

한국리서치 주간리포트(제39호)

여론속의 여輿론論

기획: 공론화에 대한 인식·평가·기대 국민조사

2019. 08. 09.

담당자 김춘석 본부장

전화 | 02-3014-0082

e-mail | cskim@hrc.co.kr

한국리서치 주간리포트

- 한국리서치가 기획하고 운영하는 자체 조사입니다.
- 격주로 시행하는 정기조사입니다.
- 특정 의제를 다각도로 조사하고 분석하는 심층 여론조사입니다.
여론의 현상과 함께 흐름을 추적하고, 여론 속의 민심을 파악하고자 합니다.
- 정가지표-기획조사 등으로 구성합니다.
- 정가지표는 국가, 사회, 개인과 관련한 국민들의 인식 추이를 제시합니다.
- 기획조사는 한국리서치 연구원이 기획하고 분석합니다. 주제에 따라 외부 전문가와 함께 기획하고 분석 및 보도를 함으로써, 여론에 대한 심층적인 이해를 돕고자 합니다.
- 궁금하신 사항은 아래 에디터들에게 문의하여 주십시오.

운영책임

정한울 전문위원

전화 | 02-3014-1057
e-mail | hw.jeong@hrc.co.kr

조사실무

오승호 부장

전화 | 02-3014-0167
e-mail | shoh@hrc.co.kr

이동한 과장

전화 | 02-3014-1060
e-mail | dhlee@hrc.co.kr

구정태 연구원

전화 | 02-3014-1040
e-mail | jtkoo@hrc.co.kr

2019년 7월 주요 조사결과



기획조사:

공론화에 대한 인식·평가·기대 국민조사

- ‘참여’정부 출범 초기인 2000년대 초에 일부 공공정책 사안 중심으로 논의되기 시작한 공론화는 문재인정부 출범과 함께 시도된 신고리 5·6호기 시민참여형조사를 시발로 본격화되었다. 이후 중앙정부와 각급 자치단체에서 다양한 주제와 방식으로 공론화를 추진하고 있으며, 이제 공론화는 공공정책 부문을 넘어 시민의 일상에 투입함과 아울러, 새로운 민주주의 구현의 기제로 주목받고 있다.
- 이에 <여론 속의 여론>은 시민이 공론화에 대해 어떻게 진단하고 무엇을 기대하는지 알아보고자 했다. 공론화를 직간접으로 체험한 시민(19%)이 많지 않지만, 공론화에 대해 들어본 경험이 있는 시민이 열 중 여덟(82%)이라는 점에서 직관적 인식과 판단도 진실에 근접할 것이라 보았다.
- 조사결과에 따르면, 부정적인 이미지를 먼저 떠올리는 사람(34%)보다 긍정적인 이미지를 먼저 떠올리는 사람(54%)이 20%p 더 많다. 공론과 공론화는 우리 사회에 보편화 되었다고 할 수 있으며, 이를 긍정적으로 수용하는 사람이 과반을 상회하고 있다.
- 2017년 이후 중앙정부뿐만 아니라 자치단체에서도 공론화가 다양하게 추진되었지만, 아직 충분하게 알려지지 않았으며, 다수의 시민이 공론화 효과에 대해 부정적으로 평가하고 있는 것이 본 조사에서 확인된다. 그렇지만, 그 와중에도 시민의 역량 신장과 참여 및 이로 인한 민주주의 확장 부문에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있다.
- 공론화가 우리사회 전반에 미친 영향에 대해 응답자의 42%는 긍정적인 측면이 더 많다고 한 반면, 38%는 부정적인 측면이 더 많다고 답했다. 공론화에서 다룰 의제는 가급적 제한을 두지 말고 최대한 확대하자는 입장이 다수이다. 그럼에도 불구하고, 일반 국민이 참여한 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것은 바람직하지 않다는 국민이 다수를 차지한다.
- 공론화에 참여할 의향이 있다는 국민은 적지 않다. 공론화에 참여하여 달라는 요청을 받을 경우 참여할 의향이 있다는 응답이 34%이고, 상황에 따라 다르다는 응답과 모르겠다는 응답이 각각 45%와 6%이며, 참여할 의향이 없다는 응답은 15%에 불과하다. 이동 거리와 숙의 기간은 짧을수록 좋다는 입장이며, 사례비는 지나치게 많은 것보다 적절한 수준(5만원 초과 ~ 10만원 이하)을 선호한다.
- 국민들은 지자체 단위에서의 갈등조정위원회 구성뿐만 아니라, 국가 차원에서도 공론화 위원회를 설치하여야 한다는 입장을 보인다. 더불어, 공론화위원회를 설치할 경우 바람직한 형태에 대한 입장을 확인한 결과, 특정 기관의 자문이나 산하기구 형태보다는 독자적으로 운영할 수 있는 독립기구 형태가 바람직하다는 응답자가 과반을 차지한다.

