사에서 두 의제 사이의 격차가 확대된 것이라 할 수 있다. 즉, 조사참여자들은 수능 비율 확대라는 의제의 큰 틀에는 동의를 하나 지침 없는 확대(의제 4)보다는 일정 부분 통제된 범위 내에서의 정책 변화(의제 1)를 선호하는 것으로 볼 수 있다. 1번 의제(수능 위주 전형 45% 이상 선발) 및 2번 의제(수시 수능 최저학력기준 활용 여부에 관하여 현행보다 강화 불가)와 같이 일정 수준의 지침이 주어진 의제를 선택하는 비중이 높은 것이 이러한 해석을 뒷받침한다. 평균 및 그 변화 추이는 학습과 숙의의 과정을 통해 극단의 선택과 그로 인해 발생할 추가적인 갈등은 줄이고자 하는 공론화 과정의 목적을 잘 보여준다 하겠다.



<그림 1> 의제별 지지도 변화 추세

<표 5> 개별 의제에 대한 평가 변화

(단위: 점, 백분율)

의제 1	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지한다
1차(평균: 3.30)	24(4.9)	98(20.0)	126(25.7)	189(38.6)	53(10.8)
2차(평균: 3.45)	35(7.2)	73(14.9)	115(23.5)	167(34.2)	99(20.3)
이전 응답	(9/10/10/5/1)	(7/25/21/18/2)	(4/23/37/44/7)	(3/30/42/77/15)	(1/10/16/44/28)
3차(평균: 3.40)	70(14.3)	75(15.3)	87(17.8)	103(21.0)	154(31.6)
이전 응답	(18/22/14/11/5)	(9/21/23/18/4)	(5/13/27/36/6)	(1/12/27/49/14)	(2/5/24/53/70)
의제 2	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지한다
1차(평균: 3.30)	40(8.2)	101(20.6)	98(20.0)	174(35.5)	77(15.7)
2차(평균: 3.06)	60(12.3)	129(26.4)	101(20.7)	121(24.7)	78(16.0)
이전 응답	(26/20/7/6/1)	(5/48/28/34/14)	(5/13/30/40/13)	(2/12/23/63/21)	(2/8/9/31/28)
3차(평균: 3.27)	85(17.4)	83(16.9)	86(17.6)	85(17.4)	151(30.8)
이전 응답	(42/30/6/6/1)	(11/37/15/16/3)	(4/23/34/17/8)	(2/22/20/30/11)	(1/17/26/52/55)
의제 3	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지한다
1차(평균: 3.10)	33(6.7)	116(23.7)	150(30.6)	153(31.2)	38(7.8)
2차(평균: 2.91)	46(9.4)	124(25.4)	170(34.8)	125(25.6)	24(4.9)
이전 응답	(8/22/4/5/7)	(14/36/35/32/7)	(5/37/65/51/12)	(6/18/43/50/8)	(0/3/3/14/4)
3차(평균: 2.99)	74(15.1)	98(20.0)	138(28.2)	117(23.9)	63(12.9)
이전 응답	(17/27/17/12/1)	(12/36/27/22/1)	(14/31/62/24/6)	(2/23/41/46/5)	(1/7/23/21/11)
의제 4	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지한다
1차(평균: 3.32)	32(6.5)	86(17.6)	127(25.9)	182(37.1)	63(12.9)
2차(평균: 3.34)	25(5.1)	80(16.4)	148(30.3)	175(35.8)	61(12.5)
이전 응답	(7/8/2/6/2)	(10/22/22/21/5)	(7/32/56/42/11)	(4/22/42/86/21)	(4/2/5/26/24)
3차(평균: 3.14)	70(14.3)	83(16.9)	118(24.1)	146(29.8)	73(14.9)
이전 응답	(13/26/16/12/3)	(5/19/36/15/8)	(5/15/45/39/13)	(1/12/37/81/15)	(1/8/14/28/22)

주: 1. 5점 척도를 활용하여 측정됨.

