

정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성*

A Study on the Availability of Deliberative Polling for Improving Trust in Government

오수길(Oh, Soo-Gil)** · 이지문(Lee, Ji-Moon)***

ABSTRACT

With political corruptions and scandals, the gradual decrease in the public trust toward government activities has become more or less a global phenomenon. However, such an issue has not yet been addressed sufficiently in the Korean context. The primary purpose of this article is to explore the utility of deliberative polling as a means to restore the trust of the people on the operation of the government. This article suggests that deliberative polling strengthens democratic accountability through the process of deliberation, while, at the same time, secures procedural fairness which is an essential for the public trust.

In particular, the authors of this article seek to establish the argument based on two empirical cases of 1) deliberative polling on the issue of lowering the voting age and civic education, and 2) the Suwon municipal government's 'Policy Battle' event.

Key words: public trust, deliberative polling, civic participation, participatory democracy

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2046920).

** 주저자, 고려사이버대학교 정보관리보안학과 교수

*** 교신저자, 연세대학교 국가관리연구원 연구교수

I. 서론

부패 문제를 비롯하여 정부 활동에 대한 시민들의 신뢰가 떨어져 온 것은 선진국에서도 볼 수 있는 공통적인 현상이지만, 한국에서는 정부와 행정에 대한 신뢰 제고 문제가 여전히 전면화 되지 않고 있다(심재승, 2011: 157). 선진국의 경우 정부에 대한 오랜 반감이 정치문화의 일부가 되기도 했지만, 정부의 업무성과에 대한 평가, 특정 정책에 대한 입장, 공무원이나 업무처리 과정의 도덕성과 성실성에 대한 평가 등의 정부에 대한 인식과 태도는 공통적일 수 있다(Nye, 2001: 135). 정부 신뢰가 떨어지면 정부 정책의 집행이 수월하지 않을 뿐만 아니라 정부 정책의 불확실성이 확대되고 사회통합이 저해되며 이에 따른 감시 비용도 높아질 수밖에 없다. 특히 정부 혼자서는 문제 해결이 거의 불가능한 소위 ‘거버넌스’ 시대에 정부 신뢰 문제는 더욱 중요시될 수밖에 없다. 그런데 국제투명성기구(IT)가 발표하는 2016년 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 보면, 한국은 53점으로 176개국 중 52위에 불과하며, OECD가 발표한 2014년 정부 신뢰도는 OECD 41개국 중 26위에 그치고 있는 실정이다.

사회 변화를 체계적으로 관리할 국가의 능력은 도덕적으로 정당화 될 수 있는 공권력을 확보해야 가능하며, 시민사회 내의 자율적인 규범까지도 확보되어야 한다. 이는 국가권력이 일방적으로 통제하고 조정하는 것만으로는 불가능하며 사회적 공권력으로서 확립되어야 한다(서문기, 2001: 120). 정부 신뢰는 정부와 정책에 대한 시민들의 자발성과 수용성을 높여 그 효과성을 높일 수 있다. 신상준·이숙중(2016)은 정부의 질을 판별할 수 있는 요인 중의 하나로 공정성을 들어 공정성이 정부 신뢰에 영향을 미칠 수 있다고 주장했다. 공정성은 절차 공정성, 분배 공정성, 상호작용 공정성 등으로 구분할 수 있는데, 이 가운데 절차 공정성은 ‘의사결정의 통제, 과정의 일관성, 불편부당, 중립성, 정확성, 윤리성’ 등이 절차에 포함될 수 있어야 한다는 것이다. 일찍이 Almond & Verba(1963)가 시민단체와 정치에 참여하는 시민문화나 가치가 신뢰, 협력, 상호작용 등을 높여 민주주의를 발전시키고 경제적 풍요로움도 증가시킨다고 했던 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

이 논문은 이러한 절차 공정성도 확보하면서 정책과정에 대한 시민들의 참여 효능감도 높일 수 있으며 심의(deliberation)¹⁾의 과정을 부가할 수 있는 공론조사(deliberative polling)의 활용 가능성을 검토하여 제시하는 데 목적이 있다. 1988년 미국의 James Fishkin 교수가 제안한 새로운 여론수렴 기법인 공론조사는 기존 여론조사가 시민의 의견을 적절히 반영하지 못하고 있다는 문제의식으로 충분한 심의의 기회를 보장하여 여론 파

1) ‘deliberation’을 심의(審議), 숙의(熟議), 토의(討議), 토론(討論) 등으로 번역되고 있으나, 이 논문에서는 ‘심의’를 사용한다. 이와 관련하여 김상준(2007: 152 각주 3)은 심의를 가장 포괄적이고 적합한 번역어로 생각하는 이유에 대해서, deliberation이 논의뿐만 아니라 결정까지를 포함하는 개념이고, 이를 담은 번역어가 심의이기 때문이라고 제시한다.

악의 대표성을 확보하기 위한 방법으로 주목받고 있다.

한국에서는 2005년 당시 재정경제부가 소위 8·31 부동산종합대책을 수립하는 과정에서 종합부동산세 세대별 합산 정책을 결정할 때 활용한 것이 유일했는데, 최근 정부 정책과정에서의 시민참여와 심의과정을 보장함으로써 정부 신뢰를 제고하는 데 기여할 수 있다는 인식으로 실험적인 시도들이 있었다.

이에 따라 이 논문은 필자들이 실제로 조사과정에 참여했던 서울특별시교육청의 ‘선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회’ 공론조사와 경기도 수원시에서 개최된 ‘정책배틀’ 공론조사의 경험을 분석함으로써 공론조사의 활용 가능성을 보이고자 한다. ‘선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회’ 공론조사는 서울특별시교육청이 2017년 2월 23일 학생, 학부모, 교원, 교육청 관계자, 전문가, 시민단체 및 기관 활동가, 일반시민 등 70여 명이 모인 가운데 진행한 것이고, 경기도 수원시 ‘정책배틀’ 공론조사는 비례민주주의연대, 참여연대, 민변, 기본소득한국네트워크, 내가만드는복지국가, 빠띠 등이 공동주관하여 2017년 2월 4일(정치개혁), 11일(검찰개혁), 12일(민생해법) 등 세 차례에 걸쳐 진행한 것이다. 이 두 사례를 선정한 이유는 최근 들어 공론조사를 표방한 토론회로 공공기관 차원에서의 유일한 사례들이기 때문이다.

II. 이론적 배경

1. 정부 신뢰의 의의

일반적으로 신뢰의 개념 자체가 다의적인 개념이라 정부 신뢰 연구가 확산된 것은 상대적으로 그리 오래되지 않았다. 정부 신뢰를 “정부가 국민들의 기대에 부응하여 정책을 집행하고 운영되고 있는지에 대한 긍정적 지지 태도”(김관보·채경진·손호중, 2012)라고 정의할 수 있지만, 공무원이나 정부기관에 대한 신뢰 또는 정부의 산출물에 대한 신뢰를 일컫기도 한다.

신뢰의 존재는 모든 사회적 관계의 본질적인 요소라 할 수 있는데, 권력, 지배, 강제와 같이 사회질서와 갈등 문제에 일시적으로 대응하는 것으로는 구축될 수 없다. 사회 구성원의 기본욕구로서 개개인의 권리를 보호하거나 주장할 수 있다는 사회 정의 개념으로 이해할 수도 있다. 또한 정부의 강제력과 재벌의 경제적 집중에 의한 개발연대와 발전모형에 내재한 비민주성을 사회구성원들이 인식하면서 논의가 확산되기도 했다(서문기, 2001: 122).

Dahl(1989)은 정책 엘리트들이 공공문제에 대한 결정에서 도덕적인 우월성이나 공공선에 대한 우월한 지식을 가지고 있다고 할 수 없으며, 오히려 관료제의 이익을 위해 권력을 남

용하면서 공공선이라는 명목으로 부패할 가능성이 높아질 수 있다고 지적했다. 부패의 가능성을 줄이고 정부 신뢰를 높이기 위해서는 대중의 시선과 판단에 유의할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

정부 신뢰는 시민과 정부의 협력적 가치를 증진시켜 정통성을 부여함으로써 정부와 거버넌스의 효과성을 제고할 수 있다(Evans, 1996). 정부 신뢰는 또한 합리적 정책대안의 선택과 원활한 정책집행의 전제조건이기도 하다(Newton, 2001). 그리고 정책PR이 정책에 대한 국민의 동의와 지지를 이끌어내고 정부 신뢰를 높이는 수단이라고 본 오경수·천명재·김희경(2013)는 정책PR만으로 정부 신뢰가 바로 높아지는 것은 아니겠지만, 정부 정책의 투명하고 공정한 집행과 함께 중요한 요소라고 지적하였다.