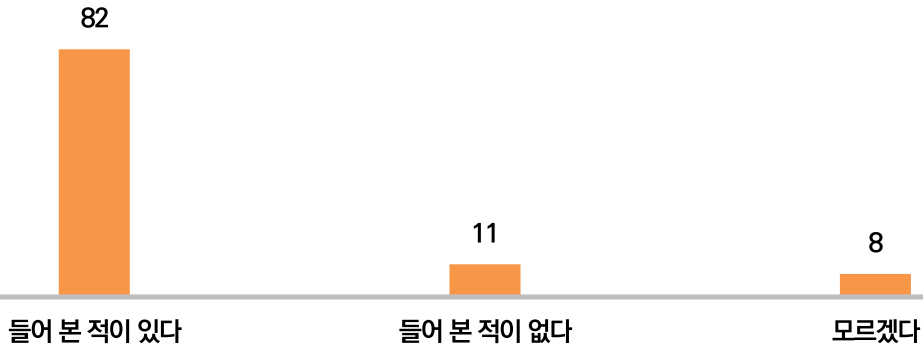
1 공론화 인지와 이미지

인지도 높고, 이미지도 긍정 응답자가 다수

‘공론’, ‘공론화’에 대해 응답자의 82%는 들어본 적이 있으며, 부정적인 이미지를 먼저 떠올리는 사람(34%)보다 긍정적인 이미지를 먼저 떠올리는 사람(54%)이 20% 더 많다. 공론과 공론화는 우리 사회에 보편화 되었다고 할 수 있으며, 이를 긍정적으로 수용하는 사람이 과반을 상회하고 있다.

‘공론’, ‘공론화’ 인지도

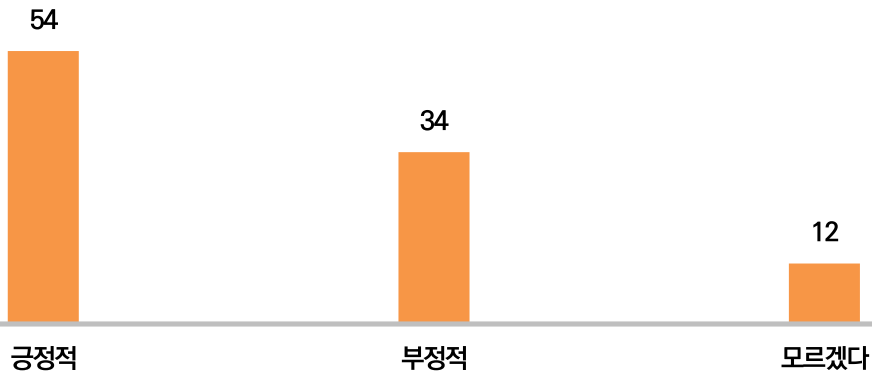
(단위 : %)



Q 선생님께서는 ‘공론’이나 ‘공론화’라는 말을 들어보신 적이 있으십니까? 들어 보신 적이 없으십니까?

‘공론’, ‘공론화’ 이미지

(단위 : %)



Q 선생님께서는 ‘공론’이나 ‘공론화’하면 긍정적인 생각이나 이미지가 먼저 떠오르십니까? 부정적인 생각이나 이미지가 먼저 떠오르십니까?

1 공론화 인지와 이미지

이념성향과 정부 인식에 따라 상이한 공론화 이미지

비록 공론과 공론화에 대해 긍정적으로 생각하는 사람이 많기는 하지만 압도적이라고 할 수 있는 정도는 아니라고 할 것이며, 이념성향과 정부 및 국민에 대한 인식에 따라 이미지에 차이가 있음을 확인할 수 있다.

[표1] 공론, 공론화 이미지 : 이념성향, 정부인식, 시민인식

(단위 : %)

Base=전체	사례수 (명)	긍정적	부정적	모르겠다	계
전체	(1,000)	54	34	12	100
이념성향					
진보	(312)	68	24	8	100
중도	(346)	50	35	15	100
보수	(277)	47	44	9	100
모름	(66)	33	32	35	100
정부 정책 수행 능력					
신뢰함	(311)	79	15	6	100
신뢰하지 않음	(513)	43	47	10	100
모르겠다	(176)	42	29	29	100
정부 갈등 해소 능력					
신뢰함	(260)	80	15	5	100
신뢰하지 않음	(561)	44	45	11	100
모르겠다	(179)	47	25	28	100
시민의 공익추구 자세					
신뢰함	(330)	72	21	7	100
신뢰하지 않음	(467)	46	43	11	100
모르겠다	(203)	44	33	23	100
시민의 토의 능력					
신뢰함	(433)	68	24	8	100
신뢰하지 않음	(340)	43	46	11	100
모르겠다	(227)	43	35	22	100

공론과 공론화에 대해 긍정적으로 생각하는 응답은 진보, 정부 정책수행과 갈등 해소 능력을 신뢰하는 사람, 시민의 공익추구와 토의 능력을 신뢰하는 계층에서 높으며, 공론과 공론화를 부정적으로 생각하는 응답은 보수, 정부 정책수행과 갈등해소 능력을 신뢰하지 않는 사람, 시민의 공익추구와 토의 능력을 신뢰하지 않는 계층에서 높다.

이념성향에 따라 공론과 공론화에 대한 인식이 다른 것은 학습과 토의를 거친 시민 참여에 기반한 숙의민주주의의 수용성이 보수보다 진보에서 높다는 보편적 추론을 통해 이해할 수 있다. 또한, 이는 공론화를 주도적으로 추진하고 있는 현정부에 대한 이념적 이해가 반영된 결과로도 해석할 수 있는 바, 정부의 정책수행과 갈등해소 역량에 대한 인식에 따라 공론과 공론화 이미지에 확연한 차이가 있는 점도 같은 맥락이라 할 것이다. 즉, 공론과 공론화에 대한 인식과 이미지는 이성적·중립적으로만 형성되지 않으며 공론화 추진 주체에 대한 평가와 입장에 따라 영향을 받는다고 할 것이다.

