

연구논문

시민참여형 공론조사 사례: 대입제도 개편 공론조사를 중심으로

강현철* · 김영원** · 임찬수*** · 최재혁****

대입제도 개편 공론화위원회는 2018년 4월 27일에 출범하여 8월 3일 공론화 결과를 발표하기까지 2022학년도 대입제도 개편 공론화 과정을 추진하였다. 이번 대입제도 개편을 위한 공론화에 적용된 시민참여형 조사는 일반 대중들의 피상적인 의견이나 태도 조사에 그치는 여론조사의 한계를 극복하기 위해 설계되었으며 구체적인 실행 절차는 다음과 같았다. 먼저 사회과학적인 조사 통계 방법을 기반으로 국민을 대표하는 ‘작은 대한민국’인 시민참여단을 구성하였다. 다음으로 시민참여단의 공론화 의제에 대한 이해도를 높일 수 있도록 통합적 숙의 방식을 사용하였다. 마지막으로 학습을 통해 습득된 지식을 바탕으로 시민참여단은 의제에 대해 깊이 고찰하고 1, 2차에 걸친 대입제도 개편을 위한 숙의 토론회를 통해 충분히 논의한 후 의제에 대해 각자의 최종 의견을 표명하도록 함으로써 정제된 시민 여론이 도출되도록 하였다. 본 논문에서는 시민참여단 선정을 위한 사전 단계로서의 ‘대국민 조사’와 ‘시민참여단 모집 조사’, 그리고 공론화 의제별 지지도를 파악하기 위한 ‘시민참여단 조사’에 대하여 조사방법의 특징 및 주요 조사결과를 설명하고자 한다.

주제어: 공론조사, 시민참여형 조사, 대입제도 개편 공론화, 대표성, 응답률

* 호서대학교 빅데이터경영공학부 교수(hychkang@hoseo.edu), 교신저자.

** 숙명여대 통계학과 교수(ywkim@sookmyung.ac.kr).

*** 통계개발원 통계방법연구실 사무관(chancetime@korea.kr).

**** 통계개발원 연구기획실 통계사무관(leonash@korea.kr).

I. 서론

교육부는 2017년 8월 31일에 2021학년도 수능 개편 시안을 발표하고 여론 수렴을 진행하였으나, 수능 개편 방향에 대한 교육주체 간 이견이 크고 사회적 합의가 충분하지 않다는 점 등을 고려하여 수능 개편을 1년 유예하고 종합적인 대입제도 개편안을 마련하겠다고 발표하였다. 그리고 2017년 12월 12일에 대입제도 개편을 위한 대입정책포럼 개최 계획을 발표하면서, 종합적인 대입제도 개편 시안 마련 이후 대국민 공론화 등 국가교육회의의 충분한 숙의 과정을 거칠 계획이라고 밝혔다.

이후 교육부는 2018년 4월 11일에 「대학입시제도 국가교육회의 이송안」을 발표하며 국가교육회의에 대입제도 개편 관련 주요 쟁점에 대한 숙의·공론화를 요청하였으며, 이에 따라 국가교육회의는 대입제도 개편 권고안 마련을 위한 공론화를 본격적으로 추진하였다.

국가교육회의는 공론화 추진을 위해 대입제도개편특별위원회와 공론화위원회를 구성하여 각각 역할을 분담하도록 하였다. 두 기구가 분담한 역할을 추진 일정 순으로 살펴보면, 먼저 대입제도개편특별위원회에서 대입제도 개편에 관한 국민 의견을 폭넓게 수렴한 후 공론화 범위를 설정하였다. 다음으로 공론화위원회는 공론화 범위 내에서 공정하고 중립적으로 공론화 과정을 운영하고 공론화 결과를 도출하였다. 마지막으로 대입제도개편특별위원회는 공론화위원회가 도출한 공론화 결과를 바탕으로 대입제도 개편 권고안을 마련하였으며, 국가교육회의는 해당 권고안을 심의하여 최종적으로 대입제도 개편 권고안을 확정·발표하였다.

2018년 대입제도 개편을 위한 공론화에는 쟁점의 다양성, 이해관계의 복잡성, 가치의 다양성 등을 고려하여 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사를 결합한 하이브리드적 방법론이 사용되었다. 먼저 이들 간 진행된 시나리오 워크숍에서는 학생, 교원, 학부모 및 시민단체, 대학관계자, 대입제도 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 시민참여단이 학습하고 숙의할 공론화 의제를 선정하였다. 다음으로 시민참여단을 구성하고 공론화 의제를 중심으로 숙의(熟議, 의제에 대해 깊이 생각하고 충분히 논의하는 것) 과정을 거친 후 시민참여단이 제시한 의견을 바탕으로 공론화 결과를 도출하였다.