한국의 경우 그간 정치 영역의 갈등조정 기제가 제대로 작동하지 못하고 경제 영역에서 성장 위주의 발전 전략이 지배적이었기에 경쟁의 공정성이나 분배의 형평성을 지향하기 어려웠다. 이런 문제가 결국 사회구조의 신뢰 차원으로 연결되어 정책과정이 체계적이지 못하고 정부의 도덕적 성실성도 제대로 확보하지 못했다. 정치, 경제, 사회 등 제반 영역에서 정부 신뢰를 유지하지 못했던 것이다(서문기, 2001).

박희봉·이영란(2012)은 참여의식이 높은 사람일수록 정부를 불신하게 되는 경향도 있으며, 적극적으로 정책과정에 참여하는 유대가 강한 집단이 그렇지 않은 사람들을 배제시킬 수도 있다고 정리한다. 그리고 시민참여가 반드시 정치적 자본으로 전환되는 것은 아니라고 한다. 그러나 이들 스스로 논의하고 있듯이, 이런 연구가 선진국에서 주로 적용되는 측면이 있다고 할 수 있고, 다양한 구성원들의 이해를 증진시킨다면 정부 신뢰를 높이는 데 기여할 수도 있다.

정부 신뢰에 영향을 미치는 요인으로는 정부 능력, 참여, 일관성, 투명성, 공정성, 형평성, 친밀성, 책임성, 도덕성, 성실성 등 다양한 요인이 제시되어 왔지만, 대응성, 공개성, 개방성 등으로 요약할 수 있는 참여 문제에 대한 강조는 반복적으로 이뤄졌다. 가령 경기도정의 신뢰수준에 영향을 미치는 요인들을 분석한 김관보·채경진·손호중(2012)는 정직한 업무처리, 올바른 정보제공, 이해관계자와의 원활한 의사소통, 정보공개, 주민참여 제고, 의견반영 균형성, 공무원의 전문성 등을 제시하였다.

결국 정책과정이 합리적으로 설계되어 시민들의 참여 효능감이 높아진다면, 정책대안이 합리적으로 수립되고 효과적으로 집행될 수 있다 할 것이다. 이는 궁극적으로 정부 신뢰 제고로 이어질 것이다. 그간 논의된 바와는 달리, 시민문화와 개인특성이 정부신뢰에 영향을 미친다기보다는 정부 정책이 정부 신뢰에 영향을 미친다고 결론지은 박희봉·이영란(2012)의 연구결과를 통해서도, 정부 신뢰를 제고하려면 정책과정의 참여와 소통이 중요하다는 것을 알 수 있다.

2. 공론조사의 특징과 방식

지난 30년 동안 심의민주주의 차원에서 공론조사, 시민배심, 합의회의, 기획배심과 같은 일련의 참여제도가 세계 곳곳에서 실험되고 있다. Goodin & Dryzek(2006)은 ‘작은 공중’이라는 표현으로 이들 제도를 설명하고 있다. 이보다 훨씬 전 Dahl(1970)은 ‘소인구 집단(minipopulus)’을 제안하며, 이것이 국민에 의한 지배를 좀 더 강화함으로써 민주적인 제도 개혁이 될 수 있다고 주장한 바 있다.

오현철(2009: 259-260)은 대의민주주의에 대한 대안으로 직접민주주의 방식을 취하면 시민들의 폭넓은 ‘참여’로 민주적 정당성을 판단하게 되고, 심의민주주의 방식을 취하면 시민의 치열한 ‘논쟁’이 강조된다고 하였다. 그런데 폭넓은 참여와 깊이 있는 토의 모두를 충족시키는 것은 어렵는데, 많은 사람들이 모여 깊이 있는 토의를 할 수는 없다는 것이다. 그래서 비당파적이고 공적인 관점을 가진 주체로서 ‘작은 공중’이 깊이 있는 토의를 하면서 민주적 대표성을 확보해 가야 한다는 것이다.

공론조사를 처음 제안한 Fishkin(2003)은 고대 아테네인들이 의사결정에서 규모의 문제를 해결하기 위해 활용했던 방식이 추첨제였음을 상기시키며, 과학적 확률표집과 여론조사 기법을 대중매체 기술과 결합하여 활용한다면 고대 아테네인들의 아이디어를 부활시켜 오늘날 민주주의 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다. 또한 공론조사가 ‘정치적 평등’과 ‘심사숙고’를 동시에 충족시켜 주는 민주적 참여제도라고 강조하였다. 즉 각 개인은 어떤 사회계층이든지 참가자로 선정될 수 있는 가능성 측면에서 동등하고, 또한 다른 사람들과 동등하게 의견을 주고받을 수 있다는 것이다.

공론조사는 1994년 영국을 시작으로 현재까지 미국, 덴마크, 호주, 불가리아 등 세계 18개국과 유럽연합에서 다양한 주제로 실시되고 있으며, 심지어 2007년에는 공산주의 국가인 중국에서도 수행되었다. 한국에서는 2003년 서울 외곽순환도로의 북한산 관통문제의 해결방안으로 공론조사가 검토되었던 적은 있지만 불교계의 반발로 무산되었다. 이후 2005년 8·31 부동산종합대책 수립 과정에서 ‘정책의 입안 과정에 한 토론을 통한 국민의 참여 보장, 정확한 여론 진단, 정책 실행 시 문제점 사전 대응’ 차원에서 당시 재정경제부가 변형된 형태로나마 처음 실행하였다. KBS 등에서 실시한 공론조사를 제외하면, 공공부문에서 시행된 것은 재정경제부의 공론조사가 유일하다.

상호 간 토론이 가능한 면 대 면 조건(fact to face condition)을 구성하기 위해 참여자의 규모를 줄이되, 대표성을 확보하기 위해 과학적으로 표본을 추출하는 기법을 활용하여 토론과 결합하는 것이 공론조사의 일반적 절차이다. Fishkin(2003: 20-23)의 평가를 보면, 수많은 회의론에도 불구하고 과학적 확률표집을 통해 선발된 시민들은 인구통계학적인 면에서 모집단에 대해 대표성을 갖췄으며, 진지한 심의를 통해서 평균적으로 전체 의견의 약 2/3가 토론 이후에 변경되었다고 한다. 심의는 정책에 한 의견의 변화뿐만 아니라 투표 의사 자체

를 상당히 제고시켰는데, 이는 호주의 국민투표와 영국 총선 이전에 실시된 공론조사에서 확인할 수 있다. 또한 심의를 통해 발생한 의사 변경은 주로 지식의 증가에서 기인한 것으로 조사되었다. 심의 과정은 매우 민주적이어서 의사 변경은 누구에게나 발견되며 교육이나 소득 같은 사회경제적인 요인과 아무 상관이 없이 발생했다. 공론조사의 심의 과정이 이렇게 공정하다는 점을 고려할 때, 사회적 신분과 관계없이 누구든지 심의할 수 있고, 나아가 심의에 기여할 수 있다는 점이 강조되었다.

여론조사의 경우 즉각적인 찬반을 물어보는 것에 반해 공론조사는 영어 의미대로 심사숙고한 여론조사라는 의미처럼, 찬반 의견에 대해 전문가 의견을 청취한 후 참여자들이 서로 의견을 교류하고 심사숙고를 한 뒤 의견을 개진함으로써 시민들의 실제적인 의견을 수렴할 수 있으며 이를 통해 민주시민교육의 기회로 활용할 수 있다. 일반적인 여론조사가 어떤 이슈에 대해 국민들이 아는 것이 거의 없더라도 현재 생각하고 있는 바(what the public thinks)를 확인하는 기제라면, 공론조사는 만약 해당 이슈에 대해 깊이 생각할 적절한 기회를 갖는다면 어떻게 생각할 것인가(what the public would think)를 확인하는 수단이 될 수 있다.