시민의 공익추구와 토의 역량에 대한 인식에 따라서도 공론과 공론화에 대한 생각이 크게 다르다는 점에서, 공론화를 바람직한 방향으로 추진하기 위해서는 시민의 역량에 대한 신뢰를 높이는 노력이 병행되어야 할 것이다.

2 기존 공론화 효과 평가

공정 평가가 높지 않은 가운데 시민 역량 신장과 민주주의 확대 긍정 평가

응답자에게 신고리 5·6호기 공론화, 대입제도 공론화, 서울시 지역균형발전 공론화, 제주시 영리병원 공론화, 대전 월평공원 공론화 등에 대한 인지 여부를 확인한 후, 다음과 같이 질문하여 2017년 이후 시행된 공론화 사례의 성과에 대한 입장을 물었다. 긍정 진술문 5개, 부정 진술문 5개 등 총 10개의 진술문을 제시하고 각 진술문에 대해 공감하는 정도를 확인하였다.

먼저, 공론화의 긍정적 효과에 대한 진술문 응답 결과는 아래 표와 같다.

[표2] 공론화 효과 평가 : 긍정진술문

(단위 : %)

항목	그렇다	그렇지 않다	모르겠다	합계
국민이 민주시민이 되는데 기여하였다	46	29	23	100
우리 사회의 민주주의를 신장시켰다	45	33	22	100
국민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하였다	36	37	26	100
정책의 완성도를 높였다	30	42	28	100
갈등으로 인해 발생하는 각종 비용을 감소시켰다	26	45	29	100

Q 다음은 우리나라에서 시행한 각종 공론화의 효과에 대한 진술문입니다. 각각의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까?

상기 결과는 앞에서 제시한 공론화 사례 중 인지도가 가장 높은 신고리 5·6호기 공론화에 대해 들어본 적이 있다는 응답이 57%이고, 5개 진술문 모두 모르겠다는 응답이 20%를 상회한다는 점을 고려하여 해석할 필요가 있다. 공론과 공론화의 개념은 보편화되었지만, 공론화 사례에 대한 구체적인 인지는 충분하지 않은 것이 현실이다.

그래도, 5개 긍정진술문 모두 동의한다는 응답이 50%에 못 미치며, △정책결정과정 참여기회 확대, △정책 완성도 제고, △갈등비용 절감 등의 항목에는 동의한다는 응답보다 동의하지 않는다는 응답이 더 높다. 다만, △민주시민이 되는데 기여 및 △민주주의 신장 항목에는 동의한다는 응답이 동의하지 않는다는 응답보다 의미있게 높다는 점은 주목할 필요가 있겠다.

2 기존 공론화 효과 평가

공론화의 부정적 효과에 대한 진술문 응답 결과는 아래 표와 같다.

[표3] 공론화 효과 평가 : 부정진술문

(단위 : %)

항목	그렇다	그렇지 않다	모르겠다	합계
정책담당자가 공론화를 정치적으로 이용하였다	46	25	29	100
이해당사자 간의 갈등을 더 키웠다	42	30	28	100
정책담당자가 자신의 책임을 국민에게 떠넘기는 수단으로 활용하였다	39	33	29	100
인기에 영합하는 정책을 양산하였다	37	33	30	100
전문성이 부족한 국민이 정책을 결정하는 잘못을 초래하였다	30	38	32	100

Q

다음은 우리나라에서 시행한 각종 공론화의 효과에 대한 진술문입니다. 각각의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까?

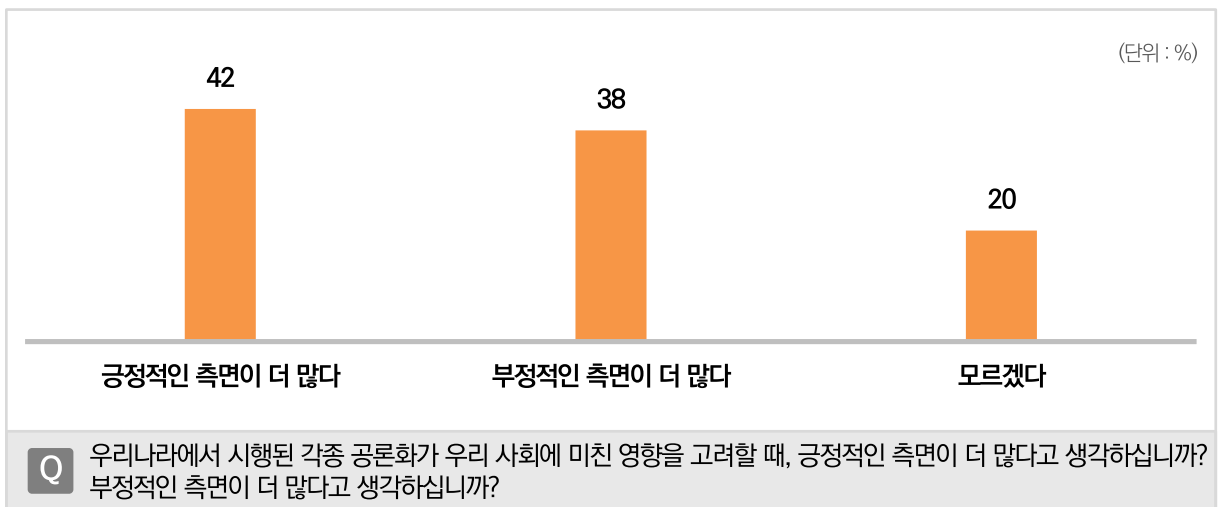
5개 부정 진술문에 대해 그렇다는 응답 또한 모두 50%를 넘지 않는다. 그렇지만, ‘전문성이 부족한 국민이 정책을 결정하는 잘못을 초래하였다’는 진술문을 제외하고는 부정 진술문에 동의하는 응답이 동의하지 않는 응답보다 높다. 특히, ‘공론화를 정치적으로 이용하였다’는 진술에 공감하는 응답은 46%로 가장 높고, 42%의 응답자는 공론화가 ‘이해당사자 간의 갈등을 더 키웠다’고 생각한다.