2. '모름'으로 응답한 사례는 기초 통계 분석 시 제외함.

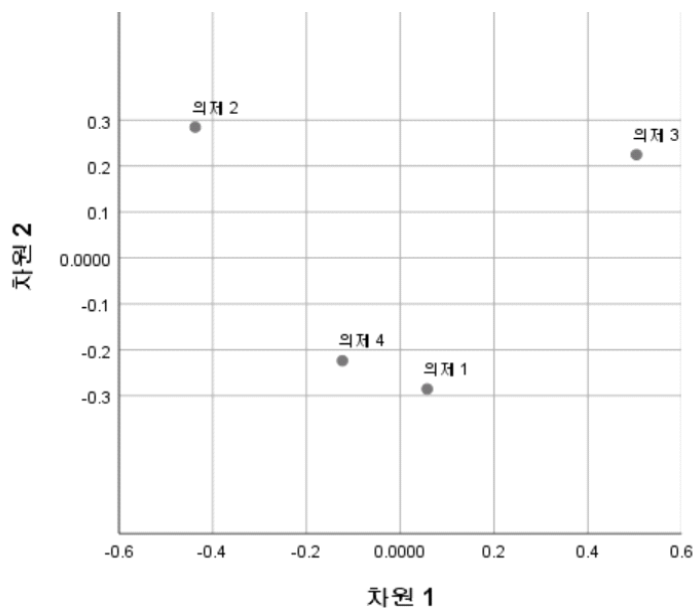
3. 응답 합계의 차이는 2차 조사 시 '모름'으로 응답한 사례로 인해 발생함.

<표 5>는 평균을 활용한 변화 추이에 더해 의제별로 조사 차수에 따라 응답 빈도가 어떻게 변화하는지 보여준다. 개별 의제 별로 빈도의 변화를 살펴보면 최초 조사의 응답과 최종 응답이 극단적으로 달라지는 유형은 발견되지 않는다. 그러나 차수가 지날수록 각 의제의 특정 선택지에 대해 응답자의 선택이 집중되는 경향이 줄어들고, 동시에 응답자의 평가가 점진적으로 변화함을 알 수 있다. 조사가 반복될수록 증가하는 표준편차는 공론조사가 진행될수록 참여자 사이에 존재하는 의견의 다양성이 증가함으로써 공론화 과정이 지속할 때 특정 인물 또는 매체의 영향이 감소할 수 있음을 제시한다.

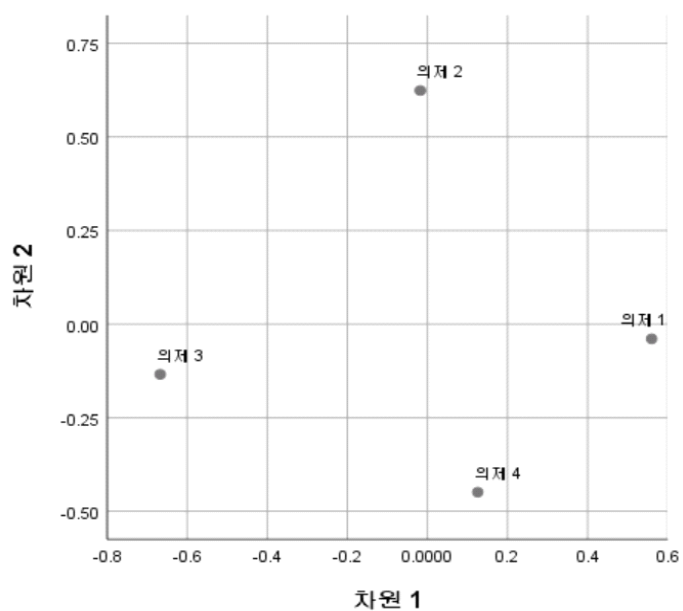
또한, 차수별 응답 사이의 상관관계를 살펴보면 모든 의제에 있어 1차와 2차 조사 사이의 상관관계보다는 2차와 3차 사이의 상관관계가 더욱 강한 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 의제 1에 대한 1차와 2차 응답 사이의 상관계수는 .392인 반면 2차와 3차 사이의 상관계수는 .523으로 둘 사이에 차이가 존재한다. 이는 여론조사의 형식으로 대입제도와 관련한 세부 정보의 제공 없이 진행된 1차 조사의 결과와 이후 차수의 조사결과보다, 충분한 정보의 제공 및 숙의의 과정을 거친 2차와 3차 조사 사이에 더욱 밀접한 관련이 있음을 의미한다. 이는 충분한 정보의 제공 및 학습과 숙의의 과정을 거쳐 형성된 공론이 정보의 부재를 통해 형성되어 유통되는 여론과는 구분됨을 보여주는 결과라 할 수 있다.