이번 대입제도 개편을 위한 공론화에 적용된 시민참여형 조사는 일반 대중들의 피상적인 의견이나 태도 조사에 그치는 여론조사의 한계를 극복하기 위해 설계되었으며, 구체적인 실행 절차는 다음과 같다. 먼저 사회과학적인 조사통계 방법을 기반으로 국민을 대표하는 ‘작은 대한민국’인 시민참여단을 구성하였다. 다음으로 시민참여단의 공론화 의제에 대한 이해도를 높일 수 있도록 통합적 숙의 방식(integrated deliberation)을 사용하였다. 구체적으로 대입제도 개편 숙의 자료집, 온라인 학습 동영상, 국민대토론회, 미래세대토론회, TV토론회, 온라인 플랫폼 등 다양한 소통 채널을 통해 관련 정보를 충분히 제공하고 학습할 수 있도록 하였다. 마지막으로 학습을 통해 습득된 지식을 바탕으로 시민참여단은 의제에 대해 깊이 고찰하고 1, 2차에 걸친 대입제도 개편을 위한 숙의 토론회를 통해 충분히 논의한 후, 의제에 대해 각자의 최종 의견을 표명하도록 함으로써 정제된 시민 여론이 도출되도록 하였다(대입제도 개편 공론화위원회 2018).

본 논문에서는 시민참여단 선정을 위한 사전 단계로서의 ‘대국민 조사’와 ‘시민참여단 모집 조사’, 그리고 공론화 의제별 지지도를 파악하기 위한 ‘시민참여단 조사’에 대하여 조사방법의 특징 및 주요 조사결과를 설명하고자 한다.

II. 시민참여단 선정을 위한 대국민 조사

‘대국민 조사’의 목적은 대입제도 개편에 대한 국민 전체의 의견을 지역별, 성별, 연령대별로 구분해 파악하는 동시에, 시민참여단への 참여 의향을 확인하고 국민 대표성을 확보하기 위한 기초 데이터로 활용하는 데 주요 목적이 있었다. 대국민 조사 결과는 시민참여단 선정을 위해서뿐만 아니라 최종 ‘시민참여단 조사’ 자료의 통계분석을 위한 기초 데이터로도 활용되었다.

1. 조사 설계

조사 설계에서 주요한 과제 중의 하나는 대국민 조사의 목표 표본크기와 시민참여단 규모를 확정하는 문제였다. 이를 위해 국내외 유사 공론조사나 공공 토론 사례, 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 사례를 검토하여 대국민 조사를 설계하였다.

조사 설계의 첫 번째 원칙은 엄정한 표본추출 방법을 적용한다는 것이었다. 이를 위해 국내 전화조사에서 일반적으로 적용하고 있는 할당추출 방법이 아닌 층화확률 추출 방법을 적용하였다.

<표 1> 대국민조사 최종 응답자 현황

(단위: 명)

지역	계	20대(+19세)		30대		40대		50대		60대 이상	
		남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
전국	20,000	1,831	1,648	1,754	1,673	2,049	1,985	2,012	1,979	2,268	2,801
서울	3901	363	367	367	366	378	383	355	371	430	521
부산	1373	120	108	111	106	126	126	135	144	178	219
대구	957	92	78	77	74	96	98	98	102	107	135
인천	1137	109	100	105	99	119	116	120	118	114	137
광주	547	55	50	48	47	58	59	53	54	54	69
대전	572	58	52	51	49	59	60	56	57	59	71
울산	440	45	35	42	38	47	46	50	47	42	48
경기	4899	463	421	462	444	547	532	501	481	478	570
강원	605	53	42	43	40	58	54	65	62	84	104
충북	614	56	46	51	46	61	57	64	61	77	95
세종·충남	913	77	66	85	77	97	85	90	82	113	141
전북	714	61	53	51	48	70	65	72	69	98	127
전남	736	58	49	51	46	70	60	79	70	108	145
경북	1052	87	69	80	72	100	91	111	106	147	189
경남	1291	112	92	109	101	135	127	137	131	152	195
제주	249	22	20	21	20	28	26	26	24	27	35

만 19세 이상('18. 4. 30. 주민등록인구 기준) 대한민국 국민을 대상으로 2개 성별(남자/여자), 5개 연령대(19세를 포함한 20대/30대/40대/50대/60대 이상), 16개 시

·도 거주지역(이하 ‘지역’, 세종은 충남에 포함)을 층화 변수로 활용하여 160개 층으로 구분하고, 각 층 내에서 무작위추출을 하는 이번 층화확률추출 방법은 할당추출에 비해 비용이 많이 들고 난도는 높지만 대표성이 높다는 장점이 있다.