종합하면, 2017년 이후 비교적 짧은 기간에 중앙정부뿐만 아니라 자치단체에서도 공론화가 다양하게 추진되었지만, 아직 충분하게 알려지지 않았으며, 다수의 시민이 공론화 효과에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 그렇지만, 그 와중에도 시민의 역량 신장과 참여 및 이로 인한 민주주의 확장 부문에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있다. 공론화의 참여 주체인 시민은 신뢰하지만, 운영 주체인 정부는 미덥지 못하다는 것이 현시점의 여론이라 하겠다. 한편, 10개 진술문 모두 진보는 긍정적으로 평가하고, 보수는 부정적으로 평가하는 등 이념성향별로 응답결과가 상이하다는 점을 다시금 확인할 수 있다. 이는 정치 논쟁과 의제로부터 자유로울 수 없는 정부가 당사자 입장에서 공론화를 추진하고, 정치권·언론·이해당사자 등이 공론화 의제에 정파적으로 접근한 영향을 무시할 수 없다 할 것이다. 앞으로 공론화를 추진하는데 중요하게 고려할 사안이라 할 것이다.

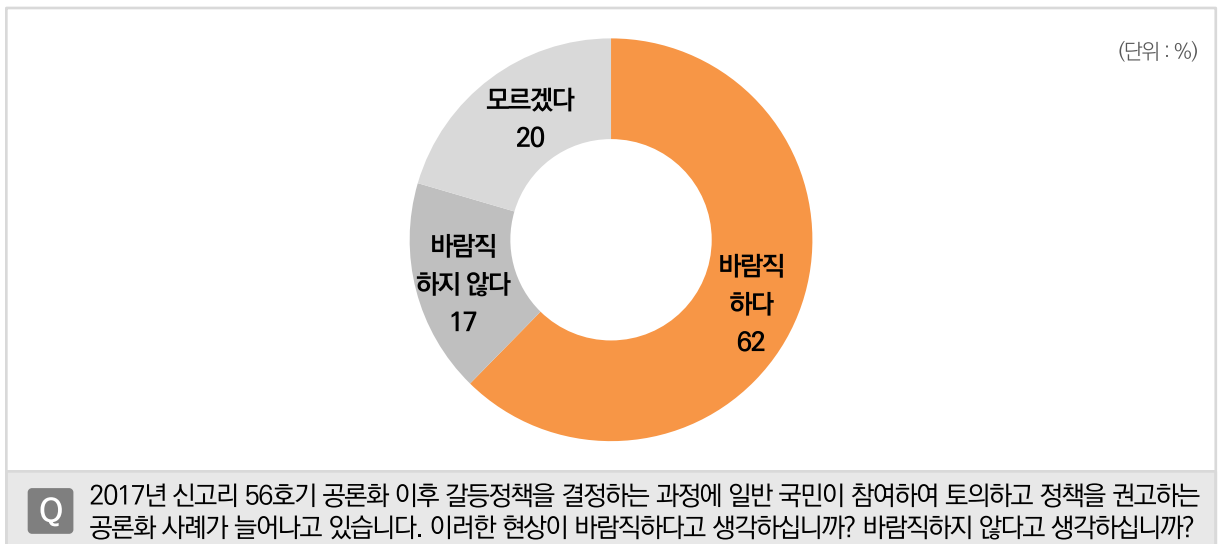
3 공론화에 대한 기대감

공론화에 대한 기대가 있고, 참여의향 높아

공론화가 우리사회 전반에 미친 영향에 대해 응답자의 42%는 긍정적인 측면이 더 많다고 한 반면, 38%는 부정적인 측면이 더 많다고 했다. 모르겠다는 응답이 20%로 높은 편이다. 앞서 기존 공론화 사례 효과에 대한 10개의 개별 진술문 응답과 비교하여 전반적 평가 또한 긍정응답이 부정응답에 비해 압도적으로 높다고 할 수는 없으나, 공론화 시행에 대한 국민적 기대감을 확인할 수 있는 정도는 된다고 하겠다.