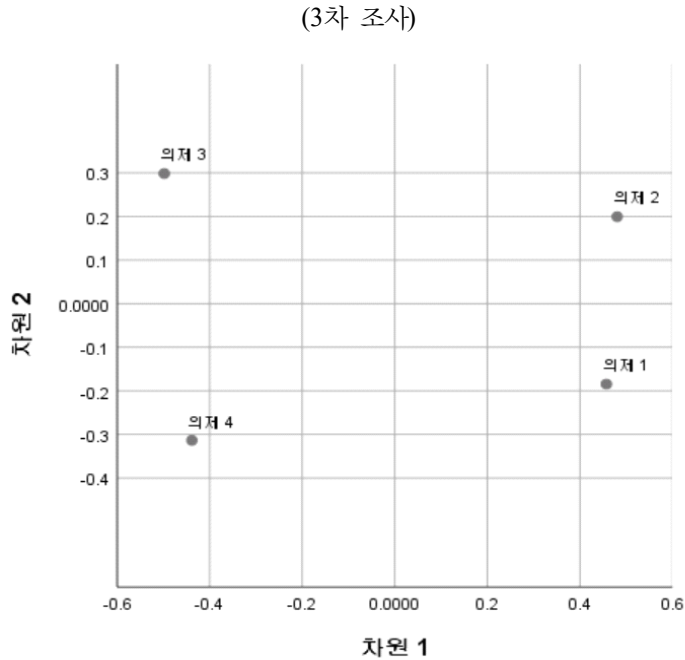
<그림 2>는 개별 의제의 상대적 위치의 변화를 대응분석 결과를 통해 제시한다. 1차 조사에서는 의제별 특성에 따라 평가 유형이 유사하다. 정시를 강조하는 의제 1과 의제 4에 대한 평가가 유사하고, 수시를 강조하는 의제 2와 의제 3에 대한 평가가 유사하다. 구체적으로, 의제 1과 의제 4 사이의 상대적인 거리가 의제 2와 의제 3 사이의 거리에 비해 가깝다. 그러나 이후 조사에서는 이러한 상대적 거리가 변한다. 2차 조사에서는 의제 1과 의제 4 사이의 거리와 의제 2와 의제 3 사이의 거리 차이가 줄어든다. 3차 조사에서는 의제 1과 의제 4가 아니라 의제 1과 의제 2 사이가 상대적으로 가장 가까운 것으로 나타났다. 이러한 결과는 충분한 정보의 습득과 숙의 과정이 중심이 되는 공론화 과정을 통해 의제에 대한 응답자들의 의견이 변화함을 보여준다.