또한 전화조사를 기반으로 층화확률추출을 위한 층별 리스트를 확보하기 위해서 휴대전화 가상번호를 활용한 전화번호 리스트를 사용하였다(조사의 효율성을 위해 집전화를 일부 사용하였다). 휴대전화 가상번호는 선거법에 따라 선거조사에만 사용할 수 있으므로 조사문항에 정당지지도 문항을 포함하여 가상번호를 활용하였다. 휴대전화 가상번호를 활용하기 위해서는 사전에 신고를 하여야 하고 리스트 추출비용이 소요되지만 대표성 보증을 위해 감수해야 할 절차라 판단하였다.

두 번째 원칙은 시민참여단 선정을 위한 표본오차를 최소화하기 위하여 대국민 조사의 표본을 충분히 확보하기로 하였다. 이에 따라 시민참여단 선정 단계에서 확률추출을 사용하기에 충분하도록 최소 5배수 이상 후보군을 확보하는 것을 목표로 하고, 대국민 조사 참여자 중 참여 동의율이 10~20% 수준이 될 것을 가정하여 목표 표본크기를 20,000명으로 설정하였다.

대국민 조사 최종 응답자 20,000명의 성별, 연령대별, 지역별 현황을 정리하면 <표 1>과 같다. 각 층별 표본크기는 목표 표본크기와 거의 동일하여 층별 가중값이 1에 수렴한다. 참고로 중앙여론조사공정심의위원회의 선거여론조사기준에 따르면, 층별 가중값이 아닌 할당변수 각각의 가중값에 대하여 0.7~1.5까지 허용하고 있다. 이를 감안하면 이번 대국민 조사의 표본이 목표 표본 대비 얼마나 정치하게 구성되었는지를 확인할 수 있다.

2. 조사 진행

조사방법은 전화면접조사(CATI; Computer Aided Telephone Interview) 방식으로 진행하였으며, 표집틀은 휴대전화와 집전화를 활용한 듀얼 프레임을 적용하였다. 일반적으로 휴대전화 응답률이 낮은 것으로 알려진 고연령층과 여성층의 응답률을 높이기 위한 표집틀 적용 방식이다. 조사 설계상으로는 휴대전화 90%, 집전화 10%로 병합조사를 수행하는 것으로 계획하였다. 휴대전화의 경우 통신사 제공 가상번호, 집전화는 RDD 추출번호를 사용하였다. 실사과정에서 휴대전화 접촉성공률을 높이기 위해 휴대전화 RDD 추출 전화번호를 추가 투입하였다. 최종 응답자 휴대전화 및 집전화 구성 비율은 <표 2>와 같다.

<표 2> 최종 응답자의 휴대전화 및 집전화 구성비율

(단위: 명, %)

구분	목표	완료	구성비율
전체	20,000	20,000	100
휴대전화	18,000	17,817	89.1
집전화	2,000	2,183	10.9

2018년 6월 20일부터 7월 6일까지 17일간 대국민 조사를 진행하였으며, 총 185,390개의 전화번호를 사용하여 20,000명을 조사하였다. 휴대전화와 집전화를 구분하면, 휴대전화의 경우 KT, SKT, LGU+에서 제공받은 가상번호 95,410개와 휴대전화 RDD 추출번호 49,985개를 사용하여 17,817명에 대한 조사를 완료하였으며, 집전화의 경우 RDD 방법으로 추출된 39,995개의 전화번호를 사용하여 2,183명을 조사하였다.

전화조사의 신뢰성을 가늠하는 대표적인 지표가 접촉률과 응답률인 점을 감안하여, 시민참여형 조사의 대국민 조사는 접촉률과 응답률을 높여 본 조사의 대표성을 제고하기 위해 다양한 방법을 적용하였다.

먼저 조사에 투입되는 전화번호 회선 수를 최소화하여 접촉률과 응답률을 높이기 위해 전화번호를 순차적으로 투입하였다. 휴대전화 가상번호를 사용하는 경우 휴대전화 사용자의 거주지역과 성, 연령대를 파악하는 것이 가능하다. 1차적으로 39,070개의 번호를 투입하여 지역, 성, 연령대에 따른 층별 조사완료 현황을 확인한 후, 각 층별로 부족한 표본크기의 2배수에 해당하는 휴대전화번호를 추가하는 방법으로 3차례에 걸쳐 순차적으로 가상번호를 투입하였다. 이러한 방법을 통해 높은 접촉성공률과 응답률을 달성하였다.

두 번째로, 재통화(call-back) 규칙을 엄격하게 준수하였는데, 유선전화와 휴대전화 모두 전화를 받지 않거나 통화 중인 경우에는 최대 26회까지 재통화를 실시하였다. 재통화는 요일과 시간대를 달리하여 접촉하는 방식으로 이루어졌다. 또한 전화 조사임에도 응답자에게 1천원의 사례비를 지급하였다. 전화조사로서 26회까지 재접촉하는 경우는 국내에서 찾아보기 어렵다. 이러한 기획은 대국민 조사와 이후 시민참여단 선정에서 모집단을 최대한 대표하도록 표본추출을 하기 위한 방안들이다.