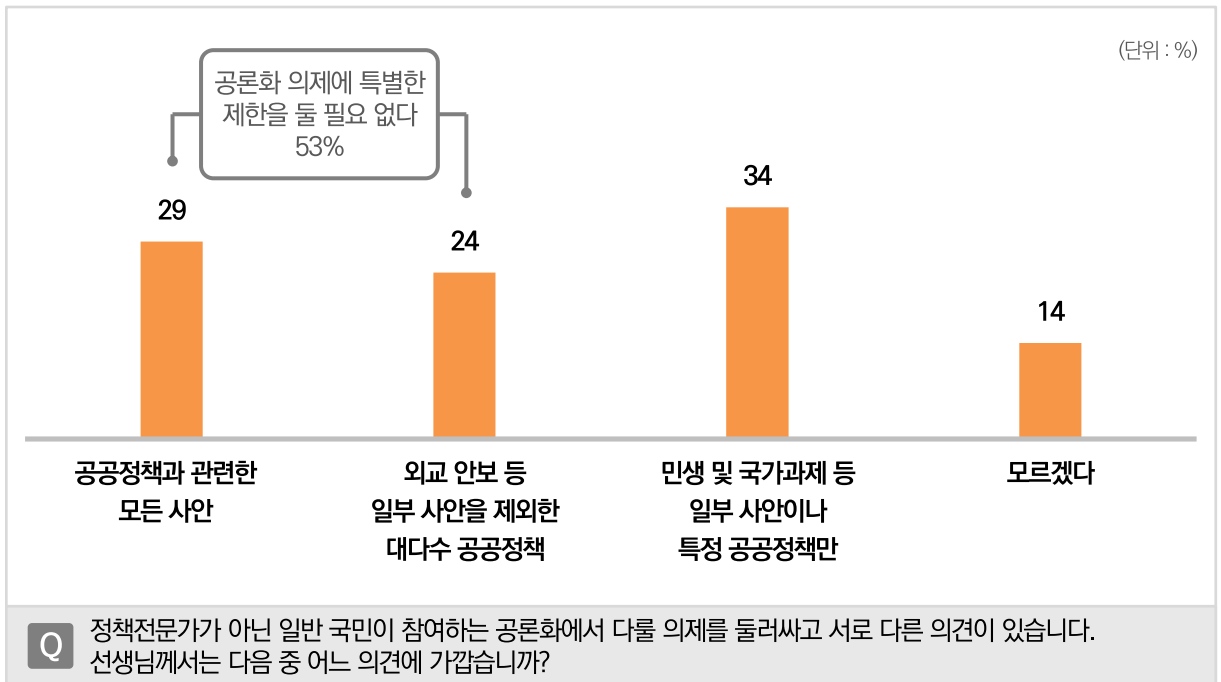


무엇보다, 응답자의 62%는 공론화 사례가 늘어나고 있는 현상이 바람직하다고 생각하며, 바람직하지 않다는 응답은 17%에 불과하다.(모르겠다 20%) 늘어나는 것이 바람직하다는 응답은 진보에서 79%로 특히 높지만, 중도의 57%, 보수의 56%도 공론화 사례가 늘어나는 것이 바람직하다는 입장을 피력한다. 지금까지 공론화가 기대에 미치지 못한 면이 있다고 보지만, 공론화는 확대할 필요가 있다는 것이 국민의 여론이라 하겠다.



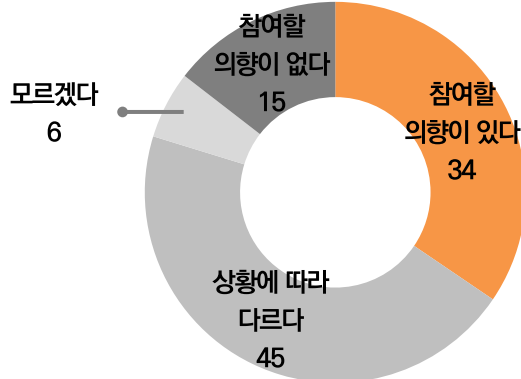
3 공론화에 대한 기대감

공론화에서 다룰 의제도 가급적 제한을 두지 말고 최대한 확대하자는 입장이 다수를 차지한다. 공론화에서 다룰 의제에 대해 응답자의 29%는 ‘외교 안보를 포함하여 공공정책과 관련한 어떤 사안이든 공론화 의제로 삼을 수 있다’고 하며, 24%는 ‘외교 안보 등 일부 사안을 제외한 대다수 공공정책을 공론화 의제로 삼을 수 있다’고 한다. 즉, 과반을 상회하는 53%의 응답자는 공론화 의제에 특별한 제한을 둘 필요가 없다는 입장을 보인다. ‘민생 및 국가과제 등 일부 사안이나 특정 공공정책만 공론화 의제로 삼을 수 있다’는 응답은 34%, 모르겠다 14% 등이다.



3 공론화에 대한 기대감

이에 따라, 공론화에 참여할 의향이 있다는 국민이 적지 않다. 공론화에 참여하여 달라는 요청을 받을 경우 참여할 의향이 있다는 응답이 34%이고, 상황에 따라 다르다는 응답과 모르겠다는 응답이 각각 45%와 6%이며, 참여할 의향이 없다는 응답은 15%에 불과하다. 국민 10명 중 3명 이상은 참여의향을 명시적으로 밝혔으며, 참여할 의향이 없다는 15%를 제외한 나머지 국민도 여건에 따라 공론화에 참여할 수 있는 예비군이라 하겠다.