공론조사는 각종 이익집단의 영향이나 각 정파 간의 대립으로 정치적, 정책적 결정이 왜곡될 수 있고 일반 국민은 복잡한 사안에 대한 이해가 부족하므로 상대적으로 무관심해지는 대의민주주의 하에서, 이러한 한계를 보완하고 민주주의의 실질적인 요건인 ‘토론을 통한 국민의 정책 결정 과정에의 참여’를 보장하고 있다. 또한 전화나 면접 중심의 전통적인 여론조사로는 정확한 여론을 파악하기 어렵지만 공론조사는 일반 국민에게 충분한 정보를 제공하고 토론 후에 정책 안을 평가하도록 한다는 점에서 정확하고 심사숙고한 의견을 도출할 수 있기 때문에 일반 국민의 직접 참여라는 절차적 정당성으로 정책 결정의 충실한 판단 근거로 활용이 가능하다.

한국에서 최초로 수행되었던 공론조사는 다음과 같은 세 단계로 진행되었다. 1단계는 과학적인 표본추출법에 의해 선정된 표본 집단을 대상으로 1차 설문조사를 실시하는 과정이었다. 2단계는 선정된 표본 집단이 부동산 정책에 대해 학습할 수 있도록 토론 자료집을 제작하여 배포한 후, 표본 집단 중 47명을 선정해 직접 대면토론을 하는 단계였다. 토론에 참여하지 않았던 464명을 위해서는 토론 과정을 촬영한 후 영상물을 배포하여 시청하도록 했다. 마지막 3단계에서는 1단계에서와 동일한 설문지로 2차 설문조사를 진행하여 의견이 어떻게 변화하였는지를 추적했다.

조사결과를 반영하여 종합부동산세를 인별로 부과되 기준 금액을 폭 낮추는 방안 대신, 세대별 합산에 긍정적인 여론 등을 고려하여 합산과세를 추진기로 최종 결정하였으며, 일정 규모 이하 1세대 1주택자는 종합부동산 과세 강화 대상에서 제외하는 방안 역시 공론조사 결과 1차 55.5퍼센트, 2차 67.9퍼센트의 적용 찬성 의견을 고려하여 부과하기로 했다. 이와 함께 재개발·재건축 규제 완화를 통한 중형 공급이 필요하다는 의견은 1차 49.4퍼센트에서

2차 63.8퍼센트로 높아져 공영 재개발 시 85평방미터 이하 의무비율을 현행 80퍼센트에서 60퍼센트 이상으로 완화하기로 정책 수립 과정에서 반영하기로 하였다(재정경제부, 2005).

Ⅲ. 공론조사의 적용

1. 선거권 연령 하향 공론조사

최근 선거권 연령 하향에 대한 여러 가지 측면의 논의가 대두되고 있으며, 정당에 따라 그 입장이 갈리고 있는 상황이다. 이 주제에 대한 여론조사 결과도 있지만 단순히 찬반을 묻는 여론조사 방식으로 의견수렴에는 한계가 있다. 특히 학생들의 정치나 표현의 자유에 대한 의식이 성숙한 현재 강제적인 억압을 통해 학생의 정치적 의견을 끝까지 차단하는 것은 사실상 불가능한 현실에서 선거권 연령 하향에 대해서 대한민국 교육의 중심인 서울특별시교육청 차원에서 회피하기보다는 좀 더 적극적이며 유연한 사고로 바탕으로 철저한 준비가 필요한 시점이라 할 것이다.

이러한 필요에 따라 개최되는 토론회를 토론 자체로 끝낼 것이 아니라 토론회 전후 설문조사를 통해 의견수렴의 방향과 토론의 효과를 점검하고, 공론조사 방식을 도입한 토론회 과정(설문 문항 설계, 설문 실시 및 정리, 분석 과정)을 통하여 교육청의 ‘선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회’의 질적인 연구 분석 및 학교민주시민교육 방향 설정에 기여할 수 있다.

토론회가 공론조사 차원에서 계획된 것이 아니기 때문에 공론조사 모델에 따른 전문가 의견 발표 및 질의응답, 참여자들의 심사숙고 후 2차 설문조사를 진행할 수 없다고 하더라도 토론회 전 설문조사와 주제발표 및 지정토론, 그리고 참석자 전체의 플로어 토론을 한 후 2차 설문을 진행함으로써 토론회 전후 변화를 확인할 수 있다. 이를 통해 참여자들이 정책을 올바르게 판단할 수 있는 심의과정, 즉 학습과 토론의 기회를 제공함으로써 보다 시민들의 의사에 부합하는 정책 방향을 모색할 수 있을 것이다.

최근 촛불 정국과 관련하여 청소년들의 참정권 확대 및 선거 연령 18세 하향 요구 분출에 따른 학교민주시민교육 강화 필요성이 증대하고 있는데, OECD 34개국 중 선거연령을 19세로 제한하는 나라는 대한민국이 유일하다. 전 세계 232개국 중 92.7%인 215개국 선거가 연령을 18세로 정하고 있다. 현행 선거법은 19세 이상 국민에게 선거권 부여하나 병역법 제8조의 제1국민역 편입 연령, 국가공무원법 제36조와 공무원 임용시험령 제16조의 8급 이하 일반직 공무원 임용기준, 민법상 혼인연령은 18세 이상으로 규정하고 있다. 교육부 통계(2016. 4. 1.자 기준)에 따르면, 고등학교 3학년 중 18세 58,000여명으로 우리나라의 교육제

제와 관련하여 고등학교 정치화에 대한 사회적 우려가 제기되었다. 18세 전체 연령 64만여 명의 약 9% 수준이다.

이에 따라 공론조사는 첫째, ‘교복입은 유권자’에 대한 학교 내 민주시민교육의 실천적 방안 모색, 둘째, 입시중심의 우리 교육체제에서 시민성 함양을 위한 정치교육 도입 방안, 셋째, 청소년의 정치적 기본권 확대에 따른 교육청 정책 방향 설정 및 점검 등의 목적을 설정하였다. 또한 토론의 기본 전제를 설정하였다. 참정권은 모든 국민의 기본권으로 축소가 아닌 확대가 그 원칙이며 바람직한 발전 방향이다. 그러나 선거권 연령 하향에 따른 ‘학교의 지나친 정치화’ 우려가 현존하는 것도 사실이다. 학교 구성 주체인 학생·교사 등과 유리된 채 진행되는 현재의 ‘선거권 연령’ 논란에 대해서 교육청은 좀 더 적극적이며 유연한 사고를 바탕으로 주체적인 준비가 필요한 시점이라 판단했다. 이에 각계의 의견을 반영하기 위해 토론회를 준비하는 것이다.

토론자는 학생 대표자(학생 참여단, 청소년공동체 희망 등 학생 단체 추천자)와 시민단체, 학계, 교원단체 등의 추천자들로 구성하였다. 운영방식은 학교 사례 발표, 전문가 상호 토론, 플로어 토론 등으로 구성하였고, 선거권 연령 하향 추진 과정 및 학교 사회에 미칠 영향을 세부적으로 점검하기로 하였다. ‘교복입은 유권자’ 출현에 따른 학부모, 교사, 학교의 준비 상황을 검토하고, 교육청 학교민주시민교육 핵심 의제인 ‘보이텔스바흐 합의에 기초한 서울형 민주시민교육’ 학교 안내 자료를 사전에 검토하는 기회를 확보하며, 간담회에서 정리된 내용은 교육청 차원의 민주시민교육 정책 수립에 반영하는 것까지를 염두에 두었다. 토론을 통해 학교민주시민교육 강화 필요성에 대한 공감대 형성으로 ‘교복입은 유권자’ 시대에 대한 대비책을 마련하고, 입시 중심 교육체제에서 학생 유권자 대상의 학교민주시민교육 방향성을 설정할 수 있는 계기로 삼을 수 있었다.

선거권 연령 하향에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면의 논점을 정리한 것이 <표 1>이다.

