



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

공론조사 참여자의  
선호형성 요인에 관한 연구  
-공정성 인식의 조절효과를 중심으로-

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

정 은 호

공론조사 참여자의  
선호형성 요인에 관한 연구  
-공정성 인식의 조절효과를 중심으로-

지도교수 최 태 현

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2020년 4월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 행정학 전공  
정 은 호

정은호의 석사 학위논문을 인준함  
2020년 12월

위 원 장

박 정 훈



부위원장

엄 석 진



위 원

최 태 현



## 국문초록

본 연구는 공론조사를 정책의 정당성을 설득하는 과정이라 가정하고, 이에 영향을 미치는 요인을 제주특별자치도에서 실시한 ‘녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’ 사례를 바탕으로 확인하고자 하였다.

공론조사는 숙의를 전제한다는 점에서 일반 여론조사와 차이가 있고, 이를 통해 공익적 관점에 바탕을 둔 다수가 수용할 수 있는 결론을 도출할 수 있다고 여겨진다. 따라서 숙의를 찬·반 양측에서 자신이 다른 정책과 비교해 우위가 있음을 설득하는 과정으로 보고, 이는 참여자가 공론조사가 공정하게 운영된다고 평가하는지에 의해 영향을 받을 것이라 가정하였다.

이를 위해 독립변수로 정보원(가장 도움이 된 자료)과 이를 전달받는 대상(공론조사 인지 여부, 자료집 학습 정도), 화자의 의도가 담긴 메시지(자료집 난이도 평가), 그리고 의사소통이 발생하는 상황(분임토의 참여 태도)을 설정하고 이와 관련한 설문 문항을 조작적 정의하여 활용하였다. 종속변수는 공론조사 참여자가 제시된 정책 대안에 대한 자신의 선호를 변경하였는지고, 독립변수와 종속변수 간 영향 관계에 영향을 미치는 요인인 조절변수를 설정하여 분석에 추가하였다.

분석방법으로는 종속변수가 두 개의 범주를 가지는 이항변수이므로 이항 로지스틱 회귀분석 방법이 사용되었고, 조절효과 검증을 위해 독립변수, 조절변수 그리고 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 차례로 투입하여 분석에 포함하였다.

분석 결과, 참여자의 선호변경에 대해서는 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지만 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다. 특히 공론조사가 숙의를 바탕으로 참여자의 선호변경을 유도할 것이라는 예상과 달리 실제 사례를 바탕으로 확인한 결과에서는 자료집 학습 정도, 분임토의 참여 태도, 의견 결정에 도움이 된 자료가 어떤 것인지 그리고 어느 쪽 자료집이 이해하기 쉽다고 평가하는지는 통계적으로 유의한 결과를 확인할 수 없었다. 또한, 참여자가 공론화 과정을 공정하다고 평가하는지는 선호변경에 영향을 미치고, 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지, 개설 허가 측 자료집이 어느 정도로 이해하기 쉽게 설명되었다고 평가했는지 두 독립변수가 참여자의 선호변경에 미치는 영향을 조절하는 것으로 나타났다.

일반적으로 공론조사를 통해 어떠한 방식으로든 선호의 변화가 있을 것을 기대하고 이를 위해서는 무엇보다 진정한 숙의가 이루어져야 한다. 그러나 분석 결과 설득적 의사소통과 관련해 설정한 변수가 유의함을 확인하지 못한 것은 공론조사가 숙의를 통해 참여자의 자기중심적인 측면을 극복할 수 있다는 공론조사의 가정에 제약이 있을 수 있음을 시사한다. 특히, 정책에 대해 표현하는 개인의 선호는 자신의 상황에 근거하므로 정책 대안을 위한 투표에서는 개인에게 주어지는 보수의 관

점에서 접근하게 된다. 따라서 참여자가 상호작용 과정에서 자신의 정보를 공유하고 타인의 정보를 받아들일 수 있어야 숙의가 가능해지지만, 이를 위해서는 타인이 자신과 같은 가치를 가지고 있다고 믿어야 한다.

조절효과도 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 공론조사 과정이 공정하게 운영되었는지는 절차적인 측면에서 모든 참여자가 동등하게 대우받았는지에 대한 것으로, 공론조사 과정을 공정하다고 느끼고 공론조사에 대해 알고 있었던 경우, 그리고 공론조사 과정을 공정하다고 느끼고 찬성 측 자료집이 이해하기 쉽다고 평가한 경우는 자신의 의견을 변경할 가능성이 줄어들었다. 이는 공론조사가 공정하게 운영되었다고 인식하는지가 조사 결과에 정당성을 부여한다는 측면에서 해석될 수 있다.

이상의 논의는 공론조사의 제도적인 측면도 물론 중요하지만, 참여자가 자신의 상황을 어떻게 인식하고 행동하는지가 더 중요할 수 있음을 시사한다. 공론조사가 숙의를 바탕으로 한 공적인 관점의 확대와 수용성 높은 공론 도출을 강조하지만, 숙의부터 선호변경에 이르는 많은 과정이 참여자의 인식에 영향을 받고 이 과정에서 제도의 영향은 제한적임을 추론할 수 있었다. 따라서 공론조사가 의도하는 바를 달성하기 위해서는 진정한 숙의와 토론을 할 수 있게 하는 조건에 대해 더 많이 고민해야 할 필요가 있다.

**주요어** : 공론조사, 선호형성, 설득적 의사소통, 공정성, 조절효과

**학 번** : 2015-24333

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 구성 .....	3
1. 연구의 대상과 범위 .....	3
2. 연구방법 .....	3
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 .....	5
제 1 절 공론조사 .....	5
1. 공론조사의 정의 .....	5
2. 공론조사의 가정 .....	6
3. 선행연구 .....	8
제 2 절 정책선호 .....	11
1. 정책선호의 정의 .....	11
2. 정책선호에 대한 가정 .....	11
3. 정책선호의 영향 요인 .....	12
4. 선행연구 .....	18
제 3 절 공론조사와 정책선호의 형성 .....	20
1. 공론조사와 정책선호 .....	20
2. 공론조사와 집합적 선호 결정 .....	21
3. 선행연구 .....	22
제 3 장 연구설계 .....	25
제 1 절 연구가설 및 연구모형 .....	25
1. 연구자료 .....	25
2. 연구가설 설정 .....	25
3. 연구의 분석틀 .....	29
제 2 절 변수의 정의 및 측정 .....	30
1. 종속변수 .....	30
2. 독립변수 .....	30

3. 조절변수 .....	32
<b>제 4 장 분석결과 .....</b>	<b>35</b>
제 1 절 주요변수의 기술통계 및 상관관계 .....	35
1. 기술통계 .....	35
2. 주요 변수의 연관성 분석 .....	43
제 2 절 이항 로지스틱 회귀분석 .....	49
1. 모형의 적합도 검증 .....	49
2. 회귀분석결과 .....	50
제 3 절 연구가설의 검증 .....	59
1. 설득적 의사소통에 대한 가설 검증 .....	59
2. 공정성 인식에 대한 가설 검증 .....	61
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>62</b>
제 1 절 연구결과의 요약 .....	62
제 2 절 연구의 의의 및 시사점 .....	64
제 3 절 연구의 한계 .....	66
참고문헌 .....	68
Abstract .....	75

## 표 목 차

[표 1] 의사결정 규칙과 선호형성 기준에 따른 의사결정 유형 .....	6
[표 2] 선호변경 관련 변수 및 세부요인 .....	17
[표 3] 설문지 구성과 척도 .....	33
[표 4] 참여자의 일반적 특성 .....	36
[표 5] 조사 차수별 의견 변화 결과 .....	37
[표 6] 유형별 의견 변화 결과 .....	38
[표 7] 선호 유지 시 개설 허가 사유의 차수별 변화 .....	39
[표 8] 선호 유지 시 개설 불허 사유의 차수별 변화 .....	40
[표 9] 범주형 변수의 빈도분석 .....	41
[표 10] 연속형 변수의 기술통계 .....	42
[표 11] 조절변수의 기술통계 .....	43
[표 12] 통제변수의 카이제곱 검정 결과 .....	44
[표 13] 범주형 변수의 카이제곱 검정 결과 .....	45
[표 14] 연속형 변수의 독립표본 t-검정 결과 .....	46
[표 15] 주요 변수 간 상관관계 .....	48
[표 16] 설득적 의사소통이 선호변경에 미치는 주효과 .....	51
[표 17] 공정성 인식이 선호변경에 미치는 주효과 .....	54
[표 18] 선호변경에 대한 조절효과 검증 .....	57
[표 19] 설득적 의사소통 관련 가설 검증 결과 .....	60
[표 20] 공정성 인식 관련 가설 검증 결과 .....	61

## 그림 목 차

[그림 1] 참여 규모와 숙의 정도에 따른 여론 형태의 사분면 .....	7
[그림 2] 선호변경 과정 .....	13
[그림 3] 연구의 분석틀 .....	29



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적과 필요성

현안에 대해 잘 아는 시민(informed citizenry)이 내리는 정치적 판단은 민주주의의 핵심이다(Bennett, 1988). 이러한 시민의 판단을 확인하는 방법으로는 투표가 보편적이지만, 공청회, 정치집회 참여 등 다양한 제도 및 방법을 통해서도 확인할 수 있다. 그러나 제도의 구비 여부와는 별개로 낮은 투표율, 정책에 대한 무관심, 선출된 대표에 의한 결정의 한계 등으로 인해 주권자의 의사를 확인하는 방법으로서 공론조사 또는 주민참여형 여론조사에 관한 관심이 높아지고 있다

다른 한편으로는 시민이 다른 참여자의 의견을 경청하고 공공선의 관점에서 복잡한 토론 주제에 대한 의견을 제시하는 등 이른바 수준 높은 숙의를 하는데 요구되는 능력을 갖추고 있느냐 하는 문제가 제기된다(Elstub, 2014). 따라서 여론(public opinion)에 대한 논의는 공적인 문제에 대한 일반 시민들의 낮은 관심 수준으로 인한 문제(problem of nonattitudes)에 치중하였다(Kuklinski, 2001). 일반 시민은 체계화된(well-structured) 정치적 관심사가 있는 것이 아니어서 사안의 전후 맥락을 잘 이해하지 못하고(Milbrath, 1965), 엘리트의 의견을 대안으로 삼아 자신들의 입장을 견지하는 경향이 있다거나(Gerber et al, 2011), 대부분은 자신의 의견이 정치적인 문제라는 것을 인식하지 못하며 그들에게 공적인 문제는 너무나 추상적이고 지엽적이어서 태도 형성에 실패하므로(Kuklinski, 2001) 대중에게 정책 선호(policy preference)는 존재하지 않는다는 것이다.

그런데도 전통적인 의사결정 방식의 한계를 극복하고 문제에 대한 일반 시민의 의견을 파악하기 위해 참여적 의사결정 방법으로 정책 문제를 해결하고자 하는 시도는 점차 확산하고 있다. 기존 여론조사의 대안으로서 공론조사가 지닌 장점은 참여자들의 숙의를 전제한다는 점이다. 여론조사는 시민 간 인식(political awareness)의 차이를 반영할 수 없지만(Zaller, 1992), 숙의 제도는 관련 근거들을 고려한 사실 또는 논리를 알도록 하고 이에 따라 어떤 결정이나 선호를 이끌어내는 인지적 역할을 한다(Mansbridge et al, 2012). 따라서 공론조사는 숙의를 통해 현실 정치의 복잡성을 인식하게 하여 정치적 의사결정 과정과 결과를 더욱 신뢰하게 되고 정치와 시민 사이의 틈을 줄이는 데 도움이 될 수 있다고 여겨진다(Elstub, 2014). 이에 따라 신고리 5·6호기 건설, 대입제도개편 공론화위원회와 같은 국가 단위의 정책뿐만 아

나라 버스 중앙차선, 스타필드 입점과 같은 지방 도시의 생활형 문제에 이르기까지 다양한 부문에서 공론조사 방식을 적용하고 있음을 확인할 수 있다.

그런데 일반 시민이 당면한 정책 의제를 숙의할 능력이 있는지와는 별개로 공론조사에 따른 의사결정이 갖는 또 다른 문제는 결과로서 이른바 공론을 도출하는 과정과 관련이 있다. 공론조사는 갈등을 해결하고 정책을 수용하게 하는 방안의 하나로 여겨지지만, 개별 참여자가 선호하는 정책 대안을 선택하고 이를 다수결의 원칙에 따라 공론으로 결정하기 때문에 의사결정에 참여하는 사람들이 다수를 대표할 수 있는가 하는 문제와 함께 공론조사에 따른 의사결정이 사회 전체적으로 바람직한 결과를 가져올 수 있는지에 대한 고려가 필요하다.

특히 대다수 이론은 공론조사 이후 의견의 변화가 있을 것을 가정하는데, 이는 숙의 과정에서 자신과는 다른 의견을 접하게 되면서 선호의 변경이 발생했다거나 또는 서로 다른 논의를 평가한 결과로 여겨진다(Westwood, 2015). 그렇지만 한편으로는 공공선(public good)과 개인이 중요시하는 가치(private value)가 긴장 관계에 있을 수 있음에 주목하였는데, 비록 공론조사 참여자가 자기중심적인 관점을 극복하고 사회 전체적으로 바람직한 것을 고민할 것을 상정하더라도 완벽히 중립적이거나 공정하기는(detached) 어려우나, 적어도 자신과 관련한 이해관계를 반추해 볼 수 있도록 한다는 점이 숙의 이론이 지닌 차별점(critical edge)이라는 것이다(Meirowitz, 2007; Steiner, 2012). 그러나 이러한 사고과정에는 무엇보다 평가자 개인의 관여(engagement)가 필요한데, 숙의의 효과는 개인적인 능력 또는 특성에 따라 다를 수 있으며, 평가자가 제공된 정보를 평가할 능력이 없거나 혹은 평가할 의사가 없는 경우도 있다는 점을 고려해야 한다(Westwood, 2015).

이에 본 연구는 공론조사가 정제된 정보를 제공하여 참여자들이 해당 문제를 숙지할 수 있도록 하고 숙의를 통해 공론을 확인하는 과정(정정화, 2011; 김주환·하동현, 2019)이라는 점에서 공론조사 과정을 참여자에 대한 설득의 측면에서 살펴보고 이러한 과정이 선호의 형성과 변화에 미치는 영향을 실증적으로 확인해 보고자 한다. 따라서 공론조사 과정에서 어떠한 요인이 참여자의 선호변경에 영향을 미치는가?, 참여자가 해당 과정이 공정하다고 생각하는지가 선호변경에 어떠한 영향을 미치는가?, 그리고 공론화 과정이 공정하게 운영된다고 생각하는지가 참여자의 선호변경에 미치는 영향을 조절하는가?를 연구문제로 하고 실제 사례를 분석함으로써 공론조사 참여자의 선호변경 과정에서의 영향 요인을 확인하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구의 구성

### 1. 연구의 대상과 범위

본 연구는 제주특별자치도에서 실시한 ‘녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’ 사례를 바탕으로 공론조사 참여자가 조사대상에 대한 선호를 결정하는 데 영향을 미치는 요인을 확인하는 것을 연구대상으로 한다.

일반적으로 여론은 주제에 따라서 관심 집단(issue publics)이 달라지고 이들 집단은 전체 인구의 약 20~40%에 불과해 다수는 이 문제에 관해 관심을 두거나 알지 못하지만, 보통의 시민들은 국가적 또는 국제적인 문제보다 지역 사회의 문제(local community issue)를 다루기 쉽고, 중요한 지역 문제의 경우 대중의 선호(mass public's attitudes)는 엘리트의 선호만큼 체계적(well-organized)이라고 여겨진다(Oskamp and Schultz, 2005). 따라서 지역적 수준에서 진행된 공론조사는 참여자들이 해당 문제에 대해 체계적인 선호를 지니고 있을 것을 기대할 수 있고, 참여자가 자신의 선호를 기반으로 상대방을 설득할 것을 예상해 볼 수 있다.

물론 개인의 견해 또는 선호는 다양한 요인에 의해 영향을 받아 형성되는 것이나, 참여자를 설득하여 결정의 정당성을 획득하려는 공론조사의 특성에 주목하고자 연구의 범위를 공론조사에서의 선호변경 여부로 한정하였다. 특히 영리병원 도입에 대한 문제가 논의되는 과정에서 참여자를 설득하는 데 영향을 미치는 변수에 의해 참여자가 선호를 변경할 확률을 가늠해 보고자 한다.

### 2. 연구방법

본 연구는 공론조사 참여자가 자신의 정책 선호를 유지하거나 변경하는 원인을 분석하는 것을 주요 내용으로 한다.

이를 위해 의사소통 과정에서 참여자에 영향을 주는 요인은 Petty & Wegener가 정리한 바와 같이 정보제공자(source)와 전달받는 대상(recipient), 의도가 담긴 메시지(message), 그리고 이러한 의사소통이 발생하는 상황(context)으로 분류하였다. 의사소통에 영향을 미치는 요인과 관련한 논의는 일반적으로 정보제공자(source)가 대상자(recipient)에게 어떤 메시지(message)를 전달하는지의 측면에서 다루어지지만, 공론조사는 전문가 토론 및 발표, 분임토의와 같이 다른 참여자들과 상호작용하는 과정을 포함하고 있기 때문이다. 이러한 설득의 의사소통 외에 참여자가 공론조

사가 공정하게 진행되었다고 평가하는지 역시 참여자의 의사결정에 영향을 주는 요인으로 가정하고 조절변수로 설정하였다.

종속변수는 참여자가 자신의 선호를 변경했는지다. 개인이 설득적 의사소통 상황에서 이를 수용하면 새로운 요인이 개인의 사고과정에 추가되고 생각을 변경하게 되므로 반응이 변화할 수 있다(Zaller, 1992). 이처럼 종속변수를 설정하면 조사 시점에 특정 대안을 선호하는 원인을 확인하는 것보다 조사과정에서 선호를 다른 대안으로 옮겨 가거나 혹은 유지하려 하는 요인을 확인할 수 있다.

따라서 선호변경은 설득적 의사소통 과정에서 발생한다는 점을 전제로, 설득 이외에도 공론조사가 공정하게 운영되는지가 선호변경에 대한 설득의 효과에 영향을 주는지를 살펴보아야 한다. 이를 위해 가설 검증 방법으로는 설득 관련 변수와 선호변경 간 상관관계뿐만 아니라 이러한 관계의 방향이나 강도에 영향을 미치는 변수의 효과를 검증하는 위계적 회귀분석을 사용하였다. 조절효과 검증 방법으로 위계적 회귀분석을 사용하는 경우 분석 과정에서 귀무가설을 잘못 기각하는 1종오류와 귀무가설을 잘못 채택하는 2종 오류가 모두 적은 것으로 확인되었다(서영석, 2010).

이상의 논의를 바탕으로 하여 실제 분석 과정에서는 설득 요인으로 설정한 변수들이 선호변경에 미치는 영향을 우선 확인하고, 다음으로 참여자가 공론조사 과정이 공정하다고 평가하는지를 조절변수로서 추가로 투입하여 종속변수인 선호의 변경에 미치는 영향을 확인한 후, 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입하고 그 결과를 분석하여 이들 변수가 종속변수인 선호의 유지 또는 변경에 미치는 영향을 종합적으로 확인하도록 한다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1 절 공론조사

#### 1. 공론조사의 정의

공론조사는 시민을 대표하는 집단을 구성하여 참여자들에게 충분한 정보를 제공하고 토론에 기반을 둔 숙의 과정을 통해 정제된 공론을 도출하는 것으로, 정책적인 견해차를 줄여가기 위한 공론화 방식의 하나로 정의할 수 있다(Elstub, 2014).

공론은 여론과는 구별되는 개념으로 여론이 개별 의견들의 합으로서 다수의 의견을 뜻하는 데 반해 공론은 정제된 여론으로 더욱 적극적인 공적 의견을 의미한다(김대영, 2004). 여론조사는 질문에 대해 응답자가 즉각적으로 답을 하므로 조사주제에 대해 어떠한 의견이나 태도도 나타내지 못할(nonattitudes) 수 있지만, 공론조사는 일반 시민을 선발하여 숙의 과정을 거치면서 형성된 선호를 확인하므로 정책 문제에 대한 집합된 일반 의지를 확인할 수 있기 때문이다(Fishkin, 2009; 김주환·하동현, 2019).

이러한 공론은 숙의 과정을 거치면서 형성되는 것으로, 그 방법의 하나인 공론조사는 의사결정 규칙(decision rule)에서는 집합적(aggregative)이고 선호형성의 방법(mode of preference formation)에서는 숙의적(deliberative)인 ‘집합적 숙의’ 방식이다(김정인, 2018; 김주환·하동현, 2019). 의사결정이 집합적인 방식으로 이루어진다는 것은 선호를 주어진 것으로 보고 사회적인 이견이 있을 때 표출된 선호(expressed preference)를 우선으로 하여 투표와 같은 다수결의 방식으로 처리함을 의미한다. 이에 반해, 선호형성의 방법으로서 숙의는 자신의 선호에 대해 정당화하는 과정이 필요하므로 숙의 과정을 거치면서 이에 관해 계속 생각해 보고 자신들이 선호를 변경할 가능성이 있음을 알게 되는 것이다. 그 결과로 자신의 의사를 변경하지 않는 경우라도 반대 의견을 잘못된 판단(impaired judgment)으로 여기기보다는 그 역시 사고과정을 거친 결과로 인정하게 된다(Gutmann and Thompson, 2004).