(단위 : %)

Q 선생님께서는 공론화에 참여하여 달라는 요청을 받을 경우 참여할 의향이 있으십니까? 참여할 의향이 없으십니까?

참여할 의향이 있다는 응답은 여자(28%)보다 남자(41%)가 높고, 연령이 많을수록 높은 경향(20대 25%, 30대 33%, 40대 33%, 50대 38%, 60세 이상 40%)을 보이며, 학력별로는 고졸이하(31%)보다 대재이상(39%) 등 고학력에서 참여의향이 높다.

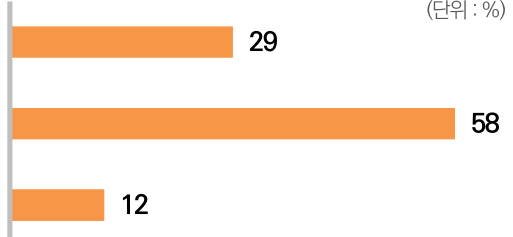
공론화 결과만으로 정책을 결정하는 방식은 바람직하지 않아

국민은 공론화에 대해 긍정적으로 생각하고, 확대할 것을 기대하며, 참여하겠다는 의향을 표출한 국민이 적지 않지만, 일반 국민이 참여한 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것은 바람직하지 않다는 국민이 다수를 차지한다. 일반국민이 참여하여 숙의하고 토의한 공론화 결과를 활용하는 방안에 대해 '국민은 전문성이 부족하여 잘못된 판단을 할 수 있다는 점에서 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것은 바람직하지 않다'는 응답이 58%로 높으며, '주권자인 다수 국민이 참여하여 숙의하고 토의를 하였다'는 점에서 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것이 바람직하다'는 응답은 29%이다. 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것은 바람직하지 않다는 응답이 바람직하다는 응답에 비해 2배 높다.

주권자인 다수 국민이 참여하여 숙의하고 토의를 하였다
 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것이 바람직하다

국민은 전문성이 부족하여 잘못된 판단을 할 수 있다는 점에서,
 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것이 바람직하지 않다

모르겠다



(단위 : %)

Q 일반국민이 참여하여 숙의하고 토의한 공론화 결과를 어떻게 활용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

4 공론화 활성화 방안

기초자치단체 단위에서, 단기간 숙의를 선호해

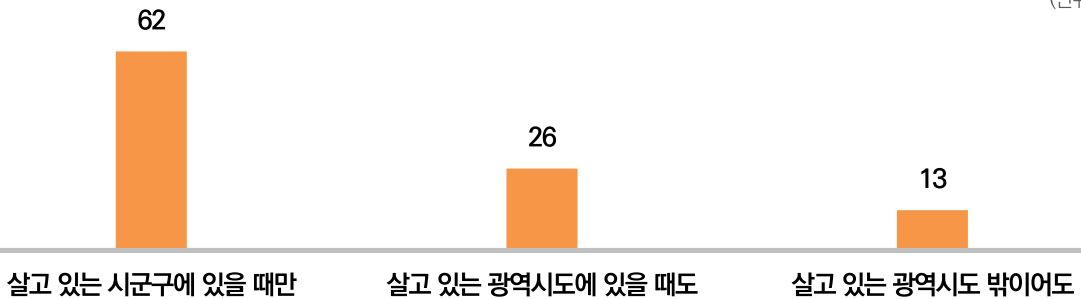
공론화 참여와 관련한 시민의 선호를 확인한 결과, 이동 거리와 숙의 기간은 짧을수록 좋다는 입장이며, 사례비는 지나치게 많은 것보다 적절한 수준을 선호한다.

먼저, 토의 장소는 '살고 있는 시군구'라는 응답이 62%로 가장 높고, '광역시도' 26%, '광역시도 밖에서도' 13% 등의 순이다. 공론화는 취지 뿐만 아니라 실질에 있어서도 기초자치단체에서 시행하는 것이 이상적이라 할 것이다.

그리고, 숙의 기간은 1일을 선호하는 응답이 64%로 가장 높으며, 1박2일 23%, 2박3일 5%, 3박4일 이상도 8% 등으로 나타나, 응답자의 다수는 짧은 숙의기간을 선호한다.

선호하는 토의 장소

(단위 : %)

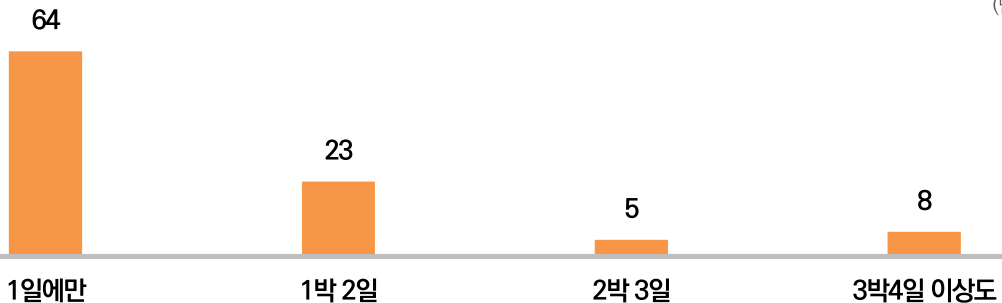


Q

공론화에 참여하기 위해서는 특정한 토의 장소에 가야 합니다. 토의 장소가 어디에 있으면 공론화에 참여할 것 같습니까?