세 번째로 비접촉이나 무응답 등에 따른 편향을 최소화하기 위해 휴대전화의 경우 수신자가 ‘대입제도공론화위’라는 전화 발신처를 확인할 수 있도록 표기를 하는

동시에, 국민들에게 발신번호를 알려주고 조사 참여를 유도하는 언론홍보를 하는 등의 노력을 기울였다. 응답 대상자가 부재중 전화를 회신할 경우, ‘대입제도 개편 시민참여형 조사’에 참여해 달라는 자동응답 서비스를 실시하였다.

<표 3> 대국민 조사의 접촉성공률 및 응답률

	응답 성공	응답 거절	접촉 실패	비적격 번호	결번	합계	접촉 성공률	응답률 (협조율)
휴대전화	17,817	26,911	55,344	3,557	10,583	145,395	58.9%	23.8%
집전화	2,183	13,086	5,257	13,859	7,824	39,995	56.9%	14.3%
합계	20,000	69,997	69,203	7,783	18,407	185,390	58.69%	22.2%

이런 다각적인 노력을 통해 얻어진 대국민 조사 접촉성공률과 응답률을 휴대전화와 집전화로 구분해 보면 <표 3>과 같다. 접촉성공률은 휴대전화 58.9%, 집전화 56.9%이고, 응답률은 휴대전화 23.8%, 집전화 14.3%이다. 휴대전화와 집전화 전체 기준으로는 접촉성공률 58.6%, 응답률 22.2%이다. 여기서 접촉성공률은 사용된 전체 전화회선 중 접촉에 성공한 비율을 나타내고, 응답률은 전화통화에 성공한 경우 중 응답이 완료된 비율을 나타낸다. 참고로 제시된 접촉성공률과 응답률을 곱하면 AAPOR(미국여론조사협회) 에서 사용하는 RR4(Response Rate Type 4)에 해당한다.

3. 주요 조사결과

대국민 조사의 문항은 대입제도에 대한 의견(학생부위주전형 확대, 수능위주전형 확대, 현행유지 및 판단유보)과 중장기 대입 정책 방향에 대한 의견과 함께 권역별 1차 숙의 토론회 및 2차 숙의 토론회 참석 가능 여부 등에 대한 질문으로 구성되었다. 대국민 조사 문항은 시민참여단 구성 과정에서 대표성 제고를 위해 적용한 층화확률추출의 층화기준도 염두에 두고 선정되었다.

이 조사에서 중요한 문항 중 하나인 대입제도에 대한 의견의 경우 ‘학생부위주전형 확대’, ‘수능위주전형 확대’, ‘현행유지 및 판단유보’ 비율은 각각 31.5%, 42.0%, 26.5%로 나타났다. 그 결과를 성별·연령대별로 구분하여 제시하면 <표 4>와 같다(가중값을 부여하여 계산되었음).

<표 4> 대국민 조사에서 대입제도에 대한 의견

(단위 : %)

	학생부위주전형 확대	수능위주전형 확대	현행유지 및 판단유보
전체	31.5	42.0	26.5
남자	32.7	44.2	23.1
여자	30.3	40.0	29.7
20대 (19세 포함)	28.0	40.8	31.2
30대	30.6	46.0	23.4
40대	32.6	47.9	19.5
50대	34.0	44.3	21.7
60대 이상	31.5	33.8	34.7

Ⅲ. 시민참여단 모집 조사

대국민 조사의 목표 표본크기 설정보다 더 고민스러웠던 점은 몇 명의 시민이 토론회에 참석할 것을 목표로 삼을 것인가의 문제였다. 물론, 토론회에 참석하는 시민 참여단의 규모는 대국민 조사의 목표 표본크기와 연동될 수밖에 없지만 토론회에 참석하는 시민참여단의 규모는 참석률이라는 예측하기 힘든 지표를 함께 고려해야 하는 어려움이 존재하였다. 시민참여단 구성을 계획할 때 우선적으로 고려한 사항은 규모가 통계적으로 신뢰할 수 있는 수준이어야 한다는 점이었다. 그렇다고 지나치게 규모가 크면 비용이나 관리에 대한 부담뿐만 아니라 토론회 장소를 확보하기 곤란한 현실적인 문제가 발생한다는 점을 감안하여야 했다. 이에 따라 통계적 검토와 국내·외 유사 사례 확인을 통해 적정 시민참여단 규모를 550명으로 설정하였다.

