일반논문 「정부학연구」 제25권 제1호(2019): 165~207
DOI http://dx.doi.org/10.19067/jgs.2019.25.1.165

원고투고일: 2019.03.15
원고수정일: 2019.04.09
게재확정일: 2019.04.18

공론화 연구의 경향 분석:
신고리 5·6호기 공론화 사례연구의 경향과 연구과제를 중심으로*

강지선**

신고리 5·6호기 공론화는 공공정책 갈등을 숙의 민주주의 논리로 해결하려고 했던 실험이자 시범사례로 논의되고 있다. 신고리 공론화 이후에 정책과정에서 공론화 논의와 적용사례가 증가하는 점에 주목하여, 본 연구는 32편의 공론화 연구 및 21편의 신고리 공론화 사례연구의 경향 및 방법론적 특성을 질적 메타분석을 통해 탐색하였다. 분석결과, 신고리 공론화 사례연구는 2018년에 집중적으로 출간되었고 신고리 공론화를 전후로 공론화 연구도 급증하였다. 공론화 연구와 신고리 공론화 사례연구의 경향 상 공통점은 첫째, 대학교수 직책의 연구자가 단독으로 수행한 연구가 더 많았고 둘째, 행정학과 정책학 분야보다 여타 사회·자연과학을 포함한 다학제적 연구가 더 많이 산출되었으며 셋째, 연구목적은 주로 사례분석에 초점이 맞춰져 있었고 넷째, 2차 자료를 바탕으로 문헌연구 및 단일사례 연구방법론을 사용한 질적 연구에 치중되어 있었다. 차이점은 핵심 연구주제 측면에서 공론화 연구는 공론화의 방식 및 과정을, 신고리 공론화 사례연구는 공론화의 영향요인 및 성공요인을 주로 분석하였고, 연구의 어조 측면에서 신고리 공론화 사례연구들이 공론화를 좀 더 긍정적으로 평가하는 경향을 나타냈다. 이러한 연구결과는 공론화 논의·설계에서 고려해야 할 주요 쟁점과 바람직한 공론화 결과 도출에 관한 정책적·실무적 시사점을 제공해주고, 후속연구의 방향을 제시함으로써 숙의적 공론화 연구의 외연 확장에도 기여할 것이다

주제어: 공론화, 신고리 5·6호기, 연구경향

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924956).

** State University of New York at Albany에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 정부학연구소 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 공공관리, 갈등관리, 조직론, 정부-NPO 관계 등이다(1212kjs@korea.ac.kr).

Ⅰ. 서론

정부가 공공정책을 입안·결정하는 과정에서 공공갈등은 빈번하게 그리고 불가피하게 발생한다. 갈등요인으로 정책문제의 일반적 특성인 난제(wicked problems), 다양한 이해당사자들 간에 복잡하게 얽힌 이해관계와 가치의 충돌, 일반시민의 정책과정에 대한 참여 확대, 갈등당사자로서의 시민단체의 적극적 역할, 님비(NIMBY)와 핌피(PIMFY) 등이 제기되어왔다. 특히 원자력발전이라는 의제는 오랜 기간 첨예한 갈등을 불러일으킨 사안이었고, 게다가 문재인 대통령이 2017년 6월 신고리 원전 5·6호기의 건설 중단 여부에 관해 사회적 합의를 도출하겠다고 발표하면서 '탈원전' 정책이 이슈화되었다. 2017년 7월 정부 차원의 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 신고리 공론화위원회)가 설치되어 원전 건설여부를 결정하기 위해 총 471명의 시민참여단이 구성되었고, 그 결과 건설공사 재개 결론이 최종적으로 도출되었다.

신고리 5·6호기 공론화는 미국 피시킨(Fishkin, 1991) 교수가 창시한 공론조사(deliberative polling) 방식을 채택하였는데, 이는 시민대표들이 숙의과정(deliberative process)을 거치면서 변화된 의견을 측정하여 정책결정에 반영하는 조사기법을 의미한다. 엄밀히 말해, 신고리 '공론조사'라는 용어 대신에 기존의 공론조사와 구분되는 '시민참여형조사'로 명명되는 것이 옳다는 주장도 제기되었다(강은숙, 2018; 김지연 외, 2018; 김춘석, 2018; 송태용, 2018). 정정화(2018: 106)는 시민참여형조사를 "기존의 공론조사와 공공토론방식을 혼합한 새로운 한국형 공론화 방식"으로 정의하였다. 신고리 공론화위원회(2017: 4)가 발간한 「신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서」에서는 시민참여형조사를 "피시킨 교수가 제안한 공론조사 방식을 원용하되 시민대표 참여자의 대표성과 숙의과정의 실체성을 높여 정확한 공론을 측정하기 위해 여러 가지 점을 보완한 조사방식으로 이번 공론화를 위해 새롭게 설계한 우리 고유의 숙의 여론조사"로 정의하고 있다. 반면에 이영희(2018: 208)는 실제 공론화 진행과정에서 '공론조사'와 '시민참여형조사'라는 용어가 혼용되어 사용된 점을 지적하면서 두 용어를 같은 개념으로 사용해도 무방하다고 주장하였다.

그동안 탈핵과 찬핵으로 사회적 갈등을 빚어왔던 한국의 원자력발전 정책은 신고리 공론화위원회가 채택한 시민참여형 공론조사를 통해 471명의 시민참여단이 약 1개월간의 숙의과정을 거치면서 도출된 결정(건설 재개 59.5%, 건설 중단 40.5%)으로 큰 전환점을 맞이하게 되었다. 원자력발전 정책에 대한 최종권고안의 내용으로 시민참여단은 53.2%가 원전 축소(원전 유지 35.5%, 원전 확대 9.7%) 의견을 제시하였는데, '건설 재개'와 '원전 축소'가 상충적이라는 비판도 제기되었다(김지연 외, 2018).

이와 같은 정책권고안을 신고리 공론화위원회가 발표한지 4일 만에 정부는 '탈원전 로드맵'을 발표하고 탈원전 계획을 구체화하는 등 에너지정책의 방향을 선회하였다(서울경제, 2017.10.24.).

한국에서의 공론화 사례가 아직 많지 않고, 신고리 공론화를 연구한 논문이나 여타 공론화 사례를 분석한 논문 또한 많지 않은 실정이다. 그럼에도 불구하고 현 시점에서 본 연구를 수행한 이유는 다른 공론화 사례들과 뚜렷한 차별성을 띄는 신고리 공론화 사례연구의 경향 분석이 필요하고 중요하기 때문이다. 즉 신고리 공론화에 대한 다양한 의미의 부여, 상반된 평가의 존재, 논쟁적 질문과 후속과제의 제기와 같은 파급효과, 공론화에 대한 논의 및 적용사례의 증가 추세로서 본 연구를 수행한 동기를 설명하고자 한다. 구체적으로 첫째, 신고리 공론화 사례에 독자적으로 부여된 다양한 의미들 때문이다. 선행연구나 정부와 신고리 공론화위원회의 발간자료, 언론보도자료에서 정의한 신고리 공론화의 의미란 1) 국가의 장기적인 원자력에너지 산업 방향에 대한 의사결정권한을 정부가 시민에게 부여한 최초의 사례; 2) 한국사회에서 국가의 주요정책에 대해 시민의 참여 및 숙의과정을 거쳐 도출된 결론을 정부가 즉각적으로 수용한 최초의 사례; 3) 시민참여단의 결정에 기반을 둔 신고리 공론화위원회의 최종 권고안이 일반국민과 핵심 이해당사자들에게 높은 수용성을 유도함에 따라 시민참여형 갈등해결과정이 국책사업 갈등을 해결할 수 있다는 가능성을 보여준 최초의 사례라는 점이다.

둘째, 신고리 5·6호기 건설 중단·재개라는 입장에 따라 신고리 공론화에 대한 평가가 완전히 상반되게 나타났기 때문이다. '탈핵 진영'인 환경단체와 환경·보건 학계와 '핵마피아 집단'인 핵발전 관련 산업, 한국수력원자력(주), 한국원자력산업회의, 원자력문화재단, 에너지 관련 학계(한국원자력학회), 보수언론들 간에 공론화에 대해 상반되게 평가한 점이다.[1] 신고리 공론화에 대한 선행연구와 언론에 나타난 긍정적, 부정적 평가는 〈표 1〉 예시와 같이 다양하다. 이처럼 시민참여형 공론조사가 득과 실의 양면성을 지니고 있다면, 공공정책을 둘러싼 갈등 사안에 대한 공론화 제도의 도입 자체가 또 다른 소모적 논란과 갈등을 가져올 수 있다는 점에서 신고리 공론화 사례에 대한 비판적 검토가 필요할 것이다.

1) '탈핵 진영'과 '핵마피아 집단'이란 용어와 각 집단에 해당하는 관련자들은 김민정(2018)의 연구를 참고하였다.

〈표 1〉 신고리 공론화에 대한 상반된 평가 예시

긍정적 평가	'신의 한수'(고인석, 2017); '국민의 승리,' '갈등해결의 시범사례'(정구희, 2017); '숙의 민주주의 가능성을 확인한 공론조사 실험'(한국일보, 2017.10.21); '열공한 시민참여단... 절차 거칠수록 원전지식 향상'(국민일보, 2017.10.21); '숙의 민주주의의 모범'(서울신문, 2017.10.22); '초기에 공론위가 공사 중단을 위한 정부 정책의 들러리가 아니냐는 우려와는 달리 소신있게 공사 재개를 결정한 것은 참여한 시민들의 성숙한 민주의식의 결과'(경기일보, 2017.10.22); '원전 갈등 작은 고비 하나 넘겼다'(충남일보, 2017.10.22); '원전 공론화위, 시민성의 승리... 집단지성의 가능성 봤다'(세계일보, 2017.10.28), '공론화 장을 통해 탈원전에 대한 사회적 논의와 학습이 이루어지는 것에 대한 기대'(김민정, 2018); 민주주의 국가에서 국민주권의 실현'(신옥주, 2018); '아름다운 과정,' '민주주의의 승리'(이광일, 2018); '시민참여에 기반한 민주주의,' '숙의 민주주의의 첫 발,' '촛불 시민혁명이 이루어낸 빛나는 성과' '원탁에서 시민권력이 탄생'(이영희, 2018); '집단지성의 가능성을 본 감격적인 순간'(은재호, 2018); '원자력발전정책 분야에서 우리 사회 최초로 시도한 시민참여 기반 숙의 민주주의의 성공적인 실험,' '에너지정책의 역사를 새로 쓴 민주주의의 새로운 실험'(윤순진, 2018)
부정적 평가	'정부가 마땅히 수행해야 할 책임을 시민들에게 떠넘긴 것이 공론화의 본질,' '공론화에 참여한 환경단체들은 결과적으로 들러리에 불과'(김형근, 2017); '대의민주주의를 우회한 여론정치'(정구희, 2017); '지난 40여 년간 형성된 원자력계 기득권 구조와 원전 편향 정서 등 구조적으로 기울어진 운동장 문제'(이영희, 2017); '전문가를 배제한 여론 재판'(오마이뉴스, 2017.7.6); '공포 마케팅 판친 공론화, 비전문가에게 맡겨진 원자력 운명'(매일경제, 2017.10.15); '편파 언론과 무능한 공론위, 미래세대 배제 등 공론화 전 과정 불합리'(부산일보, 2017.10.22); '공론화의 네 가지 문제점은 공론화 동기의 불순성, 통치와 정치의 실종, 사회통합을 고려하지 않은 조사방법, 설문 결과에 대한 과도한 해석'(울산저널, 2017.11.8); '정부가 져야 할 책임을 회피하는 것을 넘어 정당정치의 틀마저 무력화시켰다'(이광일, 2018); '시민참여를 빙자한 또 다른 형태의 요식행위,' '들러리 시민참여,' '시민동원'(이영희, 2018); '답정너(답은 정해졌으니 너는 대답만 해)의 정치쇼'(은재호, 2018); '외주 맡긴 민주주의'(주간조선, 2018.11.19)

셋째, 신고리 공론화는 한국사회에 특히 행정·정책 분야에 많은 논쟁적 질문을 던지고 후속과제를 제기하였다는 점이다. 예를 들면, 1) 과연 공공정책 갈등의 어느 영역 또는 어느 수준에서나 공론화를 적용하는 것이 바람직한 것인가? 그 적용기준은 무엇인가?; 2) 공론조사가 모든 정책이슈나 사회문제에 대한 최적의 의사결정모델일 수 있는가?; 3) 공론화 모델이 단지 정당성 확보를 목적으로 한 기능적인 방법론으로 전락하지 않고, 시민참여와 숙의 민주주의를 실현하도록 어떻게 담보할 수 있는가?; 4) 공론화가 대의 민주주의의 한계점을 완벽하게 극복·보완해 줄 수 있는가?; 5) 공론화 결과를 최종적인 정책결정의 주요 지표로 고려하는 것이 아닌 유일한 근거로 삼는 것이 적절한가?; 6) 공론화 방식의 도입에 소요되는 사회·경제적 비용에 대하여 고려해야 할 사항은 무엇인가?; 7) 공론화 과정에서 정부와 일반시민, 시민대표단, 국회,

언론, 전문가, 시민단체는 각각 어떤 역할을 수행해야 하는가? 등과 같은 구체적이고 논쟁적인 질문이 제기되고 있다.

넷째, 신고리 공론화에 대해 많은 논란이 있었음에도 불구하고 그 기본철학과 운영원리, 진행과정, 결과, 파급효과에 관해서는 대체적으로 긍정적인 평가가 많았다. 더불어 신고리 공론화 결정 이후부터 공공부문에서 국가적·지역적 이슈들에 대한 공론화 논의가 더욱 활발해지고, 실제로 공론화 절차가 진행·완료된 사례도 증가하고 있다는 점이다. 그 예로, 2022 대입제도개편 공론화 결정(문화일보, 2018.08.03), 유치원 방과 후 영어수업 금지 여부에 관한 공론화(한국경제, 2018.09.26), 광주 도시철도 2호선 건설문제에 관한 공론화(연합뉴스, 2018.11.11), 대전 월평공원 조성에 관한 공론화 결정(충청투데이, 2018.12.28), 서울 중고교의 편안한 교복에 대한 공론화 돌입(국민일보, 2019.01.16), 창원 스타필드 입점에 관한 공론화 과정 적용 검토(경남도민일보, 2019.01.28), 전국 최초로 '제주교육공론화위원회'를 운영하는 제주도교육청(제주매일, 2019.01.31), 신한울 3·4호기 건설재개 여부에 대해 공론화 절차가 필요하다는 주장 제기(내일신문, 2019.02.19), 대구시청 신청사 건립을 위한 공론화위원회의 출범 준비(경북일보, 2019.02.20), 서산시 자원회수시설 설치여부의 결정을 위한 공론화 과정의 진행(연합뉴스, 2019.02.21) 등이 있다. 또 다른 예로, 교육부의 경우 자체적 또는 국민의견을 통해 발굴한 안건에 대해 일정 숙려기간 동안 국민의견을 수렴해 정책을 결정하는 '국민참여 정책숙려제'를 도입하였고,[2] 방송통신위원회도 국민에게 큰 영향을 미치는 방송통신 정책을 국민과 함께 논의하기 위해 '국민숙의제'를 도입하였다. 이러한 공론화 경험사례들은 시범사례이자 의미있는 선례인 신고리 공론화를 어떻게 평가하고 보완해야 하는지에 관한 냉철한 고민의 필요성을 반영한다.