〈표 1〉 선거권 연령 하향에 대한 논점

	긍정적인 면	부정적인 면	대책
정치적 자유	입시중심의 학교 체제에서 공식적이며 체계적인 정치교육의 장을 마련 미래 유권자에 대한 정치교육의 장으로 활용	고3 교실의 ‘정치판화’에 대한 우려 및 각자의 정치적 입장에 따른 학내의 정치적 분쟁 발생 여지 있음 학생지도에 대한 교권 위상 약화에 따라 교내에서 학생들의 정치적 분쟁 발생시(예, 특정 정당이나 후보에 대한 공개적인 지지·반대 등의 집단행동 등) 해결에 대한 우려	의무와 권리의 주체로서 진정한 시민의 권리 회복 과정이므로 학교의 교칙에서 확장된 ‘유권자’로서의 선거법 관련 규정에 따른 엄격한 법 집행이 전제되어야 함(학생 신분을 강조하며 유불리에 따른 법집행의 모호성 배제 및 연령의 미성숙성을 앞세운 법집행의 선처 관행 자제)

		특정 정당이나 정치인에 대한 지지·반대 등의 정치적 의사 표명에 대한 학교 내 자유의 한계와 범위 설정 문제	
유권자 교육	시험을 위한 지식 중심의 ‘정치 교육’은 존재하나 미래 시민 양성을 위한 ‘유권자 교육’은 부재한 상황으로 정규 교과 시간을 활용하여 ‘실생활 정치교육’ 가능성 확대	학생 정치교육을 담당하는 교사의 중립성의 문제 당사자인 교사도 ‘유권자 교육’에 대한 경험이 없음(준비되지 않은 유권자 교육에 대한 두려움)	단순 ‘정치’ 교과 관련의 사회 교사 또는 도덕교사에서 확대된 모든 교원을 대상으로 한 ‘교복입은 유권자 대상 교육’의 필요 기존 ‘정치’ 교과에서 확장된 새로운 교육과정 및 학생들의 자유로운 의사 표현이 가능하며 보장되는 (상호 토론) 중심의 교수 학습법 적용 필요
학생의견 정치화	학교 공동체 중심 구성원인 학생들의 정치적 권리 회복을 통해 ‘교육 정책’ 입안에서 온전한 의견 반영 기회 확대	현실적으로 학교 정책의 의사 결정 구조는 교원 및 학부모들로 추진되어온 학교의 기존 관행이 큰 변화로 혼란이 예견	학교 및 교육청의 각종 위원회에서 ‘유권자’인 학생 참여를 제도적으로 보장

이러한 논점을 고려하여 상정할 수 있는 질문은 다음과 같다. 학생의 경우 선거권이 있다면 무엇을 할 것인가? 선거권이 있다면 학교에서 무엇을 배워야 하고, 학교는 어떤 준비를 해야겠는가? 학교 안팎에서의 정치적 자유는 어떻게 표현할 수 있고, 어떻게 보장받아야 하는가? 등의 질문을 생각해 볼 수 있다. 교사의 경우 교실에서 정치에 관한 교육은 어떻게 접근해야 하는가? 학생의 정치적 자유의 범위와 한계는 무엇인가? 교사를 엄격하게 누르고 있는 정치적 중립성과의 충돌 가능성은 없는가? 등의 질문을 생각해 볼 수 있다. 전문가들의 경우 발생할 것으로 예측되는 법적 쟁점 및 문제점은 무엇인가? 법과 제도에서 무엇을 변화해야 하고, 무엇을 준비해야 하는가? 학교 밖에서 보았을 때, 이상의 논의에서 학교가 놓치고 있는 것은 없는가? 등의 질문을 생각해 볼 수 있다.

최종 설문 내용은 다음과 같다.

- ① 귀하는 선거권 연령을 현 만 19세에서 만 18세로 하향해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ② 귀하는 선거권 연령을 만 18세로 하향할 경우 긍정적인 면이 있다면 어떤 것이 가장 크

다고 생각하십니까?

- ③ 귀하는 선거권 연령을 만 18세로 하향할 경우 부정적인 면이 있다면 어떤 것이 가장 크다고 생각하십니까?
- ④ 귀하는 학교에서 교과서 위주의 정치 교육이 아니라 유권자 교육으로서 현실 정치에 대한 상호 토론 중심의 정치 교육 실시에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ⑤ 귀하는 학교 및 교육청의 각종 위원회에서 학생 참여를 제도적으로 보장하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ⑥ 선거권 연령 하향에 맞춰 교육청 차원의 대책 중 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?

토론회 개최 1시간 전 연구진은 연구보조원 3명과 함께 토론회 전후 설문지 각각 120부를 준비하여 토론회 장소에 도착하여 토론회 사회자의 협조를 통해 사회자가 토론회 개최 전 조사 취지 및 방식에 대해 참가자들에게 설명하였다. 연구보조원 3명이 토론장 입구에서 참석자들에게 토론회 전 설문지를 배포하고 토론회 첫 발제가 시작되기 전 토론회 장소에 들어가 총 67부를 수거하였다. 토론회 지정토론 마감에 맞춰 연구보조원 3명이 토론회 장소에 들어가 토론회 후 배포, 사회자가 토론회 폐회 선언 때 설문 협조 당부, 토론장 입구에서 연구보조원 3명이 토론회 후 총 63부의 설문지를 수거하였다.

설문 결과 유효응답자 구성은 <표 2>와 같다. 유효 응답자가 토론회 전 59명에서 토론회 후 63명으로 증가한 것은 설문 전 토론자 중 8명은 설문 뒷장에 응답하지 않아 연령, 성, 신분 등 배경을 알 수 없어 유효 응답에서 제외하였기 때문이다. 연령대의 경우 토론회 전에는 40대, 50대가 52.5%로 절대 다수(40대 25.4%, 50대 27.1%)를 차지하였으나, 토론회 중간에 중고교생 등 참여로 토론회 후에는 10대, 20대, 30대 비율이 전반적으로 상승하였다. 이에 따라 토론회 후에는 60대 이상을 제외하고는 연령대별 큰 차이가 없는 비율을 보였다.

성별의 경우 토론회 전에는 남녀 각각 29명, 30명으로 1대 1 비율이었으나, 토론회 후에는 26명, 37명으로 4 대 6 비율로 여성이 증가하였다. 이는 토론회 중간에 참여한 중고교생의 경우 여학생이었던 것과 중도에 이탈한 서울특별시의원들의 성별에 따른 것으로 유추된다. 신분의 경우 토론회 전후 학교 관리자 및 교육청 공무원이 23.7%, 23.8%로 절대 다수를 차지하였으며, 학부모가 아닌 일반시민 경우 20.3%, 19.0%로 그 다음으로 많은 비중을 차지하였다. 신분의 경우 중고교생 학부모 그룹을 제외하고는 중고교생, 교사, 학교 관리자 및 교육청 공무원, 시민단체 활동가, 학부모 아닌 일반시민 그룹이 특히 토론회 후의 경우 17.5%에서 23.8% 사이의 비율이었다는 점은 의미가 있다.

〈표 2〉 선거권 연령 하향 공론조사 유효응답자 구성

구분		토론회 전		토론회 후	
		인원	비율(%)	인원	비율(%)
연령	10대	8	13.6	12	19.0
	20대	9	15.3	11	17.5
	30대	9	15.3	11	17.5
	40대	15	25.4	15	23.8
	50대	16	27.1	13	20.6
	60대이상	2	3.4	1	1.6
성	남	29	49.2	26	41.3
	여	30	50.8	37	58.7
신분	중고교생	8	13.6	11	17.5
	학부모	6	10.2	3	4.8
	교사	11	18.6	11	17.5
	학교 관리자 및 교육청 공무원	14	23.7	15	23.8
	시민단체	8	13.6	11	17.5
	학부모 제외 시민	12	20.3	12	19.0
총		59	100.0	63	100.0

유효응답자의 사회적 배경을 종합적으로 분석할 때 성별 비율의 경우만 1대 1이었던 토론회 전과 달리 토론회 후에는 남녀 비율이 4대 6으로 여성이 비율이 상승한 것 이외에는 토론회 후에는 연령대별, 신분별에서 큰 편차를 보이지 않는 것으로 변화하였다. 다만 토론회 전 무효 처리된 8명의 경우 사회적 배경을 확인할 수 없다는 점에서 만일 이들이 토론회 후에는 유효응답에 포함되었을 가능성이 있기 때문에 토론회 전후 사회적 배경의 변화를 단순히 토론회 중간 이탈자 및 참여자로 인한 것으로만 해석할 수 없다는 한계가 있다.

문항별 토론 전후 응답 비율을 문항별로 살펴보면 다음과 같다. 선거권 연령을 하향해야 한다는 주장에 대해서는 토론 전후 불문하고 ‘매우 동의한다’ 비율이 토론회 전 76.3%, 토론회 후 71.4%로 압도적으로 높았으며, ‘대체로 동의한다’ 비율까지 합하면 찬성 의견이 토론회 전 91.6%, 토론회 후 98.4%로 압도적이었다. ‘매우 동의한다’ 비율이 토론회 후 상대적으로 줄어들었지만, 그 인원은 토론회 전 후 45명이 동일하다는 점에서 ‘매우 동의한다’ 응답자 자체의 변화보다는 토론회 중간 참석자가 ‘대체로 동의한다’에 응답이 집중된 결과로 유추된다.