따라서 공론조사는 집합적 의견수렴 방식보다 합의에 도달할 가능성이 크다고 여겨지고, 설사 동의에 이르지 못한다 하더라도 학습과 토론과정을 통해 경합하는 관점들에 대해 이해하게 되면서 참여자들이 공적인 견해(public view)를 갖게 한다는

평가를 받는다(Gutmann and Thompson, 2004; Fishkin, 2009).

## 2. 공론조사의 가정

공론조사는 숙의 과정이 선호에 미치는 영향에 초점을 둔다. 공론조사는 참여자에게 정보를 제공하고, 주제에 관한 관심(attention)을 높이고, 이를 바탕으로 숙의를 진행하는 일련의 과정을 거치면 참여자가 사후 조사(post survey)에서 내리는 결정은 국가 수준에서 시민들이 특정 기간 해당 주제에 집중한 것과 같음을 가정한다(Sturgis, Roberts and Allum, 2005). 이와 같은 숙의민주주의를 위해서는 정치적 평등과 숙의의 달성이 전제되어야 한다(Fishkin, 2009). 가장 이상적인 것은 많은 사람이 숙의를 통해 결정한 의견(deliberative mass opinion)을 확인하는 것이지만, 자율적 의사에 따라 참여가 결정되는 경우 현실 사회의 권력 관계를 반영하게 되어 소외된 계층의 목소리를 확인할 수 없는 정치적 평등의 문제가 발생하게 된다(Gutmann and Thompson, 2004). 교육수준이 높고 경제적으로 부유한 집단(well-resourced)이 그렇지 못한 집단(less-resourced)에 비해 투표와 같은 공식 정치(formal politics)나 시민사회 활동에 더 많이 참여하는 참여의 왜곡(participatory distortion)이 발생하는 까닭이다(Fishkin, 2009; Elstub, 2014).

그런데도 공론조사에 따라 결정된 정책 대안은 숙의를 통해 도출된 공론이라 여겨진다. 하지만 숙의는 단지 선호형성 조건 중의 하나이므로, 의사결정과정에 적용되는 규칙을 함께 고려해 그 특성을 가늠해 보아야 할 것이다. 무엇보다 공론조사는 숙의 방식을 통해 개인 수준에서 선호를 형성하도록 하지만, 의사결정 규칙으로는 합의적인 방식을 택해 다수의 의사에 따르기 때문에 집합적 숙의에 해당한다는 점을 고려해야 한다(김정인, 2018).

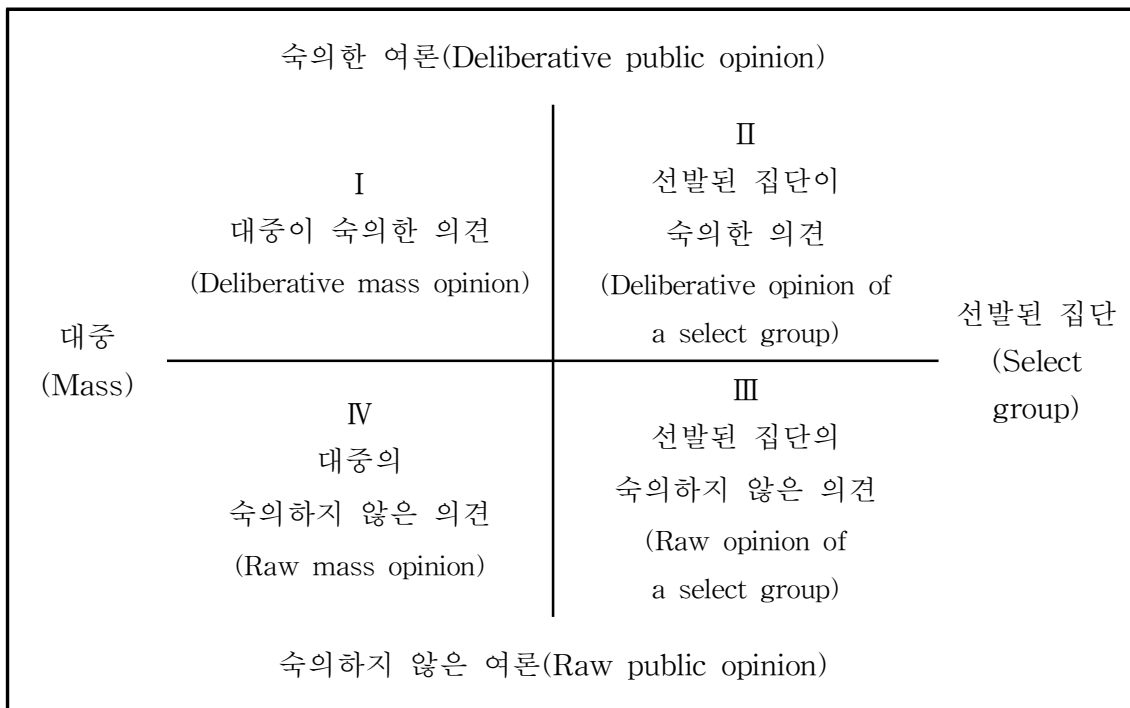
[표1] 의사결정 규칙과 선호형성 기준에 따른 의사결정 유형

		의사결정 규칙	
		집합적	합의적
선호형성의 방법	숙의적	집합적 숙의 (예: 공론조사)	합의적 숙의 (예: 합의 회의)
	가공하지 않은	집합적 직접 선호 (예: 국민투표)	합의적 직접 선호 (예: 집단적 세뇌를 통한 합의)

자료: Fishkin, 2009; 김정인, 2018 재인용

무엇보다 개인의 선호 표집을 위해서는 이들의 참여가 필요한데, 참여의 규모와 관련해서는 규모가 너무 크면 민주주의가 제대로 기능을 할 수 없다는 견해도 있지만, 참여자가 서로의 선호를 알 수 없는 경우 규모가 크면 클수록 올바른(right) 결정을 내릴 가능성이 크다고 보기도 한다(Meirowitz, 2007). 의사결정은 참여 규모와 여론(forms of public opinion)의 형태에 따라 (i) 대중이 숙의한 의견(deliberative mass opinion), (ii) 선발된 집단이 숙의한 의견(deliberative opinion of a select group) (iii) 선발된 집단의 정제되지 않은 의견(raw mass opinion), (iv) 대중의 정제되지 않은 의견(raw opinion of a select group)으로 분류할 수 있다. 이 가운데 가장 이상적인 것은 다수 대중이 숙의한 의견을 확인하는 것이지만 이는 현실적인 제약으로 인해 실현 가능성이 작으므로, 선발된 집단과 일반 대중이 그렇게 생각할 것이라는 주장 간의 대의적 연관성(representational connection)을 설정하는 데 유의해야 한다(Fishkin, 2009).

[그림1] 참여 규모와 숙의 정도에 따른 여론 형태의 사분면



자료: Fishkin, 2009

또한, 공론조사에서와 같은 집합적 의사결정(collective decision making) 방식은 개인 수준(individual level)에서는 참여자가 논의되는 문제 또는 제안된 해결방안을 잘 이해하고 있는가 또는 문제나 대안을 이성적으로 평가하는가와 같은 부분을, 집

합적 수준(collective level)에서는 선택지를 확실하게 검증했는지, 합리적인 방식으로 집합적 선택(collective choice)이 이루어졌는지 등으로 여론의 특성(quality of public opinion)을 평가할 수 있다(Price and Neijens, 1998).

따라서 공론조사는 참여하는 소집단이 참여하지 않는 다른 사람들의 의견을 반영하여 정치적 평등과 숙의를 함께 갖출 수 있도록 조사 참여자 선정에 있어 무작위 표본추출(random sampling)의 방식을 사용한다. 참여자가 주권자인 시민 전체가 아니라 소집단(microcosm)에 참여한 일부에 한정된 것이라는 점에서 두 집단 간 견해 차이가 발생할 수 있어 과소대표(under representation) 또는 자기 선택(self-selection)의 문제가 지적되기 때문이다. 그러므로 많은 양의 표본(large sample)이 필요한 것은 아니나 표본은 영향을 받는 모든 이해관계와 사회적 계층을 대표할 수 있음을 확실히 하여 이러한 대표성이 통계적으로 평가될 수 있도록 해야 한다(Fishkin, 2009; Elstub, 2014).

### 3. 선행 연구

공론조사에 관한 연구는 대표성과 관련한 문제를 중심으로 하는데, 참여자의 대표성 문제와 이에 따른 숙의 결과의 정당성 문제 등이 대표적이다. 특히, 대표성의 문제는 주로 참여자가 일반 시민을 대표한다고 할 수 있는 통계적 대표성을 지니고 있는지와 이들이 시민의 의사를 대표하도록 선출된 대표와 같은 정당성을 지니고 있지 않다는 측면에서 논의되는데, 이는 결국 숙의에 참여하는 소규모 집단이 선출된 대표가 갖는 대의적 정당성을 지니고 있지 못하다는 지적으로 귀결된다.

정책 결정은 대의민주주의와 다수결 원리를 따르고 있는데, 숙의를 기반으로 한 정책 결정 과정에서는 해당 정책에 대해 이해관계가 있는 사람들의 참여가 필요하므로 이들이 직접 참여하거나 이들 가운데 누구나 대표로 선출될 수 있는 확률을 갖게 하는 것이 중요하다(문태현, 2010). 그러나 현실적으로 모든 대중이 정책 결정에 참여하는 것은 어려운데, 관심 있는 대중을 중심으로 정책과정에 참여하는 것을 뜻하는 미니 공중(mini-publics)은 통계적 대표성이 상대적으로 낮더라도 참여자 간 숙의를 통해 합리적이고 효과적인 민주주의를 달성하는 방안으로 평가받는다. 그러나 숙의성과 포괄성이 모두 높은 경우는 없고, 사회적으로 관심이 높은 문제를 공론화할 때 대표성과 숙의성이 증가할 가능성이 크다고 여겨진다. 미니 공중의 한 유형인 공론조사는 참여자의 숙의 과정 통제 정도가 낮고 결론은 개인투표를 통한 선호집합으로 도출하지만, 무작위 표본추출을 통해 포괄성은 높다는 특징이 있다(김



정인, 2018).

실제로 공론조사는 국가 또는 지역사회 단위에서 다양한 규모와 참여자를 대상으로 하여 진행되었고 공론조사의 대표성에 관한 논의와 도출된 공론으로서 공론조사 결과에 대한 평가는 실증 연구 사례를 통해 확인할 수 있다.

먼저 공론조사에 관한 논의 및 연구가 앞선 서구의 사례를 살펴보면, 제도의 실효성이나 대표성에 대한 논의에서 더 나아가 공론조사 참여자의 범위를 전체 주민으로 확대한다거나 참여자에게 어느 정도의 권한을 부여할 수 있는지 등 공론조사 제도의 운영 및 적용 가능성이 다양한 각도에서 연구되고 있다. 일례로 미국의 유진(Eugene), 새크라멘토(Sacramento), 포트콜린스(Fort Collins) 지역에서는 지역사회의 모든 구성원에게 실질적인 참여의 기회를 제공하기 위한 대안적 방식을 시도하였는데, 정책 의제 설정과 전략 개발의 단계에서 지역 내 모든 가정에 설문지를 동봉한 소식지와 인쇄물(tabloid)을 배부하고, 지역사회 워크숍(community workshop)을 통해 지역 문제를 해결하는 방법을 모색한 후, 논의한 내용을 시의회에 전달하여 검토하였다. 이러한 방식은 비록 비용이 들고 시간이 소요된다는 단점이 있으나, 결과적으로는 문제 해결을 위한 강력한 조치를 가능하도록 하여 이해관계자들을 설득할 수 있는 결과를 도출했다는 평가를 받았다(Weeks, 2000). 그러나 이와는 다른 결론이 도출된 사례도 있다. 캐나다 온타리오(Ontario)에서는 지역사회 내 도시와 시골 지역, 보건과학센터(health-science center)가 있는 지역과 없는 지역으로 분류하고 건강보험 및 사회보장에 관한 의사결정 참여 의사와 적합도, 선호하는 정보 유형 등에 관한 공론조사를 진행했고, 참여자는 일반 시민과 선출직 공무원, 전문가 등으로 구성했다. 선출직 공무원과 전문가는 무작위 표본추출(random-sampling) 방식으로 충원하였으나 시민 참여자는 지역사회 협의체(community meeting)에서 참여 의사를 보였던 참여자를 위주로 하였는데, 이는 지역사회가 시민에게 정책에 관한 권한을 준다면 이들이 의사결정자(decision maker)가 될 가능성이 크다고 판단한 까닭이다. 조사 결과는 지역에 따른 차이가 거의 없었으나 참여자 집단별로는 유의미한 차이가 있었다. 무작위 표본추출 방법으로 선정한 시민 참여자는 선출직 공무원과 비교해 참여 의지가 있는 사람의 비율뿐만 아니라 자신이 속한 집단이 의사결정에 적합하다고 생각하는 비율도 낮았고, 계획 수립과 우선순위를 설정하는 것을 제외하고는 전반적인(overall) 의사결정과 비교해 구체적인(specific) 의사결정을 하는 데 관심이 적었다. 결국, 지역사회의 의사결정 권한을 이전하는 문제에 대해 참여자들은 기존의 의사결정 주체인 선출직 공무원과 전문가, 그리고 주(州) 정부로 구성된 기관에서 결정 권한을 갖고 참여자들은 타운홀 미팅과 같은 자문 역할을 맡는 것을 선호함을 확인하였다(Abelson, Lomas,

Eyles, Birch and Veenstra, 1995).

우리나라도 갈등을 해결하고 정책에 정당성을 부여할 목적으로 정책 결정 과정에 시민참여를 확대하려는 노력을 기울이고 있다. 구체적인 사례로는 정부에서 진행한 신고리 5·6호기 공론화, 대입제도개편 공론화가 있고, 지방자치단체에서도 제주 녹지국제병원 공론화, 대전 월평공원 공론화, 서울시 지역균형발전 공론화와 같은 사례를 다수 확인할 수 있다. 그러나 이들 사례가 공론 도출을 통해 정책 결정에 있어 공론조사의 목표를 달성했는지를 평가하는 데는 주의가 필요하다. 공론조사와 관련해서는 참여자의 대표성 문제가 가장 보편적으로 논의되지만, 이 외에도 당선자의 지지도가 높은 경우 공론조사 참여자들은 당선자가 선호하는 방향으로 자신의 선호를 결정하는 설득 효과가 작용한다던가(김창수, 2019), 숙의성 측면에서 단순히 참여자들이 토의하는 것에 의의를 두는 것이 아니라 상호작용을 통해 의제에 대해 숙고하는 과정이 필요하지만 이에 대해서는 미흡하고(이영희, 2013), 행정기관에서 설정한 동원형 의제의 경우 정책의 정당화 수단으로 활용된다는 점이 지적된다(김창수, 2019; 하동현, 2020).

하지만 다수의 선행연구는 여러 제약에도 불구하고 민주주의가 당면한 문제를 해결할 수 있는 대안으로서 공론조사 참여자 집단의 특성과 토론과 정보 교환이라는 숙의의 과정에 주목해야 함을 강조한다. 무엇보다 참여 및 숙의 제도와 관련해 제기되는 이러한 대표성의 문제가 통계적 대표성과 선출적 대표성이라는 동시에 실현되기 어려운 두 가지 측면을 동시에 요구하기 때문임을 지적하면서, 타인에 대한 고려를 바탕으로 한 시민들 간 연대가 대표성과 관련한 문제를 보완하는 방안이 될 수 있음을 제안하기도 한다(최태현, 2018).

또한, 정책 추진 과정에서 나타나는 갈등의 원인으로 토론과 합의의 문화 부재가 지적되는데(양기용·김창수, 2009; 문태현, 2010), 이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 신뢰와 관용의 문화가 정착될 수 있도록 하는 훈련과 교육이 필요하고(문태현, 2010), 절차적 합리성을 높이기 위한 합의형성의 과정으로서의 숙의를 통해 지식과 정보가 공유되고 나아가 정책수용을 넘어선 협력체계가 구축되면 궁극적으로는 신뢰를 형성할 수 있다는 견해도 있다(양기용·김창수, 2009).

## 제 2 절 정책선호

### 1. 정책선호의 정의

정책 선호(policy preference)는 정책에 대한 개인적 평가를 통해 표출하는 호의적 또는 긍정적 태도로 대상에 대한 심리적인 자세(posture of the mind)이자 학습된 성향(learned predisposition)을 의미하며, 정책에 대한 태도(attitude), 정치적 지지(political support), 의견(opinion), 신념(belief), 가치(value) 등 다양한 단어로 표현되고 있다(Batista-Foguet and Saris, 1997; Oskamp and Schultz, 2005; 김현섭·백승주, 2010). 선호는 단순히 정의하면 대상을 좋아하거나 싫어하는 것을 의미하지만, 평가적인 측면을 강조하면 특정 대상을 어떤 정도로 좋아하고 싫어하는지를 드러내는 심리적인 경향성을 뜻하고 학습과 일관성을 강조하는 관점에서는 대상에 대해 일관되게 반응하도록 학습된 성향으로 이해된다(Oskamp and Schultz, 2005). 다만, 선호를 뜻하는 다양한 단어와 연관된 개념이 대상이 특정한 특성(characteristic)이 있을 것이라는 평가자의 주관적인 개연성(subjective probability) 또는 특정 부분에 대해 내려진 평가에 관한 판단 등을 의미한다는 점을 고려하면 선호는 대상에 대한 비교평가(comparative evaluation)로 정의할 수 있을 것이다(Druckman and Lupia, 2000; Oskamp and Schultz, 2005).

따라서 선호의 개념에는 평가에 따라 대상 간 우선순위의 변경이 발생할 가능성이 내재하여 있음을 추론할 수 있다. 즉, 선호의 형성(preference formation)은 대상에 대해 아무런 의견이 없다가(having no attitude) 긍정적이든 부정적이든 어떤 견해를 갖게 되는 것이고(having some attitude), 선호의 변경(preference change)은 새로운 정보로 인해 대상에 대한 비교평가에 변화가 생기는 것으로 정의할 수 있다(Druckman and Lupia, 2000; Oskamp and Schultz, 2005).

### 2. 정책선호에 대한 가정

선호는 다른 대상에 대한 상대적인 평가로 선호의 범주는 평가자가 교체 가능하다고 생각하는 것이 된다(Druckman and Lupia, 2000). 정책에 대한 선호는 집합적 수준에서는 거시적 상황에 영향을 받고 개인 수준에서는 현상에 대한 주관적인 평가를 바탕으로 형성된다(이승희·권혁용, 2009). 또한, 선호의 확인은 주로 공적 문제(public affair)에 대한 설문대상의 선호를 집합하는 방식으로 이루어지고 이는 보통

‘여론(public opinion)’이라 명명되는데, 조사된 의견과 정보에 기반을 둔 의견(fully informed opinion) 간 차이는 선호를 형성하거나 새로이(updates) 할 때의 정보 여론 등에서 기인한다(Althaus, 2003).

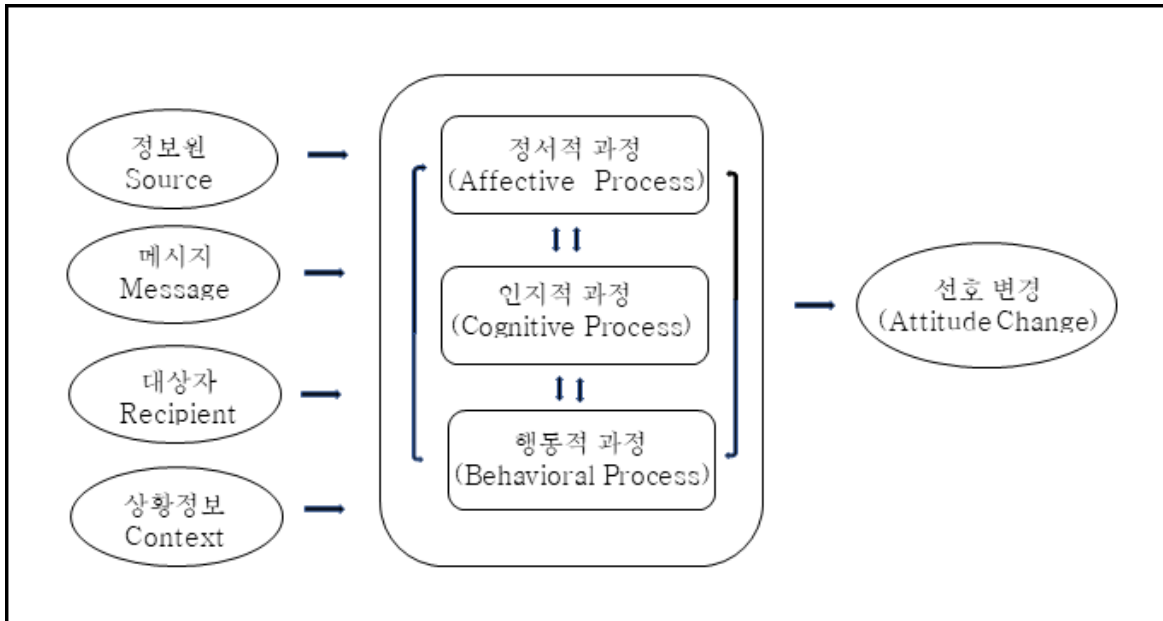
또한, 일반적으로 선호는 (i) A가 B와 비교해 절대적으로 선호되는 것이 아니고 반대도 마찬가지이며, (ii) 선호는 변화할 수 있어서(transitive) A보다 B를, B보다 C를 선호할 수 있으며 이 경우 반드시 A보다 C를 선호할 것을 가정한다. 따라서 최소 하나의 대상에 대해 새로운 정보를 얻게 되거나 P라 알려진 대상이 P1, P2와 구분되는 더 나은 경우와 같이 평가 대상에 대한 새로운 정보(stimuli)를 접하는 경우, 평가자는 즉각 새로운 대상에 대한 선호를 형성하게 된다. 그런데 이러한 일련의 과정은 과거 경험을 바탕으로 하므로 선호변경의 과정은 선호형성 과정과 구별할 수 없다(Druckman and Lupia, 2000).