이와 같은 네 가지 이유는 공공정책 결정과정에서 공론화위원회가 공론조사와 같은 공론화 기법을 적용한 첫 사례가 아님에도 불구하고,[3] 신고리 공론화가 왜 수많은 논쟁과 공방을 일으켰는지를 이해하는 데 도움이 될 것이다. 몇몇 사례에서 공론화 결론이 도출되었고 광주 도시철도 2호선 공론화의 경우 협치 행정의 혁신모델로 인정받아 제7회 한국정책대상을 수상하기도 하였다.[4] 그러나, 공론화가 우리 사회의 모든

2) 교육부는 학교폭력 제도개선 방안과 학교생활기록부 신뢰도 제고방안에 대한 국민참여 정책숙려제의 도입을 발표하였다(연합뉴스. 2018.8.22.)

3) 공론화 기법들 중 공론조사는 2005년 8·31 부동산 정책과정에서 최초로 도입되었고 2007년 부산 북항 재개발사업, 2015년 사용후핵연료 정책결정 등에 시행되었으며, 시민배심원제는 울산 북구 음식물자원화시설 건립에 처음 적용된 바 있다.

문제를 해결해 주는 만능(one-size-fits-all)이 아니라는 점은 엄밀히 고민해야 할 것이다. 이런 맥락에서 김지연 외(2018: 215)는 공론조사 모델을 일종의 '블랙박스'로 보고 정부의 정책결정에 정당성을 부여하는 기능적 도구로 전락할 우려감을 표출하면서 공론화 모델 사용에 주의해야 한다고 강조하였다. 심준섭 외(2018: 215)도 공론조사의 무분별한 적용이 오히려 숙의적 거버넌스로의 진화에 걸림돌이 될 수 있음을 경계해야 한다고 논의하였다.

신고리 공론화 사례를 비판적으로 검토하고 다각적으로 분석할 필요성이 크다는 문제의식을[5] 바탕으로, 본 연구는 정부정책과 관련된 공론화 연구들에 대한 경향 분석을 기초로 하여 신고리 공론화 사례연구의 경향을 중점적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 학술정보 DB인 KISS, RISS, DBPIA에서 한국연구재단 등재학술지에 게재된 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구를 추출하여 질적 메타분석(meta-analysis)을 통한 내용분석을 실시하였다. 공론화 연구에 대한 내용분석을 통해 주요 특성과 추세, 규칙성을 찾기 위해 4가지 분석지표인 연구의 일반사항, 연구자의 특성, 연구의 내용, 연구의 방법을 중심으로 실증적으로 검토하였다. 특히, 공론화 선행연구에서 제시한 공론화의 영향요인/성공요인, 역할/기능, 방식/과정, 문제점과 개선방안을 구체적으로 탐색하여 향후 공론화 제도를 설계·운영하는 데 필요한 정책적·실무적 함의를 기술하고, 한국형 공론화 모델에 대한 시사점을 제공하고자 하였다. 또한 선행연구의 한계점과 방법론적 특성을 분석하여 후속 공론화 연구의 방향을 제시함으로써 신고리 공론화 사례연구뿐만 아니라 전체적인 공론화 연구로의 외연 확장을 위한 함의 도출을 본 연구의 목적으로 설정하였다.

II. 이론적 논의

1. 공론화에 대한 이론적 논의

정부가 공공정책이나 사업을 수립하고 추진하는 과정 속에서 다양한 형태의 공공갈등이 발생하게 된다. 갈등을 예방하고 적정 수준으로 조절하여 완화, 해소하는 전반

4) 파이낸셜뉴스. "광주 도시철도 2호선 공론화, 제7회 한국정책대상 수상." (2018.12.09.)

5) 김정인(2018a: 344)은 '정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구'에서 "공론화의 필요성과 중요성에 대한 논의가 유행처럼 확산되고 있음에도 불구하고 공론화에 대한 이론적·실증적 분석은 충분히 이루어지지 않고 있는 실정"이라고 명시하였다.

적인 갈등의 효과적 관리는 매우 중요하나, 그만큼 어려운 일이다. 다양한 갈등관리 방법들 중 하나인 참여적 의사결정(participative decision making: PDM)은 공유된 책임(shared responsibility)이라는 핵심개념을 토대로 관련 이해당사자들이 의사결정과정에 직접 참여하여 숙의과정의 토론과 학습을 통해 가장 합리적인 최적 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다(Lovan, Murray, & Shaffer, 2004). 구체적인 기법으로 포커스 그룹(focus group), 시나리오 워크숍(scenario workshop), 합의회의(consensus conference), 규제협상(negotiated rule-making), 시민배심원제(citizen's jury), 플래닝 셀(planning cell), 공론조사(deliberative poll) 등이 활용되고 있다(지속가능발전위원회, 2005).

이처럼 다양한 방법을 통해 구현되는 숙의 민주주의(deliberative democracy)는 최근 민주주의에 대한 새로운 관점으로 부각되면서 이에 대한 관심도 커지고 있다. 제1세대 숙의 민주주의 연구자인 하버마스(Habermas)는 '공론의 장(public sphere)'에서 모든 시민들이 사회 현안에 대해 자유롭게 숙의하고, 정부나 다른 이해관계자 집단과 소통하는 것을 강조하였다. 여기서 공론(public judgment)이란 중론(majority opinion)이나 중론의 평균치인 여론(public opinion)과 구별되는 개념으로 공론의 장을 통해 숙의과정을 거쳐 공공이 합의함으로써 사회적 정당성을 확보한 의견을 의미한다(김정인, 2018; 은재호, 2018; 하상복, 2016). 숙의 민주주의의 핵심은 참여자들 간에 커뮤니케이션하는 방식인 숙의(deliberation)[6]로서 숙의과정에서 토의·논쟁하고 경청하여 학습한 결과로서 집합적 의사결정(collective decision-making)을 향상시키는 것이다(Elstub, 2014; Fishkin, 2009).

본 연구대상인 신고리 공론화 사례에 적용된 숙의 민주주의 기법 중 하나인 공론조사는 1988년에 미국 스탠포드대학 공론조사센터(Center for Deliberative Polling)의 Fishkin 교수가 처음 창안하였고, 1994년 영국에서 처음으로 공론조사 방법을 도입한 이후 현재까지 전 세계적으로 활발하게 실시되고 있다. 한국에서는 2003년 서울 외곽순환도로의 북한산 관통문제 해결를 위한 공론조사가 검토되었으나 불교계의 반대로 무산되었다. 이후 2005년 8·31 부동산 종합대책 수립과정에서 공론조사가 처음 시행되었고, 그 이후로 시행된 공론조사 의제로는 2006년 한미 FTA, 2007년 부산 북항 재개발사업, 2008년 유전자조작식품(GMO), 2011년 통일정책, 2014년

6) Fishkin(2009: 34)이 제시한 진정한 숙의(legitimate deliberation)의 5가지 필수조건은 ① 참여자들에게 충분하고 정확한 정보 제공(information), ② 서로 다른 의견을 가진 참여자 구성의 실제적인 균형(substantive balance), ③ 토론 참여자들의 다양성을 포괄한 대표성 확보(diversity), ④ 참여자들의 공익을 우선시하는 성실성(conscientiousness), ⑤ 참여자들의 모든 의견에 대한 동등한 고려(equal consideration)이다.

고용양극화복지 국민대토론회, 2014년 서울대 시흥캠퍼스 유치, 2015년 사용후핵연료 정책이 있다(신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서, p. 147).

공론조사를 다룬 선행연구는 일반적으로 공론조사에 대한 이론적 배경과 개요에 대한 설명을 바탕으로 경험사례를 분석하는 특성을 보인다. 예를 들어, 김원용(2003)은 공론조사의 이론적 배경을 소개하고 세계 각국의 시행사례를 통해 정책영역에의 적용가능성과 공론조사를 통한 공론장의 형성 가능성을 탐색하였다. 김선희(2006)는 공론조사의 목적, 적용대상, 구성 및 실행방법, 절차, 특성, 여론조사와의 차이점을 자세히 설명하고, 5개국(미국, 영국, 호주, 덴마크, 한국)의 공론조사 적용사례를 서술하면서 향후 개선과제를 제시하였다. 오현철(2007)은 민주적 거버넌스 관점에서 공론조사의 이론, 방법, 절차, 적용사례, 쟁점을 분석하여 공론조사가 국가정책결정 특히 갈등사안에 활용할 수 있는 주요 방법임을 제시하였다.

공론조사의 적용가능성과 같은 공론화의 기능이나 역할을 탐색한 선행연구로, 김원용·정효명(2003)은 영국과 덴마크의 공론조사 적용사례를 분석하여 효과적인 공론조사가 거버넌스 능력과 민주주의를 강화시킬 수 있음을 규명하고 공론조사 도입의 필요성을 주장하였다. 오수길·이지문(2017)은 서울특별시교육청의 '선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회' 공론조사와 경기도 수원시에서 개최된 '정책배틀' 공론조사의 경험을 분석하여 시민참여와 숙의과정을 보장하는 것이 정부 신뢰를 제고할 수 있는지를 탐색하였다. 김정인(2018a)은 해외 공론조사 사례 47건을 분석하여 국가들 간의 공론화 적용가능성에 영향을 주는 주요 조건들을 실증적으로 제시하였다.

성공적인 공론화 조건을 도출한 선행연구의 예를 들면, 조성겸·조은희(2007)는 공론조사의 문제점을 전문가 강연 및 집단토론과 같은 숙의방법 측면에서 탐색하여 한국에서 공론조사가 성과를 거두기 위해 인위적인 토론과정에의 참가가 아닌 자연적인 숙의가 유발될 수 있는 방안이 필요함을 제시하였다. 채종헌(2017)은 신뢰성, 투명성, 정책에 대한 숙의와 참여, 정책 수용성, 실행가능성을 공론조사의 성공요인으로 제시하였고, 김정인(2018b)은 일본의 에너지·환경 선택지 공론화 과정을 분석하는데 포괄성(대표성), 숙의과정, 정책 효과성 기준을 적용하였다. 이주영(2018)은 2022학년도 대입제도개편 공론화 과정과 결과를 운영주체의 중립성과 전문성, 시나리오 워크숍에서 참여자의 포괄성과 과정의 공정성, 공론조사에서 참여자의 대표성과 정보의 정확성 및 숙의성, 공론화 결과의 사회적 수용성과 정책 반영도를 기준으로 성공여부를 평가하였다.

2. 연구경향 분석을 실시한 선행연구

신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 결정하기 위한 시민참여단의 숙의과정이 2017년에 진행되었기 때문에 신고리 공론화 사례연구의 경향을 분석한 논문은 현재까지 없는 실정이다. 신고리 공론화 이전에도 몇 차례 공론조사 방법을 적용한 사례가 있었음에도 불구하고 공론조사 자체를 대상으로 한 선행연구의 동향에 대해 메타분석을 실시한 연구는 아직 없다. 다만 공론조사와 밀접하게 관련된 숙의 민주주의에 대한 연구경향을 분석한 권향원·김성민·한수정(2017)은 66개의 한국 사례들[7]을 대상으로 질적 메타분석을 수행하여 숙의 거버넌스(deliberative governance)의 저해요인을 4개의 유형(거버넌스가 다루고자 하는 문제의 속성, 참여체의 구조와 구성, 참여체의 운영과 관리, 결정방식 및 피드백)으로 범주화하였다.

연구경향 분석을 시행한 선행연구의 일반적 특성을 보면 첫째, 거시적으로 한국행정학의 연구경향을 실증적으로 분석하거나 행정학·정책학 분야의 세부적 연구분야(예: 조직, 인사, 재무, 리더십, 인사행정, 도시지방행정, 행정윤리, 복지, 공공갈등, 위기관리, 공공서비스, 다문화, 규제, 전자정부, 주민참여 등)에 초점을 두고 연구경향을 분석한다. 둘째, 특정 연구분야(키워드)를 중심으로 일정 기간 내 국내학술지 게재논문을 중심으로 연구경향 분석을 하거나 특정 학술지를 선택하여 게재논문을 대상으로 연구경향의 특성과 변화양상을 규명한다. 셋째, 행정학·정책학 분야의 수많은 학술지(주제별) 간의 연구경향을 비교분석하거나 한국과 외국의 주요 학술지를 비교분석하여 각 학술지의 편집방향이나 정체성 확보에 대한 개선점을 제시한다.

본 연구의 분석틀을 설정하기 위해 계량적, 질적 메타분석 방법론으로 행정학·정책학 분야의 연구경향을 분석한 주요 논문을 정리하면 〈표 2〉와 같다. 여기에서 나타난 분석기준의 공통점은 일반적으로 연구자 특성, 연구내용(대상/목적/영역/주제/초점), 연구방법(자료의 수집·분석방법)에 따른 세부적 분류체계를 사용했다는 점이다. 이와 같은 공통점을 토대로 본 연구목적에 부합한 연구경향의 분석기준을 선정하여 연구의 분석틀을 설정하였다.

---

7) 권향원 외(2017: 213-215) 연구에서 분석한 숙의 거버넌스 사례로 지역사회복지협의체, 학교운영위원회, 주민자치회(주민자치센터), 로컬/참여/협력 거버넌스, 마을만들기 운동, 녹색서울시민위원회, 주민참여예산제도, 주민배심원제, 시민참여형 지역계획 수립, 지역축제 등이 있다.