(1차 조사)



(2차 조사)





<그림 2> 개별 의제의 상대적 위치의 변화: 대응분석 결과

V. 요약과 토의

이론적으로 공론화는 몇 가지 장점이 있다. 사회갈등의 해결을 위해 감정에 입각한 극단적이고 집단적인 행동에 의존하는 상황에서 공론 과정은 시민에게 충분한 정보와 심층적인 토론의 기회를 제공하여 객관성과 합리성이 증시되는 공론장의 형성에 이바지함으로써 공정하게 갈등을 해결할 수 있는 수단이 될 수 있다. 공론화 과정은 우리 사회가 선진적인 민주주의로 발전하는 데 이바지할 수 있을 것이다. 아울러 사회적인 갈등을 적극적으로 해결하는 행정부와 국회의 역할을 되살릴 수 있는 계기의 마련에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 사회적 갈등의 해결 과정에서 이해당사자들에게 더욱 중립적이고 객관적인 관점을 표명할 수 있는 채널을 제공하는 역할을 할 수 있다. 다양한 방법으로 시민의 의사를 정책 결정에 반영할 수 있게

된다면, 정치에 관한 시민의 관심을 끌 수 있을 것이고 시민성을 고양하는 기회를 얻게 될 것이다. 공론화 과정이 강조하는 사회적인 갈등을 해결하려는 노력과 합의의 중요성이 시민성 고양의 과정에서 재조명될 수 있다(김원용·정호명 2003).

이 연구는 공론화의 구체적 효과를 살펴보기 위하여 최근에 중앙정부가 전국 규모로 실시한 대입제도 개편 공론화 자료를 분석하였다. 분석 결과를 통해 제한적 수준에서 공론화의 영향을 확인할 수 있었다. 공론화가 진행되면서 최초의 의견이 유지·강화되거나 특정 의제에 대한 선호가 심화되는 것이 아니라 시민참여단의 의견이 더욱 다양해졌다.²⁾ 유사한 특성을 갖는 의제에 대한 의견도 공론화 과정이 진행되면서 변화하였다. 하지만 적어도 다양한 시나리오에 대한 공론화 과정에서 합의를 강화하는 효과를 발견하기 어려웠다.

본 연구의 결과는 제한적이기는 하지만 이론적 시사점을 제공한다. 여론조사의 한계를 극복하고 이해관계가 첨예하게 대립하는 이슈의 합리적 해결을 위해 공론조사가 도입되었으며 심지어 일부에서는 공론조사를 사회적 이슈 해결을 위한 만병통치약쯤으로 인식하고 있다. 그러나 공론조사의 활용이 적절하지 않은 사안도 존재한다는 것을 기억할 필요가 있다. 광범위한 유관정보의 제공과 숙의가 진행될지라도 공론조사가 시민들 사이에 합의를 강화하는 효과가 일어나지 않아 이슈의 원만한 해결에 실패할 수도 있기에 사안별로 차별화된 문제해결 방안을 고려할 필요성이 있다.

공론조사 역시 단점을 갖는다. 민주주의 사회의 주권자이며 정책의 최종 수혜자이고 동시에 공론화의 주체이자 그 대상인 시민의 전문성 부재와 관련된 이슈이다. 본 연구가 강조한 공론조사 과정에서 일어나는 정보의 공유와 숙의에도 불구하고 여전히 시민은 정책 환경에 있어 비전문가일 가능성이 높다. 공론화 과정을 거쳐 합의된 결론에 도달할 수 있으나 민주적이지 않아 보이는 전문가의 견해에 비해 갈등의 소지가 적을 뿐 여전히 비전문적인 결론이라는 것이다. 갈등으로 인한 비용은 낮을지 몰라도 비전문적인 결론을 활용하여 정책을 실행할 경우 사회 전체의 비용은 오히려 증가하는 단점이 있을 수 있다.

그럼에도 불구하고 공론화는 시민의 의견을 반영하는 공론장의 기능을 복원하는 것을 목적으로 하고 있다. 공론화는 기존의 여론조사가 가진 제한점을 극복할 수 있다는 점에서 숙의민주주의를 반영하는 하나의 시도로 볼 수 있다. 그러나 제한된

2) 물론 대입제도 개편 공론화의 대상이 되는 시나리오가 상호 배타적인 것이 아니므로 특정한 시나리오만을 선택하는 것이 아니라 개별 시나리오에 대해 평가를 한다는 점을 고려해야 한다.