선호하는 토의 기간

(단위 : %)



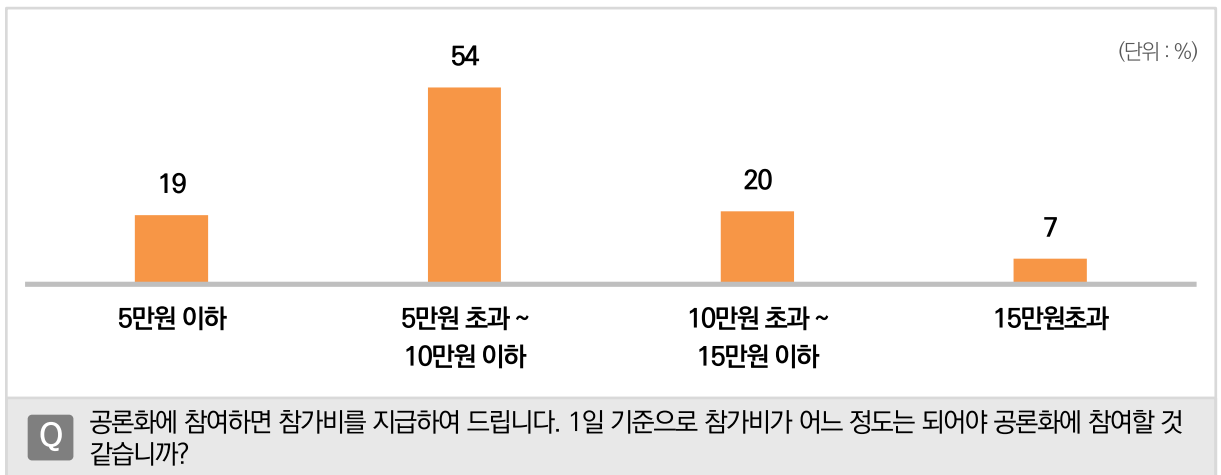
Q

공론화는 1일만 할 수도 있고, 1박2일이나 2박3일 또는 3박4일 이상도 할 수 있습니다. 어느 여건까지 공론화에 참여할 것 같습니까?

4 공론화 활성화 방안

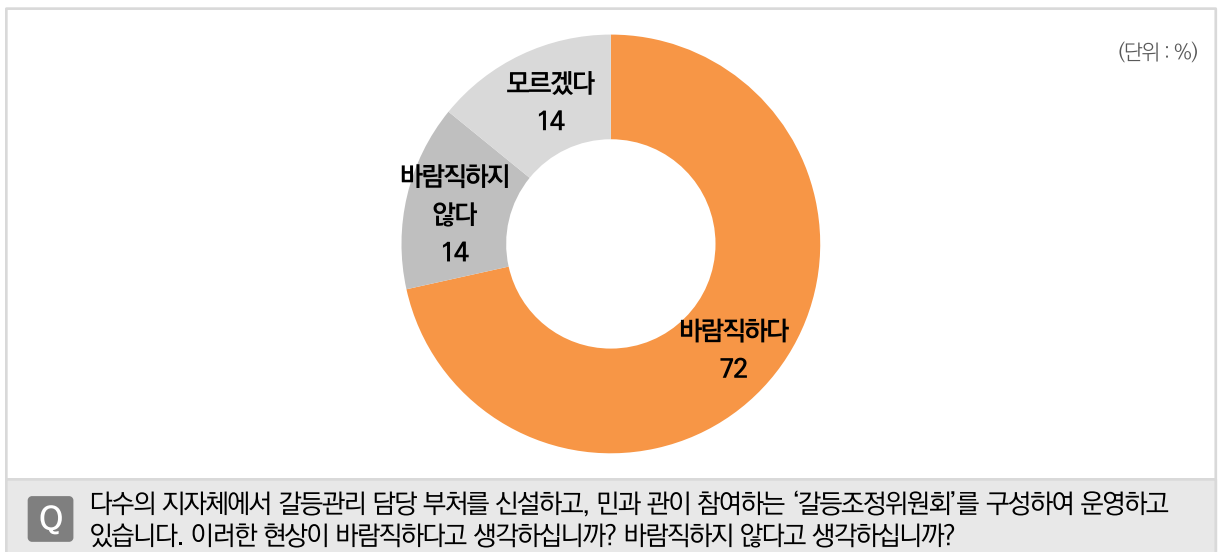
과도한 참가비보다 적정 참가비를 선호해

한편, 참가 사례비에 대한 응답은 예상에서 다소 벗어난다. 사례비가 많으면 많을수록 좋다고 할 것으로 보았으나, 응답자의 과반 이상인 54%는 1일 5만원초과 10만원이하를 선호한다. 5만원 이하를 선호하는 응답도 15%에 달하며, 10만원 초과 15만원이하를 선호한다는 응답은 20%, 15만원을 초과해야 한다는 응답은 7%이다. 참가비를 과도하게 책정하지 않아도 공론화에 참여할 의향이 있다는 것이 국민의 입장이다.