〈표 2〉 연구경향을 분석한 선행연구의 분석기준

저자	논문 제목	연구경향의 분석기준
유평준 (2011)	지역정보화 연구의 경향분석	연구대상, 연구자 배경, 연구목적, 연구방법
채경진 (2013)	우리나라 문화행정연구의 경향 분석	연구의 비중, 연구주제, 연구방법, 연구대상, 연구의 영향력, 연구 형태
김선문 (2015)	한국 행정학 분야의 연구경향에 관한 실증적 분석	연구자 특성(성별, 소속기관, 직업, 참여인원), 연구영역(연구비 지원여부, 연구주제), 연구방법과 통계분석 방법
유재미·오철호 (2015)	e-거버넌스 연구의 경향 분석	연구자, 연구방법, 연구영역, 연구대상, 연구목적, 분석유형
이혜영·고효진 (2015)	한국의 정책집행 사례에 대한 메타분석적 연구	정책내용 요인, 추진방식 및 절차 요인, 정책대상자 요인, 조직 간 관계 요인, 환경 요인
서형준·명승환 (2016)	국내 정보격차연구 동향	연구방법, 연구목적, 자료수집방법, 연구결과활용, 분석단위, 연구주제, 정보격차의 발생요인/접근방식/유형
이정희 (2016)	우리나라 재무행정학의 연구경향 및 구조에 관한 연구	연구영역, 연구주제, 연구의 접근방법, 연구목적, 연구의 실증성, 주요이론, 연구방법론과 자료의 종류
이주호·류상일 (2016)	한국의 재난안전정책 연구경향 분석	연구시기, 연구자 특성(전공, 수), 연구비 지원여부, 연구방법, 연구초점, 피인용 횟수
장현주 (2017)	공공갈등연구의 경향 및 방법론적 특징에 대한 탐색적 연구	연구유형, 갈등유형 및 성격, 갈등구조 및 갈등당사자 유형, 분석방법, 자료유형, 추론방법
김철회 (2018)	지방재정 연구 내용 및 경향 분석	연구의 투입(논문작성 시기, 저자의 특성), 연구의 방법(이론/실증적 연구, 계량/비계량 연구), 연구의 내용과 산출(세부주제, 국내외, 결론/시사점)
권경득·이광원·이진만 (2018)	지방조직 및 인사분야의 연구경향 분석	연구영역, 연구방법, 연구초점, 연구비 지원여부, 연구 주제어, 저자의 수와 지역분포
임동진·박관태 (2018)	개별정책 분야의 연구내용 및 경향 분석	연구자(성별, 직위, 수, 연구비 지원), 연구분야(연구분야, 시간적 범위), 연구방법(연구방법, 연구초점, 통계분석 방법)
최영출 (2018)	지방행정계층 및 구역 분야의 연구경향 분석	연구발간 시기, 연구주제, 주요 연결중심성 개념
하혜영 (2018)	지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향	연구시기, 연구비 지원, 연구자의 수와 직책, 연구정향, 연구대상, 연구방법, 연구결과

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상의 선정 및 연구방법

본 연구의 초점인 신고리 5·6호기 공론화 사례연구의 경향 분석을 위해 일반적인 공론화 연구의 경향 분석을 우선적으로 시행하였다. 연구대상은 공론화라는 연구주제가 광범위하여 다학제적 연구(multi and interdisciplinary research)가 수행되어 왔기 때문에 신고리 공론화 사례와 같이 정부정책이나 공공갈등과 직접적으로 관련된 공론화 연구로 범위를 한정하였다.[8] 2003년부터 2019년 2월까지의 공론화 연구들만을 분석대상으로 선정한 이유는 2005년 8·31 부동산 종합대책 수립과정에서 공론화 기법 중 공론조사가 최초로 적용되었으나, 2003년에 서울 외곽순환도로의 북한산 관통문제에 대한 공론조사 도입이 처음 논의되었기 때문이다. 신고리 공론화 사례연구의 대상 또한 2003년부터 2019년 2월까지로 출간된 연구논문을 중심으로 연구경향을 논의하였고, 연구의 함의와 후속 연구방향을 제시하는 데 있어서는 정부와 신고리 5·6호기 공론화위원회에서 발간한 공론화 결과물과 학술대회 발표논문, 정책보고서, 저널 기고논문, 신문기사 등도 참고하였다.

연구방법론으로 메타분석을 통한 내용분석을 선택하였는데, 선행연구에 대한 통계분석을 수행하는 계량적 메타분석이 아니라 연구결과들에 대한 특성이나 추세, 관계성을 밝혀내 연구 경향성을 살펴보는 질적 메타분석을 연구방법으로 활용하였다. 이를 위해 분량(비중)이나 빈도와 같은 양적 지표에 대한 분석뿐만 아니라 연구논문의 의도, 의미, 전달방법, 맥락, 어조 등에도 주목하는 질적 분석을 수행하였다. 32편의 공론화 연구와 21편의 신고리 공론화 사례연구의 경향 분석을 위해 연구논문의 텍스트 자료(textual data)를 분석기준에 따라 엑셀파일에 질적 코딩하였고 탐색적인 범주화를 시도하였다.

연구대상은 특정 학술지를 기준으로 하지 않고 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구에 관한 학술논문이 게재된 한국연구재단 등재학술지로 한정하였다. 한국연구재단 등재후보지나 석박사학위 논문, 저널논문, 비평문, 학회 소식지, 학술대회 발표논

8) 공론화에 관한 신학, 철학, 종교학, 문학, 도시설계학, 조경학, 언론학, 시민사회학 등에 중점을 둔 연구는 제외하였다. 예를 들면 기독교 신앙, 유교적 공론, 규범적 공론장, 방송담론, 문학의 공론장, 민중운동, 시민사회운동, 온라인/오프라인 공론장, 인터넷 공론, 미디어 공론장, 지역공론장, 공론정치, 선거공론장, 대항 공론장, 공간의 공론, 광장의 참여설계 등을 연구주제로 한 논문들은 연구대상에서 제외하였다.

문, 국책·민간연구원 보고서는 표본에서 제외하였다. 학술정보 DB인 KISS, RISS, DBPIA에 정부정책 관련 공론화 연구를 검색하기 위해 주제어로 '공론,' '공론화,' '공론조사,' '공론화위원회'를 입력하였고, 신고리 공론화 사례연구를 검색하기 위해 '신고리,' '신고리 5·6호기,' '신고리 원전', '신고리 공론화'를 입력하였다.[9] 추출된 논문의 내용분석을 수행하면서 인용된 참고문헌을 다시 추적해 검색하는 눈덩이 표본추출(snowball sampling) 방식도 병행하였다.

일반적 공론화 및 신고리 원전 공론화라는 연구주제의 특성을 고려하여 한국연구재단이 공개하는 등재학술지 목록에서 범위를 행정학·정책학 분야로 국한시키지 않았고, 일단 사회과학 전반 및 자연과학 분야까지 포함시켜 연구자료를 수집한 후 정부정책 관련 공론화 및 신고리 공론화라는 연구주제에 부합하지 않는 논문은 제외하는 과정을 거쳤다. 연구대상의 시간적 범위는 2003년부터 2019년 2월까지로 설정하였는데, 21편의 신고리 공론화 사례연구 논문이 모두 2018년 한 해 동안 출간된 것으로 나타났다. 그 이유는 시민참여단의 신고리 최종 권고안이 2017년 10월 20일에 작성되었기 때문에 그 이후부터 연구가 산출된 것으로 판단된다. 물론 2019년에도 신고리 공론화 사례에 관한 연구나 다른 공론화 사례와의 비교연구가 좀 더 산출될 것으로 전망한다.

2. 연구 분석틀

〈표 2〉에 정리된 연구경향을 분석한 선행연구를 바탕으로 본 연구목적에 맞게 선정한 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구의 경향을 분석하는 기준 및 측정항목은 〈표 3〉과 같다. 첫째, 연구의 기본적인 일반사항으로 연구 출간시기와 연구비 지원여부를 살펴보았다. 연구 출간시기는 2003년부터 2019년 2월로 설정하였는데, 세부적으로 공론화 연구는 2003년~2010년, 2011년~2015년, 2016년~2019년 2월로 구분하였고 신고리 공론화 사례연구는 2003년~2017년, 2018년~2019년 2월로 구분하였다. 연구비의 지원여부는 순수학술연구인지 연구비지원 연구인지로 구분하였으며 연구비 지원기관도 살펴보았다. 둘째, 연구자의 특성으로 연구자의 수와 직책, 학문적 배경을 분석기준으로 선정하였다. 연구자 수는 논문을 작성한 총 연구자 수를 기준으로 단독·공동연구로 구분하고, 연구자의 직책은 주저자와 공동저자의 소속기관

9) 이와 같은 키워드로 검색된 논문 중 공론화와 직접적 관련이 없는 논문, 예를 들어 신고리원전 해양 생태계나 원자력산업, 원전 공급계약 등을 다룬 논문은 연구대상에서 제외하였다. 또한 신고리 1~4호기 관련 논문과 신고리 원전에 관한 여론조사 관련 논문도 제외하였다.

에 따라 대학교수(전임 교원), 대학강사(비전임 교원), 국책·민간 연구원, 기타로 구분하였으며 주저자의 학문적 배경(행정학·정책학 및 기타 전공)도 검토하였다.

셋째, 연구의 내용 측면에서는 연구의 목적과 주제, 어조, 한계점을 분석하였다. 연구의 목적은 이론적 논의, 사례 분석, 개선방안 제시로 구분하였고, 연구 주제는 공론화의 영향요인/성공요인, 공론화의 역할/기능, 공론화의 방식/과정으로 구분하였다. 연구 어조는 연구자가 공론화 과정과 결과를 긍정적, 부정적, 또는 중립적으로 바라보고 기술하며 표현하는지를 특정 단어나 전체적인 논문의 분위기, 흐름을 파악하여 구분하였다. 공론화 연구의 한계점은 특정 개념·이론 적용으로 단편적인 사례 분석, 단일사례 분석결과로 일반화의 한계, 공론화의 필요성과 적용가능성을 전제 하에 연구 논의, 해외 공론화 사례분석을 근거로 국내 도입의 당위성 주장에 대한 논거 부족, 공론화의 개선방안 미제시(제시된 개선방안의 실효성 부족 문제 포함), 연구방법론상 문제(개념의 조작적 정의 문제 포함)로 구분하여 후속 공론화 연구의 방향 제시를 목적으로 하였다. 넷째, 연구의 방법은 크게 양적 연구와 질적 연구로 나누고 이를 세분화시켜 수집한 자료 유형으로 양적 연구 범주에 설문조사와 문헌연구를, 질적 연구 범주에 면접조사, 문헌연구, 참여관찰을 선정하였다.[10] 연구결과의 이용 측면에서는 김구(2011: 89-92)의 분류체계에 따라 공론화에 관한 기초연구(basic research), 응용연구(applied research), 평가연구(evaluation research)로 구분하였다.[11]

10) 연구경향을 분석한 선행연구에서 공통적으로 제시한 분류체계를 기본으로 하고, 본 연구대상인 논문 특성에 맞게 참여관찰을 추가하였다.

11) 김구(2011)에 따르면, 기초연구는 사회현상에 대한 새로운 지식을 추구하고 현상을 설명하는 일반원칙을 확립하며 응용연구의 토대가 되는 방법이나 이론, 아이디어 등을 제공한다(p. 89). 응용연구는 사회문제를 해결하고 이해하는 데 필요한 지침을 제공하고 정책결정자나 실무자가 즉각 이용가능한 지식 및 방안을 제공한다(p. 90). 평가연구는 정책결과에 대해 설명·평가하는 것이 주목적으로 의도된 정책효과를 모니터링하고 평가하는 것이다(p. 91).

〈표 3〉 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구 경향의 분석틀

구분	분석기준		측정항목
일반 사항	연구 출간시기		2003년~2019년 2월 ① 2003년~2010년 ② 2011년~2015년 ③ 2016년~2019년 ① 2003년~2017년 ② 2018년~2019년
	연구비 지원		① 지원 ② 미지원(순수학술연구)
연구자 특성	연구자 수		① 단독 ② 공동(총 저자 수)
	연구자 직책		① 대학교수 ② 대학강사 ③ 국책·민간연구원 ④ 기타
	연구자 학문적 배경		① 행정학/정책학 ② 기타 전공
연구 내용	연구 목적		① 이론적 논의 ② 사례 분석 ③ 개선방안 제시
	연구 주제		① 공론화의 영향요인/성공요인 ② 공론화의 역할/기능 ③ 공론화의 방식/과정
	연구 어조		① 공론화에 긍정적 어조 ② 공론화에 부정적 어조 ③ 공론화에 중립적 어조
	연구 한계점		① 단편적 분석 ② 성급한 일반화 ③ 공론화의 필요성/적용가능성 전제 하에서 논의 ④ 해외사례의 국내적용 논거 부족 ⑤ 공론화의 개선방안 미제시 ⑥ 연구방법론상 한계
연구 방법	연구 방법		① 양적 연구 ② 질적 연구
	자료 유형	양적 연구	① 설문조사(1차/2차 자료) ② 문헌연구
		질적 연구	① 면접조사(1차/2차 자료) ② 문헌연구 ③ 참여관찰
	연구결과 이용		① 공론화에 대한 기초연구 ② 공론화에 대한 응용연구 ③ 공론화에 대한 평가연구

Ⅳ. 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구의 경향 분석결과

1. 연구의 일반사항에 따른 분석결과

〈표 4〉에서 총 32편의 공론화 연구의 출간시기를 보면, 특히 2017년 신고리 공론화 전후로 연구가 많이 산출되었고 전국적 정책이슈뿐만 아니라 지역적 이슈에도 공론화 과정이 적용되면서 연구가 급증하였다. 총 17편(53.13%)의 논문은 2016년 2편, 2017년 4편, 2018년 9편, 2019년 2편이 출간된 것이다. 모두 2018년에 출간된 신고리 공론화 사례연구 논문 21편 중에서 상반기(1월~6월)에 14편(66.67%), 하반기(7월~12월)에 7편(33.33%)이 산출된 것으로 나타났다. 2017년 7월 24일에 공론화위원회가 공식 출범되어 시민참여단에 의해 최종 권고안이 2017년 10월 20일에

작성된 직후에 연구가 좀 더 많이 수행된 것으로 보인다.

〈표 4〉 연구의 출간시기

공론화 연구		신고리 공론화 사례연구	
2003년 ~ 2010년	10(31.25%)	2018년 1월 ~ 6월	14(66.67%)
2011년 ~ 2015년	5(15.62%)	2018년 7월 ~ 12월	7(33.33%)
2016년 ~ 2019년 2월	17(53.13%)	합계	21(100%)
합계	32(100%)		

32편의 공론화 연구 중에서 연구비 지원연구는 14편(43.75%), 나머지 18편(56.25%)은 지원 없이 순수학술연구로 수행되었는데, 소속 대학교가 6편, 교육부/한국연구재단이 4편, 기타 정부기관에서 연구비를 지원하였다. 21편의 신고리 공론화 연구 중 12편(57.14%)은 연구비 지원을, 9편(42.86%)은 지원 없이 이루어졌는데, 교육부/한국연구재단 지원이 6편(50%), 소속 대학의 교내연구비 지원이 5편(41.67%), 중복 지원이 1편(8.33%)이었다.

〈표 5〉 연구의 연구비 지원여부 및 지원기관

<table>
<tr><th colspan="4">공론화 연구</th><th colspan="4">신고리 공론화 사례연구</th></tr>
<tr><th colspan="2">지원여부</th><th colspan="2">지원기관</th><th colspan="2">지원여부</th><th colspan="2">지원기관</th></tr>
<tr><td rowspan="5">지원</td><td rowspan="5">14
(43.75%)</td><td>교육부/
한국연구재단</td><td>4
(28.57%)</td><td rowspan="3">지원</td><td rowspan="3">12
(57.14%)</td><td>교육부/
한국연구재단</td><td>6
(50%)</td></tr>
<tr><td>대학교</td><td>6
(42.86%)</td><td>대학교</td><td>5
(41.67%)</td></tr>
<tr><td>산업자원부</td><td>2
(14.29%)</td><td>중복 지원</td><td>1(8.33%)</td></tr>
<tr><td>과학기술부/
한국연구재단</td><td>1(7.14%)</td><td>미지원</td><td>9
(42.86%)</td><td rowspan="3">합계</td><td rowspan="3">12
(100%)</td></tr>
<tr><td>한국연구재단</td><td>1(7.14%)</td><td rowspan="2">합계</td><td rowspan="2">21
(100%)</td></tr>
<tr><td>미지원</td><td>18
(56.25%)</td><td rowspan="2">합계</td><td rowspan="2">14
(100%)</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>32(100%)</td></tr>
</table>

2. 연구자 특성에 따른 분석결과

〈표 6〉의 공론화 연구자의 수를 살펴보면, 단독연구가 22편(68.75%), 공동연구가 10편(31.25%)이고 신고리 공론화 사례 연구자 수는 단독연구가 16편(76.19%), 공동연구가 5편(23.81%)으로 둘 다 단독연구가 더 큰 비중을 차지하였다.