### 3. 정책선호의 영향 요인

설득은 타인이 대상에 대해 가진 신념이나 태도를 변경하도록 하는 영향력으로, 대중에게 정책에 대한 지지나 새로운 의제(initiative)에 대한 동조를 설득하는 것 등이 해당한다(Cobb and Kuklinski, 1997). 공론조사에서도 마찬가지로 찬성 혹은 반대의 견해를 펼치는 쪽은 공론을 통해 자신들의 정당성을 확보할 수 있다고 여겨 이른바 ‘설득력 경쟁’을 펼치고, 궁극적으로는 정당성을 획득한다(김원용·정효명, 2003).

이러한 설득의 과정은 정보를 제공하는 주체(source)와 전달받는 대상(recipient), 화자의 의도를 담은 메시지(message), 그리고 이러한 의사소통이 발생하는 맥락적 상황(context)에 영향을 받은 복합적인 효과로서 인지적(cognitive), 행동적(behavioral), 정서적(affective) 과정을 거쳐 선호의 변경에 이르게 한다. 인지적 반응은 선호의 대상에 대해 가진 생각이나 믿음으로, 청자는 특정 메시지를 듣는 과정에서 계속해서 사고하고 이에 따른 생각이 우호적인지에 따라 차후의 선호가 결정된다. 반면에 정서적 반응은 대상에 관한 느낌을 뜻하며, 선호를 변경하는 가장 본원적인 방법으로 잘 알지 못하는 대상에 대한 태도를 결정하는 데 영향을 미친다. 행동적 반응은 행동의 경향성으로 설득의 결과가 외연적인 행동으로 나타나는 것이다(Gilbert et al, 1998; Oskamp and Schultz, 2005).

[그림2] 선호변경 과정



자료: Gilbert et al, 1998

### (1) 정보원(Source)

정보원(source)은 정보 전달자의 특성이 선호에 미치는 영향으로, 정보원의 신뢰도(credibility) 전문성이나 호감도 등이 이에 해당한다(Oskamp and Schultz, 2005).

신뢰도는 특히 전달되는 메시지를 수용하는지와 연관이 있는데, 정보원의 지식수준이나 전문성 그리고 청자를 속이려는 의도가 없다는 신뢰성의 두 가지 측면에서 주로 연구된다. 인지적 반응의 측면에서 신뢰도가 높고 전문성이 있는 화자는 그렇지 않은 경우와 비교해 자신이 대변하는 견해에 대해 훨씬 긍정적인 반응을 이끌어 낼 수 있는데, 청자는 자신에게 제시된 내용뿐만 아니라 이와 관련한 생각을 반복해 떠올리고 만일 전달받은 메시지에 반대하는 경우는 이를 거부하게 된다는 점에서 이러한 반대를 억제할 수 있다면 강한 설득력이 있는 정보원임을 예상할 수 있다(Sternthal, Dholakia, Leavitt, 1978). 다른 한편으로는 정보원이 청자에 대해 가지는 영향력(power)과 호감(attractiveness)을 고려해 볼 수 있다. 정보를 제공하는 전문가는 주제에 대해 어떠한 정보를 제공하고 어떠한 측면을 부각할지 결정하는데, 청자를 설득하는데 중요한 것은 정보원의 실제 지식수준이 아니라 청자가 정보원이 아는 것이 많고 자신과 관심을 공유한다고 느끼는 것으로 정보원에 대한 청자의 인식(perception)이 중요하다(Druckman and Lupia, 2000, Oskamp and Schultz, 2005).

## (2) 대상자(Recipient)

새로운 정보가 생각이나 대상에 대한 평가에 미치는 영향은 개개인에 따라 차이를 보이는데, 이와 관련한 요인으로는 인구통계학적 특성(나이, 성별), 정치지식(political awareness), 지식(knowledge), 성향(predisposition), 역량(skill), 참여도(involvement), 개인의 사고방식(attitudinal) 등이 있다(Druckman and Lupia, 2000, Oskamp and Schultz, 2005).

무엇보다 평가 대상에 대한 지식(knowledge)은 평가자의 기억을 환기하고 이해도를 높여 빠른 판단을 가능하도록 할 뿐만 아니라, 적절한 반응을 할 수 있도록 하므로 당면한 문제를 더 효과적으로 인식하고 자신의 선호를 행동으로 표현하는데 영향을 미친다(Bizer, Viser, Berent and Krosnick, 2004). 그러나 다른 한편으로는 대상에 대해 더 많이 알고 있는 사람일수록 자신의 견해를 강하게 유지하는 경향이 있다(Kuklinski, 2001). 즉, (i) 다른 사람의 생각을 바꾸기 위해서는 정보를 전달받는 대상(information recipient)이 메시지를 접하고 받아들여야 하는데 (ii) 가장 관심이 많은 사람(the most aware individuals)이 새로운 정보를 수신할 가능성이 더 크나 (iii) 이들의 생각은 새로운 정보로 인해 변할 가능성이 더 작다는 것이다(Druckman and Lupia, 2000). 결과적으로 새로운 정보가 기존의 사고(consideration)에 추가되면서 평가자는 새로이 의견을 형성하거나 수정하게 되지만, 이른바 관성의 저항(inertial resistance)으로 인해 정보를 많이 아는 사람(well-informed people)에게는 새로운 정보가 영향을 미치기 어렵다(Sturgis, Roberts and Allum, 2005).

한편, 강한 선호는 시간이 지날수록 안정적으로 되어서 기억해내기 쉽지만 약한 선호는 여러 비일관적인 생각이나 감정의 일부일 뿐이므로 주변 상황이나 어떤 생각 또는 감정이 떠오르는지에 따라 달라질 수 있고, 선호가 없지만 이에 대해 질문을 받게 되면 즉석에서 선호를 형성(construct)하는 경우도 있다. 이때 선호는 과거의 행동, 기분, 환경, 질문의 맥락 등 개인이 지닌 정보의 데이터베이스에서 대부분 도출된다(Oskamp and Schultz, 2005). 개인이 표현하는 선호가 얼마나 일관적인지(level of constraint)는 평가자가 새로운 정보를 습득하고 대상에 관해 관심을 둘 때 개인의 사고 체계(individual belief system)에서 나타나는 논리적, 사회적, 인지적인 요인들의 결합에 따라 달라질 수 있다(Sturgis, Roberts and Allum, 2005).

또한, 성향(predisposition)은 개인이 지닌 다양한 이해, 가치, 경험 등을 바탕으로 개인이 설득(persuasive influences)을 수용할 것인지 아니면 반대할 것인지를 결정하게 한다(Zaller, 1992). 특히 정치적인 관심이나 이해(political awareness)는 개인

의 정치적 성향(political predisposition)과 정책 선호를 매개하여 이를 일관된 정책 선호를 통해 나타내도록 한다고 평가된다(류재성, 2012). 그런데 개인이 상황이나 대상에 대해 내리는 판단은 정치적인 관심이나 이해(political awareness)에 따라 결정된다고 보는 견해도 있고(류재성, 2012; 최인숙, 2018), 자신감(self-esteem)이나 자기점검(self-monitoring) 등도 관련이 있다고 여겨진다(Gilbert et al, 1998).

### (3) 메시지(Message)

메시지는 정책에 관한 메시지가 어떻게 구성(organization)되어 있는지 그리고 이에 관한 논쟁의 질, 긍정-부정 프레이밍, 이슈의 중요성 또는 관련성(relevance) 등이 선호에 영향을 미침을 나타낸다(Oskamp and Schultz, 2005).

일반적으로 고려되는 요인은 프레이밍으로, 대중이 접하는 정보는 중요한 사건이나 현상 전부를 다루고 있는 것이 아니고 오히려 발생한 사건에 대한 매우 선택적이고 고정된 관점(stereotype view)을 제공함을 의미한다(Zaller, 1992). 정책 내러티브의 내용에는 화자의 의도가 전략적으로 개입되고, 전달자가 의도적으로 내러티브의 여러 구성요소를 활용해 개별 정책 선호에 영향을 미침으로써 설득, 갈등 완화 등의 목적을 달성하는 과정이기 때문이다(주지예·박형준, 2020). 예를 들어 결정을 내려야 하는 상황에서 이윤(gain)에 초점을 맞추면 개인은 위험 선호적인 선택을 하는 경향이 있지만 반대로 손실(losses)에 초점을 맞추면 위험 회피적인 선택을 할 것인데, 이러한 유인은 선호가 생겨나는 기반이 되어 청자가 사용할 수 있는 정보의 흐름을 변화하게 한다(Druckman and Lupia, 2000).

특히, 메시지의 구성 및 영향력과 관련해서는 정치인, 고위관료, 언론인, 활동가, 다수의 정책 전문가 등 이른바 엘리트(political elites)의 역할에 주목할 필요가 있다(Zaller, 1992). 엘리트는 프레이밍을 통해 공공 정책의 쟁점이 무엇인지에 대해 정의하고 일반 시민이 선호를 형성하는데 그들이 희망하는 방향으로 여론을 움직이는 특정 사고를 하기를 바라므로 프레이밍을 통해 특정한 사고가 다른 것과 비교해 더 접근이 쉽게 만든다(Koch, 1998). 이러한 메시지는 설득하는 메시지(persuasive message)와 암시적 메시지(cueing message)로 나눌 수 있다. 설득하는 메시지는 어떤 생각이나 관점을 취하는 근거를 제공하고, 암시적 메시지는 화자가 의도한 미묘하고 잠재적인(subliminal) 인상과 같은 정서적인 부분으로 설득하는 메시지와 평가자의 성향을 매개하여 설득하는 메시지에 비판적으로 반응하도록 한다(Zaller, 1992).

또한, 사람들은 다른 사람이 듣기를 원하는 말을 하는 경향이 있어 이러한 편향

된 메시지가 전달되는 과정에서 선호의 변화가 일어나기도 한다. 그런데 이 경우 변화는 메시지의 속성과 관련하여 대상자가 이미 가지고 있는 것에 관한 내용보다는 결핍한 것에 관해 이야기할 때 변화가 일어날 가능성이 크다(Gilbert et al, 1998).

메시지의 중요도(importance)는 대상에 대한 평가자의 태도 또는 선호를 적용하게 하는 주관적인 판단으로 개인이 갖는 관심, 중대성(significance)을 의미하며, 더 중요하다고 여겨질수록 판단에 더 큰 영향을 미친다. 또한, 정보를 처리하고 결정을 내리도록 이끌 뿐만 아니라, 선호와 관련한 정보에 선택적으로 노출되게 하여 이른바 허위 합의 효과(false consensus effect)를 유도하기도 한다(Bizer, Viser, Berent and Krosnick, 2004).

#### (4) 상황(Context)

소통이 이루어지는 상황과 관련된 요인으로는 청중의 반응, 설득의 의도에 대한 경고(foreshadowing), 예상되는 토론 또는 상호작용, 의사소통의 수단 또는 메시지 양식, 메시지의 반복 등이 있다(Oskamp and Schultz, 2005).

내용이 전달되는 여건(setting)의 측면에서, 문제에 대해 긍정적인 방향과 부정적인 방향 모두를 충분히 검토한다면 작은 영향에 의해서도 자신의 의사를 찬성에서 반대 또는 반대에서 찬성으로 변경하는 양면성을 추론할 수 있고(ambivalence deduction), 의견(minds)을 바꾸지 않더라도 입장(position)을 변경하는 것은 가능하다. 어떤 문제에 대해서 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 다 고려하였을 때 어떤 쪽을 선택할 것인가는 어떠한 측면에 관심을 가지고 사고를 하도록 요구되는지에 따르기 때문이다(Kuklinski, 2001).

공론조사의 속의 과정은 구성원 간의 직접 대면을 통한 상호작용으로 집단 이익(collective interests)의 쟁점에 관한 토론과 사고를 근거로 한다. 특히, 알지 못하던 사람들이 정해진 기간 토론에 참여하는 형태라는 점에서 독특한 형식이며 이를 통해 자신과 다른 집단에 대한 이해도가 높아지고 이는 정책지지 의사를 매개한다고 여겨진다(Kim, Fishkin and Luskin, 2018). 그런데 이러한 상호작용의 효과를 개인 단위에서 살펴보면, 상호작용의 상황에서 적극적으로 자신의 의사를 밝히는 사람은 발언하면서 자신의 견해를 재확인하여 기존의 견해를 강화하는 한편 경청하는 사람은 청자가 자신의 의견과 다른 발언을 하면 이를 표현하지 않더라도 화자의 의도와는 점점 멀어지게 되고, 청자가 말하는 내용이 자신의 잠재기억 속에 존재하는 경우에만 이를 수용한다고 평가되기도 한다(Dickson and Landa, 2008).



[표2] 선호변경 관련 변수 및 세부요인

분류		세부요인
독립변수	정보원(Source)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신뢰성(전문성 또는 신용도)</li> <li>• 호감도</li> <li>• 영향력</li> <li>• 기타(다수 또는 소수 입장, 청자와의 유사성 등)</li> </ul>
	메시지(Message)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 메시지 주제, 입장, 스타일 등(이슈 연관성, 중요성 등)</li> <li>• 메시지 내용(긍정 대 부정 구도, 논의의 양과 질, 공포소구 등)</li> <li>• 메시지 구성</li> </ul>
	대상자(Recipient)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 태도적 특성(접근 가능성, 이슈 관련 지식)</li> <li>• 인구통계학적 특성(나이, 성별)</li> </ul>
	상황(Context)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론 또는 상호작용의 기대 정도</li> <li>• 메시지의 반복</li> <li>• 입장 또는 설득 의도에 대한 예고</li> <li>• 청자의 반응</li> </ul>
종속변수	수신(reception)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노출(exposure), 관심(attention), 이해(comprehension)</li> </ul>
	수용(acceptance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지(retention), 행동(action)</li> </ul>

자료: Oskamp and Schultz, 2005

#### 4. 선행 연구

대상에 대한 평가자의 선호가 어떠한 기제(mechanism)를 따라 형성되고 변화하는지는 다양한 측면에서 연구되었다. 이는 잠재된 기억에 대한 접근 가능성과 같이 개인 내면의 처리 과정(internal process)이나 설득 혹은 다른 사람들과의 소통(communication)과 같은 외부 요인에 따른 과정(external process)으로 분류하거나, 대상을 평가하는 과정의 측면에서 개인이 부족한 정보를 경험적(heuristic) 방법으로 보충한다든지 혹은 제도적인 면에서 시스템 또는 숙의형 모델과 같은 대안적 방법에 주목하는 방식으로 이루어 졌다(Druckman and Lupia, 2000, Smets and Isernia, 2014).

그러나 선호변화의 기제를 어떻게 분류하더라도 개인적인 수준에서 선호에 영향을 미치는 여러 요인을 처리하는 과정이 필요하다. 이에 따라 의견을 형성하는 과정에서 영향을 미치는 주요 요인들에 관한 연구는 개인 단위에서 일어날 수 있는 변화 가능성에 많은 관심을 기울였다. 무엇보다 의사결정이 나이, 학력, 소득수준 등 이른바 사회경제적 지위(socio-economic status)를 반영하는지에 대한 연구가 주를 이루는데, 다수의 선행연구는 출신 및 거주지역, 세대, 학력 등의 차이가 조사주체에 대한 태도를 결정짓는 데 유의미한 영향을 미침을 확인하였다(Bennett, 1988; Goidel et al, 2008; Smets and Isernia, 2014).

한편으로는 개인의 의견 형성 및 변화에는 정치적 관심이나 정보인지가 관련이 있다는 견해도 있다(Koch, 1998; Kuklinski, 2001; 이승희·권혁용, 2009; 류재성, 2012; 최인숙, 2018; 박영득, 2018). 응답자의 정보 인지 수준이 낮을수록 자신의 의견을 쉽게 바꾸는 경향이 있다거나 정치적 관심, 정치이념 등이 개인의 선호결정에 유효한 요인이라는 것이다. 특히 정책과 관련하여 일반 시민들은 이에 대한 세부적인 내용을 잘 알지 못하는 상태에서 자신의 선호를 드러내기도 하는데, 관련한 정책이 슈에 대해 더 많은 정보와 지식을 갖고 숙고하면 정책 선호가 달라질 수 있다는 점에서 지식의 역할을 강조한다(Fishkin, 2009; 심준섭·정홍상·김광구, 2018). 그러나 이러한 일반적인 믿음과 달리 정책 의제에 대한 지식은 선호변화에 영향을 미치지 못한다는 연구결과도 있다(Westwood, 2015).

더욱이 개인의 성향(predisposition)과 관련하여, 공론조사 참여자와 비참여자는 인지적인 측면에서는 차이가 없지만, 조사에 참여한 사람은 숙의 과정에서 자신의 성향을 확인하게 되어 의견을 형성하고 안건을 논의하는 데 적극적으로 활용하고, 선호를 자신의 성향과 일치하게 하도록 자기 생각을 바꾸기도 한다(Smets and Isernia, 2014). 개인의 정치적인 성향은 정치지식을 매개하여 정책 선호에 영향을 미

친다고 여겨지고, 이에 따라 정보를 해석하거나 평가하는데 이념적 편향이 나타날 수 있다는 것이다(류재성, 2012).

선호결정의 기제를 참여자에게 전달되는 메시지의 측면에서 분석한 사례도 확인할 수 있었다. 각 정책의 옹호연합이 어떻게 참여자의 공감을 얻었는지를 프레임과 내러티브 관점에서 분석한 결과 어떠한 프레임을 중심으로 정책을 설명하고 분임토의가 진행되더라도 참여자는 이를 다시 프레임 하여 정책대안을 선택한다는 사실을 확인할 수 있었다. 신고리 5·6호기 공론조사의 경우 안정성, 환경, 경제성을 프레임 하였고 그 중 안전성이 가장 강조된 프레임이었으나 최종적으로 대안을 선택하는데 결정적인 역할을 한 프레임은 경제성이었다는 것이다(주지예·박형준·김용희, 2019). 또한, 이러한 메시지는 대부분 반대의 논리를 펼치는 쪽의 승리로 결론이 나는데, 이는 사람들에게 위험 기피적인 성향이 있어 이러한 논리가 일으키는 공포나 분노의 감정은 당면한 정책 의제를 평가할 때 손쉽게 사용할 수 있는 정보원이 되고, 보통의 시민들은 정책의 단점을 강조하는 반대 논거를 타당하게 받아들여지게 되는 까닭이다(Cobb and Kuklinski, 1997).

## 제 3 절 공론조사와 정책선호의 형성

### 1. 공론조사와 정책선호

공론조사는 부분적인 정보만을 알고 있는 참여자가 의견을 공유할 기회를 얻고 (deliberation stage), 이러한 과정이 끝나면 가능한 대안에 대해 투표를 진행하여 (voting stage) 다수가 선택한 방안을 공론으로 채택한다(Dickson and Landa, 2008).

그런데 이러한 민주적 의사결정 방식은 개인이 가진 나름의 선호 순서(personal preference ordering)를 투입하여 정책 대안에 대한 사회적인 순서(social ordering)를 도출하는 사회후생함수(social welfare function)이므로, 모든 개인의 선호 순서에 적용이 가능한 보편성의 원칙(universal domain) 또는 모든 사람이  $x$ 를  $y$ 보다 선호하면 전체적으로  $x$ 가  $y$ 보다 선호된다는 파레토 원칙(weak Pareto principle) 등 사회선택이론의 원칙 가운데 적어도 한 가지를 반드시 위반하게 된다는 비판이 가해지기도 한다(Dryzek and List, 2003). 더욱이 사람들이 가지고 있는 서로 다른 인지적인 선호(cognitive preference) 또는 편향(biases)은 때로는 일관성에 대한 선호보다 더 강하기 때문에, (i) 대인관계에서는 긍정적인 것(positivity)을 선호하고, (ii) 의견의 불일치보다는 일치를 선호하는 경향이 있으며, 결과적으로 이러한 경향성이 균형 잡힌 선호보다 더 우선될 수도 있다(Oskamp and Schultz, 2005).

그러나 공론조사는 숙의라는 상호작용을 바탕으로 참여자의 선호가 변화할 수 있음을 기대하므로 단순히 참여자의 선호를 집계하여 다수의 의견을 따르는 다수결의 원리와는 다른 결과를 도출할 것을 가정한다. 그러므로 무엇보다 숙의라는 상호작용 과정이 개인이 선호에 우선순위를 부여하는 과정에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 개인별 선호의 집계가 공공선에 부합하는 결과를 도출할 수 있는지를 살펴봐야 한다.