1. 귀하는 선거권 연령을 현 만 19세에서 만 18세로 하향해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
매우 동의함	45	76.3	45	71.4
대체로 동의함	9	15.3	17	27.0
동의하지 않음	5	8.5	1	1.6
전혀 동의하지 않음	0	0.0	0	0.0
총계	59	100.0	63	100.0

토론회 전 ‘동의하지 않음’ 8.5% 였으나, 토론회 후에는 1.6%로 줄어들었다는 것은 토론회 전후 변화 추이를 확연하게 볼 수 있다는 점에서 유의미한 결과이다. 다만 토론회 발제 및 토론이 하향 주장에 대한 찬반 입장이 아닌 하향에 동의하는 것을 전제로 이루어졌다는 점에서 하향 동의로 입장 변경이 이루어진 것은 당연한 결과로 볼 수 있다.

선거권 하향 시의 긍정적인 측면에 관한 질문의 경우 토론회 전에는 네 가지 응답지 중에서 ‘학생들의 민주시민으로서 덕성 함양’(35.6%), ‘학생들의 교육 및 학교 정책 입안에서의 의견 반영 기회 확대’(32.2%)가 높았으나, 토론회 후에도 상기 두 가지 응답이 여전히 높기는 하였지만 그 비율이 축소되어 네 가지 응답 비율이 각각 22.2%, 20.6%, 27.0%, 27.0%로 큰 차이가 없는 것으로 변화하였다.

2. 귀하는 선거권 연령을 만 18세로 하향할 경우 긍정적인 면이 있다면 어떤 것이 가장 크다고 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
입시 위주의 학교현장에서 미래 유권자에 대한 정치적 교육의 장 마련	10	16.9	14	22.2
시험 위주의 정치교육 아니라 실생활 정치교육 가능성 확대	7	11.9	13	20.6
학생들의 교육 및 학교 정책 입안에서 의견 반영 기회 확대	19	32.2	17	27.0
학생들의 민주시민으로서 덕성 함양	21	35.6	17	27.0
무응답	2	3.4	2	3.2
총계	59	100.0	63	100.0

토론회 후 특히 ‘시험 위주의 정치교육이 아니라 실생활 정치교육 가능성 확대’가 11.9%에서 20.6%로 증가한 것은 토론회 발제 및 토론 내용에서 실생활 정치교육 강조가 일정 부분 반영된 것으로 유추된다. 무응답 2명 경우 만 18세로 하향해야 한다는 주장 자체에 대해 동의하지 않기 때문에 긍정적인 것이 없다고 봐 답을 하지 않았다. 선거권 연령 하향시 부정적인 측면에 관한 질문에 대해서는 토론회 전후 구분 없이 ‘고 3 학생들을 염두에 둔 포

폴리즘 공약 분출'이 4개 응답지 중 압도적으로 높은 52.5%, 52.4% 비율을 보였다. 이 응답이 절대적으로 높게 나타난 것은 다음과 같은 이유로 유추된다. 응답자 절대 다수가 선거권 연령을 하향해야 하는 것에 동의하는 상황에서 하향할 경우 부정적인 것이 어떤 것이 가장 클 것인가 질문에 대해 학생 또는 학내에서 발생할 수 있는 부정적인 측면인 세 개 응답보다는 학생 또는 학교와 무관한 정치권으로 인한 부정적인 응답에 집중한 것으로 보인다. 이는 기존 정치권에 대한 불신도 한 요인으로 보인다. 또한 토론회 후에도 이 응답에 대한 비율이 유지될 수 있었던 것은 토론회 발제 및 토론 역시 하향하더라도 학생 및 학교 차원의 대비에 집중되어 있고 충분히 극복할 수 있다는 전제로 이루어진 것은 한 요인으로 볼 수 있다.

3. 귀하는 선거권 연령을 만 18세로 하향할 경우 부정적인 면이 있다면 어떤 것이 가장 크다고 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
지지하는 정당 및 후보에 따른 학생 간의 분쟁	4	6.8	8	12.7
특정 정당 및 후보 지지/반대에 따른 교사와 학생 간의 갈등	10	16.9	7	11.1
학생들의 학교 정책의 의사결정구조 참여 요구에 따른 학내 혼란	7	11.9	9	14.3
고3 학생들을 염두에 둔 포폴리즘 공약 분출	31	52.5	33	52.4
무응답	7	11.9	6	9.5
총계	59	100.0	63	100.0

토론회 전후 변화를 볼 수 있는 것은 '지지하는 정당 및 후보에 따른 학생 간의 분쟁'이 6.8%에서 12.7%로 상대적으로 증가한 경우이다. 2번 설문에서 하향할 경우 긍정적인 것이 없다고 봐 무응답한 비율이 3.4%, 3.2%에 불과하였으나, 이 문항 경우 무응답자가 11.9%, 9.5%를 차지할 정도로 많았던 것은 하향에 동의하는 입장에서 부정적인 것이 없다고 보기 때문이다. 이는 무응답자 일부를 대상으로 인터뷰 진행 시 이러한 이유로 응답하지 않았다는 이유를 청취할 수 있었다.

상호토론 중심의 정치교육에 대해서는 타 문항과 달리 토론회 전후 큰 변화가 없이 '매우 동의함'이 압도적으로 많았으며(토론회 전 74.6%, 토론회 후 76.2%), '대체로 동의함'까지 합산했을 때 찬성비율이 토론회 전 98.3%, 토론회 후 100%였다.

4. 귀하는 학교에서 교과서 위주의 정치 교육이 아니라 유권자 교육으로서 현실 정치에 대한 상호 토론 중심의 정치 교육 실시에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
매우 동의함	44	74.6	48	76.2
대체로 동의함	14	23.7	16	23.8
동의하지 않음	1	1.7	0	0.0
전혀 동의하지 않음	0	0.0	0	0.0
총계	59	100.0	63	100.0

토론회 전 선거권 하향에 반대하는 비율이 8.5%가 되었음에도 상호토론 중심의 정치교육 실시에 대해서는 단 1명(1.7%)만이 동의하지 않았다는 점은 선거권 연령 하향과 불문하고 교과서 위주의 정치교육이 아니라 상호토론 중심의 정치교육 실시에 대한 동의가 일정 부분 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

학생참여의 제도적 보장에 관한 질문의 경우 ‘매우 동의하다’, ‘대체로 동의하다’ 합산 비율이 토론회 전 96.6%, 토론회 후 98.4%로 압도적이었으며, 특히 토론회 전 ‘대체로 동의한다’ 응답자가 ‘매우 동의한다’로 옮겨간 변화를 볼 수 있다.

5. 귀하는 학교 및 교육청의 각종 위원회에서 학생 참여를 제도적으로 보장하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
매우 동의함	37	62.7	46	73.0
대체로 동의함	20	33.9	16	25.4
동의하지 않음	2	3.4	1	1.6
전혀 동의하지 않음	0	0.0	0	0.0
총계	59	100.0	63	100.0

토론회 전 선거권 하향에 반대하는 비율이 8.5%가 되었음에도 학생 참여 보장에 대해 3.4%만이 동의하지 않았다는 점은 선거권 연령 하향과 불문하고 학교 및 교육청 위원회에 학생 참여의 제도적 보장에 대한 동의가 일정 부분 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

교육청 차원의 대책에 관한 질문의 경우 토론회 전후 떠나 ‘상호토론 위주의 정치교육 교재 및 프로그램 개발’이 59.3%, 54.0%로 압도적으로 높게 나왔으며, 상대적으로 ‘학생들의 학교 및 교육청의 위원회 참여 보장’이 토론회 전에 비해 두 배 가까이 증가한 변화가 있었다.

6. 선거권 연령 하향에 맞춰 교육청 차원의 대책 중 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?