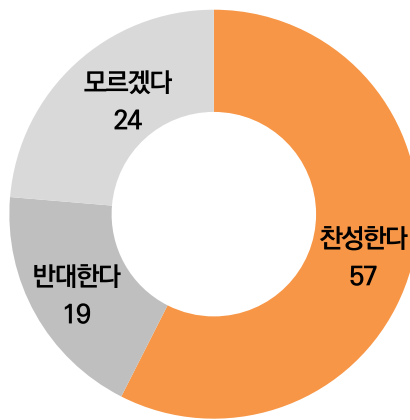
공론화위원회, 상시 및 독립적 운영을 기대

응답자 10명 중 7명 이상(72%)은 지자체에서 갈등조정위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다는 입장이다. 공공갈등 사안에 대해 전문적이고 상시적으로 조정 역할을 할 기구에 대한 국민적 기대가 있다는 것을 확인할 수 있다.



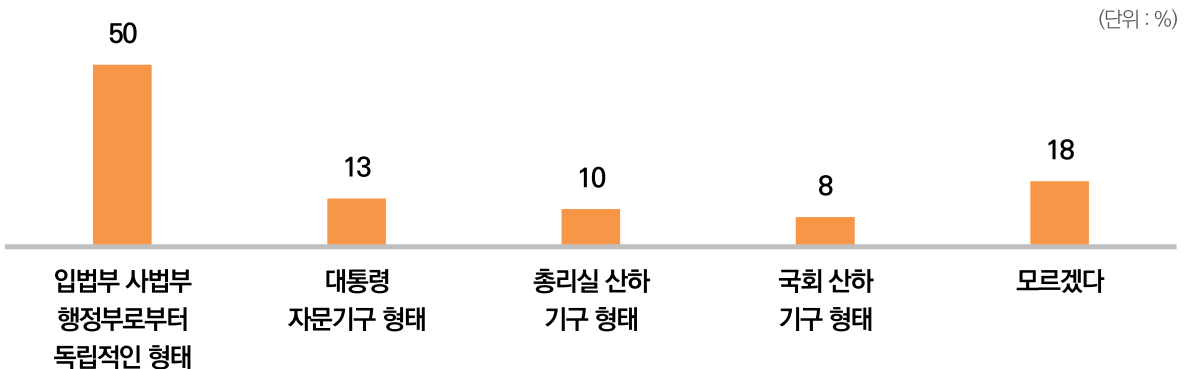
4 공론화 활성화 방안

국민들은 지자체 단위에서의 갈등조정위원회 구성뿐만 아니라, 국가 차원에서도 공론화위원회를 설치하여야 한다는 입장을 보인다. 이는 공론화를 시행할 필요가 있을 경우 공론화위원회를 건건이 구성함에 따라 발생할 수 밖에 없는 논란과 관련이 있는 바, 이러한 논란을 원천적으로 해소하기 위한 시스템을 구축해야 한다는 것이 국민의 요구라 하겠다. 응답자의 57%는 공론화위원회 상시 운영에 찬성하며, 19%만이 반대하고, 24%는 모르겠다는 유보적인 입장을 보인다. 이념적으로 진보인 사람의 74%뿐만 아니라, 보수의 45%도 상시 공론화위원회 설치에 찬성하여 반대한다는 응답 36%보다 높다.



Q 공론화 추진과 관련한 논란을 최소화하고, 공론화 전반을 보다 공정하게 수행하기 위해 ‘공론화위원회’를 법정 기구화 하여 상시적으로 운영하자는 주장이 있습니다. 이에 대해 찬성하십니까? 반대하십니까?

더불어, 공론화위원회를 설치할 경우 바람직한 형태에 대한 입장을 확인한 결과, 특정 기관의 자문이나 산하기구 형태보다는 독자적으로 운영할 수 있는 독립기구 형태가 바람직하다는 응답자가 과반을 차지한다. 공론화위원회의 바람직한 형태로 ‘입법부 사법부 행정부로부터 독립적인 형태’라는 응답이 50%이며, ‘대통령 자문기구 형태’ 13%, ‘총리실 산하기구 형태’ 10%, 국회 산하기구 형태 8% 등이다.(모르겠다 18%)



Q 공론화위원회를 설치한다면 어떤 형태가 바람직하다고 생각하십니까?

조사개요

구 분	내 용
모집단	• 전국의 만19세 이상 성인남녀
표집틀	• 한국리서치 MS 패널(2019년 6월 기준 약 45만명)
표집방법	• 지역별, 성별, 연령별, 학력별 비례할당추출
표본크기	• 1,000명
표본오차	• 무작위추출을 전제할 경우, 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 3.1\%p$
조사방법	• 웹조사(휴대전화 문자와 이메일을 통해 url 발송)
가중치 부여방식	• 2019년 2월 행정안전부 발표 주민등록인구 기준 지역별, 성별, 연령별 가중치 부여(림가중)
응답율	• 조사요청 7,242명, 조사참여 1,475명, 조사완료 1,000명 (요청대비 13.8%, 참여대비 67.8%)
조사일시	• 2019년 7월 26일 ~ 7월 29일
조사기관	• (주)한국리서치(대표이사 노익상)

한국리서치 주간리포트

여론속의 여輿론論

40 YEARS Hankook Research