대국민 조사 응답자 20,000명 중 시민참여단 참가 의향이 있다고 밝힌 응답자를 대상으로 시민참여단 모집을 진행하였다. 대국민 조사 응답자 중 참여 의향자는 6,636명으로 조사 응답자의 33.2%였다. 즉, 대국민 조사 응답자 10명 중 3명 이상이 시민참여단 참여 의향을 밝혔다. 참고로 시민참여단 후보군 6,636명의 성·연령 대별 분포를 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 시민참여단 참여의향자의 성·연령대 분포

(단위: 명, %)

구분		20대 (+19세)	30대	40대	50대	60대 이상	계
남자	빈도	677	622	753	749	735	3,536
	비율	19.1	17.6	21.3	21.2	20.8	100.0
	모집단 비율	18.5	17.7	20.7	20.3	22.9	100.0
여자	빈도	586	506	674	662	672	3,100
	비율	18.9	16.3	21.7	21.4	21.7	100.0
	모집단 비율	16.3	16.6	19.7	19.6	27.8	100.0
계	빈도	1,263	1,128	1,427	1,411	1,407	6,636
	비율	19.0	17.0	21.5	21.3	21.2	100.0
	모집단 비율	17.4	17.1	20.2	20.0	25.3	100.0

시민참여단 모집에서 대표성을 확보하는 것이 매우 중요하므로 층화추출을 위한 이중추출법을 사용하였다. 우리나라 만 19세 이상 국민을 지역·성·연령대로 3차원 층화(160개 층)한 후, 비례배분한 20,000명을 층화확률추출하여 1차(대국민 조사) 표본을 구성하고, 1차 표본(실제 조사완료 20,000명)을 학생부위주전형 확대/수능위주전형 확대/현행유지 및 판단유보(3개), 성, 연령대로 3차원 층화(30개 층)한 후, 비례배분한 550명을 체계적으로 추출하였다.

시민참여단 구성 과정에서 참여의향을 밝힌 사람 중 일부는 참여의향을 번복하는 경우가 있었으며, 이런 경우 동일한 층의 유사한 속성을 갖는 참여의향자로 대체하였다.

아울러 지역은 시민참여단을 추출하는 과정에서 층화기준으로 사용하지는 않았지만 각 층에서 시민참여단을 체계적으로 추출하는 과정에서 정렬 변수로 사용함으로써 내재적 층화를 통해 지역적으로 균형을 이룰 수 있도록 하였다.

대입제도에 대한 의견(학생부위주전형 확대/수능위주전형 확대/현행유지 및 판단유보), 성별, 연령대 층화를 반영한 시민참여단 550명의 목표 표본과 실제 모집한 시민참여단 분포는 <표 6>과 같다.

<표 6> 시민참여단 목표 및 실제 모집 구성

(단위: 명)

	구분	합계	20대 (19세 포함)		30대		40대		50대		60대 이상	
			남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
목표	학생부	173	14	13	15	14	20	16	20	17	20	24
	수능	233	22	17	23	20	26	28	25	24	25	23
	현행/유보	144	14	16	10	12	10	11	10	13	18	30
실제	학생부	173	14	13	15	14	20	16	20	17	20	24
	수능	233	22	17	23	20	26	28	25	24	25	23
	현행/유보	144	14	14	10	12	10	11	10	17	18	28

IV. 시민참여단 조사

공론조사 기법에 기반한 공론화에서는 일반적으로 참여자 선정을 위한 조사와 토론회 전후 각각 조사를 실시한다. 반면 이번 시민참여단 조사는 숙의성 강화를 위해 권역별 1차 숙의 토론회를 도입하였다. 권역별 토론회를 2곳에서 실시할 것인가 4곳에서 실시할 것인가에 대한 논의가 있었으나, 시민참여단의 이동 시간을 최소화하고 분임토의 등의 숙의성을 높이기 위해 4곳(서울, 부산, 광주, 대전)에서 실시하기로 결정하였다. 시민참여단 1차 조사는 권역별 1차 숙의 토론회 당일, 2차 조사는 2차 숙의 토론회 첫째 날, 3차 조사는 2차 숙의 토론회 마지막 날에 실시하였다.

1. 조사 진행

1차 조사는 권역별 1차 숙의 토론회를 실시한 7월 14일(토), 15일(일)에 본 행사를 시작하기 전에 실시하였다. 권역별 1차 숙의 토론회는 7월 14일(토)에는 수도권(세종대컨벤션센터), 호남권(김대중컨벤션센터), 7월 15일(일)에는 영남권(부산항국제전시컨벤션센터), 충청권(KT대전인재개발원)에서 실시하였다. 권역별 1차 숙의 토

론회에는 550명의 시민참여단 중 512명이 참석하여 93.1%의 참석률을 기록하였다.

2차와 3차 조사는 권역별 1차 숙의 토론회에 참여한 시민참여단 512명 중, 2박 3일 간의 2차 숙의 토론회(7월 27일(금)~29일(일))에 참여한 490명의 시민참여단을 대상으로 실시하였다. 2차 조사는 2차 숙의 토론회 시작 전, 3차 조사는 2차 숙의 토론회의 모든 일정을 마친 이후에 진행하였다.