민주적 의사결정에서 선호의 합산(aggregation)은 (i) 명시적인 개인의 관점이나 판단 혹은 (ii) 외연적인 기준에 따라 평가되는 개인의 이익을 투영하고 (aggregation of input) 이에 따른 결과(output of the aggregation)로 내리는 결정(decision)이다. 이는 다시 숙의 과정을 거치는지와 결정 방식이 투표(voting)인지 협의(discussion)인지로 나누어진다. 공론조사는 숙의를 거친 투표 방식인데, 주목해야 할 점은 숙의가 사회적인 측면을 지니고 있어 투표 과정에서 참여자가 자기만을 고려한 선호를 표출하기보다는 공공성을 지향하는 협력적인 경향을 보이도록 할 수 있다는 점이다. 이러한 상호작용을 통해 '일반화할 수 있는 이해관계(generalizable

interests)’에 대한 수용을 증진할 수 있으므로 개인의 선호집합이 전체의 선호를 대표할 수 없다는 비판을 극복할 수 있다고 여겨진다(Dryzek and List, 2003).

## 2. 공론조사와 집합적 선호 결정

선호는 추론된 구조(inferred constructs)이므로, 비록 선호를 대상에 대해 어떻게 반응할지 준비된 상태라고 정의한다 하더라도 선호가 행동 그 자체는 아니기에 관찰할 수 없을 수도 있다. 또한, 이는 언어적 표현이나 외연적인 행동으로 측정할 수 있지만, 언어적인 척도(verbal measures)로 선호를 측정하는 것은 실제 행동과 연관이 약하다고 여겨지기도 하므로 언어적 표현과 행동 간 유사성이 있는지에 따라 선호를 추론하기도 한다(Oskamp and Schultz, 2005).

따라서 선호는 명시적인지 아닌지에 따라 분류할 수 있는데, 명시적인(explicit) 선호는 사고에 기반을 둔 평가로 자각(introspection)할 수 있고 의식적으로 통제할 수 있는 반면에 암묵적인(implicit) 선호는 자각이나 통제 없이 무의식으로 생겨나는 평가를 뜻한다. 명시적인 선호의 측정은 선택지를 주고 응답자가 그 가운데서 선택하는 방식으로 자기 보고(self-report)에 따르고, 선호의 정도를 측정하는 방식으로 리커트 척도를 가장 보편적으로 사용한다. 반면 암묵적인 선호는 어떤 외적인 자극을 접했을 때 자연스럽게 떠오르는 기억과 같이 평가자가 해당 정보를 사용할 수 있는지(accessibility) 등으로 판단한다. 이는 정보를 처리하는 방식에 있어 편향(confirmation bias)을 일으키는데, 사용 가능한(accessible) 선호를 가진 사람이 그렇지 않은 사람에 비교해 더 편향적인 경향이 있다(Oskamp and Schultz, 2005).

그런데 공론조사의 의사결정 방식은 개인의 선호를 집합하여 반영하므로 선호를 어떻게 측정하고 집계하는지가 중요한 문제다. 따라서 개인 수준에서의 선호결정뿐만 아니라 집합적 수준에서의 의사결정을 고려해야 하고, 이는 과정을 중심으로 한 기준(process-oriented criteria)과 결과를 중심으로 한 기준(outcome-oriented criteria)이라는 두 가지 측면에서 평가되어야 한다. 과정을 중심으로 하는 경우는 개인 또는 집합적 수준에서 모두 적용할 수 있지만, 특히 집합적 수준에서 영향을 받는 사람들을 대표할 수 있어야 하고 모든 참여자에게 그 결과가 정당한 것으로 여겨질 것이 요구된다. 결과를 중심으로 판단하는 경우에는 안정성(stability), 일관성(consistency), 지식이나 수용성(acceptance)과 같이 참여자의 의견이나 도출된 결정 자체에 초점을 두기도 하고, 집합적 의사결정과 관련해서는 의견의 대표성(representativeness)과 같은 다른 기준을 적용하기도 한다(Price and Neijens, 1998).

특히 이와 관련해서 제기되는 문제 가운데 하나는 참여자가 얼마나 독립적일 수 있느냐 하는 것이다. 공론조사는 공공선과 개인의 가치가 상충하는 문제를 극복할 수 있다고 보는데, 이는 다른 사람도 자신과 같은 가치를 가지고 있을 것이라는 믿음에 기반을 둔다(Meirowitz, 2007). 즉, 가치는 의사결정에 있어 중요한 예측변수이지만, 참여자의 선호가 상반되더라도 모든 사람이 다수와 같은 가치를 지니고 있다고 가정할 수 있으면 공론조사의 숙의를 통해 바람직한 결과 도출이 가능하다는 것이다(Meirowitz, 2007; Gastil, Bacci and Dollinger, 2010).

### 3. 선행 연구

공론조사를 거치면서 참여자는 자신의 의견을 변경하거나, 의견이 없었으나 조사과정에서 선호를 새로이 형성하게 될 것으로 기대된다. 따라서 이와 관련한 연구도 숙의 참여자의 선호변경이 공론조사의 제도적인 특성과 어떠한 관련이 있는지 또는 공론조사에서 결론이 어떠한 경로로 도출되는지 등을 확인하는데 많은 관심을 기울였다.

특히, 숙의(deliberation)는 새로운 정보와 이전에 알고 있던 정보를 조정(calibrate)하는 역량을 강조하므로(Smets and Isernia, 2014), 공론조사와 선호형성과 관련한 연구는 참여자가 자신의 의견을 형성하고 선호를 변경하거나 강화하는 일련의 과정이 공론조사의 숙의 과정을 거치지 않는 경우와 비교하여 유의미한 차이가 있는지를 확인하고자 노력하였다. 무엇보다 공론조사 참여자와 비참여자는 인지적인 측면(cognitive term)에서는 차이가 없었지만, 가장 유의미한 예측변수로 나타난 개인의 성향(predisposition)이 선호를 변경하는 방법에서 중요한 차이를 만든다는 점을 확인할 수 있었다. 일단 숙의 상황(deliberative setting)에 놓이면 참여자는 다루어지는 문제에 대한 의견을 형성하기 위해 자신들의 성향을 더 효과적으로 사용하므로 선호 형성과정에서 자신의 선호를 더 견고하게 한다는 것이다(Smets and Isernia, 2014). 또한, 참여자는 숙의 과정에서 새로운 정보를 접하게 되지만 이러한 정보가 자신이 기존에 알고 있는 것과 다를 경우 내적인 저항(tension)을 겪게 되어 자신의 의견을 조정(modify)하게 됨을 확인한 사례도 있다. 조사과정에서 참여자가 자신의 의사를 두 번 이상 변경하는 경우 대개 자신의 최초 의견(initial position)으로 돌아가고, 첫 번째와 두 번째 인터뷰 사이에서 의견을 변경하는 경우는 마지막 설문단계에서 자신의 의견을 조정한다는 것이다(Bütschi, 2018).

한편, 공론을 도출하는 과정에서 숙의와 선호집합방식 간 상관관계도 다양한 측면에서 연구되었다. 특히, 공론조사의 의사결정과정은 게임이론의 관점에서 주로 연

구되는데, 공론조사 참여자가 자신의 선호를 밝히는 것과 제시된 정책 대안 가운데 선호하는 안건을 선택하는 과정을 참여자가 기대할 수 있는 보상의 관점에서 접근하여 분석한다. 이러한 관점에 따르면 참여자는 먼저 의견을 교환하는 과정에 적극적으로 참여하여 자신의 선호를 밝히는 화자가 될 것인가 혹은 다른 사람의 의견을 듣는 청자가 될 것인가를 선택하게 되고, 다음으로는 숙의 후 선호하는 의제를 선택할 때 자신의 이익이나 자신이 선호하는 안건의 채택 가능성 등을 고려하여 투표하게 된다. 그런데 참여자가 어떻게 투표를 할지는 숙의 과정에서 관찰되는 개인의 행동으로 예측할 수 있다고 여겨진다. 숙의 과정에서 의사 표현 정도와 실제 투표 결과가 일치하는지를 실험을 통해 살펴본 결과, 오히려 자신의 의사를 많이 표현한 사람은(over speaking) 자신의 행동과 일치하게 투표할 가능성이 작은 것으로 확인되었고 이는 특히 자신의 의사를 극단적으로 표현하는 사람(deviant agent)에게서 가장 낮게 나타났다(Dickson and Landa, 2008).

또한, 숙의는 타인과의 상호작용을 통한 토의를 강조하는데, 진정한 숙의는 다른 사람도 자신과 같은 가치를 가지고 있고 이러한 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 많을 것을 높은 정도로 신뢰해야 가능하다. 무엇보다 참여자는 자신의 보상(pay off)에 대한 확신이 없지만, 정책에 대한 선호가 자신이 처한 상황에 따른다는 측면에서(state contingent preferences over policy) 왜 자신이 특정 정책을 선호하는지를 알고 있다. 그러나 실제 참여자들의 선호가 서로 다르다고 하더라도 다른 참여자 대부분이 자신과 비슷할 것이라고 확신한다면 참여자 간 정보 교류는 활발할 수 있다(Meirowitz, 2007).

숙의(deliberation)가 민주적 의사결정 결과에 정당성을 부여하는지와 관련해서는 투입과 산출이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 과정의 공정성과 같은 이른바 투입 측면의 정당성 주로 관심을 둔다. 이러한 정당성은 숙의를 통해서도 획득할 수 있고, 특히 발언권(voice)이 있다면 개인이 결정권이 없다 하더라도 정당성을 부여한다(Persson, Esaiasson, and Gilljam, 2013).

우리나라도 정책 결정 과정에서 공론조사를 도입하는 사례가 점차 늘어나고 있어 실증연구사례를 통해 개인별 선호 표집과정을 확인할 수 있다. 2022학년도 대입제도개편 공론화 사례에서는 개인별 합리성 측면에서 조사 안건에 대한 이해를 증진하고 이를 바탕으로 의사결정이 이루어지는 경향을 확인하였으나, 집합적 수준에서는 선호 수렴을 바탕으로 한 공론의 도출이라는 효과를 확인하지 못했다는 결론을 내렸다. 이러한 결과는 조사과정에서 제시된 4개 의제에 대한 지지도의 요인분석 결과 한 개의 공통요인이 도출되어 숙의 전과 달리 모든 과정을 마친 시점에서 지배적인 선호를 찾을 수 없도록 분산된 까닭이다. 다만 이러한 문제의 원인은 공론

조사의 의사결정 방법에서 비롯한 것이라기보다는 의제설정의 결함으로 인해 속의가 원래 의도한 효과를 가져오지 못하고 오히려 대립하는 주장을 강화하는 방향으로 흐른 데 있다고 보았다(김학린·전형준·황수경, 2020).

한편, 일반 시민이 참여하지 않고 일반적인 미디어 채널 등을 통해 내용을 접하거나 전문가의 토론을 시청하는 경우는 자신의 이해를 공적 관점에서 재정의하는데 한계가 있으나 공론조사는 고정된 선호를 기반으로 하는 협상이기보다는 속의를 통한 설득의 과정이므로 이전과는 다른 구체적인 대안 제시가 가능하다고 보기도 한다(김원용, 2003).



## 제 3 장 연구설계

### 제 1 절 연구가설 및 연구모형

#### 1. 연구자료

본 연구는 제주특별자치도에서 영리병원 설립을 두고 실시한 ‘녹지 국제병원 공론화를 위한 도민 참여형 조사’의 원자료를 이용하였다. 영리병원 도입과 관련해 찬반 논란이 끊이지 않자 제주도는 지역민의 의사를 수렴하기 위해 녹지국제병원 숙의형 공론조사위원회를 구성하고 도민 3,012명을 대상으로 개설 허가에 관한 의견을 묻는 1차 조사를 시행하였다. 이 조사에서 향후 도민참여단 참여 의사가 있는지를 확인하였는데, 참여 의사를 밝힌 도민 가운데 실제 숙의토론회에 참여한 인원은 184명이다. 도민 참여형 조사는 1차 숙의토론회와 2차 공론조사, 2차 숙의토론회와 3차 공론조사의 순서로 진행되었고, 이 과정에서 모든 숙의과정에 참여하고 최종 조사에 응답한 참여단은 180명이다. 분석에 사용한 자료는 최종 조사까지 모두 참여한 180명의 응답 값이다.

#### 2. 연구가설 설정

민주적 의사결정의 측면에서는 숙의를 거친 의사결정 방식이 바람직하게 여겨지지만, 이러한 과정에 반영되는 개별 참여자의 선호나 관점, 생각 등은 다양한 요인의 영향을 받는다. 특히, 공론조사는 개별 참여자의 선호를 집합한 결과이므로 숙의 과정이 선호를 결정하는 데 어떠한 영향을 미치는지 그리고 그 결과로 도출된 공론이 사회 구성원들의 요구를 제대로 반영하고 사회 전체적으로 바람직한지가 중요한 논점이다.

따라서 무엇보다 공론조사에서 나타나는 참여자의 선호변화가 숙의의 결과에 따른 것인지를 확인하는 것이 필요하다. 참여자가 조사주제에 대해 밝힌 선호는 숙의 과정에서 경쟁하는 정책 대안 간 설득을 통해 기존의 선호를 강화했거나 선호를 새로이 형성한 것이라 여겨지는 까닭이다. 이에 따라 관련한 이론적 논의 및 실증 연구 내용을 종합하여, 개인이 선호를 형성 또는 변경하거나 유지하는 데 영향을 미

친다고 여겨지는 요인들이 공론조사의 속의 상황에서 참여자의 선호에 어떻게 작용하는지 살펴보고자 다음과 같이 가설을 설정하였다.

### (1) 참여자의 선호변경 영향요인

공론조사는 학습을 통해 새로운 정보를 습득하게 되면 참여자가 이를 바탕으로 자신의 선호를 변경할 것임을 전제하고 있다. 그런데 대상에 대한 개인의 의견은 인식틀(mental picture)을 구성하는 정보와 대상에 대해 특정한 결론을 내리도록 하는 개인적인 특성의 결합이므로, 의견은 참여자의 성향(predisposition)이 개인에 내재한 가치 등을 특정 정책을 지지하는 맥락적 정보(contextual information)로 바꿀 수 있는지에 따라 달라진다는 점에 주의를 기울여야 한다(Zaller, 1992).

보통 어떤 대상에 대해 내리는 판단은 대상과 관련한 새로운 정보가 제공되면서 변경될 수 있다고 여겨진다(Fishkin, 2009). 학습과 토론을 통해 새로운 정보가 기존의 사고(consideration)에 추가되면서 평가자는 새로이 의견을 형성하거나 자신의 기존 견해를 수정하게 되는 까닭이다(Sturgis, Roberts and Allum, 2005; Fishkin, 2009). 그런데 정보가 부족한 상태에서 내린 판단은 자세한 정보를 접한 뒤 변경될 수 있지만, 다른 한편으로 이미 관심을 가지고 많이 알고 있는 사람은 새로운 정보를 평가하여 자신이 지닌 가치와 부합하지 않는 정보의 수용을 거부하기도 한다(Zaller, 1992).

그러나 새로운 지식이나 정보를 받아들이는데 장애요소는 자신이 가지고 있는 믿음과 배치되는 것을 제외하는 경향에서만 비롯하는 것이 아니며, 정보를 유지하고 이해하는 비용의 측면에서 이미 가지고 있는 정보가 많을수록 새로운 정보를 획득하는 비용은 줄어든다는 점을 고려해야 한다. 이를 평가하기 위한 지표에는 사실에 기반을 둔 정보(factual information)뿐만이 아니라 대상의 개념이나 정의와 같은 맥락적인 지식(contextual knowledge)도 포함되는데, 응답자는 질문에 대해 대답하기 위해서 뿐만 아니라 이에 대해 모른다고 응답하기 위해서도 맥락적인 이해(contextual comprehension) 과정을 거쳐야만 한다(Bennett, 1988). 따라서 만일 응답자가 대상에 대해 이미 우호적이라면(favorably predisposed to an issue) 비록 정보원에 대한 신뢰가 부족하더라도 자신의 견해를 정당화하기 위해 이를 지지하는 논거를 펼치게 되고 신뢰도가 낮은 정보원에 설득될 가능성이 커질 것이다(Sternthal, Dholakia, Leavitt, 1978).

이상의 논의를 정리하면 조사대상에 대해 알고 있다고 응답하는지는 참여자의 선호형성 과정을 확인하는 데 있어 영향을 주는 요소라 할 수 있을 것이다. 이는

조사대상에 대해 안다고 응답하기 위해 어떤 인지적 과정을 거쳤는지에 따라 대상에 대한 평가가 달라질 수 있다고 가정하기 때문이다. 더욱이 이러한 평가자의 인식은 정보를 전달하는 정보원에 대한 평가뿐만 아니라 새로운 정보의 수용 의향에도 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

[가설1-1] 조사에 대해 알고 있다고 응답한 사람은 자신의 선호를 변경하지 않는다.

[가설1-2] 조사주제에 대한 정보를 많이 학습할수록 선호를 변경할 가능성이 크다.

[가설1-3] 참여자가 정보원을 어떻게 평가하는지에 따라 각 정보원이 선호변경에 미치는 영향력에 차이가 있을 것이다.

또한, 공론조사에서는 참여자에게 선택 가능한 정책 대안에 대한 정보를 제공하는데, 참여자의 선호변경에는 이러한 정보가 얼마나 쉽게 이해되는지, 참여자가 찬성 혹은 반대 논거 가운데 어느 입장을 수용하고 지지하는지 역시 중요한 요소다. 이를 위해서는 평가자로서 참여자 개인의 사고(consideration)과정에 대한 논의가 우선되어야 한다. 사고는 대상에 대한 정보나 생각인 인식(cognition)과 이에 대한 평가인 정서(affect)가 혼재된 것으로, 평가자가 어떤 관점을 취하는 이유나 근거를 제시하는 설득의 메시지를 수용하는 것을 뜻하고, 평가자가 문제에 대해 어느 쪽으로라도 결정을 내리도록 하기 때문이다(Zaller, 1992). 따라서 공론조사 참여자는 이러한 사고를 바탕으로 제시되는 찬성 또는 반대의 논거 가운데 어떤 관점이 이해하기 쉽다고 평가한다든지, 메시지가 의도한 정서적 반응을 일으켜 어떠한 논거에 비판적이게 될 것을 가정할 수 있다.

이에 더하여 공론조사 참여자는 소규모 토론을 통하여 다른 참여자들의 견해를 접하게 되는데, 일반적으로 이러한 과정에서 참여자는 다른 태도를 보이는 사람들에 대해 이해할 기회를 얻게 된다. 그런데 이러한 상호작용이 단순한 이해를 넘어 다른 견해를 수용하여 자신의 기존 선호를 수정할 수 있는지는 참여자가 속의 과정에 참여하는 과정을 관찰함으로써 가늠해 볼 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

[가설1-4] 참여자가 상반된 메시지의 입장을 어떻게 평가하는지에 따라 선호변경에 미치는 영향은 차이가 있을 것이다.

[가설1-5] 다른 참여자와 상호작용하는 상황은 참여자의 선호를 변경할 가능성에 영향을 미친다.

## (2) 참여자의 공론조사 공정성 평가

공론조사의 목표 가운데 하나는 숙의를 통해 공론으로 결정된 정책에 정당성을 부여하는 것이다. 그런데 이러한 정당성은 참여자가 공론조사 과정에서 영향을 줄 수 있다고 인식하는 것에서 비롯한다. 따라서 참여자가 공론조사가 공정하게 이루어졌다고 평가하는지는 발언 기회나 정보에 대한 접근이 가능했는지 등으로 측정할 수 있다. 이에 따라 공론조사의 공정성 평가와 관련하여 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

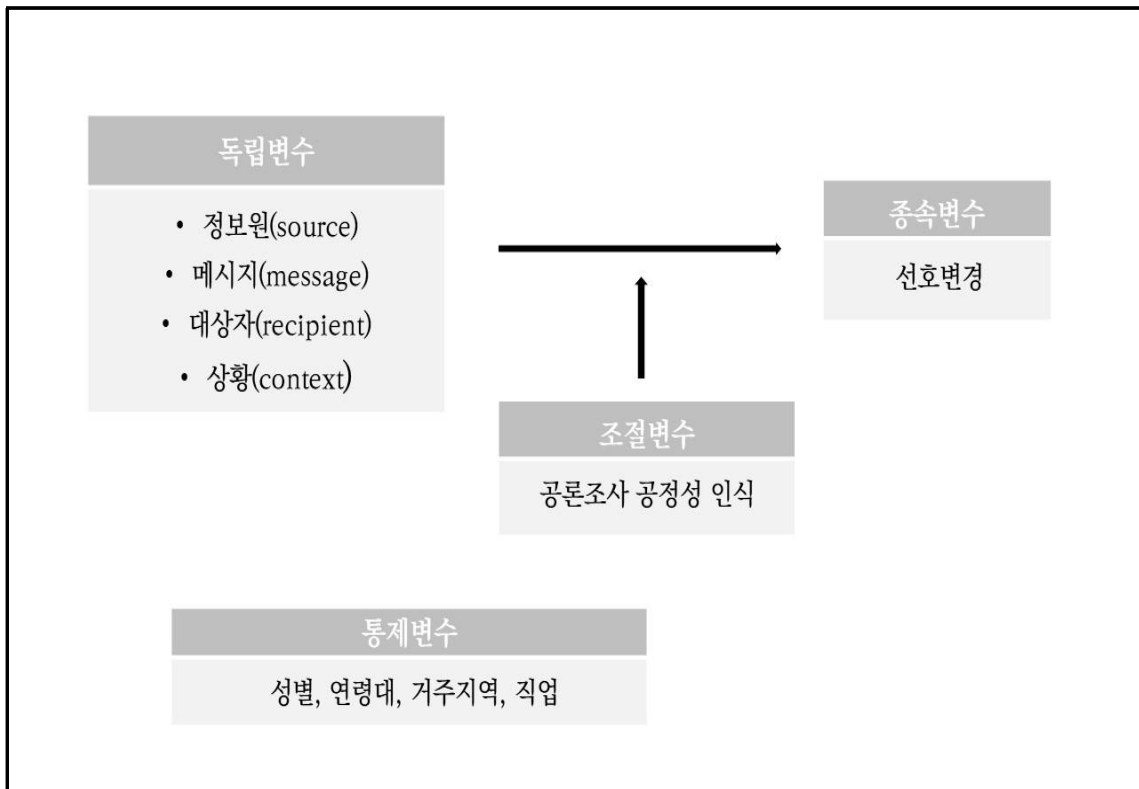
[가설2-1] 공론조사를 공정하다고 평가할수록 참여자가 선호를 변경할 가능성이 커진다.