〈표 6〉 연구자 수

공론화 연구		신고리 공론화 사례연구	
1명	22(68.75%)	1명	16(76.19%)
2명 3명 5명	6(18.75%) 3(9.38%) 1(3.12%)	2명 3명 5명	2(9.52%) 2(9.52%) 1(4.76%)
합계	32(100%)	합계	21(100%)

〈표 7〉의 주저자의 직책을 보면, 공론화 연구와 신고리 공론화 사례연구 모두 대학교수의 비중이 각각 53.13%, 71.43%로 가장 크고 대학강사, 국책·민간 연구원이 뒤를 이었다. 기타에 해당하는 5편(15.62%)의 공론화 연구자는 대학원생과 공공기관 종사자로 나타났다.

〈표 7〉 연구자(주저자/공동저자)의 직책

공론화 연구				신고리 공론화 사례연구			
주저자(1저자)		공동저자(교신저자)		주저자(1저자)		공동저자(교신저자)	
대학교수 대학강사 연구원 기타	17(53.13%) 6(18.75%) 4(12.50%) 5(15.62%)	대학교수 대학강사 연구원 기타	5(50%) 2(20%) 1(10%) 2(20%)	대학교수 대학강사 연구원 기타	15(71.43%) 4(19.05%) 1(4.76%) 1(4.76%)	대학교수 대학강사 연구원 기타	2(40%) 3(60%) – –
합계	32(100%)	합계	10(100%)	합계	21(100%)	합계	5(100%)

〈표 8〉의 연구자(주저자)의 학문적 배경을 보면, 공론화 연구와 신고리 공론화 사례연구 둘 다 행정학/정책학 분야보다 상대적으로 기타 전공(71.88%, 66.67%)의 비중이 더 높게 나타났다. 전공별로 보면 행정학/정책학(28.12%, 33.33%)이 가장 많았고 그 뒤를 사회과학 전공분야가 차지하였다. 공론화 연구자의 경우 과학기술학이나 원자력공학, 환경공학 등의 자연과학 전공자도 연구를 수행한 것으로 나타났다. 이렇게 다양한 전공의 주저자들이 공론화를 연구한 이유는 연구주제가 주로 원자력발전에

대한 입장(찬핵/반핵), 정부의 에너지정책의 방향, 공공갈등 및 사회적 갈등, 갈등해결기제, 시민참여, 민주주의, 토론과 소통의 숙의제도, 언론의 역할, 공론화의 제도화 등 다양한 학문의 이론·관점을 적용할 필요가 있으며, 또한 다학제적 접근의 가치가 있기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 8〉 연구자(주저자)의 학문적 배경

공론화 연구		신고리 공론화 사례연구	
행정학/정책학	9(28.12%)	행정학/정책학	7(33.33%)
기타 전공	23(71.88%)	기타 전공	14(66.67%)
정치학	5(21.74%)		
교육학(환경·도덕·한국어)	3(13.04%)	사회학(환경·과학사회학)	3(14.29%)
법학	2(8.70%)	정치학	3(14.29%)
디지털미디어학	2(8.70%)	법학	2(9.52%)
미술비평	2(8.70%)	국제학(정치국제학)	2(9.52%)
언론정보학, 사회학, 일본학	3(13.04%)	미디어커뮤니케이션학	2(9.52%)
원자력공학, 환경공학, 정보관리학	3(13.04%)	경영학, 언론홍보학	2(9.52%)
기후변화학, 과학기술학, 부동산학	3(13.04%)		
합계	32(100%)	합계	21(100%)

3. 연구 내용에 따른 분석결과

〈표 9〉의 공론화 연구의 목적에 따른 논문분포를 보면, 총 32편 중 30편(93.75%)이 사례분석을 수행하였고 나머지 2편은 작은공중(minipublics)에 3가지 이론[12]을 대입시킨 오현철(2009)과 미니공중의 유형인 공론화위원회를 토의민주주의 관점에서 비판적으로 검토한 김주형(2018)의 연구였다. 분석대상인 국내 공론화 사례는 원자력발전, 고·중·저준위 방폐장, 사용후핵연료, 2022 대입제도개편, 지역에너지계획, 부산 북항재개발사업, 서울로7017사업, 마포석유비축기지 재생·공원화 사업, 수원시 정책배틀, 서울시 선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회로 나타났다. 다양한 공론화 기법들 중에서 공론조사에 관한 연구가 가장 많았고, 더불어 대구시 지역에너지계획 수립과정의 시나리오 워크숍과 포커스그룹 인터뷰, 공론조사가 결합된 공론화 방식(오용석·진상현, 2016), 국민대토론회 숙의과정을 통한 방식(권숙도, 2016), 주민참여형 도시재생사업 과정의 시민 아이디어 공모전과 공개토론회, 현장

12) 3가지 이론은 권능강화(empowerment)모델, 소우주(microcosm)모델, 의견대표(discourse-based representation)모델이다.

설명회, SNS 토론방이 결합된 공론화 방식(강지선, 2017), 일본 에너지·환경 선택지 공론화 과정의 의견청취회와 공론조사, 퍼블릭 코멘트를 활용한 방식(김정인, 2018b), 대입제도개편 공론화 과정의 시나리오 워크숍과 공론조사를 조합한 방식(이주영, 2018; 김지혜, 2019; 이상명, 2019)도 논의되었다.

분석대상인 해외 공론화 사례로는 영국 총선과 덴마크 유러화 공론조사(김원용·정효명, 2003), 미국·스웨덴·핀란드의 방폐장 입지선정 공론화(이수장, 2008), 캐나다 사용후핵연료 관리 공론화(황용수·김연옥·황주호, 2008), 프랑스 공공토론위원회(CNDP) 모델(이호용, 2013; 박재근·장현주·은재호, 2014; 전홍찬, 2018), 일본 핵폐기물 문제해결을 위한 사회적 공론화(정현숙, 2015), 영국 방사성폐기물 관리정책 공론화(이윤정, 2017), 47개의 해외 공론조사 사례(김정인, 2018a), 영국·미국·독일·스웨덴·핀란드·프랑스·일본의 탈원전정책 공론화(반규만, 2018)가 제시되었다.

총 32편의 공론화 연구 중 25편(78.13%)의 연구 목적이 이론적 논의였는데, 주로 공론(공론장), 공론 영역, 공론화, 숙의/토의 민주주의, 숙의정치 모델, 대의 민주주의, 공론조사를 비롯한 공론화 기법들, 공론화의 조건, 시민참여, 공공갈등, 시민참여형 거버넌스, 도시재생, 정부신뢰에 대한 이론이나 모델, 관점, 변수를 설명하였다. 공론화 연구들은 대부분 공론화에 관한 이론적 논의를 시작으로 특정 사례를 분석하거나 이론적 논의를 바탕으로 사례 분석한 결과에 따라 개선방안을 제시하는 경향을 보였다.

공론화 연구에서 핵심적인 연구 주제는 16편(50%)의 논문이 공론화의 방식/과정, 9편(28.13%)의 논문이 공론화의 영향요인/성공요인, 7편(21.87%)의 논문이 공론화의 역할/기능으로 나타났다. 2000년대 초기 연구들이 주로 특정 사례에 대한 공론화의 방식/과정을 분석한 반면 최근 연구들은 공론화의 영향요인/성공요인을 중점적으로 다루는 경향성이 발견되었다. 공론화의 영향요인/성공요인으로 국가 공론을 다루는 갈등조정 기제의 법제화, 공론화 전담조직의 구조 설계, 행정법 상 절차적 합리성, 공론화 결과에 대한 수용성, 공론화 운영주체와 참여자의 특성, 공론화 적용가능성 조건, 공론화 과정의 특성이 도출되었다. 공론화의 역할/기능으로는 로컬 거버넌스능력의 강화수단(김원용·정효명, 2003), 공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단과 사회갈등 해결, 정치권의 무기력 극복방안(김원용, 2003), 민주적 문제해결 방안(이윤정, 2015), 한국형 숙의 민주주의 모델(권숙도, 2016), 숙의 민주주의 실현 및 주요 정책결정 수단(이상명, 2019)이 논의되었다.

총 21편의 신고리 공론화 사례연구의 목적은 사례 분석이 18편(85.72%)으로 비중이 가장 높았다. 나머지 3편(14.28%)의 경우, 서경석(2018)은 추첨형 대의제의 개념

과 기능에 대한 이론으로 공론조사를 설명하였고 김남철(2018)은 공론화위원회와 관련된 공법적 쟁점을 규명하면서 법제화 해결방안을 제시하였으며, 장원경 외(2018)도 신고리 공론화 사례 자체보다는 공공갈등 관리체제의 구축방안을 조명하는 데 초점을 두었다. 실제적 개선방안을 제시한 9편(45%)의 논문 중에서 2편(김남철, 2018; 장원경 외, 2018)을 제외한 7편(77.78%)의 논문은 모두 사례분석과 함께 개선방안도 제시하는 연구 목적을 수행한 것으로 나타났다. 5편의 논문 – 강은숙(2018), 김정인(2018), 윤순진(2018), 장혜영(2018), 최태현(2018) – 의 경우, 각각 문화적 인지이론(cultural cognition theory), 숙의 민주주의/mini-publics, 시민참여/대의민주주의/공론화 기법, 숙의 민주주의 제도, 민주주의 행정 제도에서의 대표성의 의미에 관한 이론적 논의를 한 후 이를 신고리 공론화 사례에 연계시켜 분석하였다.

21편 논문의 핵심적 연구 주제를 살펴본 결과, 12편(57.14%)의 논문은 공론화의 영향요인/성공요인을, 6편(28.57%)의 논문은 공론화의 역할/기능을, 4편(19.05%)의 논문은 공론화의 방식/과정을 중점적으로 분석하였다. 나머지 1편인 김학린·전형준(2018)의 연구는 공론화 의제선정 단계부터 결과도출 단계까지의 공론화 전 과정을 탐색하여 분석틀을 구축한 후 이를 근거로 신고리 공론화위원회의 활동이 성공적으로 평가받는 요인을 밝혔다는 점에서, 공론화의 성공요인 및 공론화의 과정이라는 2가지 연구 주제를 추구한 것으로 판단하였다.

〈표 9〉 연구의 목적 및 주제[13)]

공론화 연구의 목적		신고리 공론화 사례연구의 목적	
이론적 논의	25(78.13%)	이론적 논의	6(28.57%)
사례 분석	30(93.75%)	사례 분석	18(85.72%)
개선방안 제시	12(37.50%)	개선방안 제시	9(42.86%)
공론화 연구의 주제		**신고리 공론화 사례연구의 주제**	
공론화의 영향요인/성공요인	9(28.13%)	공론화의 영향요인/성공요인	12(57.14%)
공론화의 역할/기능	7(21.87%)	공론화의 역할/기능	6(28.57%)
공론화의 방식/과정	16(50%)	공론화의 방식/과정	4(19.05%)

13) 공론화 연구와 신고리 공론화 사례연구 모두 연구의 목적은 각 논문마다 복수의 목적을 중복 계산하였고, 연구의 주제는 단일한 핵심주제를 판별하여 계산하였다. 예외적으로 신고리 공론화 연구대상인 1편의 논문(김학린·전형준, 2018)은 2개의 핵심주제를 추구한 것으로 산정하였다.

3편의 논문 – 김길수(2018), 김학린·전형준(2018), 심준섭 외(2018) – 의 핵심주제는 공론화의 과정에 관한 것이고, 김정인(2018)의 연구만 공론화의 방식, 즉 국내 환경에 맞는 작은공중(mini-publics) 모델을 제안하면서 신고리 공론화를 기존의 공론조사에 가까우나 한국형 공론화 기법을 개발한 것으로 결론내렸다. 5편의 논문 – 서경석(2018), 이광일(2018), 이영희(2018), 윤순진(2018), 장혜영(2018) – 에서는 공론화의 역할/기능으로 대의 민주주의의 보완·대안, 공공·사회갈등의 해결, 숙의 민주주의 제고, 시민참여 보장, 민주시민의 성장 등을 식별하였다. 상대적으로 높은 비중을 차지하는 나머지 12편의 연구는 공론화의 영향요인/성공요인을 다각적으로 제시하였는데, 이에 대해서는 결론 파트에서 자세히 논의할 것이다.

〈표 10〉의 연구의 어조를 분석한 결과, 32편의 공론화 연구 중 14편(43.75%)이 긍정적, 12편(37.50%)이 중립적, 6편(18.75%)이 부정적으로 공론화를 평가하였다. 초기 연구들이 주로 공론화와 숙의 민주주의에 대한 이론적 논의를 근거로 성공적인 해외사례를 예시하면서 공론화에 대한 긍정적 어조를 나타냈고, 최근 연구들은 공론화에 대해 부정적으로 평가하는 경향을 보였다. 공론화에 대해 중립적으로 평가한 12편의 연구에서는 공론화의 정책적·사회적 의의와 기능, 적용가능성을 강조하면서 동시에 문제점과 한계점을 지적하고 위험성을 경고하며 공론화 적용대상 선별의 중요성을 표명하는 균형적인 시각을 견지하였다.

부정적 어조를 띤 연구로, 이윤정(2015)은 공론화 과정이 정부의 특정 정책을 추진하려는 수단으로 전락할 가능성을 제기하면서 시민참여형 과학기술 거버넌스 실험에 내재된 공론화의 도구적 관점을 조명하였고, 강지선(2017)과 강지선·조은영·김광구(2018)는 도시재생 공론화 과정을 분석한 결과 공론화가 형식적 절차로만 시행되어 공론화의 기본조건조차 충족되지 못한 실태를 신랄하게 비판하였다. 이영희(2017)는 사용후핵연료 공론화위원회 활동의 문제점을 지적하면서 참여적 위험 거버넌스가 아닌 '의사 거버넌스'(pseudo-governance)로 치부하였고, 김주형(2018)도 공론화위원회가 숙의와 민주주의 사이에서 충돌을 발생시키면서 왜곡된 숙의(deliberative distortions) 문제를 야기한다는 비판적 논의를 제시하였다. 이윤정(2017)은 기술위험 정책결정을 위한 공론화 과정의 실제에 대해 숙의 민주주의에서 정의하고 기대하는 공동의 선을 위한 합리적 논쟁과정이 아닌 여러 이해관계자들 간의 복잡하고 다양한 물적·사회적·정치적 상호작용과 관계맺기(networking)로 점철된 부정적인 측면을 부각시켜 기술하였다.

총 21편의 신고리 공론화 사례연구 중 14편(66.67%)의 논문은 신고리 공론화 모델에 대한 의미나 가치, 유용성, 적용가능성, 잠재력 등을 중심으로 긍정적인 평가를

내렸다. 특히 정정화(2018: 102)는 선행연구[14]에 근거하여 신고리 공론화위원회를 성공사례로 간주하고 공론화의 성공조건을 탐색하였고, 임석준·김현정(2018)은 신고리 공론조사 과정이 원전 옹호연합과 탈원전 옹호연합 간 정책중개자(policy broker) 기능을 수행한 것으로 평가하였다. 반면에 이광일(2018)의 연구 1편(4.76%)만 공론화에 대한 부정적 평가가 두드러지게 나타났다. 이 연구에서 '신고리 공론화 모델이 민주주의를 담보할 갈등 해결의 보도인가?'라는 질문을 던지면서, 시민참여단 구성의 대표성 문제와 숙의과정의 조건 문제, 공론화위원회의 진정한 중립성·대표성 문제를 신랄하게 비판하였고 결론적으로 공론화 모델을 '민주주의의 승리'로 평가한 것에 대해 회의적 시각을 직설적으로 표명하였다. 나머지 6편(30%) – 강은숙(2018), 김지연 외(2018), 송태영(2018), 심준섭 외(2018), 이영희(2018), 윤순진(2018) – 은 신고리 공론화 사례에 드러난 공론화의 장단점을 균형적인 시각에서 함께 모색하는 양상을 보였다.