<표 7> 1차, 2차 숙의토론회 참석 시민참여단 현황

(단위: 명, %)

구분	시민 참여단 수	시민 참여단 비율	1차 참석 시민 참여단 수	모집 대비 1차 참석 시민 참여단 비율	1차 참석 시민 참여단 비율	2차 참석 시민 참여단 수	모집 대비 2차 참석 시민 참여단 비율	1차 참석 대비 2차 참석 시민 참여단 비율	2차 참석 시민 참여단 비율	모집단 비율
계	550	100.0	512	93.1	100.0	490	89.1	95.7	100.0	100.0
남자	272	49.5	254	93.4	49.6	239	87.9	94.1	48.8	49.6
여자	278	50.5	258	92.8	50.4	251	90.3	97.3	51.2	50.4
20대 (+19세)	96	17.5	84	87.5	16.4	82	85.4	97.6	16.7	17.4
30대	94	17.1	82	87.2	16.0	78	83.0	95.1	15.9	17.1
40대	111	20.2	105	94.6	20.5	100	90.1	95.2	20.4	20.2
50대	109	19.8	108	99.1	21.1	104	95.4	96.3	21.2	20.0
60대 이상	140	25.5	133	95.0	26.0	126	90.0	94.7	25.7	25.3
학생부	173	31.5	157	90.8	30.7	152	87.9	96.8	31.0	-
수능	233	42.4	219	94.0	42.8	205	88.0	93.6	41.8	-
현행/ 유보	144	26.2	136	94.4	26.6	133	92.4	97.8	27.1	-

2차 조사와 3차 조사는 숙의 토론회 행사 장소인 계성원의 계단식 대강당인 비전 홀에서 조사회사 책임연구원의 안내에 따라 시민참여단이 설문지에 직접 기입하는

방식으로 진행하였다. 일관된 통제와 표준화를 위해 1차 조사와 마찬가지로 중앙집중식을 채택하였다.

2차 조사와 함께, 특히 3차 조사는 조사의 위증성을 고려하여 설문조사 시간을 충분히 확보하였으며, 3차 조사가 이루어지는 시간 동안 계성원 비전홀에는 시민참여단과 공론화위원회 관계자 및 설문조사 진행자를 제외한 모든 관계자들의 입장을 통제함은 물론 언론의 취재도 허용하지 않았다.

가장 중요한 3차 조사는 최종 의제별 지지도 확인, 공론화 과정에 대한 전반적인 평가 등을 위한 목적으로 2박 3일 간의 2차 숙의 토론회 일정을 모두 마치고 진행하였다. 조사 항목은 의제별 지지도 4개 문항, 의제별 지지에 대한 주요 고려 요인 8개 문항, 입시제도 방향의 중요도 5개 문항, 정보원별 대입제도에 대한 정보신뢰도 10개 문항, 대입제도 관련 지식 9개 문항, 의제별 자료집, 동영상 등 주장하는 내용에 대한 동의 정도 8개 문항, 공론화 결과 존중 정도 및 공론화 과정 평가 36개 문항, 대입제도 관련 부가 2개 문항, 대입제도 중장기 관련 4개 문항 등 총 86개 항목으로 구성하였다.

3차 조사는 조사결과의 무게 때문에 충분한 시간을 할애하여 매우 진중하게 이루어졌다. 조사회사 책임연구원이 한 문항 한 문항을 직접 읽어주면서 조사를 진행하였으며, 주요 문항은 반복하여 읽어주면서 응답을 재촉하지 않았다. 선택형 문항이 아닌 기술형 문항에서는 자신의 생각이나 입장을 충분히 표현할 수 있도록 더 많은 시간을 배려하였다. 3차 설문조사를 종료하고, 수거한 설문지는 설문지 확인 장소로 가져가 현장에서 검증하는 절차를 거쳤으며, 검증을 마친 설문지는 밀봉하여 당일에 조사회사로 이관하여 자료를 처리하였다.

2. 주요 조사결과

이번 대입제도 개편 공론화 범위에 포함된 3가지 사항은 (1) 학생부위주전형(학생부종합전형, 학생부교과전형)과 수능위주전형 간 비율 검토, (2) 수시 수능최저학력기준의 활용 여부, (3) 수능 평가방법(전과목 절대평가 전환, 상대평가 유지 원칙)이었다.

공론화 범위 설정 이후에는 2018년 8월 3일 공론화 결과 발표까지 공론화위원회가 독립적으로 공론화 과정을 운영하였다. 먼저 공론화위원회는 공론화 범위에 해

당하는 3가지 사항에 대한 효과적인 공론화를 위하여 시나리오 워크숍을 통해 공론화 의제를 설정하였다. 시나리오 워크숍(6월 16~17일, 1박 2일)에는 학생, 교원, 학부모 및 시민단체, 대학관계자, 대입제도 전문가 총 35명 참여하였으며, 자율적 논의를 거쳐 최종적으로 4개의 공론화 의제를 도출하였다.