[가설2-2] 공론조사를 공정하다고 평가하는지는 독립변수가 종속변수인 선호변경에 미치는 영향을 조절한다.

### 3. 연구의 분석틀

본 연구는 선호를 형성하는 데 영향을 미치는 내·외부적인 요인을 정보원(source), 메시지(message), 대상자(recipient), 상황(context) 변수로 분류하여 독립변수로 하고, 참여자가 조사과정에서 자신의 응답을 변경하였는지를 종속변수로 설정하였다. 또한, 공론조사 참여자가 자신의 의사를 결정하는 과정에는 공론조사 과정에 대한 참여자의 주관적인 평가가 영향을 미친다고 보고 이를 조절변수로 설정하였다. 이를 바탕으로 다음의 [그림3]과 같이 연구의 분석틀을 구성하였다.

[그림 3] 연구의 분석틀



## 제 2 절 변수의 정의 및 측정

### 1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 공론조사 참여자의 정책선호 변경 여부이다. 응답자가 표명하는 선호가 체계적인 변화(systemic change)에 의한 것인지를 확인하기 위해서는 우선 응답자를 태도가 일관적인지 또는 일관적이지 않은지에 따라 분류해야 한다(Batista-Foguet and Saris, 1997). 조사 기간에 녹지국제병원의 설립 허가 여부에 대한 의견(녹지국제병원의 개설을 허가해야 할지, 허가하면 안 될지에 대해 다양한 의견들이 있습니다. 선생님께서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?)은 총 3차례에 걸쳐 조사되었고, 응답자는 1=허가해야 한다, 2=허가하지 말아야 한다, 3=잘 모르겠다 가운데 하나를 선택하도록 하였다. 그러나 본 연구에서는 정책 대안으로 어떠한 것을 선호하는지가 아니라 이를 변경하였는지를 종속변수로 하였으므로, 선호를 변경한 경우는 '1=변경'으로, 선호를 유지한 경우는 '0=유지'로 정의하여 분석에 사용하였다.

### 2. 독립변수

대상을 평가하고 우선순위를 부여하는 선호형성 과정에 영향을 미치는 요인은 크게 평가 대상에 대한 정보를 제공하는 정보원(source), 제공되는 정보를 수용하는 대상(recipient), 전달하고자 하는 내용인 메시지(message) 그리고 학습과 토론 등 참여자가 상호작용을 하는 상황(context)으로 분류할 수 있다.

정보원(source)을 평가하는 요소에는 해당 정보원에 대한 호감도 또는 영향력, 신뢰성 등이 포함된다. 따라서 의사결정을 내리는 데 가장 도움이 된 자료가 조사 참여자에게 가장 영향력이 있는 정보원이라 할 수 있으므로, 설문 문항 가운데 자신의 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료에 대한 문항(생각을 정하는 데 가장 도움이 된 것은 다음 중 무엇입니까?)을 정보원 요인을 측정하는 문항으로 활용하였다. 이에 대한 응답 값은 '1=자료집', '2=전문가 발표', '3=전문가 질의응답', '4=분임토의(조별토론)', '5=지인과의 대화 및 의견 교환', '6=언론 보도', '7=기타'로 측정되었다.

다음으로 메시지의 수신자로서 대상자(recipient)는 참여자 개인의 특성과 연관이 있는데, 연령대, 성별과 같은 인구통계학적 특성, 성향, 지식 정도, 관련 정보에 대

한 접근 가능성(accessibility) 등이 해당한다. 그런데 참여자가 조사대상에 대해 알고 있다면 이미 어떠한 성향이 있어서 참여자가 관련 정보를 처리하거나 의사를 결정하는 데 영향을 미치고, 대상에 대해 얼마나 학습하였는지는 새로운 정보를 바탕으로 참여자의 선호를 변경시키거나 이를 평가하여 새로운 정보 수용 여부에 영향을 줄 수 있다. 따라서 대상자 요인을 측정하는 데는 관련 사실을 알고 있다고 응답하는지(녹지국제병원 개설과 관련한 공론조사에 대해 알고 계십니까?)와 조사와 관련한 정보를 담은 자료집을 얼마나 보았는지(오리엔테이션 때 나눠드린 자료집을 어느 정도나 보셨습니까?)에 관한 문항을 활용하였다. 공론조사 인지 여부는 '1=알고 있다', '2=잘 모르겠다'로, 자료집 숙지 정도는 '1=처음부터 끝까지 다 봤다', '2=절반 보다 많이 봤다(3/4정도)', '3=절반 정도 봤다(1/2정도)', '4=절반보다는 적게 봤다(1/4정도)', '5=전혀 보지 않았다'의 척도로 측정되었다. 다만, 대상자 요인 가운데 성별, 연령대, 직업 등 개인의 선호에 영향을 미친다고 여겨지는 인구통계학적 특징은 통제변수로 설정하였다.

메시지(message) 요인은 메시지의 주제, 입장을 의미하거나 내용의 측면에서 긍정 대 부정의 구도인 프레이밍, 이러한 메시지가 청자에게 일으키는 공포감 등으로 평가된다. 결국, 메시지는 전달자의 입장이나 견해를 담고 있는데, 이를 대상자가 이해할 수 있는지와 찬성 혹은 반대의 관점 중 어떠한 쪽을 수용하는지의 문제라는 점에서 이와 관련한 변수로 영리병원 허가에 대한 양측의 견해를 담은 자료집을 각각 어떻게 평가하는지에 대한 설문(개설을 허가해야 한다는 측, 허가하면 안 된다는 측의 자료집이 녹지국제병원을 이해할 수 있도록 잘 설명되었다고 보십니까?)을 활용하였다. 자료집에 대한 평가는 '1=매우 잘 설명되었다', '2=대체로 잘 설명되었다', '3=보통이다', '4=별로 잘 설명되어 있지 않았다', '5=전혀 잘 설명되어 있지 않았다'의 척도로 측정되었다.

마지막으로 상황(context) 요인은 토론이나 상호작용에 대한 기대, 특정 내용에 대해 듣게 된 청자의 반응 등을 의미한다. 참여자가 분임토의에 어떻게 참여하였는지를 의견 전달과 의견 경청 두 가지 측면에서 설문한 문항(선생님께서서는 분임토의에 어떻게 참여하셨습니다?)을 활용하였다. 해당 문항은 '1=매우 그렇다', '2=대체로 그렇다', '3=보통이다', '4=별로 그렇지 않다', '5=전혀 그렇지 않다'로 측정하였다.

### 3. 조절변수

호혜성을 바탕으로 하는 공론조사의 특성을 고려하여 조절변수로 참여자가 과정을 공정하다고 여기는지를 조절변수로 설정하였는데, 이는 의사결정에 대한 절차적 공정성 인식은 만족도에 영향을 미칠 뿐만 아니라 공정하다고 느끼면 속의 과정에서 확인하게 되는 이견(disagreement)에 대한 부정적인 영향을 해소하는 역할을 할 수 있음을 고려한 것이다(Zhang, 2015). 따라서 공정성(이번 녹지국제병원 공론화 과정이 전반적으로 얼마나 공정하였다고 평가하십니까?) 평가에 관한 문항을 활용하여 참여자가 공론화 과정을 어떻게 평가하는지를 측정하고 분석에 반영하였다. 공론화 과정에 대한 공정성 인식은 '1=매우 공정했다', '2=대체로 공정했다', '3=보통이다', '4=별로 그렇지 않다', '5=전혀 그렇지 않다'의 5점 척도로 측정되었다.



[표3] 설문문의 구성과 척도

변수		설문 문항	척도
종속변수	선호 변경 여부	—	1= 선호 변경 0= 선호 유지
독립변수	공론조사 인지 여부 [대상자(recipient)]	녹지국제병원 개설과 관련한 공론조사에 대해 알고 계십니까?	1= 알고 있다 0= 잘 모르겠다
	자료집 숙지 정도 [대상자(recipient)]	문) 선생님께서는 오리엔테이션 때 나눠드린 자료집을 어느 정도나 보셨습니까?	1= 전체 2= 3/4 정도 3= 1/2 정도 4= 1/4 정도 5= 보지 않음 9= 모름/무응답
	자료집 평가 [메시지(message)]	문) 개설을 허가해야 한다는 측의 자료집이 녹지국제병원을 이해할 수 있도록 잘 설명되었다고 보십니까?	1= 매우 잘 설명 2= 대체로 잘 설명 3= 보통이다 4= 별로 잘 설명 5= 전혀 잘 설명 9= 모름/무응답
		문) 개설을 허가하지 말아야 한다는 측의 자료집이 녹지국제병원을 이해할 수 있도록 잘 설명되었다고 보십니까?	1= 매우 잘 설명 2= 대체로 잘 설명 3= 보통이다 4= 별로 잘 설명 5= 전혀 잘 설명 9= 모름/무응답
	의견 결정 도움 정도 [정보원(source)]	문) 선생님께서 생각을 정하는 데 가장 도움이 된 것은 다음 중 무엇입니까?	1= 자료집 2= 전문가 발표 3= 전문가 질의응답 4= 분임토의(조별토론) 5= 지인과의 대화 및 의견 교환 6= 언론 보도 9= 모름/무응답(ref)
분임 토의 평가 [상황(context)]	문) (발언/경청)_선생님께서 분임토의(조별토론)에 어떻게 참여하셨습니다?	1= 매우 그렇다 2= 대체로 그렇다 3= 보통이다 4= 별로 그렇지 않다 5= 전혀 그렇지 않다 9= 모름/무응답	

조절변수	공론화 과정 공정성에 대한 평가	문) 선생님께서는 이번 녹지국제병원 공론화 과정이 전반적으로 얼마나 공정하였다고 평가하십니까?	1= 매우 그렇다 2= 대체로 그렇다 3= 보통이다 4= 별로 그렇지 않다 5= 전혀 그렇지 않다 9= 모름/무응답
<b>통제변수</b>			
<b>변수</b>	<b>설문 항목</b>		<b>척도</b>
성별	—		1= 남성 0= 여성
연령대	—		1= 19~29세 2= 30~39세 3= 40~49세 4= 50~59세 6= 60세 이상
거주지역	—		1=제주시 0=서귀포시
직업	—		1= 농업/임업/어업 2= 자영업 3= 판매/영업/서비스직 4= 기능/숙련직 5= 생산/노무직 6= 사무직 7= 경영/관리직 8= 전문/자유직 9= 주부/무직 10= 학생 11=무직/퇴직/은퇴

## 제 4 장 분석 결과

### 제 1 절 주요 변수의 기술통계 및 상관관계

#### 1. 기술통계

연구자료인 ‘녹지 국제병원 공론화를 위한 도민 참여형 조사’ 참여자 180명의 일반적 특성은 [표4]와 같다.

참여자의 성별은 남성이 95명(52.8%)으로 여성 85명(47.2%)에 비하여 더 많은 것으로 확인되었다. 연령대는 60대 이상이 52명(28.9%)으로 가장 많고 다음으로 40대가 46명(25.6%), 50대가 40명(22.2%), 30대가 24명(13.3%), 만 19세~29세가 18명(10%) 순으로 나타났는데, 40대 이상의 비율이 모두 20% 이상인 데 반해 30대와 만 19~29세의 비율은 10%대로 비교적 적었다. 또한, 참여자의 거주지역은 제주시와 서귀포시로 분류할 수 있는데, 제주시 거주자가 134명(74.4%)으로 서귀포시 거주자 46명(15.6%)에 비해 약 3배 많음을 확인할 수 있다. 마지막으로, 참여자의 직업은 모두 11개의 범주로 분류하였다. 그 가운데 자영업이 53명(29.4%)으로 가장 많고 사무직이 38명(21.1%), 가정주부가 26명(14.4%), 농·임·어업 종사자가 20명(11.1%)으로 이들 직업군이 전체 참여자의 약 75%를 차지했다.

[표4] 참여자의 일반적 특성

단위: 명, %

구분	범주	빈도	비율
성별	남	95	52.8
	여	85	47.2
연령대	만 19~29세	18	10
	30대	24	13.3
	40대	46	25.6
	50대	40	22.2
	60대 이상	52	28.9
거주지역	제주시	134	74.4
	서귀포시	46	15.6
직업	농업/임업/어업	20	11.1
	자영업	53	29.4
	판매/영업/서비스직	8	4.4
	기능/숙련직	6	3.3
	생산/노무직	3	1.7
	사무직	38	21.1
	경영/관리직	3	1.7
	전문/자유직	9	5.0
	가정주부	26	14.4
	학생	8	4.4
	무직/퇴직/은퇴	6	3.3
합계		180	100

(1) 종속변수

종속변수는 참여자의 선호변경 여부이다. 조사 기간 중 녹지국제병원의 설립 허가 여부에 대한 질문(녹지국제병원의 개설을 허가해야 할지, 허가하면 안 될지에 대해 다양한 의견들이 있습니다. 선생님께서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?)이 총 3차례 반복하여 진행되었는데, 참가자 가운데 절반에 해당하는 인원이 응답 과정에서 한 번 이상 응답을 변경하였음을 확인할 수 있다.

이를 차수 별로 살펴보면, 잘 모르겠다고 응답한 참여자는 1차 조사에서는 180명 가운데 67명으로 확인되지만, 이후 잘 모르겠다고 응답한 참여자 수는 이전 조사보다 각각 절반 이상 줄어들어 3차 조사에서는 4명만이 녹지국제병원 설립에 대해 특별한 입장이 없다고 대답하였다. 반면, 이를 허가해야 한다거나 허가하지 말아야 한다고 응답한 참여자는 조사가 진행될수록 늘어났다. 허가하지 말아야 한다고 응답한 참여자는 2차 조사에서, 허가해야 한다고 응답한 참여자는 3차 조사에서 가장 큰 폭으로 증가하였다.

[표5] 조사 차수별 의견 변화 결과

단위: %, %p, 명

차수	응답 결과(%)			차수별 의견 변화(%p)		
	허가	불허	유보	허가	불허	유보
1차(3,012)	21.1(636)	39.7(1,195)	39.2(1,181)	-	-	-
도민 참여단 (180)	1차	22.2(40)	40.6(73)	37.2(67)	-	-
	2차	26.7(48)	57.2(103)	16.1(29)	4.5(8)	16.6(30)
	3차	38.9(70)	58.9(106)	2.2(4)	12.2(22)	1.7(3)

자료: 제주도 정보공개 청구자료 편집

참여자의 응답 값을 선호변경 형태별로 살펴보면, 조사 동안 자신의 응답을 변경하지 않은 참여자는 90명으로 전체 참여자의 절반이고, 이들 가운데는 영리병원을 허가하지 말아야 한다고 응답한 사람이 60명으로 허가해야 한다고 응답한 사람보다 두 배 이상 많았다. 나머지 90명의 참여자는 1번 이상 자신의 응답을 변경하였다. 2차 조사나 3차 조사에서 이전과는 다른 응답을 하여 자신의 의견을 단 한 번만 변

경한 경우는 모두 71명인데, 그 가운데는 1차 조사에서 잘 모르겠다고 응답하였다가 허가하면 안 된다(32명), 또는 허가해야 한다(25명)고 응답한 경우가 많았다. 참여자 중 19명은 조사마다 자신의 응답을 변경하였다.

[표6] 유형별 의견 변화 결과

단위: 명, %

구분		빈도	비율	
선호불변	허가	26	14.4	
	불허	60	33.4	
	유보	4	2.2	
	소계	90	50	
선호변경	1회 변경	유보-불허-불허	25	13.8
		유보-유보-불허	7	3.9
		허가-허가-불허	1	0.6
		허가-불허-불허	8	4.4
		유보-허가-허가	15	8.3
		유보-유보-허가	10	5.6
		불허-불허-허가	2	1.1
		불허-허가-허가	3	1.7
	소계	71	39.4	
	2회 변경	불허-유보-불허	2	1.1
		불허-허가-불허	3	1.7
		허가-유보-허가	3	1.7
		허가-불허-허가	2	1.1
		유보-불허-허가	6	3.3
불허-유보-허가		3	1.7	
소계		19	10.6	
총 계		180	100	

자료: 제주도 정보공개 청구자료 편집

추가로 참여자가 어떠한 이유로 영리병원 개설에 대해 찬성 또는 반대하는지를 확인해 볼 수 있다. 다만, 참여자가 잘 모르겠다고 응답하는 경우는 해당 문항에 응답하지 않으므로, 참여자가 자신의 선호를 변경하지 않은 경우에 한해 결정의 근거가 되는 사유에 변화가 있는지를 살펴보기로 한다.

우선 선호를 변경하지 않은 참여자 가운데 영리병원의 개설을 허가해야 한다고 응답한 경우를 살펴보면, 1차 조사에서는 허가 사유로 의료 수준이 높아질 것과 지역경제 활성화 등 부대 효과를 선택한 사람이 각 10명으로 가장 많았다. 그러나 2차 조사에서는 법에 의해 승인을 받았기 때문이라는 응답이 12명으로 가장 많고, 1차 조사에서 가장 많이 선택했던 의료 수준이 높아질 것이라는 응답은 1명으로 줄어들었다. 마지막 3차 조사에서도 법에 의해 승인을 받았기 때문이라는 응답이 16명으로 가장 많고, 지역경제 활성화, 일자리 창출 등 부대 효과라는 응답이 9명으로 두 번째로 많았다. 참여자가 1차 조사에서 가장 많이 선택한 사유 중 하나인 의료 수준이 높아질 것이라는 응답은 1명만이 허가 사유로 선택하였고 외국 자본의 도내 투자를 활성화하는 계기는 허가 사유로 선택한 참여자가 없었다.

[표7] 선호 유지 시 개설 허가 사유의 차수별 변화

단위: 명

영리병원 개설 허가 사유	차수별 의견 변화		
	1차	2차	3차
보건의료 관련 해외자본의 도내 투자를 활성화하는 계기	2	4(△2)	-(▽4)
외국의료기관 개설로 제주도 내 의료 수준이 높아질 것	10	1(▽9)	1
지역경제 활성화, 일자리 창출 등 부대 효과	10	7(▽3)	9(△2)
법에 의해 승인	4	12(△8)	16(△4)
잘 모르겠다	-	2(△2)	-(▽2)
전체	26	26	26

다음으로 선호를 변경하지 않은 참여자 가운데 개설을 불허해야 한다고 응답한 참여자가 어떤 사유로 영리병원의 허가를 반대했는지 살펴보면, 1차 조사에서는 의료공공성의 약화와 이윤 추구에 집중할 것이라는 응답이 각각 28명, 17명으로 전체 응답의 절반 이상을 차지했다. 의료공공성의 약화를 사유로 영리병원에 반대하는 경우는 이후 조사에서 지속해서 증가하여 마지막 3차 조사에서는 해당 사유로 영리병원을 불허해야 한다는 응답자가 절반 이상인 45명으로 집계되었다. 이윤 추구에 집중할 것과 특정계층만이 사용할 것 같다는 사유로 반대한 경우는 계속 그 수가 줄어들었다. 3차 조사에서는 7명만이 이윤 추구에 집중할 것 같다는 사유로 영리병원의 허가를 반대한다고 하였다. 또한, 특정계층만 이용할 것이라는 응답은 3차 조사에서는 불허 사유로 선택한 참여자가 없었다.

[표8] 선호 유지 시 개설 불허 사유의 차수별 변화

단위: 명

영리병원 개설 불허 사유	차수별 의견 변화		
	1차	2차	3차
의료의 공공성이 약화	28	32(△4)	45(△13)
법적으로 문제가 있을 것 같아서	5	9(△4)	7(▽2)
특정계층만 이용	7	1(▽6)	-(▽1)
치료보다 이윤 추구에 집중할 것 같아서	17	9(▽8)	7(▽2)
기타	2	2	1(▽1)
잘 모르겠다	1	7(△6)	-
전체	60	60	60

개설 허가 또는 불허 사유의 변화 양상을 살펴보면 비록 참여자가 영리병원 개설에 대한 자신의 의견을 변경하지 않는다고 하더라도, 그 사유는 조사를 거치면서 변경될 수 있음을 확인하였다. 그런데 선호를 변경하지 않은 사람이 각 차수에서 개설 허가 또는 불허 사유로 선택한 사유는 선호를 변경한 사람이 포함된 경우와 차이가 없었다. 따라서 참여자는 자신의 선호를 변경하지 않더라도 자신의 견해나 관점을 변경하는 것은 가능함을 추론할 수 있다.



## (2) 독립변수

독립변수는 범주형 변수와 연속형 변수로 구성된다. 범주형 변수는 자료의 범주를 분류해야 하는 분석 과정에서의 필요에 따라 임의의 숫자를 부여하여 측정하였기 때문에 평균을 낼 수 없으므로 범주별 빈도를 위주로 변수의 기초통계량을 확인하였다. 반면 연속형 변수는 평균을 내어 수량화할 수 있는데, 5점 척도로 측정된 문항이라도 분석의 편의를 위해 연속형 변수로 정의하고 각 변수의 최대최소값, 평균, 그리고 표준편차를 산출하였다.