구분	토론회 전		토론회 후	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)
선거법 위반 등 관련 규정 교육 통한 위반행위 예방	5	8.5	5	7.9
교사에 대한 정치적 중립성 강조 및 위반 시 조치	7	11.9	7	11.1
상호토론 위주의 정치교육 교재 및 프로그램 개발	35	59.3	34	54.0
학생들의 학교 및 교육청의 위원회 참여 보장	7	11.9	12	19.0
기타	5	8.5	5	7.9
총계	59	100.0	63	100.0

상대적으로 ‘상호토론 위주의 정치교육 교재 및 프로그램 개발’이 압도적으로 가장 높게, ‘학생들의 학교 및 교육청의 위원회 참여 보장’이 두 번째로 높게 나온 것은 다음 세 가지 이유로 유추된다. 첫째는 이 문항에 앞 두 개 문항이 이 두 개 응답에 대한 동의 여부를 묻는 것이었고 여기에 압도적으로 높게 응답한 참여자 경우 이 문항에서 다른 응답에 비해 선택의 가능성이 높을 수 있다는 점, 둘째는 발제 및 토론의 내용 역시 이 두 개 응답에 대한 필요성을 강조하였다는 점, 셋째는 이 두 개 응답의 경우 일종의 적극적 대책임에 반해 다른 두 개 응답의 경우 위반행위 조치 등 상대적으로 소극적 대책, 부정적 행위를 전제로 한 대책이라는 점에서 상대적으로 높지 않은 것으로 보인다. 이는 응답자 일부 대상으로 인터뷰 진행을 통해 얻은 정보에서 유추한 것이다.

기타 응답의 경우 토론회 전후 5명으로 토론회 전 8.5%, 토론회 후 7.9%였다. 기타 응답은 다음과 같다.

- 학교 내 행정담당자의 학생 투표 선출
- 사회 현안 주제 논쟁수업 강화
- 교육부 차원에서도 학생 참여 유도 필요
- 선거참여 중요성에 대한 교육 강화
- 학생들 의견수렴

전반적으로 볼 때, 60명 내외로 응답자수가 적었고, 토론회 중간 이탈 및 중간 참여에 따른 응답자의 동일성에서 일정 부분 한계가 있었고, 특히 응답자 경우 사회적 배경을 가진 집단을 대표하는 표본이 아니라 자발적으로 참여하였다는 점, 토론회 발제 및 토론이 찬반으로 진행된 것이 아니라 선거권 연령 하향 동의를 전제로 하였다는 점을 고려했을 때 토론회 전 후 비교에 한계가 있을 수밖에 없지만 유의미한 변화 추이를 일정 부분 확인할 수 있었다.

동의 여부를 묻는 1번(선거권 연령 하향), 4번(상호토론 중심의 정치교육 실시), 5번(위원회에 학생 참여 보장)에서 4번의 경우 전후 차이가 없었으나, 1번의 경우 ‘대체로 동의하지 않는다’ 응답이 토론회 후 ‘대체로 동의한다’로 변화한 것을 볼 수 있다. 다만 8명 무효처리 응답자의 답변 내용까지 보면 ‘매우 동의한다’는 토론회 후에도 변화가 없었던 반면 ‘대체로 동의하지 않는다’가 ‘대체로 동의한다’로 옮겨간 것으로 볼 수 있고, 5번의 경우는 ‘대체로 동의한다’가 토론회 후 ‘매우 동의하다’로 변화된 것을 볼 수 있다.

2번(긍정적인 면)의 경우 토론회 후 네 개 응답 비율이 대체로 비슷해졌으며, 특히 2번 답항(시험 위주의 정치교육이나 아니라 실생활 정치교육 가능성 확대)이 두 배로 증가하였다. 6번(교육청 차원 대책)의 경우 상호 토론 위주의 정치교육 교재 및 프로그램 개발이 압도적으로 높았으며 전후 대체로 비슷. 다만 4번 항(학생들의 위원회 참여 보장)이 두 배 가까이 증가하였다.

토론회 참가자들은 선거권 연령 하향 주장에 대해 토론회 전에도 동의하는 비율이 압도적으로 높았으며, 후에는 동의하지 않는 비율까지 포함해 압도적으로 찬성하고 있으며, 교과서 위주의 정치교육이 아니라 유권자 교육으로서 현실정치에 대한 상호토론 중심의 정치교육 실시와 학교 및 교육청의 각종 위원회에 학생들의 참여 보장에 대해 역시 압도적으로 지지하고 있다. 특히 토론회 전 하향 주장에 동의하지 않는 응답자 역시 상호토론 중심의 정치 교육 실시와 위원회에 학생 참여 보장에 전반적으로 동의하고 있다는 점에서 하향 여부에 무관하게 교육청 차원의 실시가 요청된다.

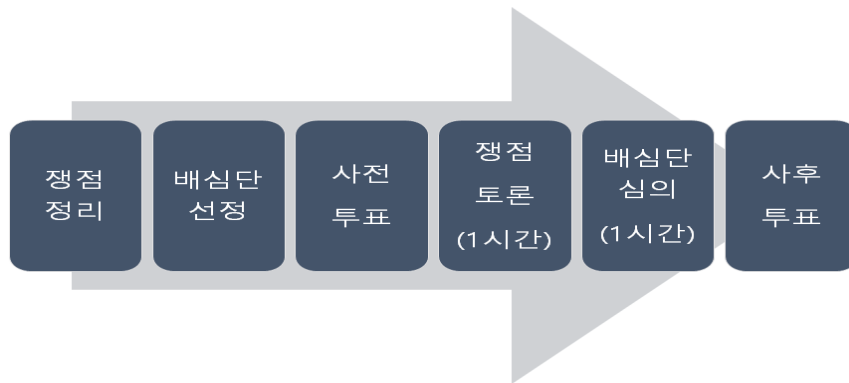
2. 정책 배틀 공론조사

2016년 11월 17일 비례민주주의연대, 참여연대, 민변, 기본소득한국네트워크, 내가만드는복지국가, 빠띠 등이 공동주관하고 한겨레가 후원하는 ‘정책배틀’이라는 이름으로 행사가 준비되었는데, 시민정책배심단과 정책 쟁점을 둘러싼 패널 토론을 결합시킨 기획안을 작성, 한겨레와 공유하고 추진한 것이다. 이에 따라 2017년 2월 4일(정치개혁), 11일(검찰개혁), 12일(민생해법) 세 차례의 오프라인 행사를 개최하였다.

‘함께 그리는 대한민국: 정책배틀’이라는 이름의 이 행사는 다음과 같은 기본 골격을 가졌다. 즉 정책배틀은 공론조사 방식을 차용하여, 각 주제마다 무작위로 50명의 시민정책배심단을 선정하고, 쟁점에 대한 사전투표를 진행한다. 오프라인 행사에서는 쟁점에 대한 전문가 패널의 토론 1시간, 시민정책배심단의 집중 심의 1시간을 진행 후, 최종 투표 결과와 사전 투표 결과를 비교한다. 쟁점은 해당 분야에서 가장 쟁점이 되는 1가지 주제를 사전 선정, 양측 패널 1-2명이 참여하여 진행한다. 패널 토론은 10분간 각자의 주장에 대한 PT, 상호 질의·토론, 배심단 질문에 대한 응답 등 총 1시간 동안 진행한다. 사전 투표는 구글 설문지를 활용하여 집계하고(<http://townhall.parti.do/go/3>), 현장 투표는 스마트폰을 활용해 진

행한다. 시민정책배심단은 최종 투표 직전까지 투표 결과를 마음대로 변경할 수 있다. ‘패널의 PT가 종료된 후’부터 ‘시민배심단의 심의시간 직전’까지 빔프로젝트로 배심원단의 투표 결과를 실시간으로 상영하여 패널의 어떤 주장이 호응을 얻는지 직관적으로 확인가능하게 운영한다(<그림 1> 참조).