시민참여단 조사에서 가장 중요한 내용은 4개의 공론화 의제에 대한 의견을 묻는 문항이며, 이에 대한 여러 가지 쟁점이 있었다.

첫 번째 쟁점은 설문지 형태에 관한 것이다. 신고리 5·6호기 공론화의 경우에는 찬성과 반대를 묻는 것이었으므로 이 문제가 비교적 간단하였으나(신고리 5·6호기 공론화위원회 2018), 대입제도 개편 공론화의 경우 4개의 의제가 존재하므로 심도 있는 논의가 필요하였다. 공론화위원회에서는 4개의 의제 중 하나를 선택하게 하는 방법, 여러 개를 복수로 선택하게 하는 방법, 각각의 의제에 대해 리커트 척도로 지지 정도를 묻는 방법 등 여러 가지 방안을 검토하였다. 결론적으로 4개의 의제가 지닌 내용이 상호배타적이지 않는다는 점을 고려하고 국내·외 여러 사례들을 참조하여, 각각의 의제에 대하여 리커트 척도로 지지 정도를 묻는 방법을 선정하였다.

두 번째 쟁점은 1위에 해당하는 의제를 어떻게 선정할 것인가에 관한 것이다. 공론화위원회는 의제 간 지지도가 오차 범위 내에 있는 경우 어떻게 해야 할지 논의를 하였으며, 7월 24일 발표한 보도자료(대입제도 개편을 위한 2차 속의 토론회 개최)를 통해 의제들의 지지 결과가 오차 범위 내인 경우 부가 질문 결과 등을 종합 반영할 예정임을 제시하였다.

시민참여단 3차 조사에서 2022학년도 대입제도 개편에 관한 의제별 지지 정도를 5점 척도로 물어보았다(① 전혀 지지하지 않는다, ② 지지하지 않는다, ③ 보통이다, ④ 지지한다, ⑤ 매우 지지한다). 시민참여단은 각 의제별로 지지 정도를 응답하였다.

3차 조사 결과, 5점 척도에 대한 평균의 경우 의제 1은 3.4점, 의제 2는 3.3점, 의제 4는 3.1점, 의제 3은 3.0점 순으로 나타났다. 지지도(지지+매우 지지의 비율)의 경우 의제 1은 52.5%, 의제 2는 48.1%, 의제 4는 44.4%, 의제 3은 37.1% 순으로 나타났다.

평균과 지지도가 가장 높은 의제 1과 두 번째로 높은 의제 2의 평균 차이는 0.1점으로 나타났고 지지도의 차이는 4.4%p로 나타났으며, 평균과 지지도의 차이는 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 이때 평균 차이의 경우 Wilcoxon 부호순위 검정을 사용하였고($p=.235$), 지지도 차이의 경우 McNemar 검정을 사용하였다($p=.268$).

<표 8> 대입제도 개편 의제에 대한 의견(3차 조사)

(단위: %, 점)

		의제 1		의제 2		의제 3		의제 4	
		평균 (5점 만점)	지지도	평균 (5점 만점)	지지도	평균 (5점 만점)	지지도	평균 (5점 만점)	지지도
전체		3.4	52.5	3.3	48.1	3.0	37.1	3.1	44.4
성별	남자	3.4	52.3	3.3	49.8	2.9	35.7	3.1	42.3
	여자	3.4	52.8	3.3	46.4	3.0	38.4	3.2	46.4
연령	19-29세	3.2	48.0	3.1	45.1	3.1	45.9	3.0	41.2
	30-39세	3.2	51.8	3.3	47.5	2.9	31.5	3.0	41.1
	40-49세	3.1	43.3	3.5	60.8	3.0	38.0	3.0	40.8
	50-59세	3.6	58.7	3.2	43.9	3.0	38.0	3.3	49.7
	60세 이상	3.7	58.9	3.2	43.8	2.9	32.9	3.3	47.7
권역	수도권	3.4	51.1	3.2	45.7	3.0	36.0	3.2	46.2
	충청권	3.0	49.6	3.6	52.6	3.0	40.4	2.6	27.3
	호남권	3.6	63.5	3.4	47.2	3.1	37.5	3.2	47.3
	영남권	3.4	52.3	3.3	52.3	3.1	37.6	3.3	46.7

의제별 응답결과를 성별, 연령별, 권역별로 나누면 <표 8과> 같다(가중값을 부여하여 계산되었음). 먼저 성별로 구분하면 남녀 모두 의제 1의 평균이 각각 3.37점(52.3%), 3.43점(52.8%)으로 가장 높았다. 연령별은 20대와 50대, 60대 이상은 의제 1의 평균이 각각 3.21점(48.0%), 3.64점(58.7%), 3.71점(58.9%)로 가장 높았으며, 30대와 40대는 의제 2의 평균이 각각 3.30점(47.5%), 3.54점(60.8%)으로 가장 높았다. 권역별로 살펴보면 수도권, 호남권, 영남권은 의제 1의 평균이 각각 3.44점(51.1%), 3.61점(63.5%), 3.38점(52.3%)로 가장 높았으며, 충청권은 의제 2의 평균이 3.55점(52.6%)으로 가장 높은 것으로 나타났다.