[표9] 범주형 변수의 빈도분석

단위: 명, %

구분	범주	빈도	비율(%)
공론조사 인지 여부	알고 있다	129	71.7
	잘 모르겠다	51	28.3
의견 결정에 가장 도움이 된 자료 (1순위)	자료집	32	17.8
	전문가 발표	62	34.4
	전문가 질의응답	45	25.0
	분임토의(조별토론)	26	14.4
	지인과 대화 및 의견 교환	5	2.8
	언론 보도	1	0.6
	기타	1	0.6
	모름/무응답	8	4.4
합계		180	100

범주형 변수로 분류할 수 있는 문항은 해당 공론조사에 대해 알고 있는지, 자신의 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료는 무엇인지에 대한 응답 값이다. 공론조사에 대해서는 알고 있다는 응답이 129명(71.7%)으로 잘 모르겠다는 응답(51명, 28.3%)보다 2배 이상 많았다. 또한, 참여자가 의견을 결정하는 데 도움이 된 자료는 전문가 발표라는 응답이 62명(34.4%)으로 가장 많았고, 전문가 질의응답 45명(25.0%), 자료집 32명(17.8%), 분임토의 26명(14.4%), 지인과의 대화 및 의견 교환 5명(2.8%), 언론 보도 1명(0.6%) 순으로 나타났다.

[표10] 연속형 변수의 기술통계

변수(N=180)	최솟값	최댓값	평균	표준편차
자료집 숙지 정도	1	9	2.31	1.215
자료집 평가(개설허가측)	1	9	3.11	1.889
자료집 평가(개설불허측)	1	9	3.04	2.026
분임토의 참여도(의견 전달)	1	9	1.71	1.424
분임토의 참여도(의견 경청)	1	9	2.23	2.468

연속형 변수로 분류한 문항은 참여자가 자료집을 얼마나 보았는지, 자료집이 의견을 결정하는 데 도움이 되었는지, 분임토의에 어떻게 참여하였는지다. 자료집이 의견을 결정하는 데 도움이 되었는지는 개설을 허가를 주장하는 측과 불허를 주장하는 측을 나누고, 마찬가지로 분임토의에 어떻게 참여하였는지도 의견을 얼마나 적극적으로 전달했는지와 다른 사람의 의견을 얼마나 경청했는지로 구분하여 측정되었다. 관련 설문지의 응답 값은 ‘매우 그렇다’에서 ‘전혀 그렇지 않다’까지 5점 척도로 측정되었고, 모름/무응답의 경우는 값을 9로 부여하였다.

각 변수의 평균을 살펴보면 자료집을 얼마나 보았는지의 평균은 2.31(SD=1.215), 개설 허가 측의 자료집이 도움이 되었다는 응답의 평균은 3.11(SD=1.889), 개설 불허 측의 자료집이 도움이 되었다는 응답의 평균은 3.04(SD=2.026)로 나타났다. 분임토의에서 얼마나 자신의 의견을 전달했는지의 평균은 1.71(SD=1.424), 얼마나 경청하였는지의 평균은 2.23(SD=2.468)으로 집계되었는데, 이 두 문항은 모름/무응답을 제외한 경우의 최댓값이 각각 4(별로 그렇지 않다)와 3(보통이다)으로 확인되어 다른 변수와 달리 ‘전혀 그렇지 않다’는 응답을 한 참여자가 없었다.

### (3) 조절변수

참여자가 공론조사 과정이 전반적으로 얼마나 공정하였다고 평가하는지를 조절변수로 설정하고, 이에 대한 응답값은 ‘매우 공정했다’에서 ‘전혀 공정하지 않았다’까지 5점 척도로 측정하였다. 모름/무응답의 경우는 독립변수의 경우와 마찬가지로 그 값을 9로 부여하였다. 변수의 평균은 2.02(SD=1.345)이고 최빈값은 2(대체로 공정했다)로 나타났다.

[표11] 조절변수의 기술통계

변수(N=180)	최솟값	최댓값	평균	표준편차
공론화 과정 공정성 평가	1	9	2.02	1.345

## 2. 주요 변수의 연관성 분석

### (1) 범주형 변수의 비율 비교

변수에 대한 기초통계량을 바탕으로 공론조사 참여자의 절반에 해당하는 인원이 조사 동안 자신의 의견을 한 번 이상 변경하였음을 확인할 수 있었다. 따라서 참여자의 선호변경 여부가 성, 연령대, 직업 등과 같은 인구사회학적 요인뿐만 아니라 공론조사에 대해 알고 있었는지, 의견 결정에 도움이 된 자료가 어떤 것인지와 서로 상관관계가 있는지를 검증하기 위해 카이제곱 검정을 하였다.

우선 연령대에 따라 선호변경 여부에 차이가 있는지를 살펴보면, 자신의 선호를 한 번이라도 변경한 사람은 19~29세에서 15명(16.7%), 30대가 12명(13.3%), 40대가 16명(17.8%), 50대가 19명(21.1%), 60세 이상은 28명(31.1%)이고, 자신의 선호를 한 번도 변경하지 않은 사람은 19~29세가 3명(3.3%), 30대가 12명(13.3%), 40대가 30명(33.3%), 50대가 21명(23.3%)이고 60세 이상이 24명(26.7%)으로 나타났다. 특히, 선호변경 여부는 연령대에 따라 유의한 차이를 보이는데( $p < .05$ ), 19~29세와 60세 이상에서는 자신의 선호를 변경한 사람이 더 많았으나 40대와 50대에서는 자신의 선호를 변경하지 않은 사람이 더 많았다.

참여자가 속한 직업군의 경우, 자신의 선호를 한 번이라도 변경한 사람은 자영업 24명(26.7%) 사무직 15명(16.7%), 가정주부 17명(18.9%) 순으로 많음이 확인되었고, 자신의 선호를 한 번도 변경하지 않은 사람은 자영업(29명, 32.2%), 사무직 23명(25.6%) 순으로 나타났다. 이들 참여자의 선호변경 여부는 직업군에 따라 유의한 차이를 보이는데( $p < .05$ ), 판매/영업/서비스직, 생산/노무직, 가정주부의 경우는 자신의 선호를 변경한 사람이 그렇지 않은 경우보다 더 많았고 자영업, 기능/숙련직, 사무직, 전문/자유직은 자신의 선호를 변경하지 않은 사람이 더 많았다. 농업/임업/어업은 선호를 변경한 사람과 그렇지 않은 사람의 수가 같고, 경영/관리직은 모두 자신의 선호를 유지하고 학생은 모두 자신의 선호를 변경하였다.

다만, 성별과 거주지역은 참여자의 의견 변경 여부와 유의한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

[표12] 통제변수의 카이제곱 검정 결과

단위: 명(%)

변수	구분	통계량		
		변경	유지	계
연령대	19~29세	15(16.7)	3(3.3)	18(10)
	30대	12(13.3)	12(13.3)	24(13.3)
	40대	16(17.8)	30(33.3)	46(25.6)
	50대	19(21.1)	21(23.3)	40(22.2)
	60세 이상	28(31.1)	24(26.7)	52(28.9)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
	$\chi^2=12.669, p=.013$			
성별	남	46(51.1)	49(54.4)	95(52.8)
	여	44(48.9)	41(45.6)	85(47.2)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
	$\chi^2=.201, p=.654$			
거주지역	제주시	63(70.0)	71(78.9)	134(74.4)
	서귀포시	27(30.0)	19(21.1)	46(25.6)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
	$\chi^2=1.869, p=.172$			
직업	농업/임업/어업	10(11.1)	10(11.1)	20(11.1)
	자영업	24(26.7)	29(32.2)	53(29.4)
	판매/영업/서비스직	6(6.7)	2(2.2)	8(4.4)
	기능/숙련직	2(2.2)	4(5.6)	6(3.3)
	생산/노무직	2(2.2)	1(1.1)	3(1.7)
	사무직	15(16.7)	23(25.6)	38(21.1)
	경영/관리직	0(0.0)	3(3.3)	3(1.7)
	전문/자유직	4(4.4)	5(5.6)	9(5.0)
	가정주부	17(18.9)	9(10.0)	26(14.4)
	학생	8(8.9)	0(0.0)	8(4.4)
	무직/퇴직/은퇴	2(2.2)	4(4.4)	6(3.3)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
$\chi^2=14.770, p=.039$				

[표13] 범주형 변수의 카이제곱 검정 결과

단위:명(%)

변수	구분	통계량		
		변경	유지	계
공론조사 인지 여부	알고 있음	48(53.3)	81(90.0)	129(71.7)
	잘 모름	42(46.7)	9(10.0)	51(28.3)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
	$\chi^2=29.795, p=.000$			
도움이 된 자료 (1순위)	자료집	15(16.7)	17(18.9)	32(17.8)
	전문가 발표	27(30.0)	35(38.9)	62(34.4)
	전문가 질의응답	24(26.7)	21(23.3)	45(25.0)
	분임토의(조별토론)	16(17.8)	10(11.1)	26(14.4)
	지인과의 대화 등	3(3.3)	2(2.2)	5(2.8)
	언론보도	0(0.0)	1(1.1)	1(0.6)
	기타	0(0.0)	1(1.1)	1(0.6)
	모름/무응답	5(5.6)	3(3.3)	8(4.4)
	계	90(100)	90(100)	180(100)
	$\chi^2=5.442, p=.606$			

다음으로 참여자가 공론조사에 대해 알고 있는지, 자신의 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료는 무엇인지가 선호변경 여부와 상관관계가 있는지를 카이제곱 검정으로 확인하고 교차표로 나타내었다.

먼저 참여자가 조사주제와 관련한 공론조사에 대해 알고 있는지와 참여자의 의견 변경 여부는 유의한 차이를 보이는 것으로 나타났다( $p<.05$ ). 자신의 선호를 한 번이라도 변경한 사람 가운데 공론조사에 대해 알고 있다고 응답한 사람은 48명(53.3%), 잘 모르겠다고 응답한 사람은 42명(46.7%)이고, 자신이 최초로 밝힌 선호를 유지한 사람 가운데 공론조사에 대해 알고 있다고 응답한 사람은 81명(90%), 잘 모른다고 응답한 사람은 9명(10%)으로 나타났다. 공론조사에 대해 알고 있다고 응답한 경우 자신의 선호를 변경한 사람보다 유지한 사람이 더 많았다. 그러나 조사주제와 관련한 공론조사에 대해 잘 모른다고 응답한 경우는 이와 반대로 자신의 선호를 변경한 경우가 유지한 경우보다 4배 이상 더 많은 것으로 확인되었다.

다음으로 선호를 변경한 사람이 자신의 의견을 결정하는 데 도움이 되었다고 응답한 자료는 전문가 발표가 27명(30.0%), 전문가 질의응답이 24명(26.7%), 분임토의

16명(17.8%), 자료집 15명(16.7%) 순으로 확인되었고, 선호를 유지한 경우는 전문가 발표가 35명(38.9%), 전문가 질의응답이 21명(23.3%), 자료집 17명(18.9%) 분임토의 10명(11.1%) 순이었다. 그렇지만 어떤 자료가 가장 도움이 되었다고 평가하였는지는 참여자가 자신의 선호를 변경하였는지와 유의한 상관관계를 보이지 않았다.

## (2) 연속형 변수의 평균 차이 검증

[표14] 연속형 변수의 독립표본 t-검정 결과

변수	집단	N	평균	표준편차	t	p
자료집 숙지 정도	유지	90	2.17	1.309	-1.540	.125
	변경	90	2.44	1.103		
자료집 평가(개설허가측)	유지	90	3.1	1.723	-.039	.969
	변경	90	3.11	2.052		
자료집 평가(개설불허측)	유지	90	2.97	2.122	-.477	.634
	변경	90	3.11	1.934		
조별토론 참여도(의견 전달)	유지	90	1.61	1.313	-.942	.348
	변경	90	1.81	1.528		
조별토론 참여도(의견 경청)	유지	90	2.21	2.358	-.120	.904
	변경	90	2.26	2.586		
공론조사 공정성 평가	유지	90	2.12	1.373	.997	.320
	변경	90	1.92	1.317		

공론조사 참여자가 자료집을 얼마나 보았는지, 자료집이 의견을 결정하는 데 도움이 되었는지, 분임토의에 어떻게 참여하였는지, 그리고 공론조사 과정이 전반적으로 얼마나 공정하다고 평가하는지의 평균값이 선호를 변경한 집단과 그렇지 않은 집단에서 유의한 차이를 보이는지를 검정하고자 독립표본 t-검정을 하였다. 그러나 이들 변수는 참여자가 선호를 변경하였는지에 따라 유의한 차이를 보이지 않았다.

### (3) 주요 변수의 상관분석

분석에 앞서 변수 간 상관관계를 확인하기 위해 피어슨의 상관관계 분석을 하고 그 결과를 [표15]에 나타내었다.

선호변경 여부는 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지( $r=.407, p<.001$ ), 자료집을 얼마나 보았는지( $r=.150, p<.05$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였고, 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지 자료집을 얼마나 보았는지( $r=.233, p<.01$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였다.

자료집을 얼마나 보았는지는 개설 불허 측의 자료집을 어떻게 평가하는지( $r=.209, p<.01$ )와 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료는 무엇인지( $r=.164, p<.05$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였다. 개설 허가 측의 자료집을 어떻게 평가하는지는 개설 불허 측의 자료집을 어떻게 평가하는지( $r=.188, p<.05$ ), 공론조사 과정이 전반적으로 얼마나 공정하다고 평가하는지( $r=.164, p<.05$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였으나, 개설 불허 측의 자료집을 어떻게 평가하는지는 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료는 무엇인지( $r=.244, p<.01$ )와만 유의한 정(+)적 상관관계를 보였다.

조별토론에서 자신의 의사를 얼마나 전달하였는지는 조별토론에서 얼마나 경청하였는지( $r=.492, p<.01$ ), 공론조사가 공정하게 운영되었다고 생각하는지( $r=.413, p<.01$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였고, 조별토론에서 얼마나 경청하였는지는 공론조사가 공정하게 운영되었다고 생각하는지( $r=.280, p<.01$ )와 유의한 정(+)적 상관관계를 보였다.

반면에 의견을 결정하는 데 가장 도움이 된 자료가 무엇인지는 조별토론에 어떻게 참여했는지와 공론조사가 공정하게 운영되었다고 생각하는지와 유의한 상관관계를 보이지 않았다.

[표15] 주요 변수 간 상관관계

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. 선호변경 유무	1								
2. 공론조사 인지 여부	.407***	1							
3. 자료집 숙지 정도	.150*	.233**	1						
4. 자료집 평가(개설허가측)	-.061	.096	.036	1					
5. 자료집 평가(개설불허측)	.091	.027	.209**	.188*	1				
6. 가장 도움이 된 자료(1순위)	.100	-.111	.164*	.027	.244**	1			
7. 조별토론 참여도(의견 전달)	.094	-.036	.030	.110	.089	.096	1		
8. 조별토론 참여도(의견 경청)	-.063	-.031	-.049	.021	.093	.093	.492***	1	
9. 공론조사 공정성 평가	-.113	.009	-.031	.164*	.139	.045	.413***	.280***	1

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$



## 제 2 절 이항 로지스틱 회귀분석

### 1. 모형의 적합도 검증

본 연구의 목적은 공론조사 참여자가 조사과정을 거치면서 제시된 대안에 대한 선호를 변경하는 데 영향을 미치는 요인을 확인하고, 이러한 영향 관계가 참여자가 절차를 공정하게 진행되었다고 인식하는지에 따라 차이를 보이는지 확인하는 것이다. 다만 참여자가 어떤 정책을 선호하는지가 아니라 제시된 정책 대안에 대한 자신의 선호를 변경했는지를 종속변수로 설정하였기 때문에 가설을 검증하는 방법으로 이항 로지스틱 회귀분석을 하였다.

우선, 연구의 분석결과를 서술하기에 앞서 분석모형의 적합도를 확인해야 한다. 이항 로지스틱 회귀분석에서 모형의 적합성 평가는 주로 적합도 수치인 -2 로그 우도, 독립변수의 설명력을 나타내는 Nagelkerke  $R^2$ , 모형의 예측도를 판단하는 Hosmer & Lemeshow 검정을 중심으로 기술된다. -2 로그 우도는 독립변수가 포함되지 않은 모형과 비교해 우도함수 값이 유의한 수준으로 감소했는지를 검증하고 (고길곤, 2017), Nagelkerke  $R^2$  값은 일반 회귀모형에서와 같이 독립변수가 종속변수를 얼마나 잘 설명하는지를 나타낸다(서혜선, 2016). Hosmer & Lemeshow 검정은 예측모형과 실제 모형 사이에 유의한 차이가 있는지를 보여준다. 귀무가설( $H_0$ : 모형이 적합하다)에 대한 유의확률이 .05 이상이면 이를 기각할 수 없으므로 예측모형과 실제 모형 간 차이가 없다고 판단한다(서혜선, 2016).

다음으로, 특정 변수가 통계적으로 유의하다면 해당 변수가 종속변수에 얼마나 영향을 미치는지는 승산비(odds ratio)의 측면에서 해석할 수 있다. 본 연구의 종속변수는 참여자가 선호를 변경한 경우( $Y=1$ ) 또는 자신의 선호를 변경하지 않는 경우( $Y=0$ )로 두 개의 범주로 구분할 수 있다. 참여자가 자신의 선호를 변경하지 않을 확률 대비 자신의 선호를 변경할 확률을 승산이라고 하고 이를 지수로 변환한 승산비의 관점에서 해석하면, 승산비가 1보다 큰 경우 독립변수가 증가할 때 종속변수가 발생할 가능성이 커지고 1보다 작으면 독립변수가 증가할 때 종속변수가 발생할 가능성이 작아진다고 할 수 있다(서혜선, 2016; 고길곤, 2018).

## 2. 회귀분석결과

조절효과를 검증하기 위해서는 회귀분석을 세 번의 단계에 거쳐 진행해야 한다. 1단계 분석을 통해 설득적 의사소통의 관점에서 독립변수로 설정한 정보원, 대상자, 메시지, 상황 요인이 종속변수인 참여자의 선호변경 여부에 미치는 직접적인 영향을 확인하고, 2단계 분석에서는 참여자가 공론화 절차의 전반적인 공정성을 어떻게 평가하는지를 조절변수로 설정하고 앞서 분석한 독립변수와 함께 투입하여 참여자의 선호에 미치는 영향을 확인한다. 마지막으로 3단계 분석에서는 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 분석에 추가하였고, 이러한 과정을 통해 확인한 결과는 아래 [표16], [표17], [표18]에 각각 제시하였다.

### (1) 설득적 의사소통이 선호변경에 미치는 주효과

1단계 분석을 통해 통제변수로 설정한 인구사회학적 요인과 독립변수가 선호에 미치는 직접적인 영향을 확인하였다. 분석모형의 적합도를 확인한 결과, 회귀모형은 통계적으로 유의하다고 판단되었고(Hosmer & Lemeshow  $\chi^2=7.627$ ,  $p=0.471$ ), 모형의 설명력은 약 39.7%로 나타났다(Nagelkerke  $R^2=.397$ ).

우선, 공론조사 참여자의 선호결정에 영향을 미칠 것이라 가정한 독립변수의 영향력을 살펴본 결과 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했지만 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다( $p<.001$ ). 또한, 이러한 통계적 유의성은 승산비의 관점에서 공론조사에 대해 알고 있음이 한 단위 증가하면 선호변경 가능성은 약 0.97배 감소하는 것으로 해석할 수 있다.

반면 성, 연령대, 직업 등 인구사회학적 요인과 공론조사에서 참여자가 의사를 결정하는 데 도움이 된 자료가 어떤 것인지, 자료집을 얼마나 숙지하였는지, 개설 허가·불허 입장 가운데 어느 쪽의 자료집이 더 잘 설명되어 있다고 평가했는지, 그리고 토론에 참여해서 의견을 얼마나 적극적으로 전달 또는 경청했는지는 통계적으로 유의미하지 않았다( $p>.10$ ).

[표16] 설득적 의사소통이 선호변경에 미치는 주효과

변수	B	S.E.	OR	p
공론조사 인지 여부 (ref=잘 모름)	-2.328	.534	.097	.000 ***
도움이 된 자료 (ref=무응답)				.850
자료집	-.957	.948	.384	.313
전문가 발표	-.754	.881	.470	.392
전문가 질의응답	-.086	.903	.917	.924
분임토의(조별토론)	-.326	.970	.722	.737
지인과의 대화 등	-.064	1.360	.938	.962
언론보도	-23.173	40192.970	.000	1.000
기타	-21.329	40192.970	.000	1.000
자료집 숙지 정도	-.024	.156	.976	.876
자료집 평가(허가측)	-.052	.099	.950	.603
자료집 평가(불허측)	.002	.094	1.002	.979
토론 참여도(의견 전달)	.225	.166	1.252	.177
토론 참여도(의견 경청)	-.041	.087	.959	.634
성별(ref=여)	.554	.449	1.740	.218
연령(ref=60세 이상)				.537
19~29세	.134	1.061	1.143	.900
30대	-.579	.706	.561	.413
40대	-.896	.557	.408	.108
50대	-.404	.536	.668	.451
거주지역(ref=서귀포시)	-.655	.429	.519	.127
직업(ref=무직/퇴직/은퇴)				.815
농업/임업/어업	.837	1.143	2.310	.464
자영업	1.004	1.058	2.729	.343

판매/영업/서비스직	2.369	1.365	10.685	.083
기능/숙련직	.473	1.511	1.605	.754
생산/노무직	1.828	1.724	6.219	.289
사무직	.706	1.105	2.025	.523
경영/관리직	-20.134	21774.696	.000	.999
전문/자유직	1.325	1.342	3.761	.324
가정주부	1.794	1.153	6.013	.120
학생	20.117	13975.854	545187781.903	.999

-2LL=185.956, Nagelkerke R<sup>2</sup>=.397, Hosmer&Lemeshow test:  $\chi^2=7.627(p=.471)$

\*  $p<.05$  \*\*  $p<.01$  \*\*\*  $p<.001$

## (2) 공정성 인식이 선호변경에 미치는 주효과

다음으로는 참여자가 공론화 과정이 얼마나 공정하였다고 평가하는지가 선호변경 여부에 영향을 미치는지에 대해 확인하고자 해당 변수를 추가하여 회귀분석을 진행하였다. 회귀모형은 통계적으로 유의하다고 판단되었고(Hosmer & Lemeshow  $\chi^2=14.854$ ,  $p=0.062$ ), 설명력은 약 39.7%로 나타나(Nagelkerke  $R^2=.397$ ) 분석에 적합하다고 판단하였다.