〈그림 1〉 정책 배틀 공론조사 절차



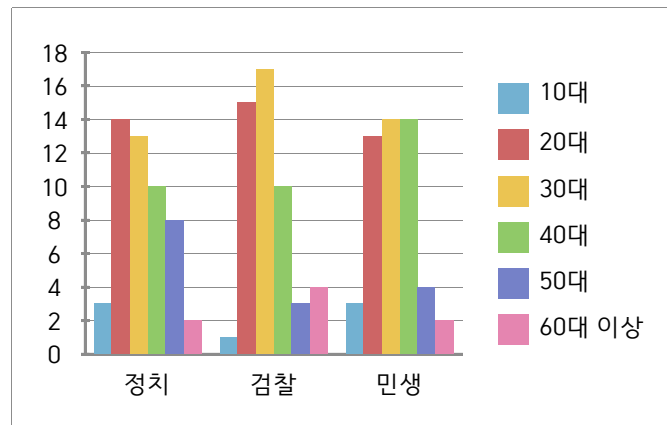
시민정책배심단 심의는 성별, 나이, 사전 투표 결과 등을 고려하여 균등하게 6개 조로 분류하여 진행하고 그림자배심단(방청객, 배심단 불참시 그림자배심단에서 충원)을 대상으로 한 1개 조 별도 운영한다. 시민정책배심단의 심의 종료 후 최종 투표를 진행하는데, 최종 투표 결과 공개 이전, 주최측, 패널, 배심단 등의 소감 공유하는 짧은 시간을 갖고 주관단체가 기부한 경품을 추첨하면서 서로 격려 하는 분위기를 유도하였고, 최종 투표 결과(사전투표결과와 비교)를 공개하고 패널 소감을 끝으로 행사를 종료하였다.

정책배틀의 취지와 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 정책배틀은 시민과 괴리된 정책생산과정을 지양하고, 시민참여형 정책개발을 위한 정치 이벤트이다. 둘째, 전문가의 정책생산은 시민의 설득을 위한 방식으로 전환되고, 시민들은 소극적 관찰자에서 적극적 참여자로 정책생산 과정에 개입하게 된다. 셋째, 전문가는 정책배틀 진행과정에서 파악된 문제점과 자기정책의 취약점을 발견하고 보다 완성도 높은 정책개발에 대한 동기를 부여 받게 된다. 넷째, 시민들은 정책의 선택자로서, 정책에 대한 집중적 심의를 통해 해당 분야의 쟁점에 대한 높은 수준의 이해도를 기대할 수 있다. 다섯째, 주관 단체는 개별 활동의 한계를 넘어, 협업을 통한 시너지 효과를 기대할 수 있다.

시민정책배심단 모집은 12월 한겨레의 앱설문조사와 1월 중순부터 시작된 온라인 홍보, 한겨레 스토리펀딩 홍보를 중심으로 진행되었다. 한겨레 앱설문조사 결과, 오프라인 정책개발 행사에 참여할 의사를 밝힌 응답자는 총 175명이었으나, 이들 중 실제 정책배틀 행사에 신청한 인원수는 많지 않았다. 별도의 온라인 배심단 모집은 1월 초부터 착수 예정이었으

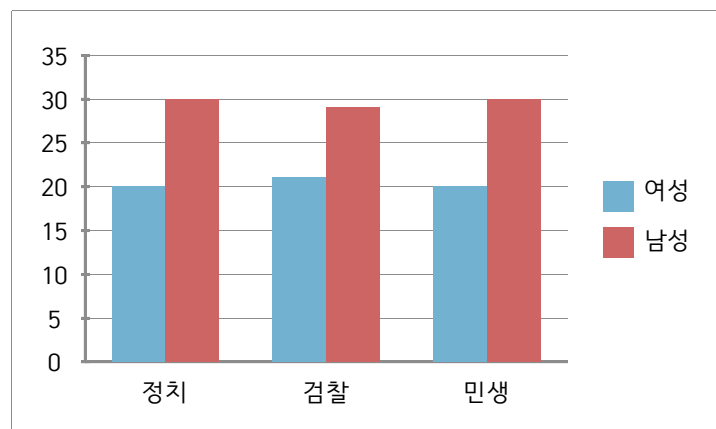
나, 주관 단체의 쟁점 정리가 늦어져 1월 중순에서야 홍보를 시작했고, 정책배틀 행사에 참여를 신청한 인원수는 총 242명이었다. 당초 계획은 50명의 시민정책배심단을 선발하고, 누락인원에 대한 대책으로 20명의 그림자 배심단을 선정키로 하였으나, 1차 선발된 인원 중 60%가량이 참여를 포기하거나 연락이 안 되는 상황이 발생하였다. 3차례의 이메일, 문자발송 등을 통해 참여를 확정된 배심단에서도 행사 당일 5-10% 정도 불참자가 발생했다. 행사 당일 미신청자 중 행사에 참여한 방청객을 배심단으로 현장 충원하기도 했다. 참여자의 연령대는 2-30대가 주축으로 젊은 층의 참여가 높았다.

〈그림 2〉 정책배틀 참여자들의 연령대 분포



성비는 대체로 여성 : 남성 = 4 : 6 으로 남성 참여자가 많았으나, 이 비율은 시민배심단 신청자 전체의 비율 39.7% : 60.3% 와 거의 동일했다.

〈그림 3〉 정책배틀 참여자들의 성별 분포



행사 진행과정을 보면, 새로운 형식에도 불구하고 시민정책배심단의 토론과 행사 참여의 적극성은 매우 높았다. 특히 패널 토론 시간의 질의에 대한 욕구와 온라인 투표창의 댓글참여, 배심단 심의의 토론은 매우 높은 수준의 참여를 보여준다. 다만, 일부 배심원은 기존 토론회 방식처럼 질의 시간에 장황한 자신의 주장을 펼치거나 심의 시간의 발언을 독점하는 경향이 나타났다. 행사 초기에는 발언시간 규제 등 사회자나 퍼실리테이터의 역할이 부족하였으나, 점차 자리를 잡아 나갔던 것으로 판단된다.

최종결과는 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 정책 배틀 사전 사후 투표 비교

주제	쟁점 정책	사전 투표	사후 투표
정치개혁	선거법 개혁이 우선인가, 개헌이 우선인가?	33 vs 17	33 vs 17
검찰개혁	검사장 직선제 도입해야 하는가?(찬반)	35 vs 15	27 vs 22
민생해법	청년배당이 우선인가 건강보험 하나로가 우선인가?	23 vs 27	25 vs 25

자료: <http://townhall.parti.do/meetings/1/>

각 행사 종료 후, 평가 설문지에 응답한 45명의 시민정책배심단의 평가는 대체로 우수한 편이었다. 5점 척도의 만족도 설문에 응답자의 56%(25명)는 매우 만족한다고 응답했고, 대체로 좋았다는 평가가 42%(19명), 보통이라는 평가가 2%(1명)이었다. 5점 만점에 평균 4.53점에 해당한다. 향후 유사 행사에 참여할 의향이 있느냐는 질문에 대해서도 꼭 참여하겠다는 응답이 35명(78%), 생각해 보겠다는 응답이 10명(22%), 참여하지 않겠다는 0명(0%)이었다.

IV. 결론 및 함의

공론조사의 절차 등에 비추어 봤을 때 이상의 조사는 다음과 같은 한계가 있었다. 참여자들이 성, 연령, 신분을 대표하는 모집단에서 추출된 것이 아니라 자발적 참여라는 점에서 대표성 차원에 문제가 있을 수 있다.

공론조사는 1차 여론조사 후 2차 공론조사 실시 전 조사 대상자를 한 곳에 모이게 한 후 전문가로부터 찬반 의견을 청취 후 질의응답을 거친 후 상호토론을 하고 나서 1차 여론조사와 동일한 질문의 2차 설문을 진행하는 방식이다. 그런데 이번 조사는 토론회 참석자 대

상으로 토론회 직전 설문을 받고 토론회 후 동일한 설문을 받아 변화 추이는 일정 부분 확인할 수 있었지만, 이번 토론회가 공론조사를 계획하고 이루어진 것이 아닌 토론회다보니 찬반 의견을 주장하는 발제자와 토론자가 아닌 큰 틀에서 동일한 입장을 가진 이들로 구성된 점과 발제 및 토론 후 바로 설문에 들어감으로써 응답자 상호 간의 토론 과정이 생략되었다.

공론조사 경우 1차 여론조사 응답자 중 응답에 비례하여 선발하여 한 곳에서 토론 과정을 거친 후 2차 공론조사를 하기 때문에 1차 응답자와 2차 응답자가 동일하지는 않지만 2차 응답자는 1차 응답자를 그 표본으로 하고 있어 1차 여론조사와 2차 공론조사의 변화의 추이를 분석하는 것이 명확하다. 그런데 이번 조사는 토론회 중간에 이탈자와 참여자가 있어 토론회 전후 응답자의 표본이 동일하지 못하다는 한계가 있었다.