공론화 사례를 고려할 때 공론화의 구체적인 내용과 효과에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 공론화 과정에서 시민이 다양한 정보를 접하고 토론 기회를 얻는다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 공론화가 최종적으로 목표로 하는 공론 형성과 합의를 촉진하는 기제를 갖추는 데에 대한 구체적인 자료를 지속적으로 축적하고 추가적인 분석을 할 필요가 있다.

아울러 공론화에 가장 필요한 시민성이 강조될 필요가 있다. 공론화 과정에서 사용되는 기법이나 기술적인 측면만이 강조되는 점은 우려스럽다. 이러한 장점이 정책 결정의 정당성을 강화할 수는 없다. 공론화 과정의 기법과 기술에만 초점을 맞춘다면 진정한 의미에서 국가 정책의 결정과 사회갈등의 해소는 불가능하다. 아무리 정교한 표집 기법과 충실한 정보가 제공되더라도 민주주의의 가장 핵심적인 요소인 시민의 역량, 특히 시민의식이 수반되지 않는다면 공론화 과정을 통해 얻은 결과의 유용성을 확신하기는 어렵다. 공론화 과정과 더불어 시민의 역량을 강화하는 교육의 강화와 참여 기회의 확장이 절실하다.

참고문헌

- 김선희. 2006. “공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기.” 《국토》 295: 128-138.
- 김원용. 2003. “공적 이슈에 대한 효과적 국민 의사 수렴수단으로서 공론조사에 관한 연구.” 《사회과학연구논총》 11: 209-232.
- 김원용·정효명. 2003. “로컬 거버넌스 능력 강화수단으로서의 공론조사.” 《서울도시연구》 5(3): 75-91.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018. “신고리 5·6호기 공론화 결과 보고서”.
- 심재웅. 2003. “공론조사의 소개 및 그 실행의 장단점과 문제점.” 코소마-한국조사연구학회 공동 세미나. 한국마케팅여론조사협회.
- 조성겸·조은희. 2007. “공론조사의 숙의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토” 《조사연구》 8(2): 43-66.
- 지속가능발전위원회. 2004. “갈등관리시스템 구축방안 연구보고서”.

Abelson, J., P.G. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin, and F.P. Gauvin. 2003. “Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public

- Participation Processes.” *Social Science and Medicine* 57(2): 239-251.
- Bishop, George. F., Alfred. J. Tuchfarber, and W. Robert. Oldendick. 1986. “Opinions on Fictitious Issues: The Pressure to Answer Survey Questions.” *Pubic Opinion Quarterly* 50: 240-250.
- Exley, D. 1949. “The Role of Public Opinion in the Modern State: The Public Opinion Group.” *Political Science* 1: 14-19.
- Fearon, J.D. 1989. “Deliberation as Discussion.” pp. 44-68 in Elster J.(ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James. 2011. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- Gastil, John and Peter Levine. 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Wiley.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Thomas Burger, Cambridge Massachusetts: The MIT Press.

<접수 2020.01.30; 수정 2020.01.30; 게재확정 2020.02.19>

The Deliberation Effects of a Participatory Survey on Reform of the College Entrance System

Ki Tae Park

Myoung-Jin Lee

This research aims to explore how a participatory survey (also known as deliberative polling) goes and how learning and deliberation affect changes in participant's opinions during it, using a Korean case of the participatory survey to reform the College Entrance System. As the participatory survey goes, participant's initial opinions do not remain the same, or their preference in a particular agenda is not strengthened, but their opinions get more diversified. Moreover, it is not found that the participatory survey drives the final result in one direction. To effectively process a deliberative polling in the future, it is necessary to accumulate the data on how it changes citizens' opinions on social issues and empirically analyze them. Besides, society needs to find a way to improve an individual's civic mindedness, an essential element for a participatory survey.

Key words: participatory survey, Reform of the College Entrance System, deliberation effects