공론조사 참여자의 선호결정에 영향을 미칠 것이라 가정한 독립변수의 영향력을 살펴본 결과 공론조사를 알고 있다고 응답했는지( $p<.001$ ), 분임토의에서 자신의 의견을 열심히 전달했는지( $p<.05$ )가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. 이와 함께 조절변수인 공론조사 과정이 전반적으로 공정하였다고 평가하였는지( $p<.05$ )도 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

또한, 승산비의 측면에서 앞서 확인한 통계적 유의성을 해석하면, 공론조사에 대해 알고 있음이 한 단위 증가하면 선호변경 가능성은 약 0.80배 감소하고, 공론조사에 대해 공정하다는 평가가 한 단위 증가하면 선호변경 가능성은 0.556배 감소하며, 참여자가 분임토의에서 자신의 의사를 열심히 전달하는 정도가 한 단위 증가하면 선호변경 가능성은 1.929배 증가하는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 공론조사에서 참여자가 의사를 결정하는 데 도움이 된 자료가 어떤 것인지, 자료집을 얼마나 숙지하였는지, 개설 허가·불허 입장 가운데 어느 쪽의 자료집이 더 잘 설명되어 있다고 평가했는지, 그리고 토론에 참여해서 의견을 얼마나 경청했는지는 통계적으로 유의미하지 않았다( $p>.10$ ).

[표17] 공정성 인식이 선호변경에 미치는 주효과

변수	B	S.E.	OR	p
공론조사 인지 여부 (ref=잘 모름)	-2.531	.572	.080	.000 ***
도움이 된 자료 (ref=무응답)				.852
자료집	-1.083	.951	.339	.255
전문가 발표	-1.009	.891	.365	.258
전문가 질의응답	-.321	.912	.725	.725
분임토의(조별토론)	-.643	.999	.526	.520
지인과의 대화 등	-.435	1.375	.647	.752
언론보도	-22.381	40192.970	.000	1.000
기타	-21.202	40192.970	.000	1.000
자료집 숙지 정도	-.047	.162	.954	.772
자료집 평가(허가측)	-.042	.100	.959	.676
자료집 평가(불허측)	-.003	.096	.997	.977
토론 참여도(의견 전달)	.657	.254	1.929	.010*
토론 참여도(의견 경청)	-.035	.092	.965	.701
공론조사 공정성 인식	-.586	.247	.556	.018*
성별(ref=여)	.632	.457	1.882	.167
연령(ref=60세 이상)				.675
19~29세	-.009	1.112	.991	.993
30대	-.234	.733	.792	.750
40대	-.777	.565	.460	.169
50대	-.186	.557	.830	.739
거주지역(ref=서귀포시)	-.667	.439	.513	.129
직업(ref=무직/퇴직/은퇴)				.732
농업/임업/어업	.702	1.211	2.018	.562

자영업	.849	1.127	2.336	.451
판매/영업/서비스직	2.127	1.427	8.390	.136
기능/숙련직	-.063	1.623	.939	.969
생산/노무직	2.184	1.807	8.883	.227
사무직	.486	1.182	1.626	.681
경영/관리직	-20.221	21723.678	.000	.999
전문/자유직	1.629	1.397	5.100	.243
가정주부	1.754	1.224	5.778	.152
학생	20.131	13840.592	552942954.988	.999

-2LL=185.956, Nagelkerke R<sup>2</sup>=.397, Hosmer&Lemeshow test:  $\chi^2=7.627(p=.471)$

\*  $p<.05$  \*\*  $p<.01$  \*\*\*  $p<.001$

### (3) 선호변경에 대한 조절 효과 검증

마지막으로 조절변수로 설정한 참여자의 공론화 과정에 대한 공정성 평가가 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 조절하는지를 검증하였다. 이를 위해 조절변수와 각 독립변수의 상호작용항을 만들고 이를 표준화 변환하였다. 회귀모형은 통계적으로 유의하다고 판단되었고(Hosmer & Lemeshow  $\chi^2=7.295$ ,  $p=0.505$ ), 모형의 설명력은 약 63.5%로 나타나(Nagelkerke  $R^2=.397$ ) 분석모형으로 적합하다고 판단하였다.

종속변수에 대한 독립변수의 영향력을 살펴본 결과 이전 단계와 마찬가지로 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지( $p<.001$ )가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었고, 조절변수인 참여자가 공론화 절차를 어떻게 평가하는지( $p<.05$ ) 역시 통계적으로 유의함을 알 수 있었다.

또한, 조절변수가 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 조절하는지를 확인하기 위해 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 만들어 분석에 포함하였는데, 공론조사에 대해 알고 있는지와 공론조사가 공정하게 진행되었는지의 상호작용항( $p<.01$ )과 영리병원을 허가해야 한다는 측의 자료집이 얼마나 이해하기 쉽게 작성되었는지와 공론조사가 공정하게 진행되었는지의 상호작용항( $p<.01$ )이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 공론조사에 대해 알고 있는지와 공론조사가 공정하게 진행되었는지의 상호작용항이 한 단위 증가하면 참여자가 선호를 변경할 가능성은 0.11배 감소하고, 영리병원을 허가해야 한다는 측의 자료집이 얼마나 이해하기 쉽게 작성되었는지와 공론조사가 공정하게 진행되었는지의 상호작용항이 한 단위 증가하면 선호를 변경할 가능성이 0.162배 감소한다고 해석할 수 있다.

반면, 자료집을 얼마나 숙지하였는지, 개설을 불허해야 한다는 측의 자료집이 얼마나 이해하기 쉽게 작성되었는지, 그리고 토론에 참여해서 자신의 의견을 얼마나 적극적으로 전달 또는 경청했는지와 공론조사가 공정하게 진행되었는지의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았다( $p>.10$ ).

범주형 변수는 분석을 위해 더미변환을 하였는데, 30대와 60대 이상에서 통계적으로 유의한 차이가 있음을 확인할 수 있었다( $p<.05$ ). 그러나 직업 변수에서 경영/관리직은 모두 자신의 선호를 변경하지 않았지만, 학생은 모두 자신의 선호를 변경하였고, 의견 결정에 도움이 된 자료 변수에서는 지인과의 의견 교환 및 대화가 5명, 언론 보도 및 기타가 각각 1명으로 집계되어 표준오차가 크게 나타났고, 조절변수와 상호작용항의 값을 확인할 수 없었다.



[표18] 선호변경에 대한 조절 효과 검증

변수	B	S.E.	OR	p
공론조사 인지 여부 (ref=잘 모름)	-4.393	.934	.012	.000 ***
도움이 된 자료 (ref=무응답)				.428
자료집	-3.009	1.442	.049	.037 *
전문가 발표	-1.536	1.263	.215	.224
전문가 질의응답	-.732	1.267	.481	.564
분임토의(조별토론)	-2.781	142.557	.062	.984
지인과의 대화 등	-1.584	590.144	.205	.998
언론보도	-49.476	40192.981	.000	.999
기타	-24.164	40192.970	.000	1.000
자료집 숙지 정도	-.133	.266	.875	.617
자료집 평가(허가측)	-.137	.141	.872	.333
자료집 평가(불허측)	.029	.128	1.029	.821
토론 참여도(의견 전달)	.594	.378	1.811	.117
토론 참여도(의견 경청)	.035	.126	1.036	.782
공론조사 공정성 인식	4.716	1.855	111.669	.011 *
인지 여부*조절	-4.469	1.482	.011	.003 **
자료집*조절	-8.750	2.594	.000	.001 **
전문가 발표*조절	-3.839	2.259	.022	.089
전문가 질의응답*조절	-2.734	2.274	.065	.229
분임토의*조절	-30.734	8629.060	.000	.997
지인과의 대화*조절	25.815	35723.478	1.627E+11	.999
자료집 숙지*조절	.255	.677	1.290	.707
자료집(허가측)*조절	-1.817	.673	.162	.007 **
자료집(불허측)*조절	.111	.547	1.117	.839

토론 참여도(전달)*조절	.085	.938	1.089	.928
토론 참여도(경청)*조절	.212	.222	1.237	.338
성별(ref=여)	.945	.598	2.572	.114
연령(ref=60세 이상)				.178
19~29세	.143	1.379	1.154	.917
30대	-2.069	1.028	.126	.044*
40대	-1.222	.701	.295	.081
50대	-.055	.702	.946	.938
거주지역(ref=서귀포시)	-.688	.567	.503	.225
직업(ref=무직/퇴직/은퇴)				.716
농업/임업/어업	.189	1.593	1.208	.906
자영업	.282	1.430	1.325	.844
판매/영업/서비스직	1.185	1.850	3.271	.522
기능/숙련직	1.023	1.876	2.781	.586
생산/노무직	3.048	2.234	21.072	.172
사무직	.004	1.445	1.004	.998
경영/관리직	-20.909	21509.748	.000	.999
전문/자유직	1.988	1.712	7.303	.245
가정주부	1.879	1.558	6.548	.228
학생	49.815	16421.741	4.309E+21	.998

-2LL=185.956, Nagelkerke  $R^2=.397$ , Hosmer&Lemeshow test:  $\chi^2=7.627(p=.471)$

\*  $p<.05$  \*\*  $p<.01$  \*\*\*  $p<.001$

### 제 3 절 연구가설의 검증

#### 1. 설득적 의사소통에 대한 가설 검증

회귀분석 결과를 바탕으로 독립변수와 관련한 연구가설을 검증하였다. 우선, 공론 조사는 경쟁 관계에 있는 정책 대안의 정당성에 대해 참여자를 설득하는 과정이라는 관점에서 정보원(source) 요인으로 의견 결정에 도움이 된 자료가 어떤 것인지, 대상자(recipient) 요인으로 참여자가 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지와 자료집을 얼마나 보았는지, 메시지(message) 요인으로 참여자가 경쟁하는 대안 가운데 어떤 관점이 이해하기 쉽다고 평가했는지, 그리고 상황(context) 요인으로 참여자가 분임토의에 어떻게 참여하였는지를 독립변수로 하여 참여자의 선호변경에 직접적인 영향을 미치는지를 확인하였다. 회귀분석 결과, 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지는 모든 단계의 분석에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났는데, 알고 있음이 증가하면 종속변수인 선호변경 발생 가능성이 감소함을 알 수 있었다. 그러나 이외의 변수들은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만, 참여자가 공론조사 과정 공정하다고 평가하는지를 조절변수로 추가한 2단계 분석에서는 분임토의에 참여하여 자신의 의견을 얼마나 전달하였는지가 선호변경에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

이상의 결과를 정리하면 대상자 요인 중 하나로, 조사에 대해 알고 있다고 응답한 사람은 자신의 선호를 변경하지 않는다는 [가설 1-1]만 채택이 가능하다. 자료집을 얼마나 보았는지, 어떠한 정보원이 의견 결정에 도움이 되었는지, 참여자가 찬성과 반대 양측의 메시지 가운데 어느 쪽이 이해하기 쉽다고 평가하는지는 모든 단계의 분석에서 참여자의 선호변경에 직접적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 참여자가 다른 사람의 의견을 어떻게 경청하였는지는 모든 분석 단계에서 유의하지 않았고, 자신의 의견을 얼마나 전달했는지는 2단계 분석에서만 통계적으로 유의한 것으로 확인되어 관련 가설을 채택하지 않았다. 따라서 [가설1-2], [가설1-3], [가설1-4], [가설1-5]는 모두 기각되었다.

[표19] 설득적 의사소통 관련 가설 검증 결과

구분	가설	검증
독립변수	[가설1-1] 조사에 대해 알고 있다고 응답한 사람은 자신의 선호를 변경하지 않는다.	채택
	[가설1-2] 조사주제에 대한 정보를 많이 학습할수록 선호를 변경할 가능성이 크다.	기각
	[가설1-3] 참여자가 정보원을 어떻게 평가하는지에 따라 각 정보원이 선호변경에 미치는 영향력에 차이가 있을 것이다.	기각
	[가설1-4] 참여자가 상반된 메시지의 입장을 어떻게 평가하는지에 따라 선호변경에 미치는 영향은 차이가 있을 것이다.	기각
	[가설1-5] 다른 참여자와 상호작용하는 상황은 참여자가 선호를 변경할 가능성에 영향을 미친다.	기각

## 2. 공정성 인식에 대한 가설 검증

조절변수와 관련한 가설은 참여자가 공론조사 과정을 공정하다고 평가하는지가 선호변경에 영향을 미치는지, 그리고 이러한 참여자의 평가는 다른 독립변수가 종속변수인 선호변경에 미치는 효과를 조절하는지다. 조절변수는 2단계와 3단계 분석에, 그리고 조절변수와 독립변수의 상호작용항은 3단계 분석에 포함되었다. 우선, 조절변수가 종속변수인 참여자의 선호에 직접적인 영향을 미치는지는 회귀분석 결과 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다. 그러나 각 분석 단계에서 영향의 방향이 다르게 나타났는데, 2단계 분석에서는 공론화 과정이 공정하였다는 평가가 증가하면 선호변경이 발생할 가능성이 감소하는 것으로 확인되었으나 3단계 분석에서는 이와 반대로 공론화 과정이 공정하였다는 평가가 증가하면 선호변경이 발생할 가능성이 증가하는 것으로 확인되었다. 따라서 공론조사를 공정하다고 평가할수록 참여자가 선호를 변경할 가능성이 커진다는 [가설2-1]은 조절변수와 종속변수 간 정(+)의 상관관계를 가정하고 있으므로 기각된다.

다음으로 독립변수가 종속변수에 미치는 효과가 조절변수에 의해 조절되는지를 확인하였다. 회귀분석결과를 살펴보면 참여자가 공론조사 과정을 공정하다고 평가하는지는 일부 독립변수가 종속변수에 대해 미치는 영향을 조절함을 확인할 수 있었는데, 공론조사에 대해 안다는 응답과 찬성 측 자료집이 문제를 이해하는 데 도움이 되었다는 변수가 선호변경에 미치는 영향에 대해 조절 효과를 가지는 것으로 나타났다. 반면, 여타의 독립변수와 조절변수의 상호작용항은 통계적으로 유의한 것으로 확인되지 않았다. 따라서 공론조사를 공정하다고 평가하는지는 독립변수가 종속변수인 선호변경에 미치는 영향을 조절한다는 [가설2-2]는 부분적으로 채택되었다.

[표20] 공정성 인식 관련 가설 검증 결과

구분	가설	검증
조절변수	[가설2-1] 공론조사를 공정하다고 평가할수록 참여자가 선호를 변경할 가능성이 커진다.	기각
	[가설2-2] 공론조사를 공정하다고 평가하는지는 독립변수가 종속변수인 선호변경에 미치는 영향을 조절한다.	부분채택

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 공론조사 참여자의 선호변경에 영향을 미치는 요인을 확인하고 참여자가 공론조사 절차를 공정하다고 인식하는지가 이러한 변수 간 상관관계를 조절하는지를 검증하고자 하였다. 특히, 참여자의 선호에 영향을 주는 요인은 설득의 관점에서 분석되었는데, 정보원(source)과 정보를 전달받는 대상(recipient), 화자의 의도가 담긴 메시지(message), 그리고 의사소통이 발생하는 상황(context)이 참여자에게 인지적(cognitive), 행동적(behavioral), 정서적(affective) 반응을 일으켜 대상에 대한 상대적인 평가로서 선호가 형성되거나 유지 또는 변경된다고 가정하였다.

이에 따라 정보원(source) 요인으로 의견 결정에 도움이 된 자료가 어떤 것인지, 대상자(recipient) 요인으로 참여자가 공론조사에 대해 알고 있다고 응답하는지와 자료집을 얼마나 보았는지, 메시지(message) 요인으로 참여자가 경쟁하는 대안 가운데 어떤 관점이 이해하기 쉽다고 평가했는지, 그리고 상황(context) 요인으로 참여자가 분임토의에 어떻게 참여하였는지를 독립변수로 설정하고 참여자가 자신의 선호를 변경하였는지를 종속변수로 설정하였다. 그리고 독립변수로 설정한 설득과 관련한 요인들이 참여자의 선호변경에 영향을 미치는가?, 참여자가 해당 과정이 공정하다고 생각하는지가 선호변경에 어떠한 영향을 미치는가?, 그리고 공론화 과정이 공정하게 운영된다고 생각하는지가 설득과 관련한 요인이 참여자의 선호 변경에 미치는 영향을 조절하는가? 를 연구문제로 설정하고, 이를 ‘녹지 국제병원 공론화를 위한 도민 참여형 조사’ 사례를 통해 실증적으로 확인해 보고자 하였다.

공론조사는 무작위 표본추출을 통해 참여자를 선정하며, 이들에게 충분한 정보를 제공하고 토론에 기반을 둔 숙의 과정을 통해 정제된 공론을 도출한다. 그리고 이를 통해 집합적 의사결정에 정당성을 부여하고 의사결정과정을 서로 존중할 수 있도록 한다는 목적을 달성하고자 한다(Gutmann and Thompson, 2004). 그런데 참여자 개인의 선호를 확인하고 이를 집계하여 다수의 의견에 따라 공론을 도출하는 공론조사의 운영 방식이 조사에 참여하지 않은 나머지 시민의 의사를 대표할 수 있는지, 그리고 이러한 공론이 사회적으로 바람직한 결과를 도출할 수 있는지에 대해 비판이 가해지기도 한다. 공론을 확인하는 방식이 결국 사회선택이론의 공리에 어긋나

거나 개인들이 인지적인 편향을 극복할 수 없을 것이라 간주하는 까닭이다.

이러한 비판에도 불구하고 공론조사는 일반 여론조사와 달리 숙의를 전제한다는 점에서 차이가 있고, 숙의를 통해 자기중심적인 시각을 극복하고 이른바 ‘일반화할 수 있는 이해관계(generalizable interests)’에 대한 수용을 증진할 수 있으므로 (Dryzek and List, 2003), 공론조사를 통해 다수가 수용할 수 있는 결론을 도출할 수 있다고 여겨진다. 다만 숙의가 개인의 선호에 어떻게 영향을 미치는지는 각 정책을 주장하는 측에서 자신이 다른 정책과 비교해 비교우위가 있음을 설득하는 과정으로 상정하고, 이러한 과정을 통해 공론조사 참여자의 선호가 변경되는지를 확인해야 한다.

이를 위해 앞서 기술한 변수들을 바탕으로 기술통계분석, 교차분석, t-test를 진행하여 변수의 일반적 특성 및 선호변경 여부에 따른 집단 간 차이를 살펴보고, 이항로지스틱 회귀분석을 진행하여 각각의 독립변수가 종속변수인 선호변경에 미치는 영향력을 검증하였다. 또한, 참여자가 공론조사가 공정하게 진행되었다고 인식하는지를 조절변수로 하여 분석 과정에 포함하고, 종속변수에 미치는 영향 및 조절 효과를 확인하였다.

분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선, 독립변수가 종속변수에 미치는 영향에 대해 메시지(message), 대상자(recipient), 상황(context) 관련 변수는 회귀분석 결과 통계적으로 유의한 결과를 확인할 수 없었고 정보원 요인으로 설정한 두 가지 문항(공론조사에 대해 알고 계십니까? 자료집을 어느 정도나 보셨습니까?) 가운데 공론조사에 대해 알고 있었는지만 선호변경에 대해 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다. 이상의 결과를 정리하면, 일반적으로 공론조사는 숙의를 바탕으로 참여자의 선호변경을 유도할 것이라 여겨지지만, 실제 공론조사 사례를 바탕으로 확인한 결과는 이러한 보편적인 가정과 다르게 나타남을 알 수 있었다. 즉, 참여자를 설득해 선호에 영향을 줄 것으로 가정한 독립변수들 가운데 공론조사의 제도적 특성과 관련해 설정한 변수는 자료집을 얼마나 보았는지, 의견 결정에 도움이 된 자료는 어떤 것인지, 허가·불허 측 자료집 가운데 어떤 쪽이 이해하기 쉬웠는지, 분임토의에서 어떻게 자신의 의사를 표현하거나 경청하였는지인데, 이들 변수는 종속변수에 대해 통계적으로 유의함을 확인할 수 없었고, 참여자가 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지만 선호변경과 통계적으로 유의함을 확인하였다.