〈표 10〉 공론화에 대한 연구의 어조

공론화 연구		신고리 공론화 사례연구	
공론화에 긍정적 어조	14(43.75%)	공론화에 긍정적 어조	14(66.67%)
공론화에 부정적 어조	6(18.75%)	공론화에 부정적 어조	1(4.76%)
공론화에 중립적 어조	12(37.50%)	공론화에 중립적 어조	6(28.57%)
합계	32(100%)	합계	21(100%)

〈표 11〉에서 32편의 공론화 연구에서 드러난 한계점은 첫째, 충분한 근거를 제시하지 않고 공론화의 필요성과 적용가능성 전제 하에서 연구를 수행했다는 점이다. 즉 공론조사가 다양한 정책영역에 적용가능하고 공공갈등과 사회적 갈등 관리에 필요하며, 민주적 거버넌스에 부합하고 원자력발전 및 방폐장 정책결정에 도입되는 것이 당연하다는 논리를 전개하였다(김원용·정효명, 2003; 김원용, 2003; 오현철, 2007; 이수장, 2008; 류동길·박원석, 2010; 김명식, 2012; 권근탁 외, 2018). 둘째, 해외 공론화사례의 분석결과만을 근거로 국내 도입을 주장한다는 점이다. 주로 공론화 경험이 오래 축적된 성공적 해외사례를 예시하면서 국가적 특수성이나 한국적 상황·맥락에 대한 합리적 논거 없이 공론화의 과정, 방식, 조직구조, 법체계를 국내에 적용하자

14) 연구자가 근거로 제시한 김학린·이강원(2017)과 은재호(2017)의 연구와 더불어 한겨레신문(2017.10.25.)에서도 신고리 공론조사 결과를 성공적으로 평가한 문재인 대통령의 발언과 정부의 공론조사 표준매뉴얼 개발과 같은 정책방향을 보도하였다.

는 것이다(오현철, 2007; 황용수 외, 2008; 김명식, 2012; 이호용, 2013; 정현숙, 2015; 이윤정, 2017; 반규만, 2018; 전홍찬, 2018). 예외적으로 박재근 외(2014)의 연구에서만 프랑스 공공토론위원회(CNDP)를 한국 사회에 제도화하기 위해 국가 간 제도적·문화적 차이를 고려해야 함을 강조하면서 5가지 맥락화(contextualization) 요인을 제시하였다. 더구나 2개 이상의 해외사례를 비교분석한 소수의 연구(이수장, 2008; 김정인, 2018a; 반규만, 2018)를 제외하고는 단일사례 분석결과만을 근거로 해외 성공사례의 국내 도입을 논의하는 것은 일반화의 한계를 내재하고 있어 설득력도 약하다고 판단된다.

셋째, 공론화의 문제점만 지적하고 개선방안이 제시되지 않거나 제시된 개선방안의 구체성과 실효성이 부족하다는 점이다. 이윤정(2015)은 시민참여형 과학기술 거버넌스 실험에 내재된 도구적 관점에 대한 정책적 함의만 제시한 채 공론화가 정부의 정책추진 도구로 오용되는 것을 막을 구체적 방안은 제시하지 않았고, 2017년 후속 연구에서도 기술위험 정책결정 과정에서 공론화의 이론과 실제 간 차이만 지적하고 대안을 논의하지 않았다. 선행연구에서 도출된 공론화 조건을 기준으로 사례평가한 연구들의 경우, 제시된 개선방안의 구체성과 실효성이 충분하지 않고 개선방안보다는 개선방향 정도에 그쳤다. 예를 들면, 서울로7017사업의 공론화 과정연구(강지선 외, 2018), 일본 에너지·환경 공론화 사례연구(김정인, 2018b), 2022 대입제도개편 공론화 과정연구(이주영, 2018; 김지혜, 2019)에서 비슷한 공론화 조건[15]으로 사례분석한 결과, 유사하면서도 실효성이 부족한 개선방안이 공통적으로 제시되었다. 마지막으로 성공적 공론화 조건 중 정책효과성을 투표의사 변화 및 정책태도 변화로 측정한 연구(김정인, 2018b)나 공론화 결과를 정책수용성으로 가정해 시민들의 만족도(6점 척도)로 측정한 연구(최예나·김이수, 2018)에서 연구방법론상 한계점이 나타났다.

〈표 11〉에서 신고리 공론화 사례연구의 한계점으로는 첫째, 공론화 사례에 특정 개념이나 주제, 이론을 적용시켜 단편적인 분석을 했다는 점이다. 물론 하나의 이론이나 개념을 대입시켜 사례를 탐색하면 심도있는 연구결과가 산출되겠지만, 신고리 공론화라는 다차원적 연구주제 특성에 비추어 볼 때 종합적 검토·이해는 어려울 것이다. 둘째, 신고리 공론화위원회나 시민참여단에 초점을 맞춘 단일사례 분석을 통해 그 결과를 일반화하는 데 한계가 있다. 신고리 공론화 사례에 대한 평가가 엇갈리는 실정에서 긍정적인 측면에만 초점을 두어 이를 공공갈등 관리체제나 시민참여형 갈등해결

15) 공론화 조건으로 운영주체(중립성, 전문성), 공론화 과정(포괄성, 대표성, 공정성, 숙의성, 신뢰성), 공론화 결과(사회적 수용성, 정책반영도)를 주로 사용해 사례를 평가함에 따라 유사한 개선방안이 제시되었다.

프로세스, 추첨형 시민조직으로 확대 적용시켜 무리한 일반화를 시도한 부분이 없지 않다. 그리고 대체로 성공적으로 평가받는다고 간주하는 1개의 신고리 공론화위원회 사례를 실패한 것으로 평가받는다는 또 다른 1개의 사례와 비교해서 차이점이 공론화의 성공조건이라는 결론을 내리는 것보다 비슷한 공론화 사례들을 축적시켜 좀 더 많은 성공·실패 사례들 간 비교분석을 통해 보편적이고 폭넓은 결론에 도달하는 연구가 되도록 보완이 필요하다. 셋째, 공론화에 대한 언론보도 연구에 2~4개지를 선정하여 대표성 차원에서 전체적인 언론보도를 반영하지 못하거나 연구의 주요개념에 대한 조작적 정의 측면에서 단일지표로 국한시켜서 정교성이 부족하다는 점을 들 수 있다.

〈표 11〉 연구의 한계점

연구의 한계점	해당 연구
신고리 공론화 사례에 특정 개념/이론 적용으로 단편적 분석	- 공론조사 과정과 기능, 공론화의 문제점, 공론화위원회의 역할을 민주주의, 숙의 민주주의, 옹호연합모형 관점에서만 분석(김길수, 2018; 이영희, 2018; 장혜영, 2018; 임석준·김현정, 2018) - 공론화의 성공요인이나 공론화위원회의 개선방안을 법적(공법적) 측면에서만 분석(김남철, 2018; 장원경 외, 2018) - 시민참여단 의사결정의 분화양상을 기술시민권 이론으로만 분석(김지연 외, 2018) - 공론제도(시민참여단, 공론화위원회)의 문제점을 대표성 측면에서만 분석(최태현, 2018)
단일사례(신고리 공론화 사례) 분석을 통한 일반화의 한계	- 시민참여형 갈등해결프로세스의 효용성 주장(김학린·전형준, 2018) - 추첨형 시민조직의 유용성 주장(서경석, 2018) - 공공갈등 관리체제의 구축방안 도출(장원경 외, 2018) - 성공/실패사례로 신고리 공론화위원회와 사용후핵연료 공론화위원회의 활동을 비교분석해 공론화의 성공조건 도출(정정화, 2018)
공론화의 필요성/적용가능성 전제 하에서 연구 논의	- 공론조사의 필요성/적용가능성 전제(김원용, 2003; 김원용·정효명, 2003; 오현철, 2007; 류동길·박원석, 2010; 김명식, 2012; 권근탁 외, 2018) - 특정 정책영역(원자력발전, 방폐장, 도시재생사업)에서 공론화 도입당연시(이수장, 2008; 류동길·박원석, 2010; 김명식, 2012)
성공적 해외 공론화 사례의 국내 적용의 논거 부족	- 구체적 고려사항 미제시(오현철, 2007; 황용수 외, 2008; 김명식, 2012; 이호용, 2013; 정현숙, 2015; 이윤정, 2017; 반규만, 2018)
공론화의 개선방안 미제시 (제시된 개선방안의 실효성 부족)	- 시민참여형 과학기술 거버넌스에 내재된 도구적 관점만 지적, 기술위험 정책결정 과정에서 공론화의 이론과 실제 간 차이만 지적(이윤정, 2015, 2017)

	- 유사한 공론화 조건을 적용해 사례분석한 결과로 유사하면서 실효성이 부족한 개선방안 제시(강지선 외, 2018; 김정인, 2018b; 이주영, 2018; 김지혜, 2019)
연구방법론상 한계	- 보수/진보신문 4개지 분석, 보도방향을 사설로 한정(송태영, 2018) - 보수/진보신문 2개지 분석, 언어 네트워크 분석 상 한계(한준, 2018) - 공론화의 효과성(성공)을 '합의 형성'으로 측정, 공론화의 구성·절차요인으로 '대표성/투명성' 개념 정의의 정교성 부족(정원준, 2018a) - 갈등해소의 결과를 공론화 '합의 의도'로 측정(정원준, 2018b) - 정책효과성을 투표의사 변화와 정책태도 변화로 측정(김정인, 2018b) - 공론화 결과를 정책수용성으로 가정해 시민만족도(6점 척도)로 측정(최예나·김이수, 2018) 인터넷 설문조사자료의 표본이 모집단의 대표성 미반영(최인숙, 2018)

4. 연구 방법에 따른 분석결과

〈표 12〉의 연구 방법에 따른 논문분포를 보면, 32편의 공론화 연구 중 질적 연구가 28편(87.50%)으로 양적 연구 4편(12.50%)보다 훨씬 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 대부분의 연구에서 이론적 논의와 사례 분석을 수행한 것은 양적·질적 연구에서 모두 문헌연구 방법론을 사용한 이유와 같은 맥락이다. 대체로 공론화에 대한 이론이나 역사적 문헌, 연구논문, 관련 법률과 같은 자료를 통해 문헌연구가 이루어졌다. 4편의 양적 연구에서 활용한 자료 유형은 1,000명을 대상으로 실시한 전화 설문조사(조성겸·조은희, 2007), 361명에 대한 설문조사(류동길·박원석, 2010), 408명에 대한 설문조사(권근탁 외, 2018), 752명을 대상으로 한국행정연구원이 실시한 설문조사 자료인 2차 자료(최예나·김이수, 2018)였다. 인터뷰를 통한 1차 자료를 활용한 2편의 질적 연구에서는 일반시민을 제외한 이해관계자 30명(전문가, 공무원, 시민단체, 언론, 국회의원)에 대한 심층 면접조사(조성경, 2009)와 공론화 프로그램의 주요 관계자 11명에 대한 반구조화된 심층 면접조사(이윤정, 2017)를 실시한 것이었다.

21편의 신고리 공론화 사례연구의 방법론적 특성은 양적 연구가 8편(38.09%)에 불과하였고, 14편(66.67%)은 질적 연구방법을 사용하였다. 이 중에서 중복된 1편의 논문(한준, 2018)은 언론보도에 대한 내용분석의 한 방법인 언어 네트워크 분석(semantic network analysis)이라는 양적·질적 방법론을 혼합해 사용하였다.[16] 질

적 연구의 비중이 더 높은 이유는 21편 논문 모두 문헌연구를 수행한 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 즉 2017년의 신고리 공론화 결과가 도출된 이후 2018년에는 관련자료나 보고서 등을 토대로 이 사례의 실태를 탐색·분석한 연구가 주를 이루었고, 객관적인 자료 수집 또한 용이했기 때문으로 추론된다. 21편 논문에서 활용한 문헌연구의 자료는 정부와 신고리 공론화위원회가 발간한 보고서나 공식문건, 4차례의 설문조사자료, 통계자료, 공론화위원회 홈페이지(www.sgr56.go.kr), 공론화와 관련된 역사적 문헌이나 이론, 언론보도자료, 연구논문, 저널 기고문, 관련 법률이었다.

〈표 12〉 연구의 방법 및 자료 유형[17]

공론화 연구의 방법		공론화 연구의 자료 유형	
양적 연구	4(12.50%)	설문조사(1차 자료) 설문조사(2차 자료) 문헌연구(2차 자료)	3(75%) 1(25%) 4(100%)
질적 연구	28(87.50%)	면접조사(1차 자료) 문헌연구(2차 자료) 참여관찰(1차 자료)	2(7.14%) 28(100%) –
신고리 공론화 사례연구의 방법		**신고리 공론화 사례연구의 자료 유형**	
양적 연구	8(38.09%)	설문조사(1차 자료) 설문조사(2차 자료) 문헌연구(2차 자료)	2(25%) 5(62.50%) 8(100%)
질적 연구	14(66.67%)	면접조사(1차 자료) 문헌연구(2차 자료) 참여관찰(1차 자료)	1(7.14%) 14(100%) 1(7.14%)
혼합적 연구(양적/질적 연구)	1(4.76%)		

보다 구체적으로 수집된 자료 유형을 분석한 결과, 문헌연구가 100%로 비중이 가장 높았고, 1편의 논문(김학린·전형준, 2018)에서 연구자가 공론화위원회 자문위원 및 지역별 순회토론회 연구진으로 참여하면서 공론화위원에 대한 인터뷰와 참여관찰을 직접 실시하여 1차 자료를 수집하였다. 설문조사는 5편의 논문에서 신고리 공론화위원회가 발간한 시민참여단 대상의 1~4차 설문조사자료를 활용하였고, 2편의 정원준(2018) 논문에서는 각각 전국 900명과 700명을 대상으로 온라인 설문조사를 시행

16) 한준(2018)은 신고리 5·6호기 공론화에 관한 한겨레 127개와 조선일보 113개 기사를 대상으로 Krkwic, KrText, Ucinet6, Netdraw 프로그램을 이용하여 각각 핵심단어의 출연빈도를 분석하고 핵심단어 간의 네트워크를 시각화하는 언어 네트워크 분석을 실시하였다.

17) 연구자료 수집을 위해 복수의 연구방법론을 사용하는 논문 1편은 중복 계산하였다.

해 수집한 1차 자료를 활용하였다. 신고리 공론화 사례 이외에 추가적으로 사례연구를 수행한 논문은 2편으로, 장혜영(2018)은 3개국의 숙의 민주주의 시스템을 비교하기 위해 영국 시민배심원제와 독일 e-청원 사례를 함께 분석하였고, 정정화(2018)는 대체로 실패한 것으로 평가받는 공론화 사례인 사용후핵연료 공론화위원회 사례를 성공적으로 평가받는 신고리 공론화위원회 사례와 비교분석하였다.

〈표 13〉의 연구결과의 이용에 따른 분류를 보면, 32편의 공론화 연구 중 응용연구에 적용할 이론이나 방법, 아이디어를 제공하는 기초연구가 8편(25%), 정책결정자나 실무자가 공론화 적용 시 문제점의 해결·개선에 활용할 방안·지침을 제공하는 응용연구가 11편(34.37%), 공론화의 집행효과를 설명하는 평가연구가 13편(40.63%)이었다. 21편의 신고리 공론화 사례연구의 경우, 기초연구가 6편(28.57%), 응용연구가 8편(38.10%), 평가연구는 7편(33.33%)으로 서로 비슷한 분포를 보였다. 공론화에 관한 후속연구를 제안하자면, 좀 더 많은 기초연구가 수행되어 통계적 방법론을 활용한 이론의 정교화를 추구하고 실효성 있는 구체적 방안을 제시하는 응용연구도 보완될 필요가 있다. 더불어 공론화 제도의 올바른 발전을 위해 김구(2011: 92)의 논의처럼 욕구평가(needs assessment)나 프로그램 모니터링, 프로그램 영향(program impact) 분석, 효율성 분석, 효용성 조사(utilization research)와 같은 다차원적인 평가연구의 산출을 지목할 가치가 다분하다.

〈표 13〉 연구의 결과 이용[18)]

공론화 연구		신고리 공론화 사례연구	
공론화에 대한 기초연구	8(25%)	공론화에 대한 기초연구	6(28.57%)
공론화에 대한 응용연구	11(34.37%)	공론화에 대한 응용연구	8(38.10%)
공론화에 대한 평가연구	13(40.63%)	공론화에 대한 평가연구	7(33.33%)
합계	32(100%)	합계	21(100%)

18) 본 연구의 분석틀에서 연구 목적을 '이론적 논의, 사례 분석, 개선방안 제시'로 구분하여 각 논문마다 복수의 목적을 중복 계산하였는데(〈표 9〉), 연구결과의 이용에 따른 분류의 경우에는 각 논문에서 가장 대표적인 결과 이용으로 단일 식별하였다. 연구의 목적과 연구의 결과 이용에 따른 분류체계를 연계시켜 보면 이론적 논의는 기초연구, 사례 분석은 평가연구, 개선방안 제시는 응용연구에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 다만, 연구의 목적이 중복적인 논문의 경우에는 제시된 연구결과를 이용하는 주요 목적에 따라 분류하였다. 이는 각 연구가 본래 추구하던 연구 목적과는 다른 연구 결과를 도출하여 결과 이용의 주요 특성이 다른 양상을 보일 수 있음을 가정한다고 해석할 수 있을 것이다. 실제로 "평가연구는 엄밀하게 보면 응용연구의 하나로서..."라는 김구(2011: 91)의 진술에 비추어 볼 때, 기초·응용·평가연구가 각각 완전하게 상호배타적인 범주로 구분되지 않음을 유추할 수 있기 때문이다.

Ⅴ. 결론 및 시사점

본 연구의 목적은 2003년부터 2019년 2월까지 출간된 공론화 연구의 경향 분석을 토대로 신고리 원전 5·6호기 공론화 사례연구의 경향 및 방법론적 특성을 분석하여 향후 연구과제를 제시하는 데 있다. 총 32편의 공론화 연구의 경향 분석에서 드러난 주요 특성은 첫째, 우리나라 공론화가 여러 공론화 모델 중 가장 낮은 차원의 모델인 공론조사만을 주로 적용하고 있기 때문에 공론화 연구대상 또한 공론조사에 집중되어 있다는 점이다. 둘째, 한국 사회에서 공론화 논의 및 적용사례의 증가 추세에 따라 공론화 연구논문의 수도 증가하였다는 점이다. 특히 2017년 신고리 공론화 결정 이후부터 공론화 적용가능성이나 공론화 사례를 평가하는 연구가 급증하였다. 셋째, 대학교수 직책의 연구자가 단독으로 수행한 연구가 좀 더 보편적인 공론화 연구의 경향으로 나타났다. 연구자의 학문적 배경이 행정학·정책학뿐만 아니라 여타 사회과학과 자연과학 분야로 다양하게 분포된 것은 공론화 연구주제가 지닌 광범위하고 다차원적인 속성을 반영하는 것으로 해석된다.

넷째, 공론화 연구의 주된 목적은 이론적 논의와 사례 분석이었고, 최근 출간된 연구일수록 공론화의 과정/방식보다는 공론화의 영향요인/성공요인을 핵심 연구주제로 선정한 경향을 보였다. 주로 공론화에 대한 이론적 논의를 토대로 성공적인 해외 공론화 사례를 예시하면서 공론화의 필요성을 강조하였는데, 특히 초기 연구에서는 공론화에 대한 긍정적 평가가 많았고 최근 연구에서는 공론화의 한계점과 위험성을 중심으로 부정적 평가도 이루어졌다. 공론화 사례의 경우 원자력발전과 같은 에너지정책 영역에 집중되어 연구가 수행되었고, 도시재생사업이나 대입제도개편 등 분석대상인 사례의 범위가 협소한 특성을 나타냈다. 다섯째, 공론화 연구는 주로 문헌자료를 기반으로 한 질적 연구에 치중되어 이루어졌고 양적·질적 분석방법을 혼합한 방법론적 다각화를 추구하는 연구 경향성은 존재하지 않았다. 문헌연구를 근거로 공론화의 당위성을 가정한 채 연구를 수행하고 실효성 있는 개선방안을 제시하지 않거나 성공적인 해외 공론화 사례 분석결과를 토대로 국가적 특수성에 관한 논의 없이 국내에 도입해야 한다는 주장을 제기한 점은 공론화 연구의 한계점으로 나타났다.

총 21편의 신고리 공론화 사례연구의 경향을 분석한 결과, 연구의 출간시기는 2017년 시민참여단에 의한 최종권고안이 결정된 직후 2018년 상반기(1월~6월)에 출간된 연구가 14편(66.67%)으로 더 많았고, 연구비를 지원받은 논문은 12편(57.14%)이었다. 연구자의 특성 측면에서 단독연구가 16편(76.19%)인데 비해 공동연구는 5편(23.81%)에 불과하였고, 주저자의 직책은 대학교수인 경우가 15편

(71.43%)으로 가장 큰 비중을 차지하였다. 주저자의 학문적 배경은 행정학/정책학 분야보다 기타 전공이 14편(66.67%)으로 더 높은 비중을 나타냈다. 전공별로 보면, 행정학·정책학이 7편(33.33%)으로 가장 많았고 나머지는 사회과학 분야(사회학, 정치학, 법학, 국제학, 미디어커뮤니션학)였다. 연구자 전공의 다양성은 신고리 공론화 사례의 연구주제 특성상 다학제적 접근이 필요하기 때문으로 추론할 수 있다.

연구 내용의 측면에서 연구 목적이 사례 분석인 논문이 18편(85.72%)으로 가장 많았고, 개선방안을 제시한 9편(42.86%)과 이론적 논의에 초점을 둔 6편(28.57%)이 그 뒤를 이었다. 21편 논문의 핵심적 연구주제를 분석한 결과, 상대적으로 높은 비중을 차지한 논문 12편(57.14%)에서 공론화의 영향요인/성공요인을 다각적으로 도출하였고 6편(28.57%)은 공론화의 역할/기능을, 4편(19.05%)은 공론화의 방식/과정을 연구하였다. 신고리 공론화 사례를 긍정적으로 평가한 논문이 14편(66.67%)으로 가장 많았던 반면 부정적 어조인 논문은 1편(4.76%)에 불과하였고, 장단점을 모두 논의한 중립적 어조를 띤 논문은 6편(28.57%)이었다. 신고리 공론화 연구의 한계점을 탐색한 결과, 이 사례를 특정 개념·이론에 적용시켜 단편적으로 분석하거나 단일 사례 분석을 통한 일반화의 한계, 연구방법론상 한계로 집약되었다.

마지막으로 연구 방법론적 측면에서 질적 연구가 14편(66.67%)으로 비중이 더 높았고, 양적·질적 연구논문 모두 문헌연구를 수행하였으며 주로 신고리 공론화에 대한 단일 사례분석 방법론을 사용한 특성을 나타냈다. 이는 2018년에 출간된 신고리 공론화 연구가 초기 연구이다 보니 수집하기 용이한 2차 자료(예: 정부 공식자료, 신고리 공론화위원회의 발간자료 등)를 활용하여 공론화 모델에 대한 설명이나 사례의 실태분석 위주로 연구가 이루어졌기 때문으로 해석된다. 앞으로 국내외 공론화 사례가 축적된다면 연구자가 직접 수집한 1차 자료를 활용하여 신고리 사례와의 비교연구를 통한 인과규명이나 이론형성과 같은 정교화된 연구가 좀 더 산출될 수 있을 것이다. 또한 1차와 2차 자료를 모두 활용하고 양적·질적 분석방법을 조합하여 방법론적 다각화를 지향하는 것도 향후 공론화 연구에 필요할 것이다. 21편의 신고리 공론화 사례연구 결과의 이용에 따른 분류를 보면, 공론화에 대한 기초연구가 6편(28.57%), 응용연구가 7편(38.10%), 평가연구가 7편(33.33%)으로 비슷하게 나타났다.

우리나라는 공론화의 가장 낮은 차원의 모델인 공론조사를 주로 다루어 아직 높은 수준의 공론화를 경험해보지 못했기 때문에 신고리 공론화 사례를 한국 사회의 전환적 계기로 평가하기에는 시기상조일 수도 있다. 하지만, 신고리 공론화는 대체로 긍정적인 평가를 받으면서 정책결정이나 첨예한 정책갈등의 해결, 시민참여 및 숙의를 통한 민주주의 제고 측면에서 공론화의 가능성과 잠재력이 부각되고 있고 큰 파급효과

로 인해 실제 적용사례가 증가하고 있으며 공론조사를 비롯한 다른 공론화 모델도 시도되고 있는 실정이다. 이런 맥락 하에서 수행한 본 연구의 시사점은 앞으로 한국 행정영역에서 공론화와 같은 참여 및 숙의제도를 적용하기 전에 고려해야 할 주요쟁점을 논의하는 것이 중요하다는 것이다. 이를 위해 대체로 성공적으로 평가받는 신고리 공론화 사례의 연구논문 중 공론화의 영향요인/성공요인을 제시한 12편의 연구[19] 내용을 정리하였다. 〈표 14〉에서 보듯이 공론화 제도의 핵심요인은 공론화과정 요인, 공론화과정의 운영주체 요인, 공론화의 적용범위 요인, 법제화 요인, 의사결정의 영향요인에 대한 통제요인으로 구분된다.

구체적으로 공론화 제도가 갖춰야 할 핵심요인은 첫째, 공론화과정이 투명성과 공정성 있게 운영되어야 한다는 점이다. 숙의과정에 충분한 시간이 보장되어 토론·참여·숙의를 통한 지식 획득과 학습이 확보되어야 하고, 객관적인 정보·자료가 전면적으로 공개되고 접근성도 보장되어야 한다는 것이다. 다양한 이해관계자들의 참여가 보장되고 시민대표뿐만 아니라 전 국민의 관심을 유도하여 국민적 숙의과정이 마련되어야 한다는 것이다. 이를 위해 언론은 중립적으로 공적 보도 차원에서 정보를 전달하고 홍보하는 역할을 수행해야 하고 언론뿐만 아니라 국민적 숙의과정에서 다양한 의사소통채널이 개발될 필요가 있다는 것이다. 송태영(2018: 180-183)과 정정화(2018: 120-121), 한준(2018: 169-170)의 연구에서는 언론의 이념적 편향성 같은 보도방식이 신고리 공론화 사례에 미치는 영향을 예시하면서 공론화과정에서의 공정하고 균형잡힌 언론의 역할이 중요함을 강조하였다. 최인숙(2018)은 신고리 원전 건설에 대한 실험조사를 통해 초기 의견을 변화시키는 요인으로 정치와 원전에 대한 관심 및 원전과 신고리 원전 5·6호기에 대한 정보 인지를 확인하면서 민주적 공론화 과정에서 정보 제공의 중요성을 시사하였다.

둘째, 공론화과정 운영주체의 중립성과 자율성은 필수조건으로 특히 공론화위원회가 공정하고 중립적으로 구성·관리되어야 하고 공론화위원회의 하부조직들(분과위원회, 자문위원회, 이해관계자 소통협의회, 검증위원회, 공론화지원단)이 구성되어 제 기능을 수행해야 하며, 적법성 논란을 차단하고 안정적 역할 수행을 위해 자문기관이 아닌 독립적 중립기구인 국가공론화위원회(가칭) 설립이 필요하다는 것이다. 셋째, 공론화의 적용대상 및 범위가 적절하게 선정되어야 하고 공론화 결과의 수용성을 확보하기 위해 제도적 장치가 구비될 필요가 있다는 것이다. 넷째, 사회적 공론화라는 개념에 대

19) 12편의 연구는 강은숙(2018), 김남철(2018), 김지연 외(2018), 김학린·전형준(2018), 송태영(2018), 장원경 외(2018), 정원준(2018a, 2018b), 정정화(2018), 최인숙(2018), 최태현(2018), 한준(2018)이다.

한 인식·이해를 바탕으로 법적 차원의 제도화가 필요하고, 공론화위원회의 경우에도 법률이 보장하는 다른 위원회의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 법적 근거를 마련하고 위원 구성에서도 대표성·전문성·공정성이 확보되도록 법제화되어야 한다는 것이다.

마지막으로 공론화 결론에 이르는 의사결정에 영향을 미치는 요인에 대한 선제적 통제가 공론화 제도의 핵심요인으로 제시되었다. 예를 들면 성별이나 종교, 계층, 거주지역, 세대, 이념적 성향과 같은 인구통계학적 특성[20]을 고려한 시민참여단 및 공론화위원회가 구성되어 대표성이 확보되어야 한다는 것이다. 최태현(2018: 524)은 선출적 대표성과 통계적 대표성 간에 양자택일이나 대립보다는 양자를 모두 수렴하는 공론화 제도 설계의 필요성을 주장하였다. 김지연 외(2018: 217)는 공론화 제도가 기술 시민권(technological citizenship)을 어떻게 전제했는지에 따라 공론조사 결과가 달라진다고 논의하였다. 기본적으로 언론정보나 정부, 정부정책에 대한 국민의 신뢰도 또한 공론조사 결과에 영향을 미치므로 이를 선제적으로 대응·관리하는 것이 중요하다는 함의를 내포하는 것이다.

〈표 14〉 공론화 제도의 핵심요인

핵심요인들	대분류
- 공정한 공론화과정의 운영 - 토론·참여·숙의를 통한 학습 확보 - 균형잡힌 정보·자료의 공개 및 접근성 보장 - 숙의에 충분한 시간 제공 - 다양한 이해관계자들의 참여 및 대표성 보장 - 국민적 숙의과정에서 다양한 의사소통채널 개발 - 중립적인 언론의 정보전달 및 홍보 역할	공론화과정의 공정성과 투명성
- 공정하고 중립적인 공론화위원회의 구성·운영 - 공론화위원회 내 하부 위원회들의 구성·운영 - 독립적인 국가공론화위원회(가칭) 설치의 필요성	공론화과정 운영주체의 중립성과 자율성
- 적절한 숙의 적용대상 및 범위 선정 - 공론화 결과의 실효성 제고를 위한 제도적 장치 마련	공론화의 적용범위 선정 및 결과의 수용성 확보
- 사회적 공론화의 법제화 - 공론화위원회의 법적 근거 확보 - 공론화위원회 위원 구성의 대표성·전문성·공정성 확보 - 공론화과정과 방법 등 운영사항의 법제화	법제화 추진
- 인구통계학적 특성을 고려한 시민참여단 및 공론화위원회의 대표성 확보(인구통계학적 변수) - 기술 시민권에 대한 전제 - 언론정보나 정부, 정부정책에 대한 국민의 신뢰도	의사결정의 영향요인에 대한 통제

20) 최인숙(2018)은 원전정책에 대한 개인 의견을 변화시키는 정치성향과 학력 변수를 검증하였다.