공론화위원회는 대입제도 개편 공론화 추진 체계, 주요 내용, 조사결과, 주요 성

과와 제언 등을 상세하게 담은 「대입제도개편 공론화 결과 보고서」를 작성하여 국가교육회의에 제출하고 대외 공개하였다(<https://www.edutalk.go.kr/>).

V. 결론

정책에 대한 다양한 시민 참여는 민주주의가 건강하게 작동하도록 만드는 토양이다. 과거 정부의 정책결정 과정에서든 여론 수렴을 위해 설명회, 공청회, 여론조사, 주민투표 등 다양한 공론화 기제들이 활용되어 왔다. 그러나 이러한 여론 수렴 도구들은 시민들의 숙의에 기반한 판단이나 결정을 필요로 하지 않으며, 시민들의 단순한 태도나 의견을 합산한 것이 여론으로 간주된다.

반면, 최근 부각되고 있는 숙의적 공론화 절차들은 정책문제에 대한 이해와 학습 기반의 여론을 얻어내는 데 적합한 기제들이다. 숙의적 공론화의 본질은 이해관계와 가치가 다른 다양한 주체들이 숙의과정에 참여하여 열린 토론과 학습을 통해 공론을 형성하는 데 있다. 또한 숙의적 공론화 방안들은 전문가 및 정책결정자 중심의 결정이 지닌 문제점들을 보완하기 위한 대안으로 기능하고 있다. 정책문제들은 매우 복잡하고, 선택이 가져올 결과가 불확실하며, 다양한 이해관계와 가치가 혼재되어 있는 경우가 대부분이다. 따라서 정책결정 과정에서 전문가들의 전문적이고 기술적인 지식과 시민들의 가치가 동시에 고려될 필요가 있다. 이러한 측면에서 공론화 절차는 전문가적 지식과 시민적 가치를 결합하고, 이를 정부 정책에 반영함으로써 시민과 정부가 협력적으로 사회문제를 해결하는 데 기여한다.

이번 대입제도 개편 과정에는 기존 전문가 및 정부 중심의 정책결정 방식에서 탈피하여 전문가, 이해관계자, 일반시민 등 다양한 주체들이 참여하도록 하였다. 특히, 의제에 대한 이해관계의 복잡성과 가치의 다양성을 고려하여 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사를 결합한 방식을 채택한 최초의 사례가 되었다. 즉 시나리오 워크숍에 이해관계자와 전문가 등이 참여하여 의제를 개발함으로써 의제의 정련성을 제고하였으며, 사회과학적 조사통계 방식으로 선정된 국민을 대표하는 시민참여단이 시민참여형 조사에 참여하여 학습 및 토론을 통해 대입제도 개편에 대한 숙의된 의견을 도출하였다.

참고문헌

대입제도 개편 공론화위원회. 2018. “시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다: 대입제도 개편 공론화 백서”.

대입제도 개편 공론화위원회. 2018. “2022학년도 대입제도 공론화 조사 결과 보고서”.

신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018. “숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서”.

<접수 2020.02.05; 수정 2020.02.05; 게재확정 2020.02.24>

A Case Study of Participatory Deliberative Polling: Focusing on the Participatory Surveys for Public Deliberation on Reorganization of University Entrance System

Hyuncheol Kang

Young-Won Kim

Chansoo Lim

Jaehyuk Choi

The public deliberation committee on the reorganization of university entrance system was launched on April 27, 2018 and promoted the process of deliberation on the reform of the university entrance system for the 2022 academic year until it announced the results of the deliberation on August 3. The participatory survey, which was applied to this deliberation, was designed to overcome the limitations of opinion polls that only cover superficial opinions or attitudes from the general public, and detailed implementation procedures were as follows. First, the participatory group, a ‘small Korea’ that represents the people, was formed based on social scientific methods of survey statistics. Next, an integrated method of deliberation was used to enhance the understanding of the participatory group on the deliberation agenda. Finally, based on the knowledge acquired through study, the participatory group was required to express their final opinions on the agenda after considering it deeply, discussing it thoroughly through a discussion session for the reorganization of the university entrance system on the first and second rounds of the discussion. In this paper, we are going to explain the characteristics of the survey methods and the main findings on ‘the survey on general people’, ‘participatory group recruitment survey’, and ‘participatory group survey’ to identify the level of support for each public deliberation agenda.

Key words: deliberative polling, participatory survey, public deliberation on reorganization of university entrance system, representativeness, response rate