다음으로 참여자가 공론화 과정을 공정하다고 평가하는지가 선호변경에 영향을 주는지, 그리고 해당 변수가 조절변수로서 앞서 확인한 독립변수들이 참여자의 선호변경에 미치는 영향력을 조절하는지에 대한 분석을 진행하였다. 그 결과 공론화 과정의 공정성에 대한 평가는 비록 각 분석 단계별로 영향의 방향이 다르게 나타났

지만, 선호변경과 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다. 또한, 조절변수가 독립변수와 종속변수에 대해 가지는 조절 효과는 공론조사에 대해 아는지, 개설 허가 즉 자료집이 얼마나 이해하기 쉽게 설명되었는지 두 가지 변수에 대해서만 종속변수와 의 관계에서 영향을 조절하는 것으로 나타났다.

## 제 2 절 연구의 의의 및 시사점

공론조사는 학습과 토론의 기회를 제공하면 참여자의 선호가 변화하게 되고, 결과적으로 공적인 견해에 바탕을 둔 공론의 도출이 가능함을 가정한다. 이에 본 연구는 공론조사에 대한 이러한 가정이 실제 사례에 적용될 수 있는지를 제주특별자치도에서 실시한 ‘녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’를 통해 검증해 보고자 하였다.

공론조사 결과를 살펴보면 참여자 가운데 절반 이상이 자신의 의견을 변경하였음을 확인할 수 있고, 특히 조사 의제에 대한 의견을 물어보는 질문에서 알지 못한다고 응답한 비율이 지속해서 감소한 것으로 나타났다. 일반적으로 이러한 선호의 변경은 숙의의 성과로 간주하는데, 이는 공론조사 결과의 논의가 주로 집합적 수준에서 선호 총합의 변화를 기술하는 방식으로 이루어지기 때문이다. 그러나 공론조사 참여자가 어떠한 사유로 자신의 선호를 결정하고 변경하는지는 선호의 총계를 단순 비교하는 방식으로 그 효과를 추정하기보다 개인에게 정책 대안에 대한 지지를 설득하는 과정이라는 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 공론조사가 강조하는 숙의와 학습의 과정은 참여자가 새로운 정보나 다른 사람과의 상호작용 등을 수용할 수 있어야 할 뿐 아니라 개인의 사고과정에서 일련의 처리 과정을 거쳐야 비로소 가능한 까닭이다.

이러한 측면에서 연구의 결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 우선, 공론조사 참여자의 선호변경에는 공론조사에 대해 알고 있다고 응답했는지가 가장 중요한 요인이며, 참여자가 공론조사에 대해 알고 있다고 응답하면 실제 공론조사에서 자신의 의견을 변경할 가능성은 줄어들 것을 예상할 수 있었다. 이러한 결과는 다수의 선행연구가 개인의 선호를 결정하는 요인으로 성향(predisposition)의 역할을 강조하는 것과 결을 같이한다. 즉, 어떤 대상에 대해 안다고 응답하기 위해서는 대상에 대해 자신이 아는지 모르는지를 생각해야 하는 이른바 맥락적 사고과정을 거치게 되는데, 이러한 과정을 자극을 주는 사건(stimulus event)과 개인의 반응 사이와 관계로 본다면 평가 대상에 대한 질문에 답을 하는 과정이 하나의 자극이 되고 응답자는



자신의 기억 속에 저장된 정보를 대상에 대한 평가로 전환하는 과정을 거칠 것을 추론할 수 있기 때문이다.

다음으로 제도적인 측면에서 공론조사가 참여자의 선호변경에 미치는 효과를 살펴보면, 공론조사는 다양한 정보를 제공하고 다른 참여자와의 교류 기회를 제공하는 등 참여자를 설득하기 위한 여러 과정을 제도화하고 있는데 이러한 요인들이 선호변경에 미치는 영향력은 미미하였던 반면, 참여자가 제도 운영과정을 공정하다고 평가하는지는 선호변경에 유의한 영향을 미침을 확인하였다.

일반적으로 공론조사 참여자는 조사 참여를 통해 대상에 대한 자신의 선호를 확인하기도 하지만 다른 참여자와의 상호작용 과정에서 타인에 동조하려는 유인도 있어 공론조사를 통해 어떠한 방식으로든 선호의 변화가 있을 것을 기대한다. 그리고 이러한 변화를 위해서는 무엇보다 진정한 숙의가 이루어져야 한다. 따라서 숙의와 관련해 설정한 변수가 유의함을 확인하지 못한 것은 공론조사가 개인의 선호를 집합하여 결론을 도출하는 방식에 대해 가해지는 비판에 대해 숙의를 통해 참여자의 자기중심적인 측면을 극복할 수 있다고 하는 공론조사의 가정에 제약이 있을 수 있음을 시사한다. 특히, 공론조사의 선호결정 과정을 게임이론에 근거해 설명하기도 하는데 이러한 논의에 따르면 정책에 대해 표현하는 개인의 선호는 현재 자신이 처한 상황에 근거하고 있고, 참여자가 어느 대안을 선택하는지는 결국 개인이 기대하는 보상과 관련이 있다. 이런 상황에서 바람직한 공론 도출을 위한 조건은 참여자가 상호작용 과정에서 자신의 정보를 공유하고 타인의 정보를 받아들일 수 있어야 한다는 것이다. 그런데 이를 위해서는 실제로 참여자들이 같은 가치를 공유하는지가 아니라 타인이 자신과 같은 가치를 가지고 있다고 믿는 것 자체가 가장 중요하다. 이는 결국 공론조사의 제도적인 측면도 물론 중요하지만, 참여자가 자신의 상황을 어떻게 인식하고 행동하는지가 더 중요할 수 있음을 시사한다.

조절변수의 효과 역시 같은 맥락에서 이해되어야 한다. 공론조사 과정이 공정하게 운영되었는지는 보통 발언 기회가 충분히 주어지는 등 절차적인 측면에서 모든 참여자가 동등하게 대우받았는지를 의미한다. 공론조사 과정을 공정하다고 느끼고 공론조사에 대해 알고 있었던 경우, 그리고 공론조사 과정을 공정하다고 느끼고 찬성 측 자료집이 이해하기 쉽다고 평가한 경우는 자신의 의견을 변경할 가능성이 줄어들었는데, 이는 공론조사가 공정하게 운영되었다고 인식하는지가 조사 결과에 정당성을 부여한다는 측면에서 해석될 수 있다. 특히 찬성 반대의 논거 중 반대의 논거가 더 효과적인 것이 이들이 부정적인 결과를 강조하여 청자에게 두려움을 일으키기 때문이라면, 공론조사가 공정하게 운영되었다고 느끼는 경우는 이러한 소위 공포소구의 문제를 극복하고 대상에 대한 인지적인 판단을 가능하게 할 수 있음을

예상해 볼 수 있을 것이다.

이상의 논의를 정리하면, 비록 공론조사가 숙의를 바탕으로 한 공적인 관점의 확대와 수용성 높은 공론 도출을 강조하지만, 숙의부터 선호변경에 이르는 많은 과정이 참여자의 사고 또는 인식에 따른 것이다. 즉, 의제에 대해 알고 있다는 응답을 하면서 은연중에 이에 대한 어떤 태도를 형성한다든지 그리고 숙의 상황에서 타인과 자신의 가치를 같다고 가정한다거나 자신의 선호를 깨닫게 된다든지 하는 것들은 모두 참여자 개인의 인식이 어떠한가에 따라 영향을 받음을 확인할 수 있었다. 따라서 공론조사가 의도하는 바를 이루기 위해서는, 조사 운영과 투표를 통한 공론 도출의 측면에서 참여자가 제공되는 정보를 수용하고 타인과 정보를 교류하여 진정한 숙의와 토론을 할 수 있게 하는 조건이 무엇인지에 대해 더 많은 고민이 필요하다.

### 제 3 절 연구의 한계

본 연구는 공론조사 참여자의 선호가 어떠한 요인에 의해 영향을 받는지 실제 사례를 통해 확인해 보고자 노력했지만 여러 한계를 내포하고 있다.

무엇보다 회귀분석을 중심으로 양적인 연구를 진행하여 연구대상에 대한 계량화를 바탕으로 통계적 유의성을 검증할 수 있었으나, 여기에는 참여자가 선호를 결정하는 데 우선한 가치와 같이 계량화할 수 없는 부분을 함께 고려하지 못하는 제약이 있다. 예컨대 연구에 사용한 ‘녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’는 영리병원에 대해 찬성 또는 반대하는 사유를 총 3번에 걸쳐 조사하였지만, 이 과정에서 모르겠다고 응답한 사람은 해당 문항의 조사대상에서 제외하였다. 따라서 조사 진행 단계에 따라 찬성 또는 반대에 어떠한 사유가 고려되었는지 확인할 수 있지만 이러한 사유가 개인별로 조사단계마다 변화가 있었는지를 추적하기는 쉽지 않고, 이러한 변화 과정을 질적인 측면에서 접근하는 추가적인 연구가 필요하다.

또한, 분석 과정에서 이미 진행된 조사의 결과를 사용하였기 때문에 변수를 조작적 정의하는 과정에서 부합성이 부족하거나 변수의 일부 특성만을 반영한 채로 분석을 진행했다는 한계가 있다. 분석에 사용한 자료는 대부분 특정 문항에 대한 자기보고의 형식을 취하고 있다. 예컨대 대상에 대해 얼마나 학습했는지는 정보량의 객관적인 측정과 이해에 관한 분석이 필요하지만, 연구자료가 참여자 스스로 자료 집을 얼마나 보았는지를 평가하는 방식으로 조사되었기 때문에 실제 참여자의 학습 정도와 차이가 있을 수 있다. 같은 맥락에서, 연구에서 사용한 변수가 객관적인 측정 내용과 주관적인 인식을 함께 반영함이 타당하게 여겨지더라도 조사 결과 특정

내용이 포함되어 있지 않으면 이를 생략하고 진행하였다. 개인의 선호 또는 의사결정에 관한 많은 이론이 교육수준이나 소득, 지지 정당 등 인구사회학적 요인을 강조하는데 분석자료는 해당 내용에 대한 자료가 포함되어 있지 않고, 대상에 대해 알고 있는 것 또는 학습 정도 역시 주관적인 평가만으로 이루어져 있다. 따라서 연구에서 정의한 변수가 연구대상의 특성 가운데 일부분만 반영하고 있는 제한점이 있다.

## 참 고 문 헌

강은숙, 김종석. (2018). 문화적 인지, 속의 민주주의 그리고 의사결정의 합리성: 신고리 5·6 호기 공론화위원회의 의미와 한계를 중심으로. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 261-288

고길근. (2017). 행정학 분야의 로지스틱 회귀분석 활용 절차와 쟁점. 현대사회와 행정, 27, 3-33.

고길근. (2018). 범주형 자료 분석. 고양: 문우사, 27, 3-33.

금현섭, 백승주. (2008). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 행정논총 48(4), 201-228

김원용. (2003) 공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사(公論調査)(deliberative Poll)에 대한 연구. 사회과학연구논총 11: 209-32.

김대영. (2004). 공론화를 위한 정치평론의 두 전략: 비판전략과 매개전략. 한국정치학회보, 38(2), 117-141.

김정인. (2018). 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로. 정부학연구, 24(1), 343-375.

\_\_\_\_\_. (2018). 속의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보, 32(1), 133-160

김주환, 하동현. (2019). 공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원 사례를 중심으로. 정부학연구, 25(1), 133-163

김원용, 정효명. (2003). 로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사. 서울도시연구, 5(3), 75-91

김창수. (2019). 숙의민주주의 기반 공론조사와 정책딜레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석. 지방정부연구, 23(2), 271-296.

김학린, 전형준, 황수경. (2020). 공론화의 숙의 효과에 대한 실증분석: 2022학년도 대입제도개편 공론화 경험을 중심으로. , 30(2), 67-93.

류재성. (2012). 정치이념의 정책선호 결정에 있어 정치지식의 역할. 한국정치연구, 21(2), 53-86.

박영득 (2018) 정치이념과 대중의 과학기술에 대한 태도. 21세기정치학회보 28.2 : 47-67.

서영석. (2010). 상담심리 연구에서 매개효과와 조절효과 검증: 개념적 구분 및 자료 분석 시 고려 사항. 한국심리학회지: 상담 및 심리치료, 22(4), 1147-1168.

서혜선. (2016). 개인간 디지털콘텐츠 유통상의 라이선스 다양화에 대한 로지스틱 회귀모형. 디지털융복합연구, 14(12), 27-33.

심준섭, 정홍상, 김광구. (2018). 공론화 과정 참여자들의 숙의 경험-프레임 분석의 적용. 한국정책학회보, 27(2), 193-220.

양기용, 김창수. (2009) 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건. 한국행정논집 21(3), 967-98.

이승희, 권혁용. (2009). 누가 언제 재분배 정책을 선호하는가?: 한국의 거시경제 상황과 정책무드. 국가전략, 15(3), 147-173.

이영희. (2013). 서울시의 참여적 시정개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로. 경제와사회, 106-133.

정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집, 23(2), 577-606.

제주특별자치도, (2019) 정보공개청구자료: 녹지국제병원 공론조사

주지예, 박형준, 김용희. (2019) 원자력 규제형성 공론과정에서 프레이밍과 정책 내러티브의 시민감성 분석 -신고리 5·6호기 공론조사 시민참여 숙의과정 중심으로. 규제연구 28.2: 31-62

주지예, 박형준, (2020) 원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구 - 신고리 5·6호기 공론화의 옹호연합체를 중심으로. 한국정책학회보 29.2: 91-122.

최인숙. (2018). 신고리 5, 6 호기에 대한 한국인의 여론: 반론기술에 의한 여론의 구조분석. 시민사회와 NGO, 16(2), 3-28.

최태현, (2018) 참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 한국행정학보 52(4) 501-29.

하동현. (2020). 정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: '2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례'. 한국거버넌스학회보, 27(1), 27-55.

Abelson, J., Lomas, J., Eyles, J., Birch, S., & Veenstra, G. (1995). Does the community want devolved authority? Results of deliberative polling in Ontario. CMAJ: Canadian Medical Association Journal, 153(4), 403.

Althaus, S. L. (2003). Collective preferences in democratic politics: Opinion surveys and the will of the people. Cambridge University Press.

Batista-Foguet, J. M., & Saris, W. E. (1997). Tests of stability in attitude research. Quality and Quantity, 31(3), 269-285.

Bennett, S. E. (1988). " Know-Nothings" Revisited: The Meaning of Political Ignorance Today. Social Science Quarterly, 69(2), 476.

Bizer, G. Y., Viser, P. S., Berent, M. K., & Krosnick, J. A. (2004). Importance, knowledge, and accessibility: Exploring the dimensionality of strength-related attitude properties. In W. E. Saris & P. M. Sniderman (Eds.), *Studies in public opinion: Attitudes, nonattitudes, measurement error, and change* (pp. 215 - 241). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cobb, M. D., & Kuklinski, J. H. (1997). Changing minds: Political arguments and political persuasion. *American Journal of Political Science*, 88-121.

Danielle Bütschi, (2018) *The Influence of Information on Considered Opinions: The Example of the Choice Questionnaire*. In: *Studies in Public Opinion: Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*. Princeton University Press.

Dickson, E. S., Hafer, C., & Landa, D. (2008). Cognition and strategy: a deliberation experiment. *The Journal of Politics*, 70(4), 974-989.

Druckman, J. N., & Lupia, A. (2000). Preference formation. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 1-24.

Dryzek, J. S., & List, C. (2003). Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. *British journal of political science*, 1-28.

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

Gastil, J., Bacci, C., & Dollinger, M. (2010). Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During 'The Deliberative Polls™'. *Journal of public deliberation*, 6(2).

Gutmann, A. & Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.

Gerber, A. S., Huber, G. A., Doherty, D., & Dowling, C. M. (2011). Citizens' policy confidence and electoral punishment: A neglected dimension of electoral accountability. *The Journal of Politics*, 73(4), 1206-1224.

Gilbert, Fiske, Lindzey, Gilbert, Daniel Todd, Fiske, Susan T, and Lindzey, Gardner.(1998). *The Handbook of Social Psychology* / [ed. By] Daniel T. Gilbert, Susan T. Fiske, Gardner Lindzey.

Kim, N., Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2018). Intergroup contact in deliberative contexts: Evidence from deliberative polls. *Journal of Communication*, 68(6), 1029-1051.

Koch, J. W. (1998). Political rhetoric and political persuasion: The changing structure of citizens' preferences on health insurance during policy debate. *Public Opinion Quarterly*, 209-229.

Mansbridge, Jane, et al. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, 1-26.

Meirowitz, A. (2007). In defense of exclusionary deliberation: communication and voting with private beliefs and values. *Journal of Theoretical Politics*, 19(3), 301-327.

Mendelberg, T. (2002). The deliberative citizen: Theory and evidence. *Political decision making, deliberation and participation*, 6(1), 151-193.

Milbrath, L. W. (1965). *Political participation: How and why do people get involved in politics?*.

Oskamp, S., & Schultz, P. W. (2005). *Attitudes and opinions*. Psychology Press.



Sniderman PM, Tetlock PE and Elms L(2001) Public opinion and democratic politics: The problem of ninattitudes and the social construction od political judgment. In: Kuklinski, J.H.(eds). Citizens and politics: Perspectives from political psychology. Cambridge University Press, pp. 254–288

Steiner, J. (2012). The foundations of deliberative democracy: Empirical research and normative implications. Cambridge University Press.

Sternthal, B., Dholakia, R., & Leavitt, C. (1978). The persuasive effect of source credibility: Tests of cognitive response. *Journal of Consumer research*, 4(4), 252–260.

Sturgis, P., Roberts, C., & Allum, N. (2005). A different take on the deliberative poll: Information, deliberation, and attitude constraint. *Public Opinion Quarterly*, 69(1), 30–65.

Smets, K., Isernia, P. (2014). The role of deliberation in attitude change: An empirical assessment of three theoretical mechanisms. *European Union Politics*, 15(3), 389–409.

\_\_\_\_\_. (2014). Revealing preferences: Does deliberation increase ideological awareness among the less well educated?. *European Journal of Political Research*, 53(3), 520–540.

Persson, M., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2013). The effects of direct voting and deliberation on legitimacy beliefs: An experimental study of small group decision-making. *European Political Science Review*, 5(3), 381–399.

Price, V., & Neijens, P. (1998). Deliberative polls: toward improved measures of “informed” public opinion?. *International Journal of Public Opinion Research*, 10(2), 145–176.

Weeks, E. C. (2000). The practice of deliberative democracy: Results from four large scale trials. *Public Administration Review*, 60(4), 360-372.

Westwood, S. J. (2015). The role of persuasion in deliberative opinion change. *Political Communication*, 32(4), 509-528.

Zaller, J. R. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge university press.

Zhang, W. (2015). Perceived procedural fairness in deliberation: Predictors and effects. *Communication Research*, 42(3), 345-364.

Abstract

# Determinants of Preference in Deliberative Polling: the moderating role of perceived procedural fairness

Jung, Eunho

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

This study concerns preference determinants in a deliberative setting, in which persuasive variables allow individuals to change an initial stance about public affairs, as perception of procedural fairness moderates those effects towards distinct preferences.

Many efforts have been made to include all opinions on certain issues in a public policy process. A traditional public opinion poll is generally thought to be incapable of measuring genuine beliefs, attitudes, and preferences, as the poll is an aggregation of immediate reactions. In addition, some argue that citizens cannot deal with public affairs due to their ignorance over social affairs and politics.

Deliberative polling, given all affected principles, is regarded as an ideal alternative to the above-mentioned issues: it can promote public viewpoints by engaging in a reciprocal interaction. In this sense, deliberative polling can manage disagreements and legitimate the outcome:

this must be carefully considered, regarding whose preferences may change as a result of deliberation.

On the assumption that most preference changes emerge from persuasive communication, this study made use of four basic elements of persuasion with dependent variables: source, recipient, message, and context. The operational definition of dependent variables is defined as follows: source indicates who delivers the influential message; recipient indicates participants' consideration about the poll and sourcebook reading; message refers to participants' evaluation of the framed messages; context refers to the mode of participation. Participants' perception of procedural fairness is seen as moderating the variables: if perceived as fair, the outcome will be accepted as legitimate.

Since this study predicts a binary outcome, whether participants change their preferences or not, binary logistic regression is used to describe data and explain the relationship between two or more explanatory variables: it proceeds in a hierarchical manner to investigate if perceived procedural fairness moderates the relationship between persuasion elements and probabilities of participant preference changes.

The results of this study are as follows: the primary finding is that participants' consideration about the poll is the most influential predictor of preference changes. If they are asked about the poll, contextual comprehension is necessary to give any answers. That is, participants' consideration may lead to a diminished possibility of changed preferences. The study also found that, in some cases, perceived procedural fairness can moderate the relationship between independent and dependent variables. Interaction with participants' views of perceived fairness, both considerations about the poll and favorable evaluations of pro argumentation diminish the chance of preferences changes.

According to the results above, this study suggests that once participants move to contextual conceptualization of the subject, there are strong possibilities that individuals will either be favorably or unfavorably predisposed: these predispositions reveal their own preferences. In addition, perceived procedural fairness arises from an individual's subjective

evaluation about the process. Their subjective perceptions are most important as an influential element in determining the quality of deliberation, independent of persuasive setting.

There are some limitations in this study. Since quantitative research methods are used to analyze numerical data, it is difficult to explore respondents' beliefs. In some respects, an operational definition is insufficient to contain these features.

**keywords : Deliberative Polling, Persuasive communication,  
Preference change, Procedural fairness, Moderating effect**

*Student Number : 2015-24333*