궁극적으로 공론화 제도의 핵심요인이 충족되었을 때 공론화 연구들에서 논의된 공론화의 긍정적 역할/기능(예: 대의 민주주의의 보완·대안, 공공·사회갈등의 해결, 숙의 민주주의의 실현, 시민참여 보장, 민주시민의 성장, 로컬 거버넌스능력의 강화, 정치권의 무기력 극복)이 제대로 발휘될 수 있다는 것은 자명하다. 본 연구의 경향 분석, 특히 연구의 내용 측면에서 밝혀진 분석결과를 통해 도출된 정책적·실무적 시사점을 앞으로의 공론화 제도 도입 시 반영할 필요성이 크다는 의미이다.

본 연구의 분석결과를 토대로 학문적으로도 후속연구가 양적, 질적 성장을 할 수 있는 방안을 제시해 볼 수 있다. 첫째, 신고리 공론화 연구가 초기 연구인 까닭에 2019년 2월 기준 총 21편의 논문만 산출된 상태인데, 신고리 공론화 사례에 대한 실태 기술을 넘어서 좀 더 면밀한 검토와 다각적 평가를 실시한 논문이 증가될 필요가 있다. 둘째, 후속연구의 주제 측면에서 공론화의 의미와 한계, 문제점의 극복방안, 상황에 따른 공론화 제도의 적용기준, 한국형 공론화 모델의 구축 등에 관한 체계적 연구가 수행될 필요가 있다. 공론화 과정의 참여자들 또는 이해관계자들의 참여동기나 욕구·선호, 정체성, 집단지성의 가능성, 의사결정의 영향요인을 심층적으로 연구하거나 공론화 제도와 관련된 가치(공정성, 투명성, 대표성, 숙의성, 책임성, 개방성 등)에 관한 논의도 확장될 필요가 있다. 또한 공론화위원회와 시민참여단의 운영이나 공론화 조사업체와의 용역계약 등 공론화 과정의 소요 예산[21]을 연구주제로 하여 예산규모와 공론화 설계 간의 관련성, 예산 규모가 공론화 성패에 미치는 영향, 예산규모의 적정성과 효용성에 대한 실증적 연구도 시행될 필요가 있다. 공론화의 사회·경제적 비용과 정책결정의 효율성 간의 관계라는 향후 연구과제는 앞으로 공론화 적용에 있어서 참고할만한 방향을 제시해 줄 수 있을 것이다.

셋째, 공론화 결과에 대한 평가 측면에서 공론화 결과를 어떻게 측정할 것인지에 대한 후속연구가 요구된다. 정원준(2018a, 2018b)은 공론화의 효과성과 갈등해소 결과를 합의 형성(합의 의도)으로 측정하였는데, 이 차원을 넘어서 공론화 결과에 대한 정당성이나 단·장기적인 사회적 수용성에 초점을 두고 효과성을 평가하거나 이와 연계하여 공론화 제도를 탐색하는 연구가 증가될 필요가 있다. 넷째, 2차 자료를 바탕으로 문헌연구 및 단일사례 연구방법론을 사용한 질적 연구에 치중되어 있는 공론화

21) 신고리 공론화위원회는 시민참여형조사 용역에 25억 원 입찰을 조달청 나라장터에 공고하였다(뉴스데일리, 2017.8.10). 숙의 프로그램 운영에 필요한 전문가뿐만 아니라 시민참여단에게도 사례금이 지급되었는데, 총 471명의 시민참여단에게는 각각 숙의과정 참여도에 따라 사례금을 차등지급하되 신고리 공론화위원회에서 제공하는 모든 숙의과정을 이수할 경우 총 85만원(세전)을 지급하였다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 《신고리 5·6호기 공론화 백서: 숙의와 경청, 그 여정의 기록》, p. 501).

연구 영역에서 다수 사례별 비교연구나 1차 자료수집을 위한 설문조사나 인터뷰 시행, 통계적 계량분석, 공론화 과정에의 참여관찰 등 다양한 연구방법론의 혼합적 적용이 요구된다. 마지막으로, 공론화 연구 및 신고리 공론화 사례연구의 연구자들이 다양한 학문적 배경을 지닌 점을 고려하면 공론화 모델에 대한 학제 간 융합연구의 가능성과 필요성도 제기할 수 있다.

그동안 대규모 국책사업 추진과정에서 종종 목격했던 정부의 '결정-발표-방어'(Decide- Announce-Defend: DAD)와 같은 일방향적인 방식은 주민과의 갈등을 야기하고 심화시키는 원인으로 지적되어왔다. 대표적인 예로 밀양 송전선로 건설 갈등사례에서 지역주민의 충분한 의견 수렴이나 참여 보장 없이 정부와 한전이 일방적으로 사업을 추진하는 행태 때문에 타 지역에 비해 밀양에서 갈등이 심각하게 지속되었다. 이처럼 정부정책과 국책사업의 대상자이자 수요자인 국민의 의견과 선호를 최우선 반영할 실익이 있음에도 불구하고, 이를 집행하는 정부기관의 시각에서 주요 의사결정이 이루어지는 것이 반복되면서 한국 사회에서 정부와 주민 간 갈등이 급증하고 있는 현실이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 신고리 공론화의 가장 큰 의미는 소수의 전문가들과 함께 정부가 주도적으로 정책을 결정·발표한 후에 반대여론이 생기면 각종 홍보수단을 동원해 방어하는 기존 방식이 아닌 일반 시민들에게 원자력정책에 관한 의사결정권한을 부여하였다는 점이다. 결과적으로, 신고리 원전정책 결정권을 비전문가인 시민 대표에게 위임하여 숙의과정을 통해 도출된 시민참여형조사의 결과를 100% 따르겠다는 정부의 약속은 갈등을 미연에 방지하고 공론화 결과에 대한 국민의 사회적 수용성과 정당성을 높이는 데 어느 정도 기여했음을 전적으로 부인하기는 어려울 것이다. 또 다른 한편, 공론화의 본질에 초점을 두지 않고 단순히 보여주기식이나 정부의 책임을 회피하는 수단 내지 유행처럼 정책 공론화를 추진하는 것은 경계해야 한다는 점에서 시범사례로 논의되고 있는 신고리 공론화 사례에 대한 본 연구와 후속 연구가 필요하다고 사료된다.[22)]

끝으로, 본 연구의 한계점은 2003년부터 2019년 2월까지 출간된 신고리 공론화 사례연구가 21편에 불과한데다가 21편 모두 출간연도가 1년(2018년) 범위인 까닭에

22) 중앙일보(2018.7.19)에서 공론조사가 '맥가이버 칼'과 같은 만능이 아님을 강조하면서 국내 공론조사 사례들의 문제점을 지적하였고, 한국교육신문(2018.8.1.)에서는 '공론 없는 교육정책 공론화'에 대한 비판과 우려를 표현하였다. 김해뉴스(2018.10.16)에서 중앙정부에서 지방정부로까지 유행처럼 번지는 정책 공론화가 형식적인 절차의 충족 수단으로 이용당한다고 제시하였고, 헤럴드경제(2018.9.5)에서는 여론수렴의 좋은 도구일지라도 앞으로 공론조사 사용을 자제해야 한다고 주장하였다.

시간적 측면과 연구대상 측면에서 메타분석 시행 상 타당성이 높지 않다는 것이다. 신고리 공론화 결정 이후 전국적·지역적 정책이슈에 관해 공론화 적용사례가 증가하는 추세이지만, 아직까지는 경험사례가 많지 않아서 축적된 공론화 연구가 풍부하지 않고 파편화된 한계점도 노정하고 있다. 때문에 본 연구에서는 2003년부터 2019년 2월까지 출간된 32편의 공론화 연구의 경향 분석으로 확장하여 총 53편의 논문을 연구대상으로 선정한 것이다. 또 다른 한계점으로 공론화 연구경향과 신고리 공론화 연구경향을 탐색하기 위해 연구 분석틀에 따라 질적 메타분석을 수행하는 과정에서 연구의 엄밀성(rigorousness)을 최대한 확보하려고 노력했으나, 연구자의 주관성 개입 문제를 완전히 차단하지 못하는 질적 연구의 본질적 한계점을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 제시한 학문적·정책적 시사점을 바탕으로 하여, 본 연구가 한국형 공론화의 향후 과제에 대한 신중한 접근과 고민의 초석이 되기를 기대한다.

▣ 참고문헌

강은숙. 2018. “원자력에너지정책의 문제점과 개선방안: 신고리 5·6호기 공론화방식에 대한 행동경제학적 접근.” 《해항도시문화교섭학》, 18: 409-446.

강지선. 2017. “도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰: 서울시 ‘마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업’을 중심으로.” 《한국지방행정학보》, 14(1): 273-300.

강지선·조은영·김광구. 2018. “도시재생 공론화 과정 연구: ‘서울로 7017사업’을 중심으로.” 《한국지역개발학회지》, 30(3): 87-116.

고인석. 2017. “신고리 공론화가 우리에게 남긴 것은.” 《Electric Power》, 11(11): 95.

김구. 2011. 《사회과학 연구조사 방법론의 이해: 양적연구와 질적연구의 접근》. 비앤엠북스.

김길수. 2018. “신고리 5·6호기 공론조사 사례연구.” 《한국자치행정학보》, 32(2): 205-224.

김남철. 2018. “탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제: 독일법제를 중심으로 참여와 숙의의 법제화의 관점에서.” 《공법연구》, 46(3): 167-197.

김명식. 2012. “원자력과 숙의민주주의.” 《환경철학》, 13: 1-30.

김민정. 2018. “신고리 5·6호기 공론화에 대한 비판적 검토와 탈핵 운동의 과제.” 《진보평론》. 74: 181-205.

김선문. 2015. “한국 행정학 분야의 연구경향에 관한 실증적 분석.” 《인문사회》, 6(1): 147-167.

김선희. 2006. “공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기.” 《국토》, 5: 128-138.

김원용. 2003. “공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사에 대한 연구.” 《사회과학연구논총》, 11: 209-232.

김원용·정효명. 2003. “로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사.” 《서울도시연구》, 5(3): 75-91.

김정인. 2018. “숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구.” 《한국공공관리학보》, 32(1): 133-160.

_____. 2018a. “정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로.” 《정부학연구》, 24(1): 343-376.

_____. 2018b. “공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로.” 《한국거버넌스학회보》, 25(1): 65-93.

김주형. 2018. “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 《현대정치연구》, 11(3): 69-104.

김지연·김명심·김규태·김성희·박주형. 2018. “신고리 원전 공론조사 데이터 분석을 통한 기술 시민권 탐색.” 《환경사회학연구》, 22(2): 177-223.

김지혜. 2019. “공론화 위원회를 통한 2022 대입제도개편 평가.” 《학습자중심교과교육연구》, 19(2): 719-749.

김춘석. 2018. “신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사의 성과와 과제.” 《한국정책학회 소식지(The KAPS)》, 52: 6-17.

김철회. 2018. “지방재정 연구 내용 및 경향 분석: 한국지방자치학회지 게재논문(1989 ~ 2017)을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 30(2): 1-29.

김학린·이강원. 2017. “갈등해결과 공론화 활용방안: 신고리 5·6호기 공론화위원회의 경험과 성찰을 중심으로.” 《한국갈등학회 공론화 기획세미나 발표자료》.

김학린·전형준. 2018. “국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 《한국위기관리논집》, 14(7): 81-100.

권경득·이광원·이진만. 2018. “지방조직 및 인사 분야의 연구경향 분석: 「한국지방자치학회보」 게재논문을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 30(1): 27-56.

권근탁·김지은·유소연·전상현·안삼영. 2018. “사용후핵연료 처리 및 관리에 대한 시민들의 인식조사와 재공론화를 위한 제언.” 《환경교육》, 31(3): 194-209.

권숙도. 2016. “‘국민대토론회’를 통해 본 숙의민주주의의 발전 가능성.” 《사회과학연구》, 42(3): 355-377.

류동길·박원석. 2010. “주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안: 부산 북항재개발사업을 중심으로.”《한국경제지리학회지》, 13(3): 381-397.

박재근·장현주·은재호. 2014. “‘프랑스 국가공론화위원회’ 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구.”《한국비교정부학보》, 18(1): 229-254.

반규만. 2018. “탈원전 정책이 지닌 행정법적 쟁점에 관한 검토.”《토지공법연구》, 84: 143-171.

서경석. 2018. “선거형 대의제의 대안으로서 추첨형 대의제.”《민주법학》, 66: 77-108.

서형준·명승환. 2016. “국내 정보격차연구 동향: 국내학술지를 중심으로.”《한국지역정보화학회지》, 19(4): 151-187.

신고리 5·6호기 공론화검증위원회. 2017.《신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증보고서》.

신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017a.《신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서》.

신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017b.《신고리 5·6호기 공론화 자료집》.

신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018a.《숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서》.

신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018b.《신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사 원자료 이용지침서》.

신옥주. 2018. “공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구.”《국가법연구》, 14(1): 1-30.

심준섭·정홍상·김광구. 2018. “공론화 과정 참여자들의 숙의 경험: 프레임 분석의 적용.”《한국정책학회보》, 27(2): 193-219.

송태영. 2018. “언론보도가 공론화 방식 정책결정에 미치는 영향: 신고리 원전 5, 6호기 공론화 시민참여형조사 방식 결정과정을 중심으로.”《사회적경제와정책연구》, 8(2): 149-189.

오수길·이지문. 2017. “정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성.”《한국부패학회보》, 22(2): 27-49.

오용석·진상현. 2016. “시민참여 기법을 도입한 대구광역시 지역에너지계획의 수립과정 분석.”《환경사회학연구》, 20(2): 237-283.

오현철. 2007. “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서.”《사회과학연구》, 15(2): 154-190.

_____. 2009. “민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로.”《시민사

회와NGO》, 7(2): 257-285.
유형준. 2011. “지역정보화 연구경향 분석: 내용적 특징을 중심으로.” 《한국지역정보화학회지》, 16(2): 1-25.
이광일. 2018. “신고리 5·6호기 ‘공론화 모델’, 민주주의를 담보할 갈등 해결의 보도인가.” 《황해문화》, 봄호: 269-279.
이상명. 2019. “공론화위원회와 민주주의: 대입제도 개편을 중심으로.” 《법과정책연구》, 19(1): 1-24.
이수장. 2008. “고준위 방폐장 입지 선정의 공론화 기초연구.” 《환경정책연구》, 7(4): 1-30.
이영주·강경희·신재우·이중정. 2010. “한국의 전자정부 연구동향 분석: 국내 학술지 게재논문을 중심으로.” 《정보화정책》, 17(3): 36-56.
이영희. 2017. “위험기술의 사회적 관리를 향하여?: ‘사용후핵연료공론화위원회’ 활동의 평가.” 《시민사회와NGO》, 15(1): 153-184.
_____. 2018. “신고리 5·6호기 원전 공론화와 민주주의.” 《동향과전망》, 102: 186-216.
이윤정. 2015. “시민참여형 과학기술 거버넌스의 논의와 실험에 내재된 도구적 관점: 영국 공론화 사례 중심.” 《기술혁신연구》, 23(2): 1-31.
_____. 2017. “기술위험 정책결정을 위한 공론화 과정의 실제.” 《기술혁신학회지》, 20(4): 837-857.
이정희. 2016. “우리나라 재무행정학의 연구경향 및 구조에 관한 연구: 재무행정 저서와 연구논문의 내용분석을 중심으로.” 《한국행정학보》, 50(5): 201-246.
이주영. 2018. “2022학년도 대입제도개편 공론화 평가.” 《교육정치학연구》, 25(4): 117-146.
이주호·류상일. 2016. “한국의 재난안전정책 연구경향 분석: ‘한국위기관리논집’을 중심으로.” 《한국위기관리논집》, 12(12): 1-11.
이호용. 2013. “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구.” 《법과정책연구》, 13(2): 705-737.
이혜영·고효진. 2015. “한국의 정책집행 사례에 대한 메타분석적 연구.” 《한국사회와행정연구》, 26(2): 171-195.
임동진·박관태. 2018. “개별정책 분야의 연구내용 및 경향 분석: 「한국지방자치학회보」 게재 논문(1989~2017년)을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 30(3): 1-30.
임석준·김현정. (2018). “한국 원자력정책의 아젠다 역동성과 정책변화: 옹호연합모형의 적용.” 《국제정치연구》, 21(1): 25-55.
은재호. 2017. 《국가공론화위원회 설립 및 운영방안》. 한국행정연구원 이슈페이퍼 56호.
_____. 2018. “신고리 원전 공론화가 남긴 것: 평가와 전망.” 《한국정책학회 소식지

(The KAPS)》. 2018년 봄호: 17-30.
유재미·오철호. 2015. "e-거버넌스 연구의 경향 분석."《정보화정책저널》, 22(4): 3-21.
윤순진. 2018. "원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로."《경제와사회》, 118: 49-98.
장원경·김기형·이선우. (2018). "공공갈등 관리체제 구축 방안에 관한 연구."《법학논집》, 22(4): 287-329.
장현주. 2017. "공공갈등연구의 경향 및 방법론적 특징에 대한 탐색적 연구: 2010년 이후 행정학·정책학 분야 연구를 중심으로."《한국공공관리학보》, 31(4): 297-324.
장혜영. 2018. "Two Track 모델 속 숙의 민주주의 시스템 비교 분석: 독일, 영국 및 한국 사례."《국가정책연구》, 32(3): 177-203.
전홍찬. 2018. "사용후핵연료 공론화위원회의 운영 개선 방안: 프랑스 경험이 주는 교훈을 바탕으로."《사회과학연구》, 57(2): 259-294.
정원준. 2018a. "공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로."《한국광고홍보학보》, 20(4): 335-376.
_____. 2018b. "정부의 소통 중심적 갈등 관리를 위한 제언: 갈등 시 합의 도출을 위한 참여와 숙의의 조절적 완충효과를 중심으로."《커뮤니케이션학연구》, 26(2): 5-34.
정정화. 2018. "공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건."《한국정책과학학회보》, 22(1): 101-124.
정현숙. 2015. "일본의 핵폐기물 문제 해결을 위한 사회적 공론화."《비교일본학》, 35: 41-61.
조성겸·조은희. 2007. "공론조사의 숙의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토."《조사연구》, 8(2): 43-66.
조성경. 2009. "사용후핵연료 관리 이슈 공론장과 그 갈등구조에 관한 소고."《방사성폐기물학회지》, 7(1): 49-62.
지속가능발전위원회. (2005).《갈등관리기본법 및 법·제도 분석》.
최영출. 2018. "지방행정계층 및 구역분야의 연구경향 분석:「한국지방자치학회보」게재논문을 중심으로."《한국지방자치학회보》, 30(1): 57-79.
최인숙. 2018. "신고리 5, 6호기에 대한 한국인의 여론: 반론기술에 의한 여론의 구조분석."《시민사회와NGO》, 16(2): 3-30.
최예나·김이수. 2018. "공론화 정책영역에서 정책집행 요인이 정책수용성에 미치는 영

향 연구.” 《한국자치행정학보》, 32(3): 177-195.
최태현. 2018. “참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 《한국행정학보》, 52(4): 501-529.
채경진. 2013. “우리나라 문화행정연구의 경향 분석.” 《한국행정학보》, 47(4): 313-344.
채종헌. 2017. “공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구.” 《기본연구과제》, 1-22.
하상복. 2016. 《하버마스의 공론장의 구조변동 읽기》. 세창출판사.
하혜영. 2018. “지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석: 「한국지방자치학회보」 게재 논문을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 30(1): 1-26.
한준. 2018. “신고리 5·6호기 공론화 언론보도에 대한 언어 네트워크 분석: 한겨레, 조선일보를 중심으로.” 《환경사회학연구》, 22(2): 145-175.
황용수·김연옥·황주호. 2008. “사용후핵연료 관리를 위한 캐나다 공론화 방안.” 《방사성폐기물학회지》, 6(3): 179-187.
신고리 5·6호기 공론화위원회 홈페이지(http://www.sgr56.go.kr)
《김해뉴스》. 2018. “김해시 정책 공론화 과정을 바라보며…” 10월 16일.
《경기일보》. 2017. “신고리 원전 5,6호기 공론위 결정이 준 교훈.” 10월 22일.
《경남도민일보》. 2019. “창원 공론화위 1호 의제는 스타필드?.” 1월 28일.
《경북일보》. 2019. “대구시 신청사 건립 공론화위원회 출범 준비.” 2월 20일.
《국민일보》. 2019. “정장식 교복 사라질까… 서울시, 편안한 교복 공론화 시작.” 1월 16일.
《뉴스데일리》. 2017. “원전 공론화위, 25억 원 주고 ‘공론조사 사업자’ 선정한다.” 8월 10일.
《내일신문》. 2019. “신한울 3·4호기 공론화 실시해야.” 2월 19일.
《문화일보》. 2018. “大入제도 결정못한 공론화委… ‘인기투표式’ 우려가 현실로.” 8월 3일.
《매일경제》. 2017. “공포마케팅 판친 공론화…非전문가에 맡겨진 ‘원자력 운명’.” 10월 15일.
《부산일보》. 2017. “부울경 탈핵단체 반응 공론화 전 과정 불합리.” 10월 22일.
《서울경제》. 2017. “‘탈원전 로드맵’ 졸속 논란.” 10월 24일.
《세계일보》. 2017. “원전 공론화위, 시민성의 승리… 집단지성 가능성 봤다.” 10월 27일.
《오마이뉴스》. 2017. “신고리 원전 5·6호기 공론화, 소모적 논란이 안되려면.” 7월 6일.
《울산저널》. 2017. “신고리 5,6호기 공론화의 네 가지 문제점.” 11월 8일.
《연합뉴스》. 2018. “광주 도시철도 2호선 공론화로 생활 민주주의 실현했다.” 11월 11일.
《연합뉴스》. 2019. “맹정호 서산시장 소각장 계속 추진…공론화위 결과수용.” 2월 21일.
《주간조선》. 2018. “‘외주’ 맡긴 민주주의.” 11월 19일.

《중앙일보》. 2018. "공론조사는 '맥가이버 칼'이 아니다." 7월 19일.
《제주매일》. 2019. "제주도교육청, 전국 최초로 공론화위원회 운영." 1월 31일.
《충남일보》. 2017. "원전 갈등 작은 고비 하나 넘겼다." 12월 22일.
《충청투데이》. 2018. "허태정 시장, 월평공원 공론화위 권고안 수용하겠다." 12월 27일.
《한국경제》 2018. "유치원 방과후 영어수업 금지 내달 공론화." 9월 26일.
《한국교육신문》. 2017. "공론 없는 교육정책 공론화." 8월 1일.
《헤럴드경제》. 2017. "이제는 공론화 조사인가?." 9월 5일.
Elstub, Stephen. 2014. Mini-publics: Issues and Cases. in Elstub, Stephen., & Peter McLaverty. *Deliberative Democracy*. pp. 166-186. Edinburg University Press.
Fishkin, James. S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform.* New Haven, CT: Yale University Press.
Fishkin, James. S. 2009. *When the People Speak: Deliberation Democracy & Public Consultation.* New York, NY: Oxford University Press.
Lovan, Robert W., Michael Murray., & Ron Shaffer. 2004. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society.* London: Routledge.

〈부록 1〉 공론화 연구 경향의 분석논문

저자	발간 연도	논문명	학술지명
김원용·정효명	2003	로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사	서울도시연구
김원용	2003	공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사에 대한 연구	사회과학연구논총
김선희	2006	공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기	국토
오현철	2007	국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서	사회과학연구
조성겸·조은희	2007	공론조사의 숙의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토	조사연구
이수장	2008	고준위 방폐장 입지 선정의 공론화 기초연구	환경정책연구
황용수·김연옥·황주호	2008	사용후핵연료 관리를 위한 캐나다 공론화 방안	방사성폐기물학회지
오현철	2009	민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로	시민사회와NGO
조성경	2009	사용후핵연료 관리 이슈 공론장과 그 갈등구조에 관한 소고	방사성폐기물학회지
류동길·박원석	2010	주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안: 부산 북항재개발사업을 중심으로	한국경제지리학회지
김명식	2012	원자력과 숙의민주주의	환경철학
이호용	2013	공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구	법과정책연구
박재근·장현주·은재호	2014	'프랑스 국가공론화위원회' 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구	한국비교정부학보
이윤정	2015	시민참여형 과학기술 거버넌스의 논의와 실험에 내재된 도구적 관점: 영국 공론화 사례 중심	기술혁신연구
정현숙	2015	일본의 핵폐기물 문제 해결을 위한 사회적 공론화	비교일본학
권숙도	2016	국민대토론회를 통해 본 숙의민주주의의 발전 가능성	사회과학연구
오용석·진상현	2016	시민참여 기법을 도입한 대구광역시 지역에너지계획의 수립과정 분석	환경사회학연구
강지선	2017	도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰: 서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로	한국지방행정학보

오수길·이지문	2017	정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성	한국부패학회보
이영희	2017	위험기술의 사회적 관리를 향하여?: '사용후핵연료공론화위원회' 활동의 평가	시민사회와NGO
이윤정	2017	기술위험 정책결정을 위한 공론화 과정의 실제	기술혁신학회지
강지선·조은영·김광구	2018	도시재생 공론화 과정 연구: '서울로 7017 사업'을 중심으로	한국지역개발학회지
김정인	2018 a	정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로	정부학연구
김정인	2018 b	공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로	한국거버넌스학회보
김주형	2018	숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회	현대정치연구
권근탁·김지은·유소연·전상현·안삼영	2018	사용후핵연료 처리 및 관리에 대한 시민들의 인식조사와 재공론화를 위한 제언	환경교육
반규만	2018	탈원전 정책이 지닌 행정법적 쟁점에 관한 검토	토지공법연구
이주영	2018	2022학년도 대입제도개편 공론화 평가	교육정치학연구
전홍찬	2018	사용후핵연료 공론화위원회의 운영 개선 방안: 프랑스 경험이 주는 교훈을 바탕으로	사회과학연구
최예나·김이수	2018	공론화 정책영역에서 정책집행 요인이 정책수용성에 미치는 영향 연구	한국자치행정학보
김지혜	2019	공론화 위원회를 통한 2022 대입제도개편 평가	학습자중심교과교육연구
이상명	2019	공론화위원회와 민주주의: 대입제도 개편을 중심으로	법과정책연구

〈부록 2〉 신고리 공론화 사례연구 경향의 분석논문

저자	발간 연도	논문명	학술지명
강은숙	2018	원자력에너지정책의 문제점과 개선방안: 신고리 5·6호기 공론화방식에 대한 행동경제학적 접근	해항도시문화교섭학
김길수	2018	신고리 5·6호기 공론조사 사례연구	한국자치행정학보
김남철	2018	탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제: 독일법제를 중심으로 참여와 숙의의 법제화의 관점에서	공법연구
김정인	2018	숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구	한국공공관리학보
김지연·김명심·김규태·김성희·박주형	2018	신고리 원전 공론조사 데이터 분석을 통한 기술 시민권 탐색	환경사회학연구
김학린·전형준	2018	국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로	한국위기관리논집
서경석	2018	선거형 대의제의 대안으로서 추첨형 대의제	민주법학
송태영	2018	언론보도가 공론화 방식 정책결정에 미치는 영향: 신고리 원전 5,6호기 공론화 시민참여형조사 방식 결정과정을 중심으로	사회적경제와 정책연구
심준섭·정홍상·김광구	2018	공론화 과정 참여자들의 숙의 경험: 프레임 분석의 적용	한국정책학회보
이광일	2018	신고리 5·6호기 '공론화 모델', 민주주의를 담보할 갈등 해결의 보도인가	황해문화
이영희	2018	신고리 5·6호기 원전 공론화와 민주주의	동향과전망
임석준·김현정	2018	한국 원자력정책의 아젠다 역동성과 정책변화: 옹호연합모형의 적용	국제정치연구
윤순진	2018	원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로	경제와사회
장원경·김기형·이선우	2018	공공갈등 관리체제 구축 방안에 관한 연구	법학논집
장혜영	2018	Two Track 모델 속 숙의 민주주의 시스템 비교 분석: 독일, 영국 및 한국 사례	국가정책연구
정원준	2018 a	공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로	한국광고홍보학보
정원준	2018 b	정부의 소통 중심적 갈등 관리를 위한 제언: 갈등 시 합의 도출을 위한 참여와 숙의의 조절적 완충효과를 중심으로	커뮤니케이션학연구
정정화	2018	공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건	한국정책과학학회보
최인숙	2018	신고리 5, 6호기에 대한 한국인의 여론: 반론기술에 의한 여론의 구조분석	시민사회와NGO
최태현	2018	참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로	한국행정학보
한준	2018	신고리 5·6호기 공론화 언론보도에 대한 언어네트워크 분석: 한겨레, 조선일보를 중심으로	환경사회학연구

An Analysis of Research Trends on Public Deliberation: Focused on the trends in case studies of public deliberation on Shin-Gori nuclear reactors No. 5 & 6

Ji Sun Kang

Shin-Gori No. 5 & 6 public deliberation holds great significance as an exemplary case of conflict resolution through participatory policy-making and deliberative democracy. This study examined the trends in both studies of public deliberation and case studies of Shin-Gori public deliberation. The analysis results showed that studies of public deliberation publications tend to increase right before and after 2018 when studies of Shin-Gori public deliberation were intensively published. Common features in the studies of public deliberation and Shin-Gori public deliberation were identified as follows: 1) most studies were conducted by a single author with the title of Professor., 2) Most studies took a multi and interdisciplinary approach, not limited to the field of public administration and policy., 3) The main objective of most these studies was to analyze the cases of public deliberation., 4) The proportion of qualitative studies using literature review and single-case study based on secondary data was overwhelmingly high in contrast with few studies using quantitative or mixed methods. Differences in two fields of studies lie in key research theme and research tone. Namely, studies of public deliberation focused on processes and methods of public deliberation while studies of Shin-Gori public deliberation chiefly dealt with factors influencing public deliberation. Also, studies of Shin-Gori public deliberation made far more positive assessment of public deliberation than studies of public deliberation in general. These findings provide practical and policy implications for desirable deliberative process and future directions which lead to expand the scope of public deliberation research.

※ Keywords: Public deliberation, Shin-Gori No. 5 & 6, Research trend