위 조사가 공론조사를 목적으로 기획된 것이 아니라는 한계가 있었지만, 선거 연령대 하향 공론조사의 경우 변화의 추이 등을 확인할 수 있었고 교육청 차원의 대책 중 우선순위에 대한 인식, 학생들의 학교 및 교육청 위원회에의 참여 보장 및 상호토론 위주의 정치교육 실시의 요청 등을 확인할 수 있었다는 점에서 의의가 있었다. 다만 토론 전·후를 설문조사를 통해 의견수렴의 방향과 토론의 효과를 점검하고 교육청의 향후 정책 방향 설정에 기여할 수 있는 실질적인 공론조사 방식을 활용하고자 할 경우 다음 사항을 유념하여 개선 방안을 모색해야 할 것이다.

정식 공론조사는 통상 전문여론조사 기관에 의뢰하여 실시하며, 토론회 비용을 제외하고 1,000명 대상 1차 여론조사 비용만도 최소 1천만 원 이상 소요되는 등 예산 소요를 고려했을 때 정식 공론조사 방식이 현실적으로 여의치 못한다면 공론조사 절차를 변형한 방식을 활용할 수 있을 것이다. 그럼에도 적은 비용으로 공론조사 방식의 효과를 얻을 수 있는 방안은 적지 않다.

선거권 연령 하향 주제일 경우 강북 및 강남의 두 학교를 모집단으로 해 각각 해당 학교 교사, 학생, 학부모, 해당 학교 소속 교육지원청 공무원을 대상으로 1차 설문조사를 진행 후 이들 중 일부(최소 50명, 최대 100명)를 선발해 각각 해당 학교 차원에서의 토론회(찬반 입장을 가진 전문가 섭외)를 거친 후 전문가와 참가자 사이의 질의응답 후에 1차와 동일한 설문으로 2차 조사를 진행할 수 있다. 시간을 고려해 참가자 사이의 상호토론 시간은 탄력적으로 보장하였다. 이 경우도 모집단의 대표성 문제가 전혀 없는 것은 아니지만, 이번 조사가 갖는 대표성 문제를 일정 부분 해결할 수 있을 것이다.

토론회 방식으로 진행한다 하더라도 발제 및 토론자를 찬반 주장에 맞게 배치하고 토론회 시작 전 충분한 시간을 주고 1차 설문에 답할 수 있도록 하고, 토론회에서도 발제 및 지정토론 위주의 토론이 아니라 찬반 발제자와 참여자 상호 간의 질의응답이 활발하게 이루어질 수 있도록 배치한 후 2차 설문에 답할 수 있는 시간을 부여할 수 있다. 또한 일선 학교 현장에서 공론조사 방식을 활용할 수 있도록 절차 등 교재를 개발하고, 일선 학교에서

학생들끼리 선거권 연령 하향 등 주제에 대해 토론 전 응답, 토론 후 응답을 비교하는 방식으로 진행할 수도 있다.

이처럼 공론조사는 다양한 방식으로 응용될 수 있다. 이에 따라 최근 더욱 더 부각되고 있는 가치의 문제를 공론조사 방식으로 일정 정도 해결해 갈 수 있을 것으로 본다. 정부 정책은 지난 60년의 개발연대와는 달리, 세대 간, 계층 간, 지역 간뿐만 아니라 세대내, 계층내, 지역 내에서도 다양한 가치에 더욱 더 직면하게 되는 상황이다. 일부 전문가와 관료제 내부의 의사결정 구조로는 이들 가치를 적절히 반영하기 어려울 뿐만 아니라 의제 설정 자체도 어렵다. 다양한 형태의 공론조사를 수행함으로써 의제를 발굴, 도출하고, 정책과정의 다양한 갈등과 문제 상황에 대비할 필요가 있다.

새 정부는 사회적 갈등이나 대립이 첨예한 정책을 추진할 때 이해 당사자들과 전문가들의 의견을 객관적으로 수렴할 수 있는 공론조사 방식의 정책 시스템 도입을 검토하고 있다. 여소야대 국회 상황에서 정쟁에 휘말려 법안이 표류하거나, 찬반이 비등해 정책 추진이 가로막히는 경우 최종 판단을 국민에게 맡기겠다는 취지다(한국일보 2017/05/23). 공론조사에 대한 새 정부의 적극적 도입 방침에 비추어 봤을 때 공공기관들은 피시킨이 개발한 공론조사 방식을 그대로 따르지는 않는다 하더라도 비용과 시간의 제약을 고려한 다양한 방식의 공론조사 방식을 개발하고 시행함으로써 절차적 공정성 확보를 통한 정부 신뢰 제고에 힘써야 할 것이다.

참고문헌

- 김관보 · 채경진 · 손호중. (2012). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도정을 중심으로. 『지방정부연구』, 16(4): 267-287.
- 김상준. (2007). 헌법과 시민의회. 함께하는시민행동 『헌법 다시보기』. 파주 : 창비.
- 박희봉 · 이영란. (2012). 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 『한국행정논집』, 24(4): 913-936.
- 서문기. (2001). 한국사회의 정부신뢰구조. 『한국사회학』, 35(5): 119-145.
- 서울특별시교육청. (2017. 2. 23). 『선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회 자료집』.
- 신상준 · 이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 50(2): 1-37.
- 심재승. (2011). 정부 · 행정에 대한 시민신뢰를 둘러싼 논점 및 향후 연구의 방향성 탐색. 『한국정책과학학회보』, 15(4): 155-176.
- 오경수 · 천명재 · 김희경. (2013). 『한국콘텐츠학회논문지』, 13(7): 190-202.
- 오현철. (2007). 국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서. 『사회과학연구』, 15(2).
- 오현철. (2009). 민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로. 『시민사회와 NGO』, 7(2).
- 재정경제부. (2005). 『8·31 부동산 정책 공론조사』.
- 한국일보. 2017/05/23. 정부, 찬반논란 정책 결정에 국민 공론조사 검토.
- Almond, G. A. and S. Verba. (1963). *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and Co.
- Dahl, R. A. (1970). *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Evans, Peter. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6): 1119-1132.
- Fishkin, James S. (2003). 『민주주의와 공론조사』. 김원용 역. 서울: 이화여자대학교출판부; *Democracy and Deliberation*. Yale: Yale University, 1991.
- Goodin, R. E. and J. S. Dryzek. (2006). Deliberative Impacts: the Macro-Political Uptak of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2).
- Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy. *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- Nye, Joseph S. Jr. (ed.). (2001). 『국민은 왜 정부를 믿지 않는가』. 박준원 역. 서울: 굿인포메이션; *Why People Don't Trust Government*. MA: Harvard University Press, 1998.

투고일자 : 2017. 06. 02

수정일자 : 2017. 06. 28

게재일자 : 2017. 06. 30

<국문초록>

정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성

오수길 · 이지문

부패 문제를 비롯하여 정부 활동에 대한 시민들의 신뢰가 떨어져 온 것은 선진국에서도 볼 수 있는 공통적인 현상이지만, 한국에서는 정부와 행정에 대한 신뢰 제고 문제가 여전히 전면화 되지 않고 있다. 이 논문은 정부 신뢰에 있어서 중요한 절차 공정성을 확보하면서 정책과정에 대한 시민들의 참여 효능감도 높일 수 있으며, 숙의 과정을 부가할 수 있는 공론조사(deliberative polling)의 활용 가능성을 검토하여 제시하는 데 목적이 있다.

이 논문은 저자들이 실제로 조사과정에 참여했던 서울특별시교육청의 ‘선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회’ 공론조사와 경기도 수원시에서 개최된 ‘정책배틀’ 공론조사의 경험을 분석함으로써 공론조사의 활용 가능성을 보이고자 한다. 문재인 정부는 사회적 갈등이나 대립이 첨예한 정책을 추진할 때 이해 당사자들과 전문가들의 의견을 객관적으로 수렴할 수 있는 공론조사 방식의 정책 시스템 도입을 검토하고 있다. 공론조사에 대한 새 정부의 적극적 도입 방침에 비추어 봤을 때 공공기관들은 피시킨이 개발한 공론조사 방식을 그대로 따르지 않더라도 비용과 시간의 제약을 고려한 다양한 방식의 공론조사 방식을 개발하고 시행함으로써 절차적 공정성 확보를 통한 정부 신뢰 제고에 힘써야 할 것이다.

주제어: 정부 신뢰, 공론조사, 시민참여, 참여민